



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA

MARGARETH FABÍOLA DOS SANTOS CARNEIRO

**GOBERNANZA CORPORATIVA Y GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL SECTOR
PÚBLICO – LAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES Y SU USO EN BRASIL:
ESTUDIOS DE CASOS BRASILEÑOS**

ROSARIO, ARGENTINA
2018

MARGARETH FABÍOLA DOS SANTOS CARNEIRO

GOBERNANZA CORPORATIVA Y GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL SECTOR
PÚBLICO – LAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES Y SU USO EN BRASIL:
ESTUDIOS DE CASOS BRASILEÑOS

Tesis presentada a la Facultad de Ciencias
Económicas y Estadística de la Universidad
Nacional de Rosario para obtener el título de
Doctora en Administración.

Director de Tesis: Prof. Dr. Antonio César Amaru
Maximiano

ROSARIO, ARGENTINA
2018

Autorizo la reproducción y divulgación total o parcial de este trabajo, por cualquier medio convencional o electrónico, con fines de estudio e investigación, siempre que se cite la fuente:

Catalogación de la Publicación

Carneiro, Margareth Fabíola dos Santos.

Gobernanza corporativa y gestión para resultados en el sector público – las prácticas internacionales y su uso en Brasil: estudios de casos brasileños / Margareth Fabíola dos Santos Carneiro. – Rosario, Argentina: 2018.

366p. il.; color.

Tesis (Doctorado) – Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas.

Director: Antonio César Amaru Maximiano

1. Gobernanza corporativa. 2. Gestión para resultados. 3. Administración pública brasileña. 4. *Frameworks*. 5. Prácticas. I. Antonio César Amaru Maximiano (Director). II. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas.

CDD: **xxxxxx**

La catalogación de los datos fue elaborada por la Bibliotecaria:

Carneiro, Margareth Fabíola dos Santos. **Gobernanza corporativa y gestión para resultados en el sector público** – las prácticas internacionales y su uso en Brasil: estudios de casos brasileños. Tesis presentada a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario para obtención del título de Doctora en Administración.

Aprobado en: 20 de junio de 2018.

Director de Tesis Prof. Dr. Antonio César Amaru Maximiano

Jurados

Dr. Marcelo Raúl MARCHETTI

Firma: _____

Dr. Sergio ALBANO

Firma: _____

Dra. Mónica Laura AVERO

Firma: _____

Dedico el presente trabajo a los raros líderes y empleados públicos que entienden su papel cívico y dedican su tiempo, energía y conocimiento para utilizar y difundir buenas prácticas de gobernanza y gestión en el sector público, garantizando el buen uso de los recursos públicos y mejores servicios y productos para la sociedad.

AGRADECIMIENTOS

Primeramente, agradezco a Deus y a mi puerto seguro, mi familia: mi madre Efigênia, mi fallecido padre João, mi esposo Paulo, mis hijas Bárbara y Julia, mis ángeles Ana Luísa y Theo, y mi lindo nieto Nicolás, que hace brillar el sol en todos mis días. Todos son mi inspiración para querer aprender siempre, progresar y mejorar como profesional y como persona.

Agradezco a los líderes del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), que mantienen una política de apoyo a los empleados para realización de Posgrado y me han permitido dedicarme integralmente a escribir la presente tesis, atendiendo a lo prescripto por la ley 8.112/90. Además, abrirán sus puertas para la realización de grupos focales y estudio de caso. Espero poder retribuir con conocimiento e inspiración para la mejoría de buenas prácticas de gobernanza y gestión en los resultados de la institución.

Mi agradecimiento sincero a mi director de tesis Dr. Antonio Cesar Amaru Maximiano por su confianza y apoyo.

Agradezco a los coordinadores, profesores y profesionales de la Secretaría de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario, que me dieron todo su apoyo durante el curso.

Agradezco a los colegas del Doctorado por la convivencia maravillosa y la amistad que me brindaron, pero también por el estímulo y apoyo después del curso, cuando me motivaron a seguir adelante hasta la conclusión de esta tesis.

Agradezco a Tatiana Oliveira, Kelly Lopes y Luana Guedes por apoyarme en la realización de los grupos focales y a Alonso Soler, que ha servido como importante crítico durante la elección de mi tema.

Agradezco también a los profesionales especialistas del primer grupo focal, que dedicaron su tiempo y cuyas contribuciones sirvieron de estímulo y fueron rectores para esa investigación y para los demás grupos focales.

Finalmente, agradezco a los profesionales de la “Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) e Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), que abrieron sus puertas para la realización de los grupos focales y para los estudios de caso de la presente investigación. Espero que los resultados sirvan para aportar nuevos conocimientos e inspiración para mejorar las buenas prácticas de gobernanza y gestión para resultados en sus instituciones.

*Sabiduría y buena gobernanza requieren más que la aplicación
consistente de principios abstractos.*

Antony Daniels (psiquiatra)

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar las prácticas de gobernanza corporativa y gestión para resultados, considerando la demanda contemporánea mundial y del Poder Ejecutivo Federal, en lo que respecta a lo predicado por los modelos y también a lo que se percibe como importante en el contexto de la administración pública, según la visión de especialistas y de empleados públicos de tres estudios de caso. El estudio evaluó cinco modelos (o frameworks) de gobernanza corporativa para el sector público y seis modelos (frameworks) de gestión para resultados. Analizó también las percepciones de seis grupos focales con relación a las prácticas consideradas como ideales en las dos dimensiones. Además de un grupo focal de especialistas, se investigaron cinco grupos focales en el contexto de tres estudios de caso: Inep, Anac y Anatel. El estudio demostró que no hay unanimidad en el entendimiento de qué es gobernanza corporativa y gestión para resultados y que la forma de materializar dichos conceptos en prácticas también es difusa. Además, hay superposición de prácticas que se mezclan en las dos dimensiones, fenómeno que ocurre en la literatura, en los modelos analizados y en la percepción de los participantes de los grupos focales. En cuanto a los estudios de caso, se identificó que hay una buena percepción de implementación o no de las prácticas consideradas importantes en el contexto de las instituciones. El grado de implementación varió entre los tres estudios de caso, pero los tres organismos analizados demostraron necesidad de evolución en el uso de buenas prácticas, especialmente en lo que respecta a la gestión para resultados. La investigación permitió la consolidación de los 16 (dieciséis) factores limitantes más frecuentemente citados que tornan inviable o dificultan la utilización de las buenas prácticas de gobernanza y gestión para resultados en la administración pública federal, en la visión de los grupos focales estudiados. Finalmente, el estudio llegó al resultado de prácticas más frecuentes en los universos investigados, permitiendo la consolidación de 54 (cincuenta y cuatro) prácticas integradas de gobernanza corporativa y gestión para resultados para la administración pública federal, en el contexto analizado. De las 54 prácticas, 29 (veintinueve) se encuadraron en la dimensión gobernanza y 25 (veinticinco) se encuadraron en la dimensión gestión para resultados.

Palabras-clave: Gobernanza corporativa. Gestión para resultados. Administración pública brasileña. *Frameworks*. Prácticas.

ABSTRACT

This study aims to analyze the practices of corporate governance and management by results in response to the contemporary worldwide demand and to the Brazilian Federal Public Administration, in what refers to the preached by the models and also to the perceived as important in the view of specialists and public employees from three case studies. The study evaluated five corporate governance frameworks for the public sector and six management by results frameworks, as well as analyzed the perceptions of six focal groups in relation to practices considered as ideal in both dimensions. In addition to a focus group of experts, five focus groups were surveyed in the context of three case studies: Inep, Anac and Anatel. The study demonstrated that there is no unity in the understanding of what is corporate governance and results management and that the way to materialize such concepts in practices is also diffuse. In addition, there are overlaps of practices that blend into the two dimensions, a phenomenon that occurs in the literature, in the models analyzed and in the perception of focus group participants. As for the case studies, it was identified that there is a good perception of whether or not the practices considered important in the context of the institutions are implemented. The degree of implementation varied among the three case studies, but all three analyzed organizations showed a need to evolve the use of good practices, especially regarding management by results. The research allowed for the consolidation of the 16 (sixteen) most frequently cited limiting factors that impede or hinder the use of good governance practices and results management in the federal public administration, in view of the focus groups studied. Finally, the study reached the result of the more frequent practices in the researched universes, allowing the consolidation of 54 (fifty-four) integrated practices of corporate governance and management by results for the federal public administration, in the analyzed context. Of the 54 practices, 29 (twenty-nine) were in the governance dimension and 25 (twenty-five) were in the management by results dimension.

Keywords: Corporate Governance. Managing by Results. Brazilian Public Administration. *Frameworks. Practices.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo teórico de investigación incorporando teoría de valor público.....	28
Figura 2	Convergencia conceptual entre los universos teóricos de gobernanza y gestión para resultados.....	34
Figura 3	Sistemas de gobernanza en organismos y entidades de la administración pública.....	35
Figura 4	Cinco etapas de análisis y sus interacciones.....	50
Figura 5	Desarrollo de un análisis de contenido	53
Figura 6	Método científico – Parte I – desde el diagnóstico hasta el análisis.....	58
Figura 7	Método científico – Parte II - Actividades de análisis y conclusión de la investigación.....	58
Figura 8	Etapas del ciclo de Gestión – PPA 2012-2015.....	67
Figura 9	Comparación entre los PPAs 2008-2011 y 2012-2015.....	68
Figura 10	Dimensiones del planeamiento gubernamental que componen la estructura de gestión del PPA.....	70
Figura 11	Estructura del PPA 2012-2015.....	73
Figura 12	Estructura de los gastos.....	74
Figura 13	Vínculo entre acciones, subtítulos y POs.....	75
Figura 14	Tipología de problemas y abordajes.....	79
Figura 15	Triángulo de Gobierno.....	80
Figura 16	ABO - Sistema de Dirección Estratégica.....	82
Figura 17	Diagrama del Presupuesto.....	88
Figura 18	Cadena del sistema político.....	95
Figura 19	Unidades integrantes del Sistema de Planeamiento y de Presupuesto Federal.....	114
Figura 20	Conceptos de Gobernanza.....	127
Figura 21	Perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público.....	127
Figura 22	Relación principal-agente en un modelo directo de interacción.....	129
Figura 23	El consejo directivo y la gestión/ administración.....	129
Figura 24	Relación entre gobernanza y gestión.....	130
Figura 25	Cadena de Resultados.....	133
Figura 26	GpR – Abordaje del ciclo de vida.....	134
Figura 27	Link entre objetivos.....	135
Figura 28	Tipos de medidas de desempeño.....	136
Figura 29	El modelo entrada-salida.....	137
Figura 31	Indicadores de gestión para un Programa de atención a la salud.....	137
Figura 31	Diagrama insumo-producto.....	138
Figura 32	Resumen de los frameworks de GpR analizados.....	144
Figura 33	Resumo de los frameworks de Governança analizados.....	145
Figura 34	Intersección entre conceptos de Gobernanza y GpR.....	146
Figura 35	Red de relaciones de las prácticas consolidadas de Gobernanza.....	151
Figura 36	Categorías del prácticas del grupo habilitantes.....	153
Figura 37	Prácticas del grupo habilitantes relativas al marco BID-PRODEV.....	154
Figura 38	Red de relaciones de las prácticas consolidadas de GpR.....	155
Figura 39	Citaciones que originaron la práctica Control Interno/Externo/Auditoría (externa)	161

Figura 40	Escala definida por el TCU.....	169
Figura 41	Prácticas de Gobernanza consolidadas de los marcos (frameworks) e indicadas por los Especialistas.....	175
Figura 42	Resultado do IGovPub (índice de gobernanza pública) – Inep.....	218
Figura 43	Resultado para Result (capacidad en resultados organizacionales) – Inep....	218
Figura 44	tasa de accidentes con fatalidades por millón de despegues en la aviación regular – ANAC.....	246
Figura 45	Resultado de IGovPub (Índice de Gobernanza pública) – ANAC.....	251
Figura 46	Resultado para Result (capacidad en resultados organizacionales) – ANAC.	252
Figura 47	Extracto del Cuadro Programas y Proyectos Estratégicos – ANATEL.....	272
Figura 48	Resultado de IGovPub (Índice de Gobernanza pública) – ANATEL.....	273
Figura 49	Resultado para Result (capacidad en resultados organizacionales) ANATEL.	276
Figura 50	Comparativo da autoevaluación de las instituciones– Gobernanza.....	277
Figura 51	Comparativo da autoevaluación de las instituciones– GpR.....	277
Figura 52	Ejemplos de actuación mitigatoria en factores limitantes.....	285
Figura 53	Modelo de Distribución de los temas del Relevamiento del TCU.....	300
Figura 54	Cadena de Resultados.....	321
Figura 55	Framework Analítico – Organizaciones como Sistemas Abiertos.....	322
Figura 56	Dimensiones del modelo.....	323
Figura 57	Modelo de Distribución de los temas del cuestionario.....	325
Figura 58	Prácticas de Result (capacidade em resultados organizacionais).....	325
Figura 59	El abordaje de ciclo de vida del RBM.....	327
Figura 60	La cadena de resultados de la RBM.....	328
Figura 61	Cadena de resultados según Global Affairs Canada.....	329
Figura 62	Cadena crítica de resultados da Global Affairs Canada.....	330
Figura 63	Ilustración de la estructura pirámide del modelo lógico.....	330
Figura 64	Alcanzando los resultados mientras actuando en el interes publico.....	333
Figura 65	Niveles de análisis del referencial básico de seguridad.....	334
Figura 66	Áreas clave que contribuyen para resultados de una buena gobernanza.....	339

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Comparación de los modelos de gestión de los PPAs 2008-2011/2012-2015.....	23
Cuadro 2	Síntesis de las características de los tres modelos.....	26
Cuadro 3	Ocurrencia de objetivos afectados a la gestión orientada a resultados en los frameworks de gobernanza.....	32
Cuadro 4	Ocurrencia de objetivos afectos a la gobernanza no contexto de gestión para resultados.....	33
Cuadro 5	Demostración de las directrices que los organismos públicos federales deben emprender – Decreto 9203.....	36
Cuadro 6	Clasificación por pilar del modelo de gestión para resultados del BID para 2007-2013.....	36
Cuadro 7	Grupos focales realizados.....	57
Cuadro 8	Comparación entre las concepciones de los PPAs 2008-2011 y 2012-2015	72
Cuadro 9	Comparación entre el contenido de los PPAs 2008-2011 y 2012-2015.....	73
Cuadro 10	Tres pilares de temáticos del neoconstitucionalismo.....	115
Cuadro 11	Prácticas codificadas presentes en los dos conjuntos consolidados.....	162
Cuadro 12	Prácticas convergentes en el conjunto referencial y GF Inep - Gobernanza.....	206
Cuadro 13	Prácticas convergentes en el conjunto referencial y GF Inep – GpR.....	207
Cuadro 14	Metas Institucionales Inep 2017.....	210
Cuadro 15	Extracto de la Tabla de riesgos institucionales.....	212
Cuadro 16	Extracto de la Tabla de riesgos de personal	212
Cuadro 17	Acción 20RM - Exámenes y evaluaciones de la educación básica – 2017	214
Cuadro 18	Prácticas convergentes en conjunto referencial y GF ANAC - Gobernanza.....	240
Cuadro 19	Prácticas convergentes en el conjunto referencia y GF ANAC – GpR.....	241
Cuadro 20	Metas Institucionales ANAC 2017.....	244
Cuadro 21	Metas intermedias ANAC 2017	245
Cuadro 22	Acción Presupuestaria 2912 – Regulacion y Fiscalización ANAC.....	248
Cuadro 23	Metas institucionales ANATEL 2016.....	267
Cuadro 24	Acción Presupuestaria 2B68 - Relaciones con los usuarios en servicios de telecomunicaciones - Anatel 2016 – resumen	271

Cuadro 25	Principales entregas por producirse en el proceso de planeamiento para Resultados.....	329
Cuadro 26	En la búsqueda de buena performance: áreas-clave.....	340

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Clasificación general de índice general de Gestión para resultados en 2007 y 2013	37
Tabla 2	PBI y IPCA proyectados y reales para el período PPA 2012-2015.....	37
Tabla 3	Extracto de la tabla original de Brasil (2016a) con enfoque solo en los programas relativos a los estudios de caso realizados en la investigación	38
Tabla 4	Gasto, comprometido e inscripto como restos a pagar no procesados, en relación a la partida actualizada – Gastos sujetos a programación presupuestaria y financiera – OFSS	38
Tabla 5	Prácticas resultantes de la codificación y consolidación de los 5 (cinco) frameworks analizados de Gobernanza	148
Tabla 6	Densidad de las prácticas de gobernanza	152
Tabla 7	Prácticas resultantes de la codificación y consolidación de los 6 (seis) marcos analizados de GpR.....	156
Tabla 8	Densidad – Densidad de las prácticas de GpR	160
Tabla 9	Densidad s 1 e 2 del consolidado de prácticas de los modelos de referencia	160
Tabla 10	Primera revisión de codificació	162
Tabla 11	Segunda revisión de codificación	163
Tabla 12	Posible correlación entre gobernanza y GpR – GF Especialistas	166
Tabla 13	Factores inductores de GpR – GF Especialistas	170
Tabla 14	Frecuencia de respuestas de factores que potencian el uso de prácticas - GF Especialistas	171
Tabla 15	Prácticas de Gobernanza - Resultado Consolidado del Marcos (frameworks) y Expertos	176
Tabla 16	Prácticas de GpR – Resultado Consolidado Framework e Especialistas	180
Tabla 17	Posible correlación entre gobernanza y Gestión para resultados - GF Inep – Intermedio	188
Tabla 18	Factores inductores de GpR - Inep Intermedio	189
Tabla 19	Clasificación del grado de implementación de las prácticas de gobernanza - GF Inep Intermedio	190
Tabla 20	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de GpR– GF Inep Intermedio	191
Tabla 21	Factores potencializadores del uso de prácticas - Inep Intermedio	192
Tabla 22	Posible correlación entre gobernanza y GpR – GF Inep	193
Tabla 23	Factores inductores de GpR – GF Inep Fin	193
Tabla 24	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza– GF Inep Fin	194
Tabla 25	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de GpR– GF Inep Fin	195
Tabla 26	Factores potenciadores del uso de buenas prácticas en GpR - INEP	197

	Fin	
Tabla 27	Comparativo de Prácticas de gobernanza do modelo Referencial con GF Inep Intermedio	199
Tabla 28	Comparativo de Prácticas de gobernanza del modelo Referencia con GF Inep área fin	201
Tabla 29	Comparativo de Prácticas de GpR del modelo Referencial con GF Inep Intermedio	203
Tabla 30	Comparativo de Prácticas de GpR del modelo Referencial con GF Inep Fin	205
Tabla 31	Posible correlación entre gobernanza y Gestión para resultados - GF ANAC – Intermedio	222
Tabla 32	Factores inductores del uso de buenas prácticas de GpR – GC ANAC área intermedio	22
Tabla 33	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza – GF - ANAC – área intermedio	224
Tabla 34	Clasificación del grado de implementación de las prácticas de GpR - ANAC - área intermedio	225
Tabla 35	Factores potencializadores del uso de prácticas en GpR – ANAC – Intermedio	226
Tabla 36	Posible correlación entre gobernanza y GpR – ANAC Fin	227
Tabla 37	Factores inductores de Gestión para resultados – ANAC Fin	227
Tabla 38	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza – GF ANAC –Fin	228
Tabla 39	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de GpR– ANAC - Fin	229
Tabla 40	Factores potencializadores del uso de buenas prácticas en GpRANAC Fin	230
Tabla 41	Comparativo de Prácticas de gobernanza del modelo referencial – GF ANAC Intermedio	231
Tabla 42	Comparativo de Prácticas de gobernanza do modelo Referencial – GF ANAC Fin	234
Tabla 43	Comparativo de Prácticas de GESTIÓN POR RESULTADOS del modelo Referencial GF ANAC Intermedio	236
Tabla 44	Comparativo de Prácticas de GESTIÓN POR RESULTADOS del modelo	238
Tabla 45	Puntuación de grado de implementación de Prácticas de transparencia en la ANAC	251
Tabla 46	Posible correlación entre gobernanza y gestión por resultados	256
Tabla 47	Factores inductores de gestión para resultados – ANATEL	257
Tabla 48	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza - GF ANATEL – Intermedio.....	258
Tabla 49	Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de GpR- GF Anatel.....	259
Tabla 50	Factores potencializadores del uso de buenas prácticas en GpR Anatel.....	259

Tabla 51	Comparativo de Prácticas de gobernanza del modelo Referencial y del GF Anatel.....	260
Tabla 52	Comparativo de Prácticas de GpR del modelo Referencial y GF Anatel.....	262
Tabla 53	Grado de implementación de prácticas de Planificación y gestión estratégica – Relevamiento del TCU – Anatel.....	273
Tabla 54	Grado de implementación de Prácticas de transparencia – Relevamiento del TCU – Anatel.....	273
Tabla 55	Convergencia y divergencia entre Prácticas de gobernanza propuestas por grupos y referencial.....	277
Tabla 56	Convergencia y divergencia entre prácticas de GpR propuestas por grupos y referencial.....	277
Tabla 57	Factores limitantes presentados por los grupos focales y sus frecuencias, clasificados.....	280
Tabla 58	Factores limitantes indicados por cuatro o más grupos focales.....	283
Tabla 59	Prácticas de gobernanza clasificadas por Densidad total y total de citas (suma total).....	286
Tabla 60	Prácticas de GpR clasificadas por Densidad total e total de citas (suma total).....	290
Tabla 61	Consolidación e integración de Prácticas de gobernanza e de GpR	295
Tabla 62	Conjunto integrado de Prácticas de gobernanza y Gestión de Resultados según resultados de la investigación, categorizad.....	300

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

USAID	Agência do Governo Americano
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agencia Nacional de Telecomunicações
APM	Association for Project Management
ANAO	Australian National Audit Office
BSC	Balanced Score Card
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CIG	Comitê Interministerial de Governança
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CAQDAS	Computer Assisted Data Analysis
CGU	Controladoria Geral da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIESP	Federação da Indústria do Estado de São Paulo
GPR	Gestão por Resultados
HE	Hipótese Exploratória
HP	Hipótese Principal
IGovP	Índice de Avaliação da Governança Pública
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IQB	Índice de Qualidade Burocrática
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPMA	International Project Management Association
LDO	Ley de Diretrizes Orçamentárias
LFR	Ley de Responsabilidade Fiscal
LOAs	Leys de Orçamento Anuais
MSP	Managing Successful Programme
MAPP	Método Altadir de Planificación Popular
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento

NPM	New Public Management
NGP	Nova Gestão Pública
NSP	Novo Serviço Público
OGC	Office of Government Commerce
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PRODEV	Plano de Ação de Meio Prazo para a Efetividade do Desenvolvimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PI	Plano Interno
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
PBF	Programa Bolsa Família
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PTRES	Programa de Trabalho Resumido
PAR	Programme Analysis and Review
PMI	Project Management Institute
PLOA	Projeto de Ley Orçamentária Anual
RENOPE	Rede Nacional de Planejamento e Orçamento
RG	Reinvenção da Governança
GpR	Gestão por Resultados
RBM	Result-Based Management
SAE	Secretaria de Ações Estratégicas
CISSET	Secretaria de Controle Interno
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento
SIOPI	Sistema de Operações Imobiliárias
SPOF	Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SUS	Sistema Único de Saúde
TCEs	Tribunais de Contas Estaduais
TCU	Tribunal de Contas da União
UMA	Unidades de Monitoramento e Avaliação
ZOPP	Ziel-Orientierte Projekt Planung

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN	21
1.1 CONTEXTUALIZACIÓN.....	21
1.2 PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....	30
1.2.1 Problema general.....	39
1.2.2 Problemas particulares.....	40
1.3 OBJETIVOS.....	42
1.3.1 Objetivo general.....	42
1.3.2 Objetivos específicos.....	42
1.4 Hipótesis.....	43
1.5 Justificativa y relevancia de la investigación.....	45
1.6 Estructuración del trabajo.....	47
2 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	49
3 FUNDAMENTACIÓN	
TEÓRICA	60
3.1 EL PPA Y OTRAS LEYES PRESUPUESTARIAS.....	61
3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	75
3.2.1 Corrupción.....	84
3.3 EL CICLO DE GESTIÓN PÚBLICA.....	86
3.3.1 Formulación de políticas públicas.....	89
3.3.2 Planeamiento.....	95
3.3.3 Programación y presupuesto.....	102
3.3.4 Ejecución.....	106
3.3.5 Control.....	107
3.3.6 Evaluación.....	111
3.3.7 Las instituciones ligadas al planeamiento, presupuesto y gestión en la APF..	113
3.4 NEO INSTITUCIONALISMO.....	114
3.5 GOBERNANZA CORPORATIVA.....	119
3.5.1 Diferencia entre gestión y gobernanza.....	129
3.6 GESTIÓN PARA RESULTADOS – GPR.....	131
3.7 RESUMEN DE LOS FRAMEWORKS ESTUDIADOS.....	140
4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	145
4.1 ANÁLISIS DE LOS FRAMEWORKS ANALIZADOS	145
4.2 GRUPO FOCAL ESPECIALISTAS.....	163
4.3 ANÁLISIS COMPARATIVOS DE LAS PRÁCTICAS.....	173
5 ESTUDIOS DE CASO	183
5.1 INEP.....	186
5.2 ANAC.....	220
5.3 ANATEL.....	253
6 COMPARATIVOS ENTRE LOS TRES ESTUDIOS	276
7 CONSOLIDADO DE FACTORES LIMITANTES	279
8 CONSIDERACIONES FINALES	302
BIBLIOGRAFÍA	304
APÉNDICE A – Frameworks y documentos utilizados	334

1 INTRODUCCIÓN

1.1 CONTEXTUALIZACIÓN

En el mundo contemporáneo son imperativos nuevos abordajes en la gestión pública. Después de todo, además de que el mercado es, actualmente, extremadamente dinámico y pautado por la globalización, son cada vez más crecientes las demandas de la sociedad por la actuación gubernamental. Los ciudadanos son cada vez más exigentes y demandan nuevos servicios, motivados tanto por los avances tecnológicos como por la complejidad y nuevas problemáticas sociales, así como por los nuevos paradigmas democráticos en que viven.

De hecho, los Estados, además de mantener la máquina pública en acción, necesitan definir programas de acción para ejecutarlos, cumpliendo con sus objetivos y funciones, para resolver los problemas y satisfacer las demandas de la sociedad.

El movimiento de transformación del gobierno que vemos ocurrir prácticamente a escala global, tuvo como meta traer reducción de costos al gobierno, y simultáneamente aspiró y aspira mejorar los servicios ofrecidos por el gobierno a los ciudadanos (MCNABB, 2009). El llamado New Public Management (NPM) o Nueva Gestión Pública (NGP) fue un movimiento que aproxima el sector público al sector de negocios al cual sirve, reglamenta y regula (POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

El NPM, que ha sido utilizado en las últimas décadas, tuvo gran aceptación en los países de habla inglesa como Nueva Zelanda, Australia, Inglaterra, Canadá y Estados Unidos (MCNABB, 2009). Mientras tanto, otros países han actuado en reformas gubernamentales o cambios en los modelos de gestión con enfoque en la NGP, en todos los continentes, como, por ejemplo, en algunos países de América del Sur, a ejemplo de Brasil, Chile, Uruguay y muchos otros. En resumen, el uso del NPM se justifica por la necesidad de servicio al nuevo escenario mundial y local, en el cual los gobiernos buscan mayor eficiencia y agilidad, a través de la adopción de prácticas de gestión más modernas.

Ese movimiento ocurrió en Brasil a fines de los 90, siendo utilizado como referencial de una reforma del aparato de Estado. El gobierno siguiente siguió utilizándolo, pero recientemente técnicos de algunos sectores buscaron una ruptura o, por lo menos, distancia de este modelo, lo que se reflejó en el cambio del Plan Plurianual (PPA 2012-2015). SANTOS, VENTURA y NETO (2015, p. 70), piensan que el concepto de gestión adquirió en el ámbito de la doctrina neoliberal “está ilustrado en el enfoque de la mayoría de las publicaciones, de los llamados concursos públicos, de los currículos, de las carreras de grado y posgrado y,

principalmente, por la representación que la sociedad tiene de la gestión pública”. Y completan:

Aunque no haya acuerdo, el concepto dominante de gestión pública está relacionado a la organización de los procesos, con el objetivo de aumentar la eficiencia del sector público. Asuntos como el combate a la corrupción, la habilidad (competencia), la mejoría de la calidad de los servicios y el combate al desperdicio de recursos, entre otros, están fuertemente asociados al concepto. La gestión se ocupa, predominantemente, de la reflexión, de la invención, del registro y de la difusión de formas más adecuadas de mapeo y organización de procesos, con el objetivo de perfeccionar el servicio público, mirando, aunque solo en el discurso, la eficiencia. Entre las influencias del concepto, se destacan la propia administración científica y sus despliegues, la administración pública (encarada especialmente desde la burocracia como evolución del patrimonialismo), la nueva administración pública y la gobernanza. En ese proceso de formación del concepto, es fundamental destacar la predominancia de la separación hermética que se hizo entre política y técnica en el ámbito de la administración pública, porque ella es la causa de prácticas, procedimientos, visiones y valores que ignoran aspectos fundamentales relativos al ambiente en el cual las políticas se practican. Eso genera impactos negativos tanto en la prestación de servicios públicos, como en la representación que la sociedad tiene del Estado y del espacio público. Para reflexionar sobre esas afirmaciones, interesa explorar el proceso de sedimentación de un concepto incompleto de gestión. Desde el punto de vista de la administración científica, es posible concebirla como una rama del conocimiento que se estructura para orientar el Estado en el interior de un sistema económico regido por el modo de producción capitalista, o sea, investigaciones que se ocupan de un ambiente privado, en el caso, la empresa capitalista, orientada para maximizar las ganancias (SANTOS; VENTURA; NETO, 2015, p. 70-71).

Artículos, ensayos y textos de discusión: Navarro, Santos y Franke (2012); Santos (2011); Santos, Ventura y Neto (2013, 2015) que precedieron y sostuvieron la propuesta del PPA 2012-2015 reflejan ruptura con el modo de administración pública propuesta por el *gerencialismo*, sustentado por los argumentos de que el *gerencialismo* es parte de un modelo ideológico del pasado y es un fenómeno neoliberal. Destacan, además, que el modelo consume la energía de las instituciones para la organización de medios, en detrimento de la emergencia de los principales desafíos del país, así como que el control de acciones predicado por el modelo tenía por objetivo la reducción del gasto público, lo que hizo que el PPA se debilitase como instrumento de planificación, entre otras justificativas. Los cambios fueron consecuencia de la adopción de nuevos paradigmas, modelos y conceptos, según ilustra el cuadro a continuación:

Cuadro 1 – Comparación de los modelos de gestión de los PPAs 2008-2011/2012-2015

Dimensión	2008-2011	2012-2015
Paradigma jurídico	Legalismo positivista	Abordaje principiológica (neconstitucionalismo).
Tratamiento de casos especiales	Intenta prever casos específicos y regular detalladamente	Principios dan directrices para el tratamiento de las especificidades.

Escuela de gestión pública	Gerencialismo. Gestión.	Administración política. Implementación.
Reflejo en la máquina pública	Crea institucionalidad paralela. Formal y burocrático.	Más integrado a la rutina de los organismos.
Responsabilización por la prestación de informaciones	Tensión entre la estructura del presupuesto y estructura de los organismos.	Responsabilidad compartida. Cooperación interinstitucional.
Coordinación, implementación, monitoreo y evaluación	Unisectorial. Centralizado en MP. <i>One size fits all.</i>	Pactuación. Multisectoriedad. Flexibilidad.
Reglas para revisión del plan	Rígidas. Burocratización de la relación entre Ejecutivo y Legislativo.	Flexibles.
Corriente de planeamiento	Afirmación del pensamiento racional-comprensivo.	Afirmación del incrementalismo-lógico

Fuente: Santos et al. (2013).

En lugar del gerencialismo, adoptaron como teoría la escuela denominada Administración Política.

[...] como parte integrante de los Estudios Críticos y Gestión ocurre un movimiento en Brasil denominado de Administración Política para el Desarrollo, constituido por un grupo de investigadores vinculados a las escuelas de administración de este País. El movimiento tiene como principios fundamentales la orientación para la emancipación del hombre en la sociedad y el mantenimiento de un comportamiento crítico frente a los males del sistema capitalista. (SANTOS, SANTANA Y PIAU, 2011, p. 1)

Sobre el concepto de economía política propuesto por Walras, Souza Santos, Ribeiro y Santos (2009, p. 925), consideran que parte de los estudios de la Economía Política debe referirse a la Administración Política, dado que comprendemos la Administración Política como la “gestión de las relaciones de producción y distribución”. Afirman, además, que “lo que se atribuye como no científico de la economía, en verdad pertenece a un nuevo campo de conocimiento, el de la administración política”.

Norberto Bobbio intenta darle contenido a ese campo del conocimiento, pero de forma restricta, dado que busca comprenderlo solo dentro de las relaciones intergubernamentales, [...]. Para ampliarlo debemos poner a la administración política en confrontación con la economía política. De ese modo, si la economía política, en el plan de la materialidad humana, responde al “qué” y “por qué” hacer, o sea, por las posibilidades de la producción, circulación y distribución de bienes materiales, la administración política tiende a responder “cómo hacer”, o sea, por la concepción del modelo de gestión para arribar a la finalidad (SOUZA SANTOS, 2001, p. 64).

Por lo tanto, el concepto de Administración Política se aproxima más a la Ciencia Económica, con matices de Ciencia Política que a la Administración en sí.

Como es obvio, cuestiones de economía y de ciencias políticas permean las decisiones gubernamentales, así como la agenda política y la ideología de los gobernantes. Según

(HÖFLING, 2001), más allá de la creciente sofisticación en la producción de instrumentos de evaluación de programas, proyectos y aún de políticas públicas, es fundamental referirse a las llamadas “cuestiones de fondo”, las cuales informan, básicamente, las decisiones tomadas, las elecciones realizadas, los caminos de implementación trazados y los modelos de evaluación aplicados, con relación a cualquier estrategia de intervención gubernamental. Y una de estas relaciones consideradas fundamentales es la que se establece entre Estado y políticas sociales, o mejor aún, entre la concepción Estado y la(s) política(s) que este implementa, en una determinada sociedad, en determinado período histórico.

[...] desde la llamada New Public Management, la administración pública está siendo coaccionada por los adeptos poderosos de la hegemonía neoliberal a aplicar métodos y técnicas gerenciales provenientes del sector privado y, sobre todo, a conceder, contratar y tercerizar servicios y responsabilidades a empresarios y a agentes considerados como “privados sin fines de lucro” (o “públicos no estatales”). Estas denominaciones no son solamente conceptualmente cuestionables, sino que están en el mismo contexto de lo que genéricamente se llama “sociedad civil” y de “bien común”, entre tantas otras caracterizadas por la polisemia y por el bajo poder explicativo, si no se las define conceptualmente, pero de uso corriente, especialmente mediático. (FONSECA, 2015, p. 58-59).

Es evidente que los propositores de cambios del PPA, técnicos al frente de la planificación gubernamental, lo hicieron dando más enfoque a los aspectos políticos e ideológicos, en detrimento de aspectos administrativos y de gestión.

Otras escuelas vinieron después de NPM.

[...] en la perspectiva de Kettl (2000, 2002), las reformas, basadas en la nueva gestión pública (NPM o NGP) o en la reinención de la gobernanza (RG), buscaron resolver seis problemas: aumentar la productividad/eficiencia, “como hacer más con menos”; fortalecer las fuerzas de mercado para curar las patologías burocráticas; estrechar los lazos entre gobierno y ciudadanos, satisfaciendo sus necesidades por la mejoría del servicio público; descentralizar el poder de decisión de la jerarquía burocrática o en un nivel político inferior más próximo al ciudadano; mejorar las capacidades del gobierno para administrar la política pública; responsabilizar a los políticos en el sentido de que cumplan lo que prometieron. (BILHIM, 2017, p. 10).

BILHIM (2017) aclara también que el Nuevo Servicio Público (NSP) intentó evitar la ruptura, estableciendo puentes entre estos nuevos modelos y la administración pública tradicional. El cuadro 2 ilustra las principales características que distinguen dichas teorías.

Cuadro 2 – Síntesis de las características de los tres modelos

Características	NGP	RG	NSP
Valores orientadores del estado	Mérito y eficiencia	Mérito	Ideales del servicio público; prestación de cuentas y responsabilización.
Raíces teóricas	Teoría económica de la elección pública	Filosofía de la gestión privada	Teoría de la ciudadanía activa, valorización de las personas
Estructura orgánica	Fragmentación de la unidad del estado centralizado	Focalizada en la misión, descentralizada, dirigida para resultados, de tipo empresarial	Lucha contra la fragmentación, dimensión más humanista
Papel del Ciudadano	Cliente	La administración le pertenece	Receptor de servicios y bienes públicos
Papel del Estado	Liberar las fuerzas de mercado: competencia	Promover la competencia y la orientación para el mercado	Actuar democráticamente y pensar estratégicamente, servir y no mandar
Método de investigación	Positivista	Positivista	Métodos de la posmodernidad, cualitativos

Fuente: Bilhim (2017).

Pese a los puntos diferentes, Bilhim (2017) refuerza los puntos en común entre NGP y NSP: Ambos modelos están orientados para resultados, gestión por objetivos y control de las salidas (*outputs*), contrastando con la tradición administrativa que controlaba las entradas (*inputs*). Ambos modelos simpatizan con el principio de la RG de “dirigir y no remar”, acuñado por Osborne y Gaebler (1992), donde dirigir significa fijar los grandes objetivos de política. Ambos modelos reducen el papel tradicional y las responsabilidades de los políticos elegidos, ambos modelos continúan teniendo un papel significativo en la fijación de objetivos de desarrollo de redes de relaciones a largo plazo, pero ya no son los actores dominantes.

Para otros autores (RANSON; STEWART, 1989; MOORE, 2002; GOSS, 2001; STOKER, 2006; RODRIGUES, 2011) la gestión del valor público es el sucesor de la NPM.

Moore (2002) define valor público como cualquier cosa que el poder público, legalmente constituido y actuando como agente de la ciudadanía, declara como siendo un propósito a alcanzar, usando los activos y recursos del gobierno.

Según Stoker (2006), de la University of Manchester, UK, sobre todo, en el modelo de gestión del valor público, los políticos no están confinados en espacio específico alguno (generalmente asociados al papel inicial de entrada y en el final para juicio). Muy por el contrario, participan de todo el proceso. En el cuadro 2 el autor destaca las principales diferencias entre los tres paradigmas de la administración pública.

De modo general, cualquiera de las escuelas de administración pública, sea ella NPM-NGP, RG, NSP o gestión del valor público, buscan desempeño y resultados. Es un error asociar buenas prácticas administrativas a la ideología, puesto que dichos instrumentos pueden y deben ser utilizados para aumentar la eficacia, la eficiencia y la transparencia del Estado Democrático, independientemente del sesgo ideológico de los gobernantes en determinado momento. Lo ideal es que la máquina pública, aquí entendida como las normativas, las instituciones y los servidores públicos, esté imbuida de capacidad de implementación y de entrega a la sociedad de los bienes y servicios a los cuales tiene derecho. El Estado debe implementar las políticas priorizadas y formalizadas en forma transparente, eficaz y efectiva. Los recursos públicos deben ser bien administrados, a fin de reducir estafas y otras males aún persistentes en el país, independientemente de la agenda política formulada y diseñada. Por lo menos idealmente, esa capacidad tiene que sobrevivir a los gobiernos, a las ideologías y las prioridades, que cambian con el tiempo. El Estado y las instituciones permanecen. Sin embargo, según el liderazgo y sus ideologías, las prácticas administrativas del gobierno se cambian, muchas veces en un movimiento de ida y vuelta.

Para Canadá (2002), una parte central de la NPM es la Gestión para resultados (GpR) o Result-Based Management (RBM), que convoca a los gestores a que se tornen “gestores basados en resultados” e introduce la responsabilización (*accountability*) para resultados (outcomes) de programas y eso, por su lado, ya conduce a cambios de responsabilización en el sector público para ejecutivos y gerentes.

Para Try y Radnor (2007), se puede argumentar que uno de los elementos centrales del NPM es un enfoque mayor en el desempeño del sector público. Citan como ejemplos a: Hood (1991); Cutler y Waine (1997); Pollitt y Bouckaert (2000) y Osborne (2006). Para los autores ese **elemento** es, muchas veces, denominado gerenciamiento basado en resultados (GpR o RBM).

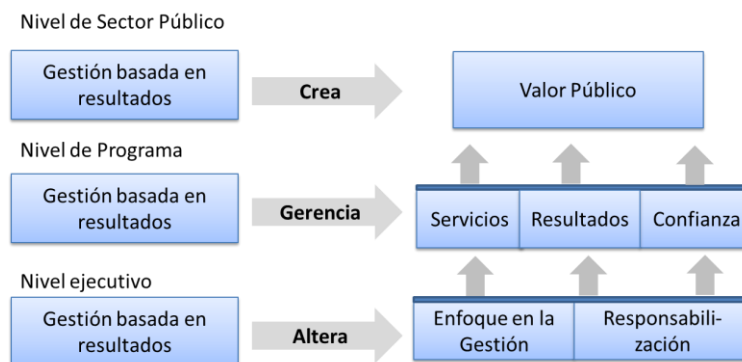
Aristigueta (1999) indica que la implementación de gestión para resultados es utilizada para dos propósitos: responsabilización (accountability) para stakeholders para mejorar la percepción del gobierno; y gestión, que, a través de la recolección de información de

desempeño, mejora el gobierno. Para la autora, la gestión para resultados es importante para establecer la confianza del público en el gobierno. (subrayado nuestro).

[...] la utilización de controles de los resultados de la administración pública es una de las mayores novedades en términos de accountability democrática. Se trata de responsabilizar al poder público por el desempeño de los programas gubernamentales. Eso puede ser reallizado por organismos del propio gobierno – siempre que tengan autonomía para hacerlo –, por agencias independientes organizadas y financiadas por la sociedad civil y, además, por las instituciones que tradicionalmente han realizado el control administrativo-financiero. Lo nuevo aquí no son los actores que fiscalizan, sino qué buscan fiscalizar. En esa nueva modalidad, los gobernantes elegidos y los burócratas serán evaluadas sustantivamente por el cumplimiento de las metas propuestas. Además de las posibles penalidades que los ciudadanos puedan llegar a imponer a los ocupantes de cargos públicos, lo más importante es que ese instrumento de accountability democrática está orientado por directrices más claras que mejoran el debate y, de ese modo, sirven no solo como forma de control, sino igualmente como aprendizaje cívico (ABRUCIO, LOUREIRO, 2013, pág. 179).

García López y Moreno (2011) afirman que, efectivamente, la esencia de la gestión por desarrollo de resultados es el “valor público”, que se refiere a los cambios sociales observables y medibles que el Estado efectúa en respuesta a las necesidades sociales, o demandas establecidas por un proceso democrático de legitimación. Dichos cambios constituyen los resultados que el sector público desea alcanzar. Ese también es el pensamiento de Try and Radanor (2007), que afirman que la gestión para resultados puede ayudar en el alcance y medición de los resultados, servicios y confianza deseados.

Figura 1 – Modelo teórico de investigación incorporando teoría de valor público



Fuente: Try y Radanor (2007).

El análisis de estas escuelas y sus constructos permite concluir que la búsqueda de resultados, eficiencia, eficacia y efectividad en los servicios públicos no se vinculan a las

elecciones ideológicas, están presentes en las escuelas de la administración pública. Sin embargo, la búsqueda permanente de resultados, eficiencia, eficacia y efectividad está lejos de ser una realidad institucionalizada en la administración pública no sólo de Brasil, sino del mundo.

Meier (2003) afirma que por más de quince años ha habido una presión constante sobre los gobiernos de todo el mundo por mayor transparencia y responsabilización (*accountability*), presión esta ejercida por los contribuyentes con relación al uso de recursos públicos. Hay una preocupación pública con la escalada de los déficits de las cuentas nacionales, con la disminución de la confianza en el liderazgo político, aliada a la necesidad de mayor transparencia y gobernanza. Esos factores contribuyeron para la eclosión de la gestión para resultados en la Administración Pública.

De hecho, conceptos como transparencia, responsabilización (*accountability*), resultados, entrega de valor público y otros se encuentran también en otro concepto bastante utilizado actualmente: la gobernanza corporativa.

La gobernanza comprende los arreglos establecidos para garantizar que los resultados esperados para las partes interesadas sean definidos y alcanzados (subrayado nuestro). La función fundamental de la buena gobernanza en el sector público es garantizar que las entidades alcancen los resultados pretendidos mientras actúan en todo el interés público (subrayado nuestro). (IFAC y CIPFA (2014, p. 10).

Canadá (2016) también alinea el tema gobernanza con gestión para resultados. Informa que

En las últimas décadas ha habido una presión constante de los contribuyentes sobre los gobiernos de todo el mundo para una mayor transparencia y responsabilización por el uso de recursos públicos. La preocupación pública ante la escalada del déficit de las cuentas nacionales y la necesidad de una gobernanza más transparente y responsable ha sido un factor importante en la evolución de la gestión moderna. Históricamente, los ministerios, las organizaciones públicas concentraron su atención en insumos (qué gastaron), actividades (qué hicieron) y salidas (qué produjeron). Aunque la información sobre insumos, actividades y productos sea importante, ella no informó a los implementadores, si ellos estaban o no avanzando en el abordaje y solución de los problemas identificados. Perder de vista los resultados que sus programas querían alcanzar, limitaba su efectividad (CANADA, 2016, p. 9).

De acuerdo con lo que establecen las definiciones, gobernanza corporativa busca (o debería buscar) el uso eficiente de los recursos, el alcance del desempeño esperado por los *stakeholders* y el alcance de los resultados.

Tricker (2015) aclara que gobernanza corporativa es diferente de gestión. Gestión es la responsabilidad de los ejecutivos de administrar la organización, y el cuerpo de gobernanza

debe garantizar que la gestión está yendo hacia el rumbo correcto, de acuerdo a lo esperado. El cuerpo de gobernanza es quien define la dirección, formula la estrategia y definición de políticas. Además, el *board* (cuerpo de gobernanza, directorio o consejo directivo) es quien supervisa la administración y es responsable por la responsabilización (*accountability*).

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) ha ejercido una influencia significativa en las instituciones públicas, a través de la aplicación del cuestionario de gobernanza corporativa anual. El TCU también aplica cuestionario de gobernanza de TI, de gestión de personas, de gestión de contrataciones, gestión de salud y de seguridad pública. En 2017 creó un cuestionario integrado de gobernanza y de gestión, incluyendo operaciones, tecnología de la información, personas y resultados finalísticos.

En 2016 se publicó la instrucción normativa conjunta del Ministerio de Planificación y Ministerio de la Transparencia, Fiscalización y Control (antiguo CGU) 01/2016 que dispone sobre controles internos, gestión de riesgos y gobernanza en el ámbito del Poder Público Federal.

En noviembre de 2017 el Gobierno Federal publicó el decreto número 9.203 que “dispone sobre la política de gobernanza de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional”. Dicho decreto establece los principios, las directrices y mecanismos para la gobernanza pública, además de instituir un Comité Interministerial de Gobernanza (CIG). Adicionalmente, encaminó un proyecto de ley al Congreso Nacional para reglamentar la materia.

El 25 de abril de 2018 se instituyó la resolución del Ministerio de Transparencia y Contralor-General de la Unión que establece orientaciones para que las organismos y las entidades de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional adopten procedimientos para la estructuración, ejecución y monitoreo de sus programas de integridad y otras providencias.

Todos esos movimientos internacionales y nacionales señalan hacia pronto cambios en el escenario de las organizaciones públicas, sean ellos organismos de la administración directa, sean de la administración indirecta, señalando el rumbo a buenas prácticas de gobernanza corporativa.

Por lo tanto, hay razones para creer que el tema gobernanza va a dominar la escena de la administración pública brasileña en los próximos años. El TCU, seguido por los Tribunales de Cuentas Provinciales (TCEs), impulsa el uso de prácticas de gobernanza corporativa, por medio de relevamientos anuales. El TCU hizo un relevamiento de gobernanza organizacional

en 2014. En 2017 hizo el relevamiento más amplio, cubriendo gobernanza y gestión (TI, Personas, Contrataciones y Resultados Finalísticos) y los resultados se utilizaron en la presente investigación.

Sin embargo, la historia reciente del poder ejecutivo federal de Brasil con respecto a las prácticas de gestión basadas en resultados y las observaciones hechas por el TCU en debilidades en eficiencia y efectividad nos llevan a una situación posible de desconexión entre la intención de mejorar la gobernanza pública y las prácticas de gestión, especialmente para los resultados, puestas en práctica.

1.2 PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación tiene por objetivo explorar prácticas de gobernanza corporativa y de gestión para resultados, ejercidas por las instancias internas de la gobernanza y la gestión, respectivamente, dentro del contexto brasileño de la administración indirecta federal, más precisamente las autarquías.

Las tendencias de la Administración Pública (NPM, RG, NSP, Valor Público) tienen en común la búsqueda por resultados y desempeño (entre otros). La Gestión para Resultados es el abordaje cuyo principal objetivo es alcanzar los resultados.

Analizando los objetivos de los cinco frameworks de Gobernanza objeto de esta investigación (que serán listados y descriptos en sección a continuación) para el área pública usados en esta investigación, con el agregado de las directrices de gobernanza presentadas en el decreto presidencial tenemos que, definición de **beneficios/resultados y la búsqueda para lograrlo** es común a todos, según lo demuestra el cuadro 3.

Cuadro 3 – Ocurrencia de objetivos afectados a la gestión orientada a resultados en los frameworks de gobernanza

IFAC (2014)	United Kingdom (2017)	Brasil – TCU (2017)	Netherlands (2009)	Australia – ANAO (2014)	Brasil , decreto 9.203 de 22/11/2017
<p>Definición de resultados en términos de beneficios económicos, sociales y ambientales sostenible</p>	<p>Efectividad – logrando una vasta gama de experiencia relevante, incluso a través de la proposición de desafíos rigurosos y examen minucioso de desempeño.</p>	<p>Tener claridad acerca del propósito de la organización, así como de los resultados esperados para ciudadanos y usuarios de los servicios.</p>	<p>Eficacia y Eficiencia – el organismo ejecutivo anuncia los objetivos de las organizaciones y toma las medidas necesarias para alcanzar esos objetivos.</p>	<p>Gobernanza en el sector público se refiere al modo y a las prácticas que habilitan el sector público a indicar su dirección y gerenciar sus operaciones para alcanzar los resultados esperados sin herir sus obligaciones de responsabilidad (accountability)</p>	<p>I - Dirigir acciones hacia la búsqueda de resultados para la sociedad, encontrando soluciones tempestivas e innovadoras para manejar la limitación de recursos y con los cambios de prioridad.</p>
<p>Determinar las intervenciones necesarias para optimizar la realización de resultados</p>	<p>Sustentabilidad – tener una visión de largo plazo sobre lo que el departamento está intentando alcanzar y lo que está haciendo para llegar a esa meta.</p>	<p>Enfocar el propósito de la organización en resultados para ciudadanos y usuarios de los servicios</p>		<p>Un de los dos objetivos de la gobernanza es Desempeño – Prácticas, administración y operación para mejorar los resultados generales de la organización, incluyendo la entrega exitosa de programas y servicios gubernamentales.</p>	<p>III- Monitorear el desempeño y evaluar la concepción, la implementación y los resultados de las políticas y de las acciones prioritarias para asegurar que se observen las directrices estratégicas.</p>
		<p>Certificarse de que los contribuyentes reciban algo de valor a cambio de los aportes</p>		<p>Es uno de los fundamentos de la gobernanza optimizar el desempeño a través del planeamiento, compromiso con riesgos, innovación y revisión.</p>	<p>VII- Evaluar las propuestas de creación, expansión o perfeccionamiento de políticas públicas y de concesión de incentivos fiscales y evaluar, siempre que posible, sus costos y beneficios</p>

Fuente: elaborada por la autora.

Del mismo modo, analizando los conceptos de Gestión para Resultados y sus beneficios, se observa que el tema **responsabilización (accountability)** es común a todos, además de otros como, **permitir la toma de decisión**, enfocarse en el **interés público**, permitir **ética y transparencia** que se atribuyen como calidad del uso de la gestión para resultados.

Cuadro 4 – Ocurrencia de objetivos afectados a la gobernanza en el contexto de gestión para resultados

Concepto de GpR - Gestión para resultados	Referencia
La gestión basada en resultados es una estrategia de gestión por la cual todos los actores, contribuyendo directa o indirectamente para alcanzar un conjunto de resultados de desarrollo, garantizan que sus procesos, productos y servicios aporten para la obtención de los resultados deseados (resultados y objetivos). La RBM se basa en una responsabilización clara en términos de resultados y exige monitoreo y autoevaluación del progreso hacia los resultados, incluyendo informes sobre el desempeño.	PNUD-UNDG (2010)
GrP es un abordaje de gestión por ciclo-de-vida que integra estrategia, personas, recursos, procesos y mediciones para mejorar la toma de decisión, transparencia y accountability . GpR es esencial para que la alta gestión pueda ejercer la supervisión vigilante, de acuerdo al desempeño del gobierno en general y los modelos de responsabilización . El abordaje se enfoca en el alcance de resultados, implementación de medición de desempeño, aprendizaje y adaptación, así como reporte de desempeño.	Canada (2016)
GpR es una estrategia abarcativa de varios elementos del ciclo de gestión (planeamiento, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación). El abordaje GpRD (gestión para resultados para desarrollo) incorpora características específicas del sector público como punto focal de gestión, tales como procedimientos democráticos en la toma de decisión, responsabilización (accountability) e interés público .	García López y Moreno - BID (2010)
La GpR es un modelo en el que el sector público pasa a adoptar una postura emprendedora, dirigida al ciudadano como cliente y buscando modelos óptimos de eficiencia, eficacia, efectividad, con ética y transparencia . Es una gestión que busca reducir costos para la sociedad y compromete al Estado con la satisfacción de los ciudadanos . Es un modelo donde el gobierno es un medio y no un fin en sí mismo.	Holanda (2006)
Los principales objetivos del buen planeamiento, monitoreo y evaluación, o sea, GpR, son: soporte sustantivo a la prestación de cuentas (accountability) para gobiernos, beneficiarios, donadores y otros socios, PNUD, consejo directivo y otras partes interesadas; Acción correctiva inmediata; permitir toma de decisión ; promover la gestión de riesgos y desarrollar el aprendizaje individual y organizacional.	PNUD (2009)

Fuente: elaborado por la autora.

La zona de convergencia entre gobernanza corporativa y gestión para resultados se utilizó en este trabajo como un eslabón de unión entre dos temas. El presente trabajo parte de la premisa de que la gestión para resultados puede ser un abordaje/estrategia de gestión compatible con la gobernanza corporativa, en los moldes en los cuales esta se presenta hoy.

Figura 2 – Convergencia conceptual entre los universos teóricos de gobernanza y gestión para resultados



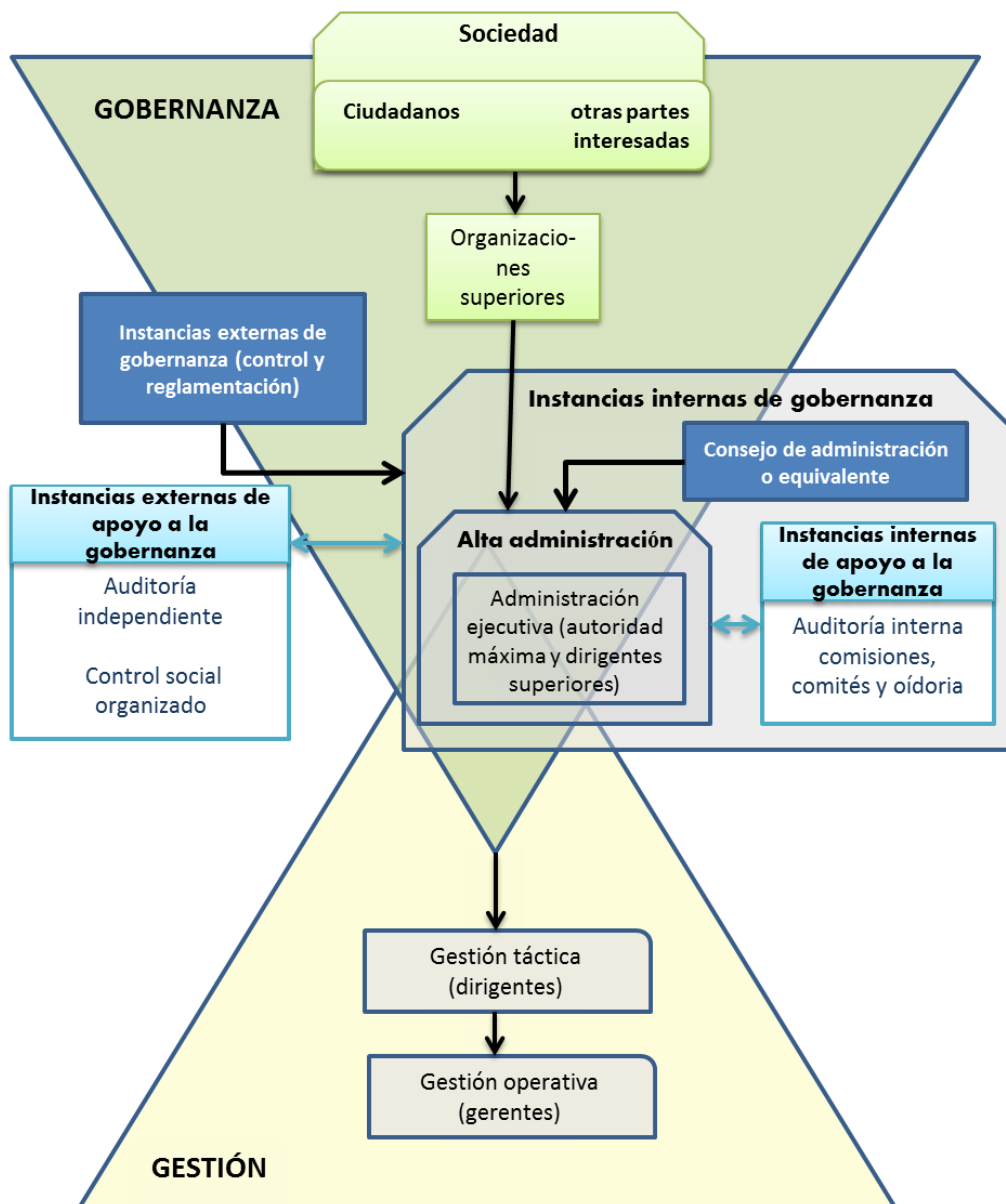
Fuente: elaborado por la autora.

En general, la gobernanza y la gestión basada en los resultados se tratan como dos universos conceptuales y literarios.

El modelo presentado por TCU considera la conexión entre la gobernanza (la alta gerencia y otras instancias de *compliance*) con la administración, que es quien realmente ejecuta las acciones (figura 3). Aunque el modelo provisto por TCU considera la gestión, no aclara si se fuera gestión para resultados. Y cuando indica resultados en las prácticas, se reporta apenas a cinco prácticas relativas a carta de servicios y calidad de servicios.

De hecho, las prácticas de gestión y gobierno se consideran universos distintos y herméticos. Este estudio reúne los dos temas. La innovación de esta investigación es proponer que la gestión basada en resultados sería la más adecuada para una buena gobernanza corporativa, de acuerdo con las definiciones y la convergencia conceptual presentada en figura 2.

Figura 3 – Sistemas de gobernanza en organismos y entidades de la administración pública



Fuente: Brasil (2014).

El cuadro 5 demuestra un resumen de las directrices del decreto 9.203/2017, que los organismos públicos federales deben emprender. Aunque el decreto establece una regulación sobre la política de gobernanza en la administración pública federal brasileña, las directrices I, III y IV son adherentes a las prácticas de gestión para resultados.

Cuadro 5 – Demostración de las directrices que los organismos públicos federales deben emprender

DECRETO n° 9.203 de 22 de Noviembre de 2017
I - direccionar acciones para la búsqueda de resultados para la sociedad, encontrando soluciones tempestivas e innovadoras para lidiar con la limitación de recursos y con los cambios de prioridades;
III - monitorear el desempeño y evaluar la concepción, la implementación y los resultados de las políticas y de las acciones prioritarias para asegurar que se observen las directrices estratégicas;
IV - articular instituciones y coordinar procesos para mejorar la integración entre los diferentes niveles y esferas del sector público, con el objetivo de generar, preservar y entregar valor público;

Fuente: Extraído del Decreto 9.203, cuadro elaborado por la autora.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Brasil despunta en las investigaciones como uno de los más evolucionados, en lo que respecta a la adherencia al modelo Gestión para resultados, del Programa para Implementación del Plan de Acción de Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) desarrollado por el Banco.

Cuadro 6 – Clasificación por pilar del modelo de gestión para resultados del BID para 2007-2013

Pilares	Países que encabezan el pilar en 2013 (en orden alfabético)	Países que avanzaron más entre 2007 y 2013 (en orden alfabético)
Planificación orientada a resultados	Brasil, Colombia, Ecuador, México	Belice, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana
Presupuesto por resultados	Brasil, Chile, México, Perú	Honduras, México, República Dominicana, Uruguay
Gestión financiera pública	Brasil, Chile, Colombia, México	Ecuador, Guyana, República Dominicana, Trinidad y Tobago
Gestión de programas y proyectos	Brasil, Chile, Colombia, México	Argentina, Ecuador, México, Paraguay
Seguimiento y evaluación	Brasil, Colombia, Chile, México	Jamaica, México, Perú, Uruguay

Fuente: Kaufmann, Sanginés y Moreno (2015).

Tabla 1 – Clasificación¹ general de índice general de Gestión para resultados en 2007 y 2013

Puntaje obtenido	2007	2013
Nivel alto	<i>(4 países)</i>	<i>(4 países)</i>
Puntaje ≥ 3,0	Brasil	Brasil
	Chile	Chile
	Colombia	Colombia
	México	México

Fuente: Kaufmann, Sanginés y Moreno (2015).

Aunque Brasil tiene un acervo regulatorio favorable, instituciones con funciones específicas y prácticas que atienden a las exigencias de PRODEV/BID, posee todavía fallas en la implementación de prácticas de gobernanza y de gestión.

Respalda esa afirmación el relevamiento realizado en el Tribunal de Cuentas de la Unión, (Brasil, 2016a). En la comparación de las buenas prácticas presupuestarias establecidas por instituciones internacionales con las prácticas adoptadas por la administración pública federal brasileña, el TCU apunta un bajo nivel de ejecución de los programas temáticos del PPA 2012-2015. Otros puntos relevantes a la investigación que el informe trajo son:

1. En lo que se refiere a los parámetros macroeconómicos utilizados en la elaboración del PPA, se observaron significativas variaciones entre lo proyectado y lo real:

Tabla 2 – PBI y IPCA proyectados y reales para el período PPA 2012-2015

<i>Año</i>	<i>PBI Proyectado</i>	<i>PBI Real</i>	<i>IPCA Proyectado</i>	<i>IPCA Real</i>
2012	5,0	1,9	4,8	5,8
2013	5,5	3,0	4,5	5,9
2014	5,5	0,1	4,5	6,4
2015	5,5	-3,8	4,5	10,7

Fuente: Brasil (2016a).

¹ La evaluación máxima posible es 5, cuando se atienden todos los criterios del modelo en el último estadio de calificación, de acuerdo a la escala: 0 – requisito no se cumple; 1 – Propuesta – requisito ha sido propuesto formalmente; 2 – iniciada – el requisito se encuentra en implementación en la fase inicial; 3 – En desarrollo – requisito implementado en parte, no integralmente, pero está en uso; 4 – implementada – el requisito se encuentra implementado en todos sus elementos, en forma integral, pero el desempeño aún puede mejorar; 5 – Consolidado, el requisito está operando con plenitud, en forma óptima, con buen desempeño y en forma sustentable.

2. La existencia de contingenciamiento en valores tan significativos y en ejercicios seguidos, comprueba la incapacidad del gobierno federal de planificarse.
3. Relativa baja ejecución de los programas temáticos. En el texto original aparecen todos los programas temáticos del gobierno federal. Aquí se reproducen solo los programas de las autarquías investigadas en este trabajo.

Tabla 3 – Extracto de la tabla original de Brasil (2016a) con enfoque solo en los programas relativos a los estudios de caso realizados en la investigación

<i>Programa Temático</i>	<i>% Ejecución</i>	<i>% Ejecución</i>	<i>% Ejecución</i>	<i>% Ejecución</i>
Aviación Civil	4,80%	21,90%	21,63%	9,93%
Ciencia, Tecnología e Innovación	50,84%	61,65%	61,72%	47,68%
Educación Básica	66,56%	66,59%	64,93%	60,57%
Educación Profesional y Tecnológica	44,53%	59,28%	67,60%	54,89%
Educación Superior – Graduación, Enseñanza e Investigación	50,62%	60,71%	66,24%	73,93%

Nota: El porcentaje de ejecución de los programas fue calculado por la división del total de valores netos.
Fuente: Brasil (2016a).

4. Las actividades de planeamiento, seguimiento y ejecución del plan y presupuesto están insertadas en un ambiente institucional compuesto por la SPI, coordinadora de la elaboración y gestión del plan, y por la SOF, coordinadora del proceso presupuestario, ambas pertenecientes a la estructura del Ministerio de Planeamiento (MP). Actualmente, la falta de diálogo y articulación entre esas secretarías es el principal obstáculo para la fluidez de los procesos de planeamiento y presupuesto.
5. Baja ejecución de gastos discrecionales (primario discrecional, primario sin impacto fiscal y discrecional resultado de enmienda individual):

Tabla 4 – Gasto, comprometido e inscripto como restos a pagar no procesados, en relación a la partida actualizada – Gastos sujetos a programación presupuestaria y financiera – OFSS

Ejercicio	% Ejecución– Gastos Comprometidos	% Ejecución– Gastos Liquidados	% Ejecución por Inscripción en Restos a Pagar No-Procesados
2013	86	61	25
2014	86	67	19
2015	78	64	14
Promedio	83	64	19

Fuente: Brasil (2016a).

6. Baja ejecución en algunos ministerios. El hecho de que un sector ejecute la mitad de su presupuesto y, además por medio de la inscripción del 84% del gasto comprometido en restos a pagar no procesados, como es el caso del Ministerio del Deporte en 2013, no se puede atribuir solamente a cambios inesperados en el escenario económico y al elevado grado de incertidumbre que involucra las actividades de realizar estimativas, hacer previsiones y proyectar resultados.
7. No se estipulan metas anuales. Merece mención, además, la falta de indicadores de efectividad en el PPA.
8. Es notable la falta de índices de efectividad en el PPA, pues el Gobierno no declara los cambios que pretende lograr en la población destinataria, a partir de la implementación de sus políticas/programas en el período. Para quien no tiene índice a ser alcanzado, cualquier resultado parecerá favorable.
9. Falta una instancia de coordinación, responsable por la supervisión de ejecución presupuestaria y exigencia más efectiva por resultados.

Si por un lado está el incentivo de uso de buenas prácticas de gobernanza por organismos de control y por el gobierno federal (decreto de gobernanza), por otro lado, dichas prácticas van a exigir el uso de prácticas apropiadas de gestión, para ser efectivo.

Conviene resaltar que, en la última década, el gobierno federal ha abandonado prácticas de gestión basadas en gestión para resultados y las ha reemplazado por la Administración Política.

Asimismo, a pesar de que Brasil es apuntado por el BID como uno de los más evolucionados en términos de adhesión al modelo Gestión para resultados (PRODEV) desarrollado por el Banco, puesto que Brasil posee un marco normativo y legal que favorece dichas prácticas, las instituciones aún carecen de mejorías en el planeamiento, gestión y oferta de resultados a la sociedad, conforme el informe del TCU (Brasil, 2016a) e muchos otros juicios de lo mismo TCU.

La fatídica situación nos motiva algunas preguntas. ¿En qué grado las instituciones adoptan prácticas de gestión para resultados y de gobernanza? ¿Cuál es la brecha existente entre la comprensión en la adopción de prácticas de gestión para resultados y gobernanza y lo demandado por los modelos y frameworks internacionales y nacionales? Ese fue la esencia que motivó esta investigación.

Aunque en los conceptos gobernanza y gestión para resultados presenten intersección, en la literatura y en los modelos son áreas distintas de conocimiento. La aproximación de los dos universos es una innovación del presente estudio.

El objetivo de la presente investigación es explorar prácticas de gobernanza y de gestión para resultados, ejercidas por las instancias internas de la gobernanza y la gestión (táctica y operacional), respectivamente, dentro del contexto brasileño de la administración indirecta federal, más precisamente las autarquías.

1.2.1 Problema general

En su texto clásico “The Big Questions of Public Management”, Behn (1995) argumenta que las preguntas más importantes del campo de la Administración Pública son aquellas que permiten alimentar la práctica, o sea, que contribuyen para que el trabajo de los gestores públicos se haga de mejor forma. En resumen, las grandes preguntas del autor son:

- a. ¿Cómo los gestores públicos pueden romper el ciclo de micro gerenciamiento proveniente del exceso de reglas procedimentales?
- b. ¿Cómo los gestores públicos pueden motivar mejor a las personas para que trabajen de forma enérgica e inteligente a fin de alcanzar los objetivos públicos?
- c. ¿Cómo los gestores públicos pueden medir los resultados de sus organizaciones a fin de aumentar esos resultados?

Todas las cuestiones son relevantes y de algún modo la presente investigación actúa en el universo de prácticas que contribuyen para responder a dichas cuestiones, sin embargo, principalmente, el presente trabajo se desarrolla en el ámbito de la cuestión “c”, que propone la orientación a resultados.

La investigación está motivada y se da en el presente escenario en el ámbito de la Administración Pública Federal, que presenta:

- a) Creciente importancia del tema gobernanza corporativa de la administración pública, tanto por los organismos de control como por la Presidencia de la República, que recién publicó el decreto de política de gobernanza de la administración pública;

b) La gestión para resultados se muestra como un abordaje/estrategia de gestión que permite a la gobernanza ejercer la definición y la búsqueda de resultados y accountability (responsabilización);

c) La gestión para resultados ha avanzado en Brasil en las tres esferas, pero todavía no está consolidada y madura en forma plena. Debido al cambio de liderazgo, las prácticas de gestión para resultados en nivel de Gobierno Federal fueron desaconsejadas, ditas como neoliberales;

d) Además, diagnósticos recientes de organismos de control indican fallas de prácticas de gestión a partir del estudio de las leyes presupuestarias y de sus ejecuciones;

e) La existencia de diversos modelos internacionales y nacionales de principios, directrices y prácticas de gobernanza corporativa para el área pública y de gestión para resultados. Pero los modelos son distintos y no integrados.

La investigación tiene por objetivo contestar a la pregunta:

PG: ¿Cómo organizaciones públicas federales entienden y materializan prácticas² de gobernanza corporativa y de gestión para resultados, atendiendo a la demanda contemporánea mundial y del Poder Ejecutivo Federal?

1.2.2 Problemas particulares

Según Ynoub (2007), el problema de la investigación se organiza alrededor de una o varias preguntas, cuya respuesta deberá apuntar algún tipo de conocimiento imposible de saber antes de la investigación. Además del problema principal, la investigación tiene por objetivo indagar sobre los problemas particulares:

1. ¿Cómo entidades internacionales y nacionales entienden y sugieren materializar prácticas de gobernanza corporativa y de gestión para resultados?
2. ¿Cómo especialistas brasileños de gobernanza y gestión entienden y sugieren materializar prácticas de gobernanza corporativa y gestión para resultados?

² El término “materializar prácticas” empleado aquí se refiere a **praxis**, a transformar la teoría en acción e implementar prácticas administrativas (procesos, tareas, políticas) que, en el ámbito de la investigación, tienen por objetivo incorporar los conceptos de gobernanza y de gestión para resultados.

3. ¿Cómo organizaciones públicas federales de la administración indirecta entienden e implementan la gobernanza corporativa y gestión para resultados?
4. ¿Hay una brecha entre la comprensión y prácticas consideradas como necesarias de gobernanza y gestión para resultados en la Administración Pública y lo realmente implementado?
5. ¿Cuáles son los factores limitantes al uso de prácticas de gobernanza y de gestión en el área pública?

1.3 OBJETIVOS

Siguiendo lo que trata Ynoub (2007), los objetivos detallan los productos de la investigación, y están vinculados a los problemas.

1.3.1 Objetivo general

Investigar cómo las organizaciones públicas federales entienden y materializan prácticas de gobernanza corporativa y de gestión para resultados, atendiendo a la demanda contemporánea mundial y del Poder Ejecutivo Federal.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Identificar buenas prácticas de gobernanza y gestión para resultados pregonadas por frameworks y códigos de organismos internacionales y nacionales – vinculado al problema particular 1;
- b) Consolidar un conjunto de prácticas integradas de gobernanza y gestión para resultados, con base en los frameworks para fines de comparaciones – vinculado al problema 1;
- c) Evaluar con gestores de la Administración Pública Federal su percepción en cuanto a las buenas prácticas de gobernanza y gestión para resultados y los factores limitantes de su uso en la realidad brasileña – vinculados a los problemas 2 y 5;
- d) Evaluar con las entidades objeto de estudio de caso la percepción de las buenas prácticas de gobernanza y gestión para resultados y los factores limitantes de su uso en la realidad del organismo – vinculados a los problemas 3 y 5;

- e) Evaluar con las entidades objeto de estudio de caso el grado de implementación de las prácticas indicadas como buenas prácticas – vinculado al problema 4.

1.4 Hipótesis

Hipótesis es una formulación provisoria, con intención de ser posteriormente demostrada o verificada, constituyendo una suposición admisible. Ynoub (2007) afirma que la investigación científica se caracteriza no solamente por anunciar una regla o regularidad, sino también por poner a prueba la investigación que propone. Para la autora, aunque que las hipótesis constituyen una guía de todo el proceso de investigación, su función varía según la edad o el estadio de la investigación. De este modo, para la autora las hipótesis se pueden clasificar en exploratorias, descriptivas, explicativas (o de constatación) e interpretativas, teniendo relación directa con el tipo de investigación o investigación científica.

Frente a lo expuesto, se resalta que el problema de investigación presentado posee relación con la Hipótesis Exploratoria (HE), que son las hipótesis que constituyen una respuesta tentativa a los problemas de la investigación, no habiendo dudas de que si se formuló un problema, se tiene por lo menos definido un campo de búsqueda y, por lo tanto, una presunción acerca de dónde indagar los hechos. La autora concuerda con que ese tipo de hipótesis exploratoria es de naturaleza floja e imprecisa y entiende que no todas las investigaciones exploratorias deben o pueden tener hipótesis enunciadas en el proyecto de investigación, sin embargo cuando se pueden utilizar, indican el rumbo y el campo de exploración. Adicionalmente, al final de las investigaciones exploratorias el resultado permitiría una formulación más rica y precisa que las originalmente propuestas.

Según Gibbs (2009), los investigadores cualitativos están interesados en tener acceso a experiencias, interacciones y documentos en su contexto natural, y de una forma que dé espacio a sus particularidades y a los materiales en los cuales se estudian. La investigación cualitativa se abstiene de establecer un concepto bien definido de aquello que se estudia y de formular hipótesis en el inicio para después testarlas.

Por ser la presente investigación cualitativa, las hipótesis aquí presentadas no son pasibles de ser testadas y validadas estadísticamente y sirven, tan solo, para indicar las premisas que precedieron a la investigación, corroborando la visión de Ynoub (2007).

Para los objetivos descriptos, sigue la lista de las Hipótesis Exploratorias, siendo una hipótese principal (HP) e las demais secundárias:

HP : Las organizaciones públicas brasileñas no adoptan plenamente las prácticas de gestión y por eso no están preparadas para adoptar plenamente prácticas de gobernanza.

He. 1. No hay consistencia de comprensión de prácticas de modelos o códigos internacionales y nacionales. (Relación con el Objetivo Específico b)

He. 2. Las entidades de la administración indirecta pública federal investigadas no atienden plenamente a la demanda de gobernanza y gestión para resultados, de acuerdo a las prácticas mundiales y nacionales. (Relación con el objetivo específico e)

He. 3. Las entidades de la administración indirecta pública federal investigadas no atienden plenamente a las prácticas de gobernanza y gestión para resultados, de acuerdo a lo entendido por los grupos focales analizados (Relación con Objetivo Específico e)

He. 4. Hay factores limitantes en el contexto de la administración pública brasileña que deben ser tratados, a fin de permitir atender a las demandas de gobernanza y gestión para resultados. (Relación con los objetivos específicos c y d)

He. 5. El conjunto de prácticas de gobernanza y de gestión para resultados presentados por el grupo de especialistas gestores se aproxima más a las buenas prácticas del modelo consolidado que el conjunto de prácticas de gobernanza y de gestión para resultados presentados por los grupos de las organizaciones investigadas. (Relación con los objetivos específicos a, b, c y d)

1.5 Justificativa y relevancia de la investigación

A pesar de que el tema gestión para resultados tiene su origen en los movimientos del gerencialismo de los años 90, en Brasil todavía no está afirmado el uso de buenas prácticas en los organismos públicos. El tema continúa siendo atractivo en investigaciones recientes en Brasil, como demuestran Holanda (2006), Serra (2008), Lemos (2009), Perdicaris (2012), Bechelaine, Silveira y Neves (2012), Pinheiro y Rocha (2012), Kanufre y Rezende (2012), Souza (2006, 2016), Pinheiro (2014), Marin (2016) y Segatto y Abrucio (2017). En estos ejemplos, las investigaciones indican que hay evolución del uso de buenas prácticas en los objetos de estudio (municipalidades, secretarías de educación, gobierno de las provincias, etc.), pero indican que hay espacio para evolución. El tema gobernanza en el sector público es más reciente, en especial en Brasil. Y, por lo tanto, todavía se encuentra en un estado de madurez muy bajo en el sector público brasileño. En la práctica se encuentran islas de excelencia, pero el uso de buenas prácticas de gobernanza y de gestión todavía no es una realidad abarcativa en la administración pública, lo que se agrava por las constantes discontinuidades administrativas causadas por ingerencias políticas.

Es válido aclarar que la intersección entre gestión por resultados y gobernanza no está claramente presente en los modelos y la literatura, ya que se consideran dos áreas distintas. Este estudio propone la conexión entre ellos, debido a la intersección conceptual entre los dos.

Oliveira y Pisa (2015) desarrollaron la propuesta de un Índice de Evaluación de la Gobernanza Pública (IGovP)³ – instrumento de planeamiento del Estado y de control social por el ciudadano, e identificaron, basados en esta propuesta de indicador, el *score* de los entes federados, indicando una sensible diferencia entre los entes en gobernanza, bajo los criterios del IGovP propuesto. No hay estudio similar para gestión para resultados, pero por el análisis de estudios separados de los autores antes citados, las organizaciones difieren entre sí en el grado de implementación e institucionalización de prácticas de gestión para resultados.

³ El IGovP es un índice sintético, formado por la ponderación de otros indicadores, siendo que su construcción prevé la determinación de escala de franjas de resultados, presentado en una disertación de maestría. El índice busca evaluar al ente federado en las dimensiones efectividad, transparencia y accountability, participación, equidad e integridad y está compuesto por el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), acceso a la renta, acceso a informaciones, votos válidos y muchos otros.

Lemos (2009), en su disertación de maestría sobre el tema, concluye que el modelo de gestión para resultados es un instrumento de gestión política y gerencial cuya finalidad es el resultado que el gobierno legítimamente desea alcanzar. Aclara además que la institucionalización de un modelo de gestión orientado a resultados es un proceso que debe ser buscado en forma continua por los países que desean alcanzar resultados de desarrollo. Destaca, además, el papel del liderazgo: “el liderazgo ejecutivo tiene un papel fundamental en el proceso y, solamente con el total compromiso del mismo, la gestión orientada a resultados podrá tener éxito”.

La dependencia del liderazgo para que el uso de buenas prácticas tanto de gobernanza como de gestión para resultados sea exitoso, puede verse comprometida por las características de rotatividad de liderazgo en el sector público, lo que resulta en el fenómeno de discontinuidad administrativa.

La expresión “continuidad y discontinuidad administrativa” se refiere a los dilemas, prácticas y contradicciones que surgen en la Administración Pública, Directa e Indirecta, a cada cambio de gobierno y a cada cambio de dirigentes. Como fenómeno, se manifiesta por las consecuencias organizacionales de completar un sinnúmero de cargos de confianza, explícita o implícitamente disponibles para distribuir en el interior de las organizaciones públicas (SPINK, 1987, p. 57).

Lamentablemente, hay ejemplos de implementaciones exitosas de GpR en instituciones públicas y en gobiernos provinciales y municipales que fueron desactivadas en administraciones posteriores.

Lemos (2009) identificó otras consecuencias nefastas de la discontinuidad administrativa. En estudios de caso observó que, ante los constantes cambios, las reacciones del equipo técnico, compuesta por un cuerpo estable, pasan por etapas de acomodación (obedece ciegamente), nihilismo (hace el mínimo necesario y cuestiona todo) y “fuga creativa” (dibuja realidades alternativas y las coloca en práctica en forma invisible en la organización). Además relaciona la cuestión de la discontinuidad con la cultura organizacional de la institución.

Marin (2016) investigó sistemas de gestión para resultados en el sector público, con enfoque en las intersecciones entre política, gobernanza y desempeño en las intendencias de Río de Janeiro y San Pablo. Fue la primera investigación brasileña identificada dentro de la investigación bibliográfica realizada, que trata la intersección de los temas gobernanza y desempeño. La presente investigación actúa en la perspectiva de intersección y conexión entre los conceptos y modelos.

Lemos (2009, p. 76), en su disertación de maestría sobre el uso de prácticas de gestión para resultados concluye que “queda claro que no hay un modelo patrón a ser adoptado, pues cada país tiene sus peculiaridades y deberá desarrollar su propio modelo”. La presente investigación tiene por objetivo contextualizar las prácticas en la Administración Indirecta Pública Federal, a partir de estudios de casos.

El abordaje de la complejidad que mejor puede informar sobre el proceso de comprensión de la organización pública contemporánea tiene, además, como algunos de sus elementos esenciales, la refutación de las certezas, la superación de las visiones fragmentadas del mundo, el contraste entre la creencia en saberes separados, compartimentados, especializados, fragmentado en disciplinas, y la existencia de problemas pluridisciplinarios, transversales, multidimensionales, globales, etc. (BERGUE, 2011, p. 49)

Conforme Albano (2000), “los trabajos de tesis serán inéditos, originales y personales; cualquiera sea el tema abordado deberá contribuir explícitamente al conocimiento de un área científica”.

En ese sentido, la investigación es original, inédito, No se encontró ningún estudio con el mismo enfoque conforme se discutió anteriormente en la literatura y las investigaciones científicas.

También la presente investigación innova, pues busca consolidar e integrar dos temas tratados por los investigadores y autores como distintos (gobernanza y gestión para resultados), sin embargo interrelacionados tanto conceptualmente como en la práctica, a fin de generar un entendimiento menos fragmentado y más cohesionado, permitiendo más adecuabilidad a la praxis en el contexto de la administración pública brasileña, en respuesta a la demanda impuesta por la sociedad, por el gobierno y por entidades internacionales. La investigación contribuye con una visión integrada y holística de esfuerzos en el sentido de gobernanza corporativa y uso de prácticas de gestión que fortalezcan la gobernanza corporativa, asunto apremiante y actual, pero todavía incipiente en el escenario de la administración pública federal brasileña.

Además, la investigación innova al traer a la investigación varios frameworks de mercado alineados a las recién publicadas normativas de gobernanza para la administración pública federal brasileña.

1.6 Estructuración del trabajo

Esta tesis está organizada en ocho capítulos:

El Capítulo 1 – Introducción - comprende la presentación del trabajo, la definición del problema, los presupuestos y los objetivos; además, destaca la justificativa del tema propuesto, la contribución teórica, la adecuación al programa, el objetivo del trabajo, el alcance y las limitaciones y la estructura del documento.

En el Capítulo 2 – Metodología de la Investigación - se presenta la metodología usada en el abordaje del trabajo, así como las técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos.

En el Capítulo 3 – Fundamentación teórica, se hace una lista de las bases teóricas (estado del arte) relativas a las áreas del tema de investigación. En ellas, se abordan, por ítems, asuntos como el PPA y las leyes presupuestarias, que son los instrumentos de materialización de los programas y acciones que el gobierno federal debe emprender, aspectos de la administración pública, ciclo de gestión, neoconstitucionalismo, que son conocimientos de base para la presente tesis. Adicionalmente, se presentan los temas gobernanza y gestión para resultados y los frameworks y modelos que los implementan en el mundo real, que son parte de la columna vertebral del conocimiento de la presente investigación.

El Capítulo 4 presenta los análisis de las recolecciones de datos realizadas en los frameworks y modelos de mercado (primer análisis) y en las percepciones de un grupo focal de especialistas (segundo análisis). Con esos análisis se consolidaron las prácticas en referenciales de prácticas de gobernanza y gestión para resultados.

El Capítulo 5 se dedica a describir y analizar los estudios de caso realizados en tres instituciones de la administración pública federal (Inep, Anac y Anatel), que sirvieron para comparación con el modelo referencial, así como para identificar las percepciones de prácticas en estas instituciones, el grado de implementación y la percepción de factores limitantes que perjudican el uso de estas prácticas en la administración pública.

El Capítulo 6 hace un análisis cruzado en los tres estudios de caso.

El Capítulo 7 registra las consolidaciones de los factores limitantes y de las prácticas de gobernanza y gestión para resultados, ordenadas por frecuencia en los modelos (frameworks) y en las percepciones de los seis grupos focales realizados. El análisis consolidado cruzado de dichos resultados y cuantificados permitió una proposición final de un conjunto de prácticas integradas de gobernanza y gestión para resultados para la administración pública, a ser validada posteriormente.

En el Capítulo 8 se presentan las conclusiones, sugerencias y recomendaciones de la presente investigación.

En los anexos se presentan las referencias, los apéndices y los anexos. Debido al volumen de los datos relevados, las transcripciones y demás registros de los grupos focales están registradas en el Volumen II de esta tesis.

2 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es del tipo descriptiva. Según Ynoub (2007), este tipo de investigación se propone describir el comportamiento de variables y/o identificar tipos de características resultantes de la combinación de un conjunto de estas variables.

Como método, se utilizaron estudios de caso. De acuerdo a Yin (2010), no hay fórmula, pero la elección del método depende, en gran parte, de las cuestiones de la investigación. Cuanto más las cuestiones buscan explicar el “cómo” y “por qué” de algún fenómeno social, más relevante será el método de estudio de caso.

Para el autor, el estudio de caso es el método preferido cuando:

- a) Se proponen las cuestiones “cómo” o “por qué”;
- b) El investigador tiene poco control sobre los eventos;
- c) El enfoque está sobre un fenómeno contemporáneo en el contexto de la vida real.

En resumen, el método del estudio de caso permite que los investigadores retengan las características holísticas y significativas de los eventos de la vida real – como los ciclos individuales de la vida, el comportamiento de los pequeños grupos, los procesos organizacionales y administrativos, el cambio de vecindario, el desempeño escolar, las relaciones internacionales y la maduración de las industrias (YIN, 2010).

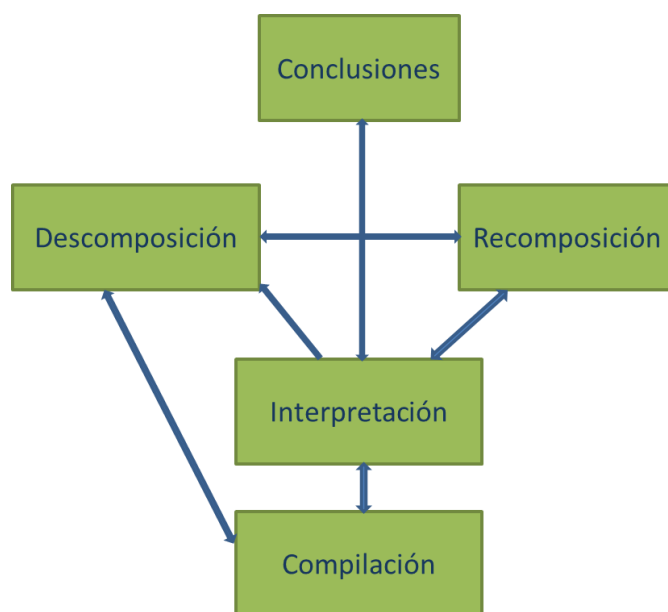
De acuerdo a Yin (2011) dos de las características de la investigación cualitativa es representar el punto de vista y perspectiva de personas, así como promover insights de conceptos existentes o emergentes que pueden explicar comportamientos.

Gibbs (2009) afirma que los investigadores cualitativos están interesados en tener acceso a experiencias, interacciones y documentos en su contexto natural, y de una forma que dé espacio a sus particularidades y a los materiales en los cuales son estudiados. La investigación cualitativa parte de la idea de que los métodos y la teoría deben ser adecuados a aquello que se estudia, por lo tanto, toma muy en serio el contexto y los casos para entender una cuestión de estudio.

En conclusión, el estudio de caso se demostró como el método más adecuado a la investigación en cuestión.

De acuerdo a Yin (2011) la parte analítica de la investigación cualitativa tiene cinco etapas: 1- compilación, 2 – descomposición, 3 – recomposición, 4 – interpretación y 5 – conclusión. Dichas etapas no corren en sentido lineal, en realidad las etapas van y vuelven, de acuerdo al gráfico a continuación:

Figura 4 – Cinco etapas de análisis e sus interacciones



Fuente: Yin (2011). Traducción de la autora.

La descomposición y la recomposición es cuando ocurre la codificación y la categorización. De acuerdo a Gibbs (2009), entre una serie de ejemplos de lo que se pueden codificar tenemos: a) estrategias, prácticas o tácticas – actividades apuntando a algún objetivo y b) condiciones o limitaciones – el trayecto o la causa de eventos o acciones y cosas que limitan el comportamiento o las acciones.

Para el trabajo se utilizaron técnicas de codificación en la búsqueda de estandarización de prácticas citadas en los varios grupos focales, así como a través del análisis del texto de las discusiones. Además, la codificación se usó para estandarización de prácticas citadas en los varios frameworks estudiados y en los factores limitantes indicados por los participantes de los grupos focales.

Según Bardin (2011), tratar el material es codificarlo. La codificación corresponde a una transformación – efectuada según reglas precisas – de los datos

brutos del texto, transformación esta que, por recorte, agregado o enumeración, permite alcanzar una representación de contenido o de su expresión; susceptible de aclarar al analista acerca de las características del texto, que pueden servir de índices. En la codificación, los datos brutos son transformados sistemáticamente y agregados en unidades que describen características pertinentes del contenido con exactitud.

La organización de la codificación comprende tres elecciones: el recorte (elección de las unidades); la enumeración (elección de las reglas de conteo) y la clasificación y agregado (elección de las categorías).

Los frameworks analizados indican las prácticas, muchas veces denominados indicios, indicadores o principios. Esas fueron las unidades de contexto, que según Bardin (2011) es la unidad que sirve de comprensión para codificar la unidad de registro y corresponde al seguimiento del mensaje para entender la significación exacta de la unidad de registro. Son consideradas citaciones por Atlas TI.

Además de los frameworks, también se usaron las percepciones de empleados públicos en cuanto a las prácticas relevantes de Gobernanza y Gestión para resultados, durante la realización de los grupos focales.

Las unidades de registro, según Bardin (2011), son unidades de significación codificada y corresponden al contenido considerado unidad de base, considerando una futura categorización. La codificación fue realizada por el agregado de citas con el mismo contenido semántico. Por lo tanto, las unidades de registro son las prácticas codificadas por la investigadora.

El análisis se realizó en partes: frameworks de gobernanza, grupo focal de especialistas, grupos focales de los tres casos investigados. El análisis sigue el modelo conceptual presentado por Bardin (2011), figura 5.

Al final del trabajo se hizo la categorización. Conforme Bardin (2011) la categorización es una operación de clasificación de elementos constitutivos de un conjunto por diferenciación y, a continuación, por reagrupamiento según el género (analogía) con los criterios previamente definidos. Las categorías son partidas o clases, las cuales reúnen un grupo de elementos bajo un título genérico, agrupación que se efectúa en razón de las características comunes de estos elementos. El criterio de categorización puede ser semántico (por ejemplo, todos los temas que significan la ansiedad quedan agrupados en la categoría "ansiedad"), sintáctico (los verbos, los adjetivos), léxico (clasificación de las palabras según su sentido, con emparejamiento de sinónimos y de los sentidos cercanos) y expresivo (por ejemplo, categorías que

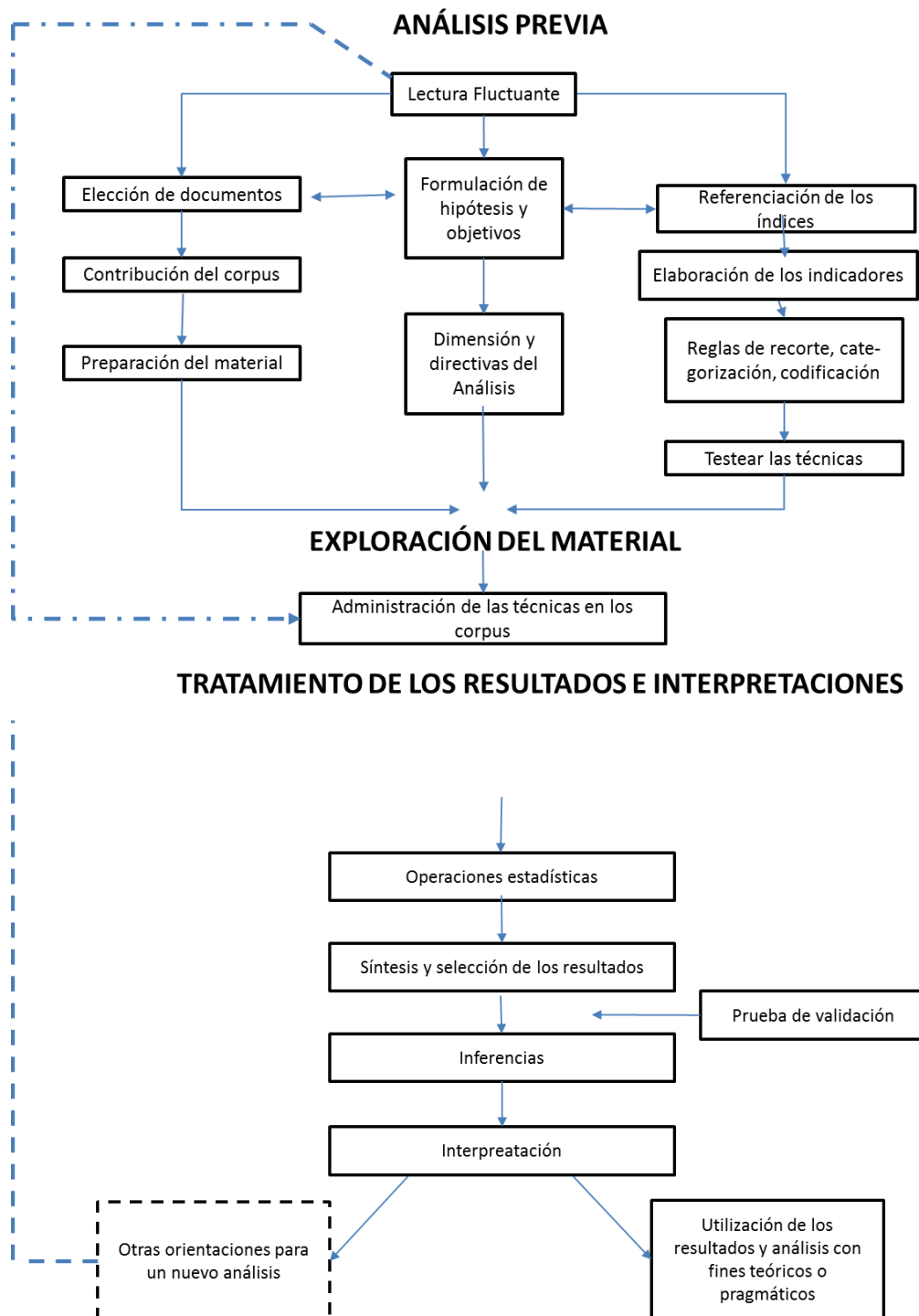
clasifican las diversas perturbaciones del lenguaje). Las buenas categorías deben tener las cualidades:

- La exclusión mutua - cada elemento no puede existir en más de una división.
- La homogeneidad - Un solo principio debe gobernar la categorización.
- La pertinencia - Cuando pertenece al marco teórico de la investigación
- Objetividad y fidelidad - Desde el inicio del análisis, estos principios son muy importantes. Las diferentes partes de un mismo material, al que se aplica la misma cuadrícula categorial, deben codificarse de la misma manera, incluso cuando se somete a varios análisis. Las distorsiones debidas a la subjetividad de los codificadores ya la variación de los juicios no ocurren si la elección y la definición de las categorías están bien establecidas.

- Productividad - calidad pragmática. Un conjunto de categorías es productivo si proporciona resultados fértiles en índices de inferencias, en hipótesis nuevas y en datos exactos.

El análisis se hizo de forma cuantitativa. En este sentido la presente investigación es calificada como cualitativa, cuantitativa, exploratoria y descriptiva

Figura 5 – Desarrollo de un análisis de contenido



Fuente: Bardin (2011).

Para auxiliar a las investigaciones cualitativas, Yin (2011) cita herramientas Computer Assisted Data Analysis (CAQDAS) tales como Atlas ti, MAXqda y NVivo. Para esta investigación se utilizó Atlas Ti, que ayudó en la organización, categorización

y análisis. Adicionalmente se utilizó Mendeley para organizar los artículos y demás materiales digitales de lectura.

Yin (2010) aclara que el “caso” de un estudio puede ser un individuo, un grupo de personas, organizaciones, sociedades e incluso unidades menos concretas como relaciones, decisiones, proyectos, comunidades. Para la investigación se estudiaron tres estudios de caso, autarquías federales, utilizando investigación cualitativa. Mientras tanto, basado en el concepto del autor, se puede considerar un cuarto caso, el grupo focal realizado con especialistas, con el propósito de tener una percepción de las prácticas de gobernanza, prácticas de gestión para resultados y factores limitantes del uso de dichas prácticas en la administración pública en la visión de este grupo.

Como principales métodos de recolección en los casos estudiados, se utilizaron grupos focales (dos grupos focales para cada estudio de caso, uno de empleados del área fin y otro de empleados del área media, y un grupo focal de especialistas) y una investigación en el google docs (*survey*) post grupo focal para los participantes, para análisis de la percepción del grado de implementación. Además, se utilizaron informaciones y documentos disponibles en sitios, acceso a informaciones del PPA y Leyes Presupuestarias, Informes de Gestión de los organismos analizados, resultado del relevamiento integrado de gobernanza y gestión del TCU documentos y entrevistas puntuales.

De acuerdo a Krueger (1994), las características del grupo focal son: compromiso de personas, reuniones en serie, homogeneidad de los participantes en cuanto a los aspectos de interés de la investigación, generación de datos, naturaleza cualitativa y discusión enfocada en un tópico determinado por el propósito de la investigación.

Según Bandera-de-Melo e Silva (2010) el uso del grupo focal es particularmente apropiado cuando el objetivo es explicar cómo las personas consideran una experiencia, una idea o un evento, puesto que la discusión durante las reuniones es efectiva en suministrar informaciones sobre lo que las personas piensan o sienten o, aún, sobre la forma cómo actúan.

Los grupos focales pueden servir a diversos propósitos. Según Fern (2001) hay dos orientaciones: la primera apunta a la confirmación de hipótesis y la evaluación de la teoría, más comúnmente utilizada por académicos. Y la segunda está dirigida a las aplicaciones prácticas, o sea, al uso de hallazgos en contextos particulares. Las dos orientaciones pueden estar combinadas en tres modalidades de grupos focales: exploratorios, clínicos y vivenciales.

Bauer y Gaskell (2002) evalúan que, para el mismo número de entrevistados, el grupo focal es más eficaz, y enumeran las siguientes ventajas asociadas al empleo de la técnica: a) suministra criterios sobre el acuerdo emergente y la manera cómo las personas manejan las divergencias; b) en una sesión grupal, el investigador/moderador puede explorar metáforas e imágenes y emplear estímulos de tipo proyectivo; c) la distribución y el contraste de experiencias construyen un cuadro de intereses y preocupaciones comunes, en determinados casos vividos por todos, que raramente son articulados por un único individuo.

Como cualquier técnica, los grupos focales poseen ventajas y desventajas. Según Barbour (2009), además de proporcionar resultados, los grupos focales permiten *insights*, resultantes de las discusiones e interacciones entre los grupos. La autora cita a David Morgan que informa que los grupos focales son útiles cuando se trata de investigar lo que los participantes piensan, pero ellos son excelentes en desvendar porqué los participantes piensan como piensan.

Con relación a las entrevistas individuales, la ventaja del grupo focal es la posibilidad de observar la interacción de las personas alrededor del tema propuesto, evidenciándose las similitudes y las diferencias en las opiniones y experiencias. La entrevista individual, por otra parte, posibilita un control mayor del investigador y es particularmente útil cuando la cantidad de información que el informante tiene para compartir es muy grande.

Godoi, Bandera-de-Melo y Silva (2010) enumeran como ventajas del grupo focal: permite recolectar datos en corto espacio de tiempo y en cantidad adecuada, propicia riqueza y flexibilidad en la recolección de datos, en general no disponible cuando se aplica un instrumento individualmente (entrevistas individuales) y promueve ganar en espontaneidad por la interacción entre los participantes. Por otro lado, ofrece dificultad y esfuerzo en la preparación, planeamiento y designación de las personas, resulta en menor cantidad de información individual (por persona) que se lograría en el caso de entrevista individual.

Para Barbour (2009), el grupo focal muchas veces es denominado entrevista de grupo, entrevista de grupo focal y discusiones de grupo focal de forma intercambiable. Para la autora, la técnica de grupo focal va más allá de la entrevista colectiva pues busca lograr interacción y discusión de grupo. Y para ello, prevé habilidades del investigador para conducir, estimular y permitir las interacciones de los grupos. El grupo focal puede ser usado para comprender las diferentes percepciones y actitudes acerca de un hecho, práctica, producto o servicio.

Los grupos focales no se definieron en forma aleatoria. Pretendían buscar percepción sobre el tema de investigación en grupos de especialistas, así como buscaban entender en el contexto de tres estudios de caso, la visión que participantes de grupos focales tenían a respecto de los conceptos y de las buenas prácticas de gobernanza, gestión para resultados y factores limitantes y cómo veían su implementación dentro de sus instituciones. Las tres instituciones también fueron elegidas primeramente por la accesibilidad presentada por sus directores y también por ser autarquías y traer, bajo algún aspecto, similitud organizacional, por ser autarquías vinculadas a ministerios. Sin embargo, reservan sustantivas diferencias, según lo presentaremos posteriormente.

La realización de grupos focales es bastante rica, productiva y estimulante. En todos los casos, los participantes estuvieron interesados en poder participar, discutían con entusiasmo las prácticas que consideran relevantes para mejorar la calidad del servicio público y el accountability para los ciudadanos y salían de los encuentros bastantes animados con la posibilidad de caminar rumbo al uso de mejores prácticas, visto que siempre hay oportunidad de mejorías.

Sin embargo, el proceso para la realización de un grupo focal es largo, visto que se compone de varias actividades o etapas tales como, explicar el proyecto de investigación a un interlocutor, sensibilizar dirigentes, lograr autorización para realización del grupo focal, realizar la invitación para potenciales participantes, realizar la planificación detallada del grupo focal, planear y organizar logística para su realización, realizar el grupo focal (que envuelve una buena facilitación y recolección de las informaciones con registros fotográficos, grabaciones, etc.), y transcripción posterior.

En cuanto al número de participantes para un grupo focal, no hay cantidad universalmente aceptada.

No hay acuerdo en cuanto al número de participantes para un grupo focal. Algunos autores dicen que ese número, por grupo, debe ser de 6 a 15 personas (CHIESA; CIAMPONE, 1999; PEREIRA et al., 1999; SENA; DUARTE, 1999). Otros autores son más cautelosos en cuanto al número elevado de participantes por grupo, apuntando, entre otros problemas, la dificultad de garantizar que todos tengan la oportunidad de hablar, sin que la discusión se vuelva excesivamente directiva (DEBUS, 1988; ROSO, 1997). Esos autores indican de 8 a 10 participantes por grupo, siendo ideal un número de 5 a 7 integrantes en cada grupo focal (KIND, 2004, p. 128).

Los grupos focales fueron pensados para ser realizados con, por lo menos, 8 participantes, y quizá por eso en la gran mayoría, los grupos fueron armados exactamente con ese número de participantes, debido al conocimiento de esta premisa. En algunos grupos aparecían más de 8 participantes, pero salían antes, cuando

observaban el quórum mínimo establecido (en el Grupo focal del área medio del INEP y en el grupo focal del área fin de la ANAC ocurrió eso). Las transcripciones de los grupos focales se encuentran en el Documento Anexo de la Tesis – Documento 2 – Transcripciones e informes de grupo focales y formularios de investigación. Debido a la falta de agenda de los integrantes del área fin de ANATEL, después de sucesivas tentativas de realización de grupo focal, en un período de más de 3 meses, dicho relevamiento ha sido excluido del trabajo.

Cuadro 7 – Grupos focales realizados

Grupo Focal	Participantes	Fecha de Realización	Lugar de realización
Especialistas área pública	12	04-08 – mañana	ENAP
INEP – Área Medio	8	01-09 – mañana	INEP
INEP – Área FIN	8	15-09 – mañana	INEP
ANAC – Área FIN	8	20-10 – mañana	ANAC
ANAC – Área Medio	8	20-10 – tarde	ANAC
ANATEL – Área Medio	9	22-11 – mañana	ANATEL

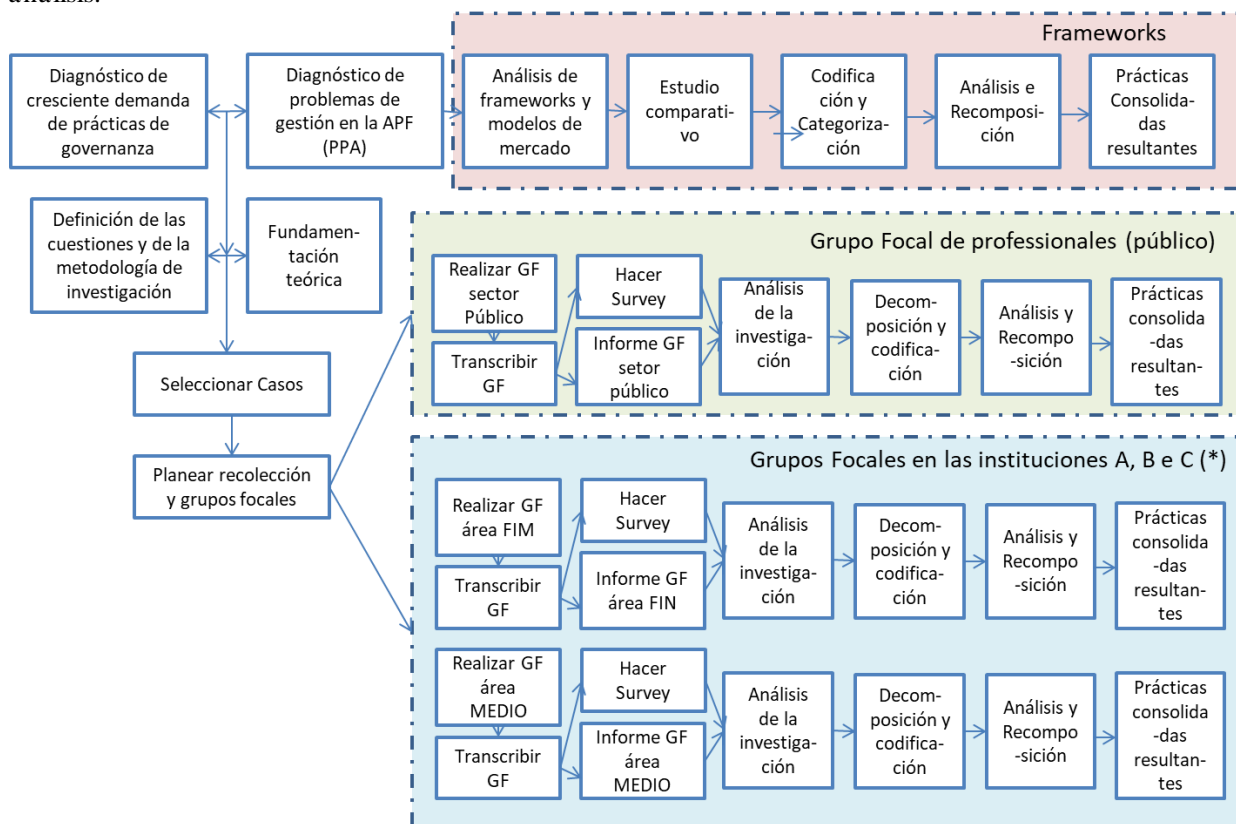
Fuente: elaborado por la autora.

Corresponde destacar que el grupo focal pasa a ser una unidad y no los individuos que participan de él. El resultado final es un reflejo de las interacciones, discusiones, convergencias y divergencias surgidas durante la sesión.

El trabajo trató de recolectar y analizar las prácticas de gobernanza y de gestión para resultados, bien como los factores limitantes de su adopción en la administración pública federal. Adicionalmente a los grupos focales, se realizaron *surveys* (investigaciones) para identificar hasta qué punto las prácticas listadas por ellos como importantes eran implementadas en el contexto de su organización. También se apuntaron algunos factores propulsores dentro de la investigación posgrupo focal. De acuerdo a lo informado anteriormente, se utilizaron otras fuentes de información complementarias.

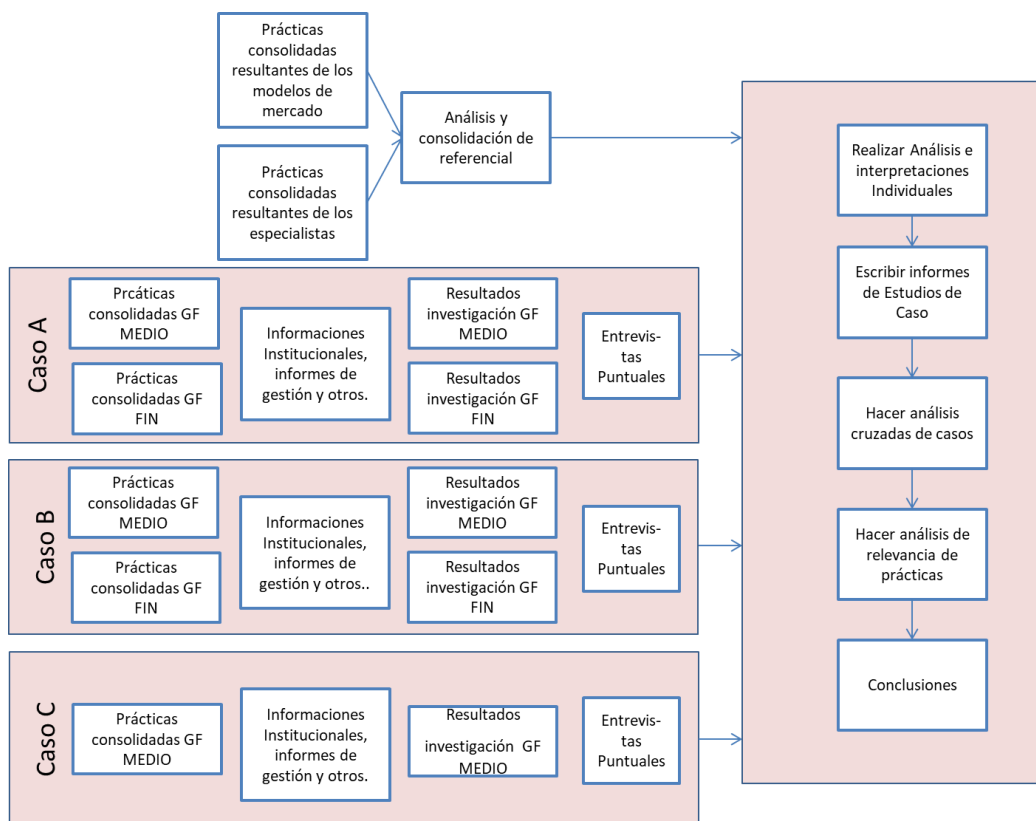
El proyecto de investigación seguido se puede resumir en las figuras 6 y 7.

Figura 6 – Método científico – parte I – desde el diagnóstico hasta el primer análisis.



Fuente: elaborada por la autora, inspirado en Yin (2011). (*) Institución C – Solo GF área Medio.

Figura 7 – Método científico – Parte II - Actividades de análisis y conclusión de la investigación.



Fuente: elaborada por la autora, inspirado en Yin (2011).

Para esta investigación se realizaron estudios de casos múltiples, así considerados como estudios de caso, tres entidades investigadas. Adicionalmente, según definición de Yin (2010), que considera que un grupo puede ser considerado un estudio de caso, se consideró como estudio de caso a los fines de comparación de prácticas, el grupo focal compuesto por especialistas.

Se dio una atención especial a la preparación del guión de grupo focal, cuando de la realización del primero, con los empleados públicos de gestión, realizado en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). El trabajo se realizó con a ayuda de Tatianne Oliveira, que revisó, cuestionó y contribuyó con la revisión del guión hasta que la propuesta final se tornase más fluida y simplificada.

Tras la realización del primer grupo focal, se necesitaron ajustes y el guión pudo ser replicado en los grupos focales siguientes, con éxito.

En el presente trabajo, los grupos focales fueron planeados en dos etapas: la primera permitía que cada participante se manifestase individualmente con relación a contestar las siguientes cuestiones:

- a) ¿Qué conocés o entendés por gobernanza (corporativa)?
- b) ¿Qué conocés o entendés por gestión para resultados?
- c) ¿Para ti, esos temas son correlatos o son independientes?
- d) En tu visión, ¿Cuáles son las prácticas que caracterizan una buena gobernanza?
- e) En tu visión, ¿Cuáles son las prácticas que caracterizan una buena gestión para resultados?
- f) En tu visión, ¿Cuáles son los factores limitantes que impiden o dificultan que la Administración Pública en general y, en particular la de tu institución, implemente las buenas prácticas de gobernanza o de gestión para resultados?

Para las cuestiones “d”, “e” y “f” los participantes utilizaban tarjetas, que eran fijadas en la pared por una asistente de la investigadora y facilitadora. En la segunda etapa, la etapa de discusión, estaba previsto, intencionalmente, provocar la interacción y discusión de los participantes, trabajando sobre los resultados logrados de las cuestiones “d”, “e” y “f”. A pesar de que los grupos eran homogéneos, cada uno traía experiencias o percepciones diferentes que enriquecía el diálogo y las discusiones. De las discusiones se lograban las convergencias y también las divergencias sobre las prácticas y los factores limitantes. Dicho hecho coincide con Barbour (2009), que nos

recuerda que grupos focales deben ser homogéneos en términos de contexto de vida, pero no de actitudes.

Según lo que sugiere Wilkinson (1999), durante las discusiones en grupos focales típicamente “se establece el sentido colectivo, se negocian los significados, y se elaboran las identidades por los procesos de interacción social entre las personas”.

Realmente, al final de los grupos focales, se observaron altas tasas de acuerdo y convergencia. De acuerdo a Barbour (2009), que los grupos focales graviten en torno de la producción de un acuerdo es irrelevante, si el foco de la investigación está en el proceso de llegarse al acuerdo, que es cuando los grupos focales son más fructíferos. Para los grupos focales, las divergencias también tuvieron gran interés por propiciar *insights* interesantes, o por posibilitar la creación de comparaciones.

Como todos los grupos fueron grabadas y transcritas, todas las discusiones, convergencias y divergencias fueron capturadas y sirvieron como material de análisis para las conclusiones de ese trabajo.

Barbour (2009) informa que a pesar de estar colocadas en lados opuestos de la división positivista-interpretativista/constructivista, varios investigadores han defendido que los grupos focales y los relevamientos por cuestionarios son métodos complementarios útiles y no deberían ser vistos como abordajes mutuamente excluyentes. La presente investigación utilizó esa perspectiva, puesto que, después de cada grupo focal, los participantes contestaban a un cuestionario online donde informaban, de acuerdo a su propia visión, cuáles eran los factores propulsores de uso de prácticas de gobernanza y gestión para resultados en la Administración Pública federal, además de indicar, también en su percepción, el nivel de implementación de dichas prácticas (indicadas por ellos en el grupo focal) en su institución (INEP, ANAC y ANATEL). Esta etapa de investigación (*survey*) posterior, con el objetivo de entender el nivel de implementación de las prácticas en los organismos investigados, compone la etapa 3 y da continuidad al trabajo del grupo focal.

A fin de entender la relevancia de las prácticas indicadas en los frameworks y por los grupos focales, se utilizaron frecuencias y densidad. La frecuencia, según Bardin (2011), corresponde al postulado (válido para ciertos casos y otros no): la importancia de una unidad de registro aumenta con la frecuencia con que aparece. Ya densidad indica en cuántos frameworks la práctica aparece. Se utilizó este término por ser utilizado en el Atlas TI. Para Bardin (2011), sería intensidad, o número de veces que la citación (o en el caso la práctica codificada) aparece en varias partes.

La densidad aquí es una forma de evaluar la frecuencia de la práctica en los diversos frameworks; indicando relevancia, juntamente con suma. Las densidades, por ejemplo, ayudan a atender el grado de convergencia entre los modelos. La convergencia, por otra parte, indica estandarización, o entendimiento cercano a los frameworks a respeto de las prácticas que lo componen.

3 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

3.1 EL PPA Y OTRAS LEYES PRESUPUESTARIAS

Según Nóbrega (2016), la decisión de dónde y cómo utilizar el recurso público, oriundo de las tributaciones diversas que la sociedad paga, debiera ser la tarea más importante del Poder Ejecutivo y del Parlamento. Esa práctica nació de los cuatro grandes momentos institucionales de la civilización occidental: la Carta Magna (1215), la Revolución Gloriosa (1688) – ambos en Inglaterra –, la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789).

Para Nóbrega (2016) en Brasil, heredero de la cultura patrimonialista portuguesa, el presupuesto continúa a ser tratado en forma descuidada. Ver las “pautas-bomba” que pueden reventar las finanzas públicas. El autor recuerda que la corrupción invadió el Presupuesto en las estafas investigadas por las CPIs de los Enanos del Presupuesto (1993) y de los Sanguijuelas, en 2006. Nóbrega recuerda, además, que en Inglaterra, la propuesta presupuestaria trae consigo amplia discusión. En su entrega formal, el Ministro de la Hacienda va a pie de su residencia oficial en Downing Street hasta el Parlamento, seguido por los periodistas. Ese ritual materializa la importancia del asunto para el Reino Unido.

En Brasil, el presupuesto y la prestación de cuentas no parecen tener la misma importancia para el Parlamento. Ilustra ese desinterés el uso del dinero público realizado recientemente en Brasil. La Cámara de Diputados aprobó, en agosto de 2015, las prestaciones de cuentas del gobierno del ex presidente Itamar Franco, de Fernando Henrique Cardoso y dos de Luiz Inácio Lula da Silva. Cada una de ellas corresponde a un mandato de gobierno, o sea, 4 años. Había, en esa época, otros 12 procesos parados desde la época del ex presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), en diferentes etapas de tramitación en el Congreso Nacional. Dichas jornadas de análisis de

prestación de cuentas atrasadas tuvieron una motivación política y no se trataban, de hecho, de interés en analizar la buena gestión del dinero público.

El presupuesto público es objeto de interés social, por retractar lo que el Estado hará a favor de toda la colectividad; de interés del Parlamento, que es responsable por el conjunto de acciones que aprueba y sobre las cuales debe ejercer control; y de interés de la Administración (Poder Ejecutivo), que realizará el conjunto de acciones aprobadas, desde la regular recaudación de todos los ingresos, hasta la legítima contratación de cada gasto (SILVA, 2006).

Según Cardoso et al (2015b, pag. 116), “la opción por reflejar sobre PPA, LDO y LOA a la luz del planeamiento, de la gestión, del presupuesto y del control se justifica porque los tres instrumentos dialogan con los cuatro institutos citados – el planeamiento, la gestión, el presupuesto y el control”.

La Constitución Federal trae dispositivos legales relativos al planeamiento y al presupuesto en Brasil: “Art. 21 – Corresponde a la Unión: IX – Elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social” (BRASIL, 1988).

La sección II – De los Presupuestos – de la Constitución Federal, establece importantes dispositivos que reflejan cómo los planes deberán constar en las leyes presupuestarias, que son el plano plurianual, las directrices presupuestarias y los presupuestos anuales, de conformidad con el artículo 165. En el párrafo 9º del artículo 165 establece que:

§ 9º Corresponde a la ley complementaria:

I - disponer sobre el ejercicio financiero, la vigencia, los plazos, la elaboración y la organización del plano plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y de la ley presupuestaria anual;

II - establecer normas de gestión financiera y patrimonial de la administración directa e indirecta, bien como condiciones para la institución y funcionamiento de fondos (Brasil, 1988, p. 1).

Corresponde destacar que el párrafo 9º, que establece la necesidad de edición de Ley Complementaria, no logró éxito hasta hoy. El PL 135/1996 tramita en la Cámara de Diputados hace 20 años. De autoría de la Comisión Mixta de Planes, Presupuesto Público y Fiscalización, aún espera para Pauta en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC).

En Brasil, la acción se materializa en las leyes presupuestarias: PPA, LDO y LOA. Conocer su estructura es fundamental para un análisis del planeamiento y la ejecución presupuestaria. El PPA crea perspectiva sobre la acción pública, nos permite

ver el planeamiento y las prioridades del gobierno, pero también nortean la realización de la LDO y de los presupuestos anuales. La estructura del PPA es tema relevante para la investigación, pues puede facilitar o perjudicar la transparencia, el alineamiento del presupuesto con el plan y prioridades del gobierno y también el monitoreo y la evaluación. Adicionalmente, el PPA y LOAs de los estudios de caso son importantes fuentes de consulta y análisis para la realización de la presente investigación.

[...] la intención del constituyente fue establecer un proceso de planeamiento en el cual el PPA daría los grandes rumbos de las políticas públicas, con la inversiones prioritarias y estableciendo metas cualitativas y cuantitativas. Correspondería a la LDO desdoblar las metas del PPA, año tras año, colocándolas en los modelos compatibles con la realidad social y estableciendo las prioridades para el presupuesto del ejercicio siguiente. La LOA, por otra parte, sería la ejecución práctica de aquellas prioridades. (SOUSA, 2008, p. 7).

De hecho, el PPA es el instrumento presupuestario de más largo plazo, pero puede ser confeccionado y alineado a los planes nacionales de mayor larga duración, como, por ejemplo, el Plan Nacional de la Educación, con horizonte de 10 años.

El marco regulatorio relacionado al proceso de elaboración del Proyecto de Ley Presupuestaria Anual (PLOA) es bastante amplio, comprendiendo artículos de la Constitución Federal de 1988, algunos de los cuales se listaron anteriormente, pero también de la Ley 4.320/1964, de la Ley 101/2000, Ley de Responsabilidad Fiscal (LFR), y de las propias leyes presupuestarias, en especial la LDO, que completa las omisiones provenientes de la no edición de la Ley Complementaria indicada en la Constitución.

Corresponde resaltar que el primer PPA Brasil, en su plenitud, fue el del período 1996-1999 denominado “Programa Brasil en Acción”. El PPA fue implementado en el modelo programa, de acuerdo a lo establecido en la Constitución. Fue publicado el decreto N° 2.829, de 29 de octubre de 1998, que establece el contenido y forma del PPA. Dicho decreto prevalece hasta hoy. En el segundo mandato, el PPA sufrió mejorías. De allá para acá, los PPAs, las LDOs y los LOAs han sufrido mejorías que facilitan no solo el planeamiento, sino también su seguimiento e implementación, dando más flexibilidad, pero todos preservaron la estructura inicial de programa-presupuesto.

Ya el PPA 2012-2015 sufrió significativos cambios con relación a sus antecesores. Navarro, Santos y Franke (2012) analizan que el gobierno federal presentó un nuevo modelo de planeamiento gubernamental por medio del Plan Plurianual (PPA) 2012-2015 a partir de las experiencias recientes bien sucedidas en la formulación e implementación de políticas, en especial el Programa Bolsa Familia (PBF), el Programa

de Aceleración del Crecimiento (PAC) y el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). Para los autores, el PPA 2012-2015 surge, principalmente, de la fragilidad de la estructura anterior de revelar diversos aspectos propios del planeamiento, hecho que creaba dificultades adicionales para que el instrumento cumpliera la función de organizar, orientar y viabilizar la acción gubernamental, con el objetivo de cumplir los objetivos fundamentales de la República. Los autores aclaran que el PPA en el modelo anterior redujo su valor como instrumento de planeamiento y de gestión, y comentan que, en lo referente a la gestión, hubo falencia del Sistema de Informaciones Gerenciales de Planeamiento (SIGPlan), como herramienta de apoyo a la decisión. Los autores sostienen que la concepción de programa es consecuencia de un modelo gerencialista. Para él, el PPA perdió fuerza como instrumento de planeamiento.

La Constitución no contempla el principio de equilibrio presupuestario. Y no lo contempla para no tornar inviable la promoción del desarrollo, objetivo de la República fijado en su Artículo 3º, II. La implementación de políticas públicas exige, a veces, la contención de gastos; otras veces, genera déficit presupuestario. No se puede restringir la actuación del Estado exclusivamente para la obtención de un presupuesto equilibrado, en los moldes liberales, incluso en detrimento de inversiones en el área social, que es lo que hace la LRF. (Bercovici, 2015, p. 32).

Dar un enfoque menos gerencialista (que muchos de los investigadores que propusieron alteraciones en el PPA 2012-2015 refutan como parte del modelo neoliberal) y menos fiscal, o, en las palabras de Couto (2014, p. 124), el PPA 2012-2015 pretendió la “superación de la perspectiva del fiscalismo gerencial”, pareció ser el mote principal del nuevo modelo propuesto por los investigadores que sostuvieron los cambios en la estructura del PPA. Según lo ya mencionado, es innegable que el PPA propuesto se distanció de la administración para resultados, de la búsqueda por la eficiencia y, en último análisis, del gerencialismo, por considerarlos compatibles con la ideología y momento histórico del pasado.

[...] se argumenta que la ideología dominante en aquella época influyó en la organización de un instrumento de planeamiento dirigido para controlar las acciones (programa como centro de costos) considerando la reducción de los costos públicos. O sea, a pesar de las demás motivaciones del instrumento, la búsqueda por la eficiencia polarizó de tal manera el debate que el PPA perdió fuerza como instrumento de planeamiento. (SANTOS; FRANKE, 2012, p. 27).

Mientras tanto, la práctica de falta de control fiscal resultó en problemas, no solo en el plano federal, sino también en los niveles provincial y municipal. Conforme el

Ministro del TCU, Augusto Nardes, en entrevista concedida en el Seminario de Gobernanza Pública⁴, realizado en Espíritu Santo en noviembre de 2016, el 80% de los municipios brasileños estaban quebrados en aquella época y el 14% de las Provincias no tenían dinero para pagar sus nóminas.

Según Navarro, Santos y Franke (2012), la elección de utilización del incrementalismo-lógico en detrimento de la escuela del racional-comprensivo evidencia la óptica de concepción del PPA 2012-2015, en las políticas públicas. Lo racional enfatiza la técnica, esta teoría privilegia la certeza, supone que el decisor posee conocimiento completo y detallado de las consecuencias de la decisión. Ya el incrementalismo privilegia los elementos de la decisión, el aprendizaje y el ajuste de los fines y de los medios. El incrementalismo tiene la ventaja de permitir el ajuste mutuo y continuo entre posiciones diferenciadas, asegurando el ideal del pluralismo. Pero tiene la desventaja de proporcionar pretextos para que los gestores se queden en sus posiciones protegidas, conservadoras. La visión de enfoque en las elecciones políticas y en el aprendizaje durante la implementación, explica, en parte, el enfoque en la implementación y no en la gestión.

La gestión del PPA no parece ser objeto de acuerdo, en cuanto a su naturaleza. En regla, ella es concebida a partir de las actividades de monitoreo, evaluación y revisión, como si estas actividades, una vez integradas y muy bien realizadas, fuesen suficientes para ampliar la capacidad del Estado para hacer. Este abordaje privilegia el enfoque en el flujo y en el sistema de informaciones, en la responsabilización y en los métodos y técnicas de evaluación, además del (re)diseño de los programas. Otro abordaje posible sería comprender la gestión como un conjunto de actividades cuyo objetivo es garantizar las condiciones materiales e institucionales para la ejecución del plan. Se trata de una lectura que resalta la creación de instrumentos o el tratamiento de informaciones, sin los límites de las categorías formales del PPA. Significa extrapolar los límites burocráticos del PPA y actuar más allá de sus fronteras, construyendo condiciones institucionales para viabilizar el gasto público, considerando el conjunto de normas y prácticas que impiden la ejecución, aunque formalmente utilizando su estructura para crear agendas capaces de contribuir para alcanzar las metas (SANTOS; VENTURA; NETO, 2014, p. 64).

Al fundamentar la elección de los cambios en el PPA 2012-2015, sus propositores trajeron prácticas extremadamente relevantes como el incrementalismo, la participación de la sociedad, la flexibilidad en la revisión de los planes, la multisectorialidad y la implementación de políticas transversales. Sin embargo, dejaron

⁴ Entrevista obtenida en Youtube, disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=LC9Y8knq49I>>. Acceso en: abr. 2018.

atrás otras prácticas importantes, en especial la capacidad de monitoreo y la evaluación. Para la efectividad de un gobierno (o Estado) confluyen varios elementos importantes: una política pública bien elegida y que venga a atender a los intereses y necesidades es punto de partida para la Administración Pública, pero si ella no se implementa, si la implementación no es eficaz y eficiente, si los resultados no son efectivos y si los objetivos propuestos no se alcanzan, la elección política será inocua. Las políticas públicas pueden ser diseñadas con una intención y ser corregidas, mejoradas, con el conocimiento de cómo funciona la realidad. Pero la buena gestión de la implementación es fundamental, incluso para traer elementos de aprendizaje.

El PPA Más Brasil, para el período 2012-2015, trajo algunas innovaciones importantes. El Plan dejó atrás su carácter contable de presupuesto plurianual y pasó a comunicar en forma más directa las grandes metas y compromisos del gobierno. Durante su gestión, reforzó la dimensión estratégica y la participación social, con la creación del Foro Interconsejos – compuesto por representantes de la sociedad civil de varios Consejos de políticas sectoriales del Gobierno Federal – no solo en la elaboración, sino también en el monitoreo del plan. (COUTO, 2014, p. 128).

La nueva propuesta, como era de esperarse, sufrió críticas, además de las apuntadas por el TCU explicitadas en la sección problema de la investigación. Paulo (2013) destacó varias críticas al proyecto del PPA 2012-2015, incluso:

1. El nuevo modelo promueve un intencional alejamiento de los métodos y metodologías reconocidas en el planeamiento, con destaque para la fragilidad en la responsabilización y un claro movimiento desarticulado del Sistema Federal a partir del Planeamiento hasta entonces vigente.
2. El nuevo plan, a pesar de establecer un lenguaje más accesible a la sociedad en general, está marcado por imprecisiones conceptuales y opciones metodológicas que lo distancian de un efectivo instrumento de planeamiento y gestión para resultados, aproximándose más a un panel de políticas. (Subrayado nuestro)
3. El modelo trae desafíos para una efectiva gestión del nuevo plan, en especial en lo que concierne a la responsabilización o *accountability*, puesto que trae el concepto de “responsabilización compartida”.
4. No se definieron institucionalidades relativas a la gestión del Plan, como había en el PPA anterior: Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMA), gerentes de programas y coordinadores de acción. Tampoco hay definición sobre

atribuciones específicas de las coordinaciones sectoriales de planeamiento, ni orientaciones técnicas y metodológicas dirigidas a la conducción del Plan.

5. Los desafíos para implementación del PPA 2012-2015 no se resumen al arreglo institucional de gestión propuesto (o a la falta de él), sino también a las etapas previstas del ciclo de gestión, que no fueron claramente delineadas, de acuerdo a la figura 8:

Figura 8 – Etapas del ciclo de Gestión – PPA 2012-2015

Actividad	Descripción	Responsables	Plazos
Implementación	Articulación de los medios necesarios	?	Permanente
Monitoreo	Producción, organización e interpretación de informaciones sobre indicadores, objetivos, metas e iniciativas.	Organismo responsable por el Objetivo (excepto indicadores, a cargo del MP)	?
Evaluación	Análisis de los Programas con sus respectivos atributos	Poder Ejecutivo	31 de mayo
Revisión	Atualização de Programas.	Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y Gestión/Proyecto de Ley	En cualquier tiempo

Fuente: Paulo (2013).

6. El monitoreo propuesto privilegia la comunicación de resultados para la sociedad y se aleja de la idea de acompañamiento de la ejecución para identificar desvíos y restricciones y subsidiar la toma de decisión por el gestor. De hecho, no es posible identificar un objeto que deba ser monitoreado constantemente, puesto que el acompañamiento de la ejecución física de las acciones presupuestarias no está en el ámbito de gestión del plan. Las metas, en su mayoría, son de cálculo anual, y aunque algunas puedan ser acompañadas en periodicidad menor, la única referencia existente en el PPA es la meta a ser alcanzada en 2015.
7. Hubo pulverización de objetivos, con crecimiento de más del 140%. Aunque se considerara un objetivo para cada organismo en los programas multisectoriales del PPA 2008-2011, habría todavía un crecimiento del 97%. El número de iniciativas del PPA 2012-2015 supera en más del 80% el número de acciones presupuestarias especificadas en el PPA 2008-2011. La figura abajo, elaborada por el autor, detalla los niveles de agregados comparativos entre los últimos dos PPAs.

Figura 9 – Comparación entre los PPA 2008-2011 y 2012-2015

PPA 2008-2011 (Poder Ejecutivo)	PPA 2012-2015	Variación
Sin correspondencia	65 Programas Temáticos	-
576 indicadores	753 indicadores	30,73%
204 Programas Finalísticos	491 Objetivos	140,69%
576 (índices-meta de los indicadores)	2.451 Metas	325,52%
1.387 Acciones finalísticas	2.535 iniciativas	82,77%

Fuente: Paulo (2013).

8. La decisión de aproximarse al discurso político, en detrimento de un rigor técnico-metodológico, moldeó un plan con considerables imprecisiones conceptuales y sin definición de un modelo de gestión.
9. Entre las fragilidades del PPA 2012-2015, la más importante es la ausencia o indefinición de ítems gerenciables, tales como:
 - a. Adónde quiere llegar: los objetivos no tienen indicadores y no se establecieron índices a ser alcanzados para los indicadores vinculados a los programas temáticos;
 - b. Qué hacer: las metas fueron definidas solo hacia el final del plan, sin un planeamiento anual de realizaciones;
 - c. Quién lo va a hacer: no hay definición de responsabilidades para alcanzar los objetivos y realización de las metas e iniciativas;
 - d. Cómo monitorizar y evaluar: no hay definición de parámetros anuales para los atributos del plan, no hay definición de instancias y actores comprometidos en la gestión, y el acompañamiento de la ejecución presupuestaria está previsto en periodicidad solo semestral.
10. La falta de ítems gerenciables alejó el PPA de ejercer un papel de instrumento de planeamiento y gestión para resultados, aproximándose más a un panel de políticas.

En ocasión de la apreciación del Proyecto del PPA 2012-2015, los consultores de Presupuesto del Congreso Nacional, Figueiredo Junior y Cavalcante Neto (2011), escribieron una Nota Conjunta también hicieron críticas al PPA 2012-2015, de acuerdo al resumen:

1) el PPA está debilitado como instrumento de planeamiento, pues hay una multiplicidad de planes y programas utilizados por el gobierno para comunicar sus

acciones a la sociedad, tales como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el Plan Brasil Sin Miseria (PBSM), el Plan Brasil Mayor etc.;

2) no hubo mejoría en cuanto a los mecanismos de monitoreo y evaluación del Plan;

3) hubo una falsa “reducción” del Plan, pues, si por un lado, hubo reducción del número de programas temáticos de 321 a 65 y la exclusión de las acciones presupuestarias, por otro lado, se incluyeron dos niveles más de agregado del gasto: los objetivos, en un total de 493, y las iniciativas, en un total de 2.503;

4) la clasificación programática pasa a representar un nivel de agregado más elevado que la clasificación funcional;

5) la ausencia de iniciativas en Programas de Gestión, Mantenimiento y Servicios al Estado compromete la transparencia del Plan;

6) la regionalización utilizada en el plan utiliza diversos criterios, lo que imposibilita la extracción de informes por regiones político-administrativas y provincias.

7) los valores de referencia son altos y, por lo tanto, quedan excluidos del plan, inversiones plurianuales quizá relevantes, lo que compromete la transparencia del plan, además de debilitar el precepto constitucional por el cual las inversiones plurianuales deben constar del PPA;

8) aunque el texto del proyecto sugiera que solamente iniciativas de gran porte serían explicitadas como iniciativas individualizadas, el Anexo I contiene emprendimientos cuyos valores están por debajo de los valores de referencia;

9) los cambios en la estructura del plan dificultan la elaboración de series históricas de las políticas públicas.

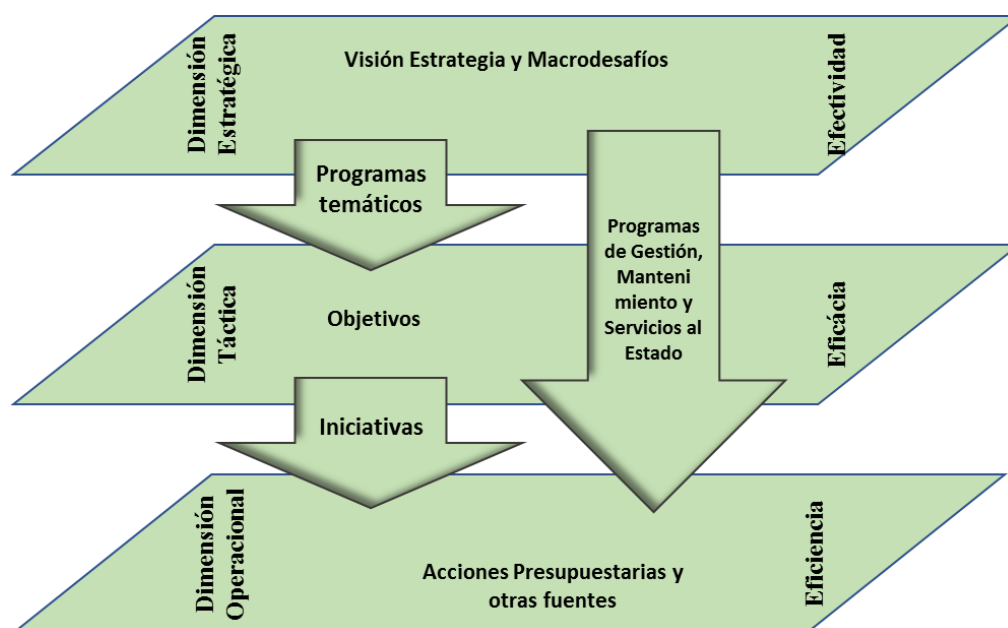
Debemos alertar que el PPA 2016-2019 mantuvo la nueva estructura y redujo más los programas o políticas públicas. Por ejemplo, las políticas públicas de educación en el PPA 2012-2015 se distribuían en 3 programas temáticos: 2030 – Educación Básica, 2031 – Educación Profesional y Tecnológica y 2032 – Educación Superior – Grado, Posgrado, Enseñanza, Investigación y Extensión. El PPA 2016-2019 fue consolidado en el programa temático 2080 – Educación y Calidad para Todos.

No corresponde a la investigación entrar en el mérito acerca de la validez y pertinencia de las críticas realizadas al nuevo modelo del PPA. Sin embargo, cabe destacar que algunas de ellas como la ruptura con la gestión para resultados, delegar en

los organismos descentralizados la gestión (lo que exigirá de estos organismos mayor capacidad de planeamiento, alineamiento, ejecución, control y evaluación), presenta bajo índice de uso de indicadores de efectividad, entre otros, motiva la investigación con relación a las prácticas adoptadas en la gestión de los organismos y entidades descentralizadas. El diagnóstico del TCU también trae a la luz la distancia existente entre el diagnóstico del BID (en un nivel más macro y nacional) y la realidad de gestión del PPA 2012-2015. Dichas observaciones fomentan la necesidad de mejor investigación.

Una intención del cambio del modelo de PPA era promover la descentralización. La descentralización causa la necesidad intrínseca, para su efectivación, de disgregación de las políticas en él expresado en programas, proyectos y acciones. Por lo tanto, corresponderá a los organismos estructurar los presupuestos con la disgregación apropiada y alineada. Con la descentralización, el detalle orçamentario y su lineamiento pasan a ser responsabilidad de las instituciones.

Figura 10 – Dimensiones del planeamiento gubernamental que componen la estructura de gestión del PPA.



Fuente: Brasil (2011).

Otra intención de cambio en el PPA para el período 2012-2015 era hacerlo más flexible.

[...] es primordial que el control a priori sea flexibilizado en favor del resultado de las políticas públicas, utilizando el control a posteriori, tal como sugieren los manuales de control, de desburocratización y, además, aquellos que defienden una administración por resultados. Además, el nivel de agregado en el presupuesto y las reglas de remanaje presupuestario dialogan directamente con el principio de la celeridad. (SANTOS, VENTURA Y NETO, 2015, p. 127).

Los autores destacan, además, que una innovación más concreta relacionada al PPA ha sido la reducción del número de programas y funcionales en el presupuesto, hecho que provocó impactos positivos en las posibilidades de remanaje de recursos, agilizando la ejecución. Destacan que nada impide, por ejemplo, que se pacte, por medio de la ley del PPA, un margen mínimo de remanaje adicional para las prioridades, y que a cada año sea posible rever el límite máximo por medio de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y del LOA. O, por otra parte, que se establezcan límites mayores para remanaje de recursos en el interior de un mismo objetivo o entre acciones vinculadas a una misma iniciativa. Con esta flexibilidad, consideran dar más condiciones a los profesionales para manejar en el ambiente público y “hacer que ocurra”.

Los cambios del PPA también buscaron hacerlo más estratégico y menos operacional. Según la Nota Técnica Conjunta del Congreso Nacional número 09/2011, la lógica de estructuración del PLPPA 2012-2015 está presentada a fin de dar coherencia a las acciones de gobierno, articulando la dimensión estratégica y la táctico-operacional del Plan. De acuerdo a lo anteriormente citado, el Plan se estructura en las dimensiones: estratégica, táctica y operacional.

[...]organizar toda la administración pública partiendo de un método rígido no parece razonable, puesto que las políticas tienen infinitas particularidades que las distinguen (por ejemplo: arreglos federativos propios derivados de las relaciones entre capacidades, formas de participación social particulares, relación con agentes privados, grado de integración de políticas, papel del Estado, formas de contratación, grado de producción y disponibilidad de informaciones, entre otros) (NAVARRO; SANTOS; FRANKE, 2012, p. 43).

El PPA tiene la dimensión estratégica (visión, valores y macrodesafíos), los programas, con valor global e indicadores, los objetivos, incluyendo organismo responsable, meta global y regionalizada, e iniciativas (que identifican las entregas de bienes y servicios a la sociedad, resultantes de acciones presupuestarias y no presupuestarias. El detalle de las acciones no constan en el PPA, solo en los presupuestos (LOA).

Según los autores, que citan a Navarro, Santos y Franke (2012), entre las innovaciones, se destacan: i) creación de espacio propio para el planeamiento, en el sentido de abrir el lenguaje presupuestario y burocrático, para expresar las políticas públicas y sus respectivos públicos específicos; ii) ampliación de la relación del instrumento con los demás insumos para tornar viables las metas del PPA, más allá del presupuesto; iii) calificación de la formulación a partir de la implementación de las políticas; iv) aproximación de los ejecutores de la formulación de las políticas, valorando el conocimiento sobre las políticas públicas; v) inducción del presupuesto, a fin de perseguir el resultado y organizarse para no penalizar la ejecución; vi) creación de mejores condiciones para el efectivo monitoreo de los objetivos y metas del gobierno; y vii) creación de espacio en el PPA para perfeccionar el tratamiento de la regionalización de las políticas.

El cuadro a continuación expresa las diferencias entre las concepciones, de acuerdo con los autores.

Cuadro 8 – Comparación entre las concepciones de los PPA 2008-2011 y 2012-2015

Asunto	2008-2011	2012-2015
Concepto	Preso a la lógica del presupuesto	Revela los desafíos de Brasil
Informaciones en el monitoreo formal	Productos de las acciones presupuestarias e indicadores de programas.	Análisis situacional de los objetivos y metas y actualización anual de indicadores.
Legislación	Extensa, rígida y detallada. Sugiere responsabilidades estancos.	Corta, principiológica y simple. Declara responsabilidad compartida.
Imagen deseada	La gestión del PPA es un conjunto de procedimientos específicos que, precisamente articulados, conseguiría producir informaciones útiles para el decisor.	La gestión del PPA es una misión compleja orientada a la producción de conocimiento sobre la implementación de las políticas, con el objetivo de ampliar los canales de servicio del Estado, con equidad, y revelar el resultado de las políticas públicas.

Fuente: Navarro, Santos y Franke (2012).

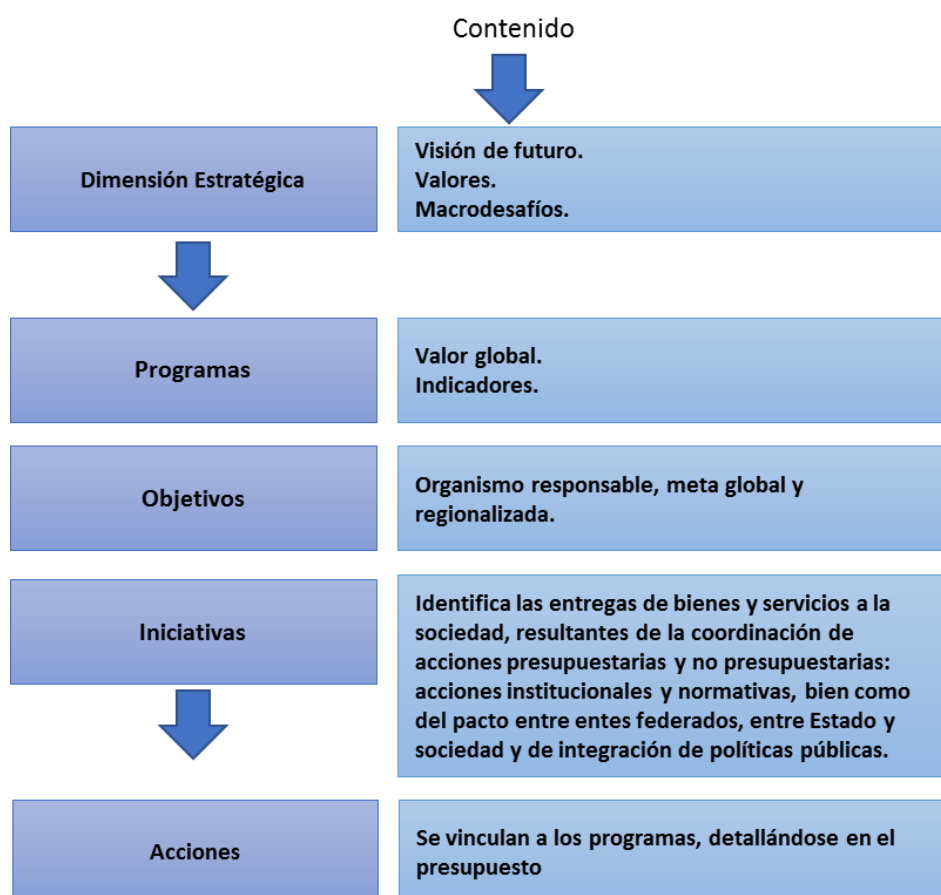
Algunos de los cambios del PPA Más Brasil – 2012-2015 incluyen el hecho de haber sido estructurado en programas temáticos y programas de gestión, mantenimiento y servicios de Estado.

Cuadro 9 – Comparación entre el contenido de los PPA 2008-2011 y 2012-2015

PLPPA 2008-2011		PLPPA 2012-2015	
Programas Finalísticos	217	65	Programas Temáticos
Programas de Apoyo a las Políticas Públicas	89	44	Programas de Gestión, Mantenimiento y Servicios al Estado
-		491	Objetivos
-		2.503	Iniciativas
Acciones	4.095		
Localizadores del Gasto	14.121		

Fuente: Navarro, Santos y Franke (2012).

Los programas temáticos son consolidados por áreas y menos detallados que los programas finalísticos anteriores. Asimismo, las acciones no existen más en el PPA, solamente en el LOA. El enfoque es en los objetivos e iniciativas, que aglutinan más de una acción. Dicho cambio también trajo flexibilidad, incluso permitiendo remanejo en forma más flexible, por agregar muchos objetivos e iniciativas en menos programas.

Figura 11 – Estructura del PPA 2012-2015

Fuente: Navarro, Santos y Franke (2012).

Otra categoría de planeamiento que refuerza el compromiso del objetivo es la meta, que puede ser de naturaleza cuantitativa o cualitativa. Es un parámetro indicativo útil para orientar la actuación del gobierno.

La estructura de la LOA prácticamente no sufrió alteración. Las acciones serán definidas en la LOA y deberán conectarse al PPA por el Tema de la Política Pública (programa). En el PPA 2016-2019, el objetivo pasa a ser también el elemento de unión del Programa Temático con sus fuentes de financiación: acciones presupuestarias y financiaciones extra presupuestarias. En el PPA 2012-2015 esa unión ocurría por medio de las iniciativas, sin embargo después de la revisión de las acciones presupuestarias en 2012 y 2013, que creó mecanismos que contribuyeron para la reducción de la fragmentación del presupuesto, las acciones pasaron a poseer mayor relación con la concreción de los Objetivos del Plan, tornando posibles sus metas, y no con las entregas que las iniciativas representaban en el PPA 2012-2015.

Figura 12 – Estructura de los gastos

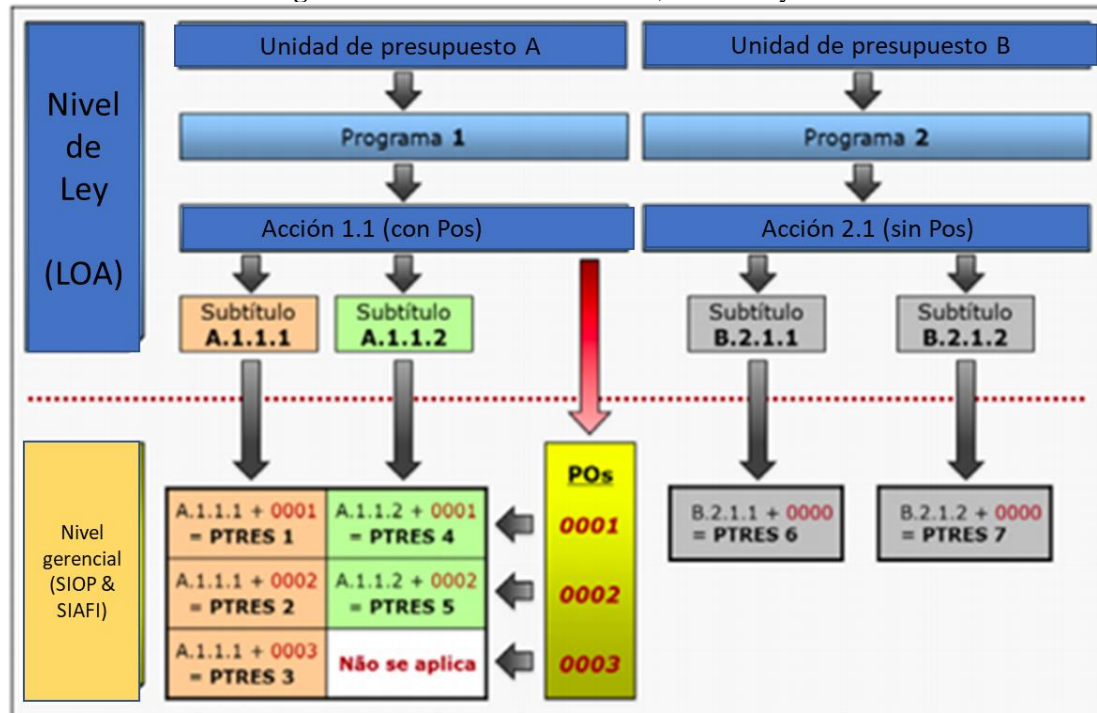
Bloques de la Estructura	Ítems de la Estructura	Pregunta para responder
Clasificación por Esfera	Esfera Presupuestaria	¿En qué presupuesto?
Clasificación Institucional	Organismo Unidad Presupuestaria	¿Quién es el responsable por hacerlo?
Clasificación funcional	Función Subfunción	¿En qué áreas de gasto se realizará la acción gubernamental?
Estructura Programática	Programa	¿Cuál es el tema de la Política Pública?
Informaciones Principales del Programa	Objetivo	¿Qué se pretende alcanzar con la implementación de la Política Pública?
	Iniciativa	¿Qué entregará la Política Pública?
Informaciones Principales de la Acción	Acción	¿Qué se desarrollará para alcanzar el objetivo del programa?
	Descripción	¿Qué se hará? ¿Para qué se hace?
	Forma de Implementación	¿Cómo se hace?
	Producto	¿Qué se producirá o prestará?
	Unidad de Medida	¿Cómo se mide?
	Subtítulo	¿Dónde se hace? ¿Dónde está el beneficiario del gasto?

Fuente: Brasil (2017).

En el contexto de la revisión de las acciones, se creó el Plan Presupuestario (PO), que se constituye en una identificación presupuestaria parcial o total de una acción, de carácter gerencial (o sea, no constante en LOA), vinculada a la acción presupuestaria, que tiene por finalidad permitir que tanto la elaboración del presupuesto como el acompañamiento físico y financiero de la ejecución ocurran en un nivel más detallado que el del subtítulo (localizador de gasto) de la acción. A pesar de que el PO,

en la mayoría de los casos, es opcional, será obligatorio para las acciones presupuestarias que requieren acompañamiento intensivo (BRASIL, 2015, 2016c, 2017).

Figura 13 – Vínculo entre acciones, subtítulos y POs.



Fuente: Manual Técnico del Presupuesto (2015 y 2016).

3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública puede ser entendida, de forma simplificada, como el gobierno en acción. A través de la administración pública el gobierno realiza las acciones para servir al interés público, con la característica de que, para realizar acciones, necesita legislación (SHAFRITZ; RUSSEL; BORICK, 2008). De hecho, es necesario que existan leyes que regulen y permitan que la administración pública actúe.

De acuerdo con Di Pietro (2005) la Administración Pública puede tener dos sentidos:

- Sentido subjetivo, formal u orgánico, designando los entes o personas que ejercen la actividad, tales como personas jurídicas, organismos o agentes públicos encargados de ejercer una de las funciones en las que se triparte la actividad estatal: la función administrativa.

- b) Sentido objetivo, material o funcional, designando la naturaleza de la actividad ejercida por los referidos entes; en ese sentido la Administración pública es la propia función administrativa que le incumbe, predominantemente, al Poder Ejecutivo.

Según Carneiro (2010), a pesar de que la administración pública está presente en todos los poderes, y se manifiesta en forma directa o indirecta, la administración pública por excelencia es una función directiva del gobierno. Por lo tanto, se expresa fuertemente en el Poder Ejecutivo. Comprensiblemente, la parte más compleja de los gobiernos, en su mayoría, es la que se refiere al Poder Ejecutivo.

Si por un lado la complejidad es un gran obstáculo para la eficiencia, por otro la complejidad no debe ser disculpa para la ineficiencia. Alexander Hamilton, en la publicación *The Federalist papers*, (Hamilton, A. et al, 1788) consideró que se puede afirmar, en forma segura, que la prueba verdadera de un buen gobierno es su aptitud y tendencia para producir una buena administración (CARNEIRO, 2010, p. 10).

La administración pública es influenciada por el contexto cultural y político de los países y también, sobre todo, por su sistema legal. Donde hay Estado, hay organismos encargados del ejercicio de funciones administrativas y hay leyes que apoyan esas funciones. Cada país obedece a un sistema jurídico específico y pueden diferenciarse tanto por su escuela de origen, como por las adaptaciones sufridas, y por la historia de cada país.

Según Carnero (2010), en Brasil, la Administración Pública en sentido subjetivo es realizada por los organismos de la Administración Directa, personas jurídicas políticas (Unión, Estados, Municipios y Distrito Federal) a las cuales la ley les confiere el ejercicio de funciones administrativas. Sin embargo, también por ley, la Administración Pública puede optar por la transferencia de actividades administrativas hacia personas jurídicas del sector público o privado que componen la llamada Administración Indirecta, como es el caso de las autarquías federales, objeto de la presente investigación.

Es importante entender el contexto en el cual la administración se sitúa, pues

eso permite entender las diferencias en la administración en las diferentes sociedades, lo que podría ser inexplicable si estuviéramos limitados a ver a la administración en forma analítica y universal como ciencia (DWIGHT, 1955 apud SHAFRITZ; RUSSEL; BORICK, 2008, p.71).

Los administradores hacen que las actividades se realicen y los resultados sean obtenidos por otras personas. Toman decisiones, asignan recursos y dirigen las actividades de otros para poder alcanzar metas. Los administradores desarrollan su trabajo en una organización, que es, a su vez, una unidad social, coordinada de manera consciente, compuesta por una o más personas, y que funciona en forma relativamente continua para alcanzar una meta común, o una serie de objetivos (ROBBINS, 2004). Y no es diferente en la Administración Pública.

La máquina gubernamental consiste en toda la estructura y arreglos adoptados en todos los niveles o esferas gubernamentales: en nivel federal (el nacional), provincial y municipal (o local), o provincial y condados, en los países que adoptan esos niveles administrativos. La máquina gubernamental es la estructura que un gobierno crea para trabajar y también puede ser objeto de juicio de calidad de la administración pública.

Es saludable que se hagan reformas en las máquinas administrativas para aumentar su eficiencia. Y dichas reformas y ajustes vienen ocurriendo en los países en las últimas tres décadas, desde la década de 80. Debemos destacar que no siempre esos movimientos son vistos como benéficos por la sociedad. En el caso de la iniciativa de reinención de Clinton, por ejemplo, sus propuestas fueron consideradas leves para quien consideraba que eran necesarios cambios más radicales, o fueron consideradas muy radicales y acusadas de no servir a los propósitos de la administración pública, por quienes tenían una postura más tradicional (SHAFRITZ; RUSSELL; BORICK, 2009, pag. 113).

En Brasil la última reforma del aparato de Estado se realizó en los años 90, pero desde entonces se observan constantes avances en la adopción de prácticas de desburocratización, disponibilización de servicios por internet, emprendedorismo, gestión para resultados y otros. Adicionalmente, es común que los gobiernos creen ministerios, departamentos u organizaciones para actuar más contundentemente en asuntos prioritarios de su agenda política, bien como unir o extinguir otros menos relevantes.

Carneiro (2010) considera que es de esperarse que los esfuerzos de reformas administrativas sean diferentes en cada país, debido a las particularidades de cada uno, tales como cultura, nivel de politización de los ciudadanos, tamaño geográfico y poblacional, estructura y sistema políticos, entre otros. Sin embargo, una reforma administrativa pública será siempre onerosa y demandará mucho esfuerzo y tiempo para su implementación. Además, nunca estará completa y definitiva, porque el mercado, las condiciones políticas, sociales y económicas son dinámicas.

Bovaird y Loffler (2009), diferencian los términos public management, public administration y public governance (gestión pública, administración pública y gobernanza pública). Para los autores, management (aquí traducido como gestión) implica planes y acción, y administrar es más afecto a definir objetivos y políticas. Entonces, gestión (management o gerenciamiento) está más enfocada en técnicas, en acción. Para los autores, gestión pública es un término que engloba el uso de técnicas gerenciales (o tecnología de gestión, en el decir de Bergue (2011)). En este contexto, el uso de técnicas, frecuentemente provenientes del sector privado, se destinan a aumentar el valor del dinero para realizar los servicios públicos. Además hacen la diferencia entre organizaciones públicas y organizaciones de servicios públicos, que pueden ser públicas, voluntarias (tercer sector) o sector privado.

Al hablar sobre la Administración Pública, Matus (2007) crea una metáfora al expresar que los tres cinturones del gobierno – lo político, lo económico y la gestión cotidiana – necesitan estar balanceados. Y nunca se deben apretar los tres cinturones en una única vez. Para él, olvidar el balance político es barbarismo tecnocrático. Olvidar el balance económico es barbarismo demagógico. Y olvidar el balance de la gestión cotidiana es el barbarismo gerencial. O sea, el buen gobernante debe desear el equilibrio.

Para el autor, lo que importa de un gobierno son sus resultados. Aclara, sin embargo, que las metas gubernamentales no son fáciles, no se alcanzan resultados por el simple impacto de una relación causa-efecto. No siempre la política pública o proyectos/programas/acciones resultan en el alcance de la meta esperada. En el juego social, no hay relaciones mecánicas, precisas y ciertas. No se trata de una ciencia exacta.

Para Matus (2007), no basta producir acciones y operaciones que parecen necesarias para alcanzar los resultados. Ellas deben vencer la fricción, la resistencia, la inercia, la oposición, el rechazo de otros, superar adversidades circunstanciales, superar la mala suerte, la incertidumbre, las variables fuera de control y las tendencias contrarias al programa prometido. Pero, a pesar de todas las adversidades, en todos los casos, un gobierno debe anunciar resultados y su gestión será evaluada por los resultados.

Para el autor, los resultados de un gobierno son más previsibles en la medida en que se cumplan cinco condiciones: alta capacidad de gobierno; buen diseño organizativo del aparato público, proyecto de gobierno compatible con la capacidad

personal e institucional del gobierno, quiere decir, con las dos primeras condiciones; contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno; y buena suerte. El autor recuerda que la previsión no es determinística, no se puede considerar como predicción, que sí es determinística.

Con base en Ian Mitroff, Matus (1987) formula una primera clasificación de los problemas a ser enfrentados por el gobierno en: bien estructurados, casi estructurados o semiestructurados. Los primeros se refieren a problemas que responden a leyes o reglas claras, invariables y/o comportamientos previamente conocidos, cuyas soluciones se pueden reglamentar. Se pueden tratar, por lo tanto, de acuerdo a modelos determinísticos de análisis, pues se conocen todas las variables intervinientes y sus formas de articulación. Ya los últimos se refieren a situaciones problemáticas de incertidumbre en las cuales no se puede enumerar todas las variables involucradas y que solo pueden ser tratados a partir de modelos probabilísticos y de intervenciones creativas. Matus (1987) enuncia las siguientes características para los problemas semi o casi estructurados.

Figura 14 – tipología de problemas y abordajes

	I - Repetitivos	II - Nuevos
A – Problemas bien estructurados	Aplicación de sistemas normatizados (manuales, protocolos, algoritmos)	Calificación de su repetitividad, invertir en normatización.
B – Problemas casi estructurados	Adaptación de módulos semi-procesados	Inversiones en nuevos módulos, juicio humano.

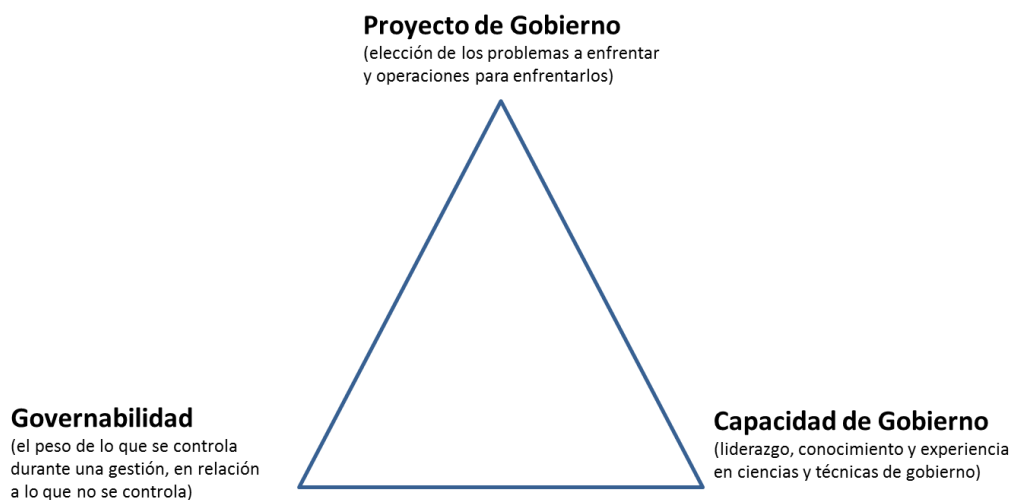
Fuente: Matus (2007).

Dentro del concepto de estructurados se ubican los procesos de trabajos, estables y previsibles. En el concepto de semiestructurados⁵ se ubica la formulación de políticas públicas, programas y proyectos. Debido a la incertidumbre en la que se sitúan, no se pueden enumerar todas las variables involucradas al inicio de su formulación. Son inéditos, variables e inciertos.

⁵ El término se usa en el ámbito de la Administración Pública brasileña. De acuerdo al Manual de Orientaciones PPA 2012-2015, problemas casi-estructurados son de gran complejidad, involucran gran número de interesados y normalmente corresponden a cuestiones sociales y/o económicas. No se puede tratar aisladamente, pues su solución está ligada a la solución de otros problemas. Sus variables no dependen de un solo actor.

Para Matus (2007), el triángulo del gobierno, compuesto por tres variables interrelacionadas, más bien diferenciadas, muestra los tres vértices de un sistema complejo: objetivos, dificultad para alcanzarlos y capacidad de manejar esta dificultad:

Figura 15 – Triángulo de Gobierno



Fuente: Adaptado de Matus (2007).

Detallando mejor la Capacidad del Gobierno, Matus (2007) reconoce que la idea de formar dirigentes para gobernar es antigua, pero ha tenido poca acogida entre los políticos. Para él el político no acepta la necesidad y ni reconoce la existencia de métodos de gobierno. Al contrario, el político parece estar satisfecho con su arte, su experiencia y sus conocimientos compartimentados.

Para el autor, conocimiento compartimentado significa conocimiento vertical en un área: ingeniería, política social, economía, por ejemplo. Hay una crisis de gobierno, donde el líder no sabe que no sabe; la máquina organizativa que comanda es deplorable, sin embargo el líder no sabe como reestructurarla, y el proyecto de gobierno que el líder ofrece es deficiente, porque no sabe identificar y procesar problemas casi estructurados.

Otras deficiencias en cuanto a los sistemas de trabajo, consisten en las prácticas de gestión del aparato público, que el autor dividió en microsistemas y macrosistemas. Los primeros están compuestos por los trabajos de la alta administración, y los segundos por los escalafones más abajo y, de acuerdo con el autor, determinan el coeficiente de fricción burocrática por el aparato público.

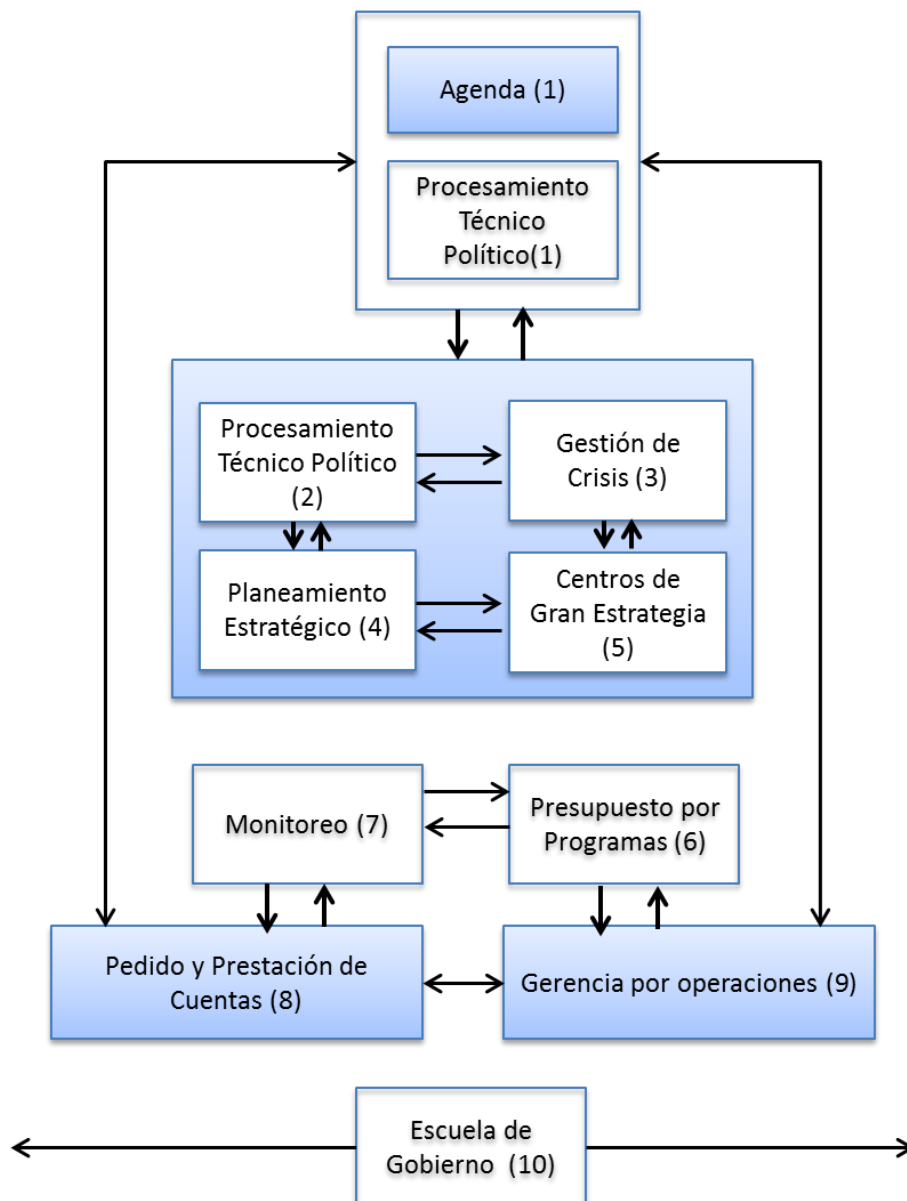
De acuerdo al autor, la capacidad de gobierno está directamente relacionada con la calidad de los sistemas de alta dirección que practican las organizaciones públicas. Las macro prácticas de trabajo que dominan el qué hacer de la alta administración, o

sea, el modelo en que la dirección: 1) usa el tiempo y define el foco de atención; 2) organiza su asesoría para la toma de decisión y práctica del procesamiento tecnopolítico, 3) administra las crisis con sistemas especializados; 4) procesa los problemas con medios potentes de planeamiento 5) establece un brújula sistemática para la conducción con un alcance de tiempo suficientemente largo; 6) formula el presupuesto en relación con los planes; 7) usa sistemas potenciales de monitoreo de la gestión pública; 8) cobra y presta cuentas por desempeño de modo sistemático, 9) administra el día a día con creatividad y metas exigentes; 10) forma su personal con el propósito de crear una masa crítica innovadora, capaz de aprender la práctica y desarrollar constantemente nuevos métodos y prácticas de trabajo más perfeccionadas. Estas prácticas virtuosas ocurren mediante sistemas en funcionamiento que interactúan entre sí, de acuerdo con la figura 16.

El autor nombra, entre otras, la necesidad de rediseñar los procesos de trabajo, a fin de lograr optimización y calidad en los trabajos, bien como indica la necesidad de estructurar redes de conversaciones, que incluyen direcciones/órdenes, compromisos, afirmaciones, declaraciones y expresiones.

A pesar de su posicionamiento en cuanto a la complejidad del gobierno, la necesidad de equilibrio entre la ideología y la tecnocracia, las incertidumbres inherentes a las soluciones de problemas semiestructurados, el autor refuerza la necesidad del gobierno de estructurarse y profesionalizarse buscando realizar mejores resultados. Enfatiza, además, que el planeamiento es mejor que la improvisación y en la ausencia de aquél, esta pasa a ser la alternativa. El autor explora una visión sistémica de buenas prácticas gubernamentales.

Figura 16 – ABO Sistema de Dirección Estratégica



Fuente: Matus (2007).

El autor enfoca la necesidad de cubrir todo el proceso desde la formación de la agenda, hasta la gestión de las operaciones y producción de resultados, con gran enfoque en el planeamiento y en la estructuración.

Según Matus (2007), las deficiencias más notorias de la improvisación son:

- a) Predominio de la inercia, continuismo, urgencias y rutina;
- b) Desaprovechamiento de tiempo que significa procesar uno a uno los problemas;
- c) Dispersión y desvío de foco de la atención del gobernante;
- d) Pérdida de control de manejo en los tres cinturones del gobierno;

- e) Dominio del gobierno reactivo;
- f) Dominio rotundo del activismo, no se trabaja con problemas, solo se evalúa soluciones preconcebidas, no hay procesamiento tecnopolítico sistemático.

El planeamiento se refiere al tratamiento de problemas nuevos, casi estructurados (o no estructurados), que deben ser trabajados con creatividad. También se aplica el principio del planeamiento para los trabajos con actividades pertinentes a problemas reglamentados. El planeamiento es selectivo y la selección debe inspirarse en un planeamiento mayor. Matus (2007) hace una lista con el Planeamiento Estratégico Situacional (PS) para tratar del nivel directivo o estratégico, el PES/ZOPP para tratar del nivel intermediario (o táctico) y el Método Altadir de Planeamiento Popular (MAPP) para tratar del nivel más operacional o de base. El método Ziel-Orientierte Projekt Planung (ZOPP) es utilizado para el planeamiento participativo de proyectos en las más diversas áreas. El ZOPP fue creado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) hace más de 25 años. Es un método basado en el Logical Framework, o marco lógico, creado para la Agencia del Gobierno Americano (USAID) que actúa en proyectos internacionales.

Matus (2007) también cita algunas modas que él considera que son presagios de fracasos, tales como dirigir el ámbito público estrictamente con métodos del área privada, puesto que la gestión pública, por más innovadora que pretenda ser, está restringida a normativos y leyes; el contexto político en el área pública es intenso y los criterios de gestión difieren, visto que en el área privada existen los intereses de los accionistas y la necesidad de resultados financieros, lo que es diferente en la administración pública. Para el autor, la exigencia por desempeño y el control de resultados sin un planeamiento moderno es inocua. El autor destaca que hacer reforma de las formas (estructuras) organizacionales sin reformar formas de trabajo, que incluyen cultura, no es efectivo. Para Matus, la descentralización es indispensable, pues con ella se alcanza la responsabilidad, la eficiencia, la eficacia y la creatividad. Pero solo se traduce en beneficios cuando tiene como requisito la democracia vigilante. El coronelismo, el feudalismo, la corrupción, la ineficiencia y la ineficacia son síntomas de una descentralización sin control, en especial el social.

3.2.1 Corrupción

Matus (2007) recuerda que el coronelismo, el feudalismo, la corrupción, la ineficiencia y la ineficacia son síntomas de una descentralización sin control, en especial el social. Dichos males todavía son frecuentes en América Latina, y en Brasil no es diferente.

De acuerdo con Biason (2012), una cultura ética se manifiesta fuertemente implantada en la esfera anglófona – Estados Unidos y Canadá, bien como Australia y Nueva Zelanda, además del propio Reino Unido – y sus países tienen por característica decirse territorios, donde el papel del Estado ha sido genéricamente más limitado, por lo menos en términos comparativos y ante corrientes más afirmativas de la presencia del Estado en el cotidiano de los individuos, de las familias y de las organizaciones. Para la autora, hay un fuerte acuerdo de que una cultura política de ética pública ofrece un ambiente menos propicio en la relación con representantes o agentes de instituciones públicas. Hay dos grandes estrategias de combate a la corrupción, con diferentes protagonistas – en una, fuertemente protagonizada por el Estado, por medio de sus organismos competentes, el combate a la corrupción tiende a configurarse en términos de políticas que castiguen la práctica de la corrupción a punto de neutralizar el beneficio económico que se pudiera esperar de esta, políticas de refuerzo de la transparencia y accountability de los canales públicos, simplificación burocrática de los actos administrativos, control recíproco de las instituciones públicas, medidas consustanciadas en legislación adecuada sobre todo para los ámbitos de relación social más susceptibles a la corrupción (fiscalidad, licenciamientos públicos, concursos públicos, etc.); en otra, protagonizada sobre todo por la sociedad civil, el combate a la corrupción se configura en términos de una fuerte cultura de disuasión de las prácticas lesivas al interés común, lo que pasa por una apuesta, a que el Estado puede todavía corresponder por medio de sus políticas para la formación cívica y el desarrollo de la conciencia ciudadana, con valorización de la causa pública y de la virtud cívica.

La autora se enfoca en vínculos existentes entre financiación política y corrupción administrativa. Concluye que en los casos en que la financiación política está relacionada a beneficios ilegales por parte del representante financiado, hay paralelos obvios con esquemas de soborno. En ambos escenarios – en el soborno y en las donaciones políticas – los empleados públicos abusan de su función pública para beneficiar empresas privadas. El daño al sector público se materializa en varias

modalidades. Los favores que las empresas reciben a cambio de la financiación de campañas pueden englobar: obras, bienes y servicios; licencias y autorizaciones para la prestación de servicios públicos; impuestos, tasas y tributos; procesos de fiscalización y préstamos estatales. Recientemente Brasil ha asistido a innumerables actuaciones policiales y denuncias de abusos en todas esas modalidades. Con seguridad el desempeño del Estado es dañado por dichos hechos aún muy frecuentes en la realidad pública brasileña.

Estudios de la Federación de la Industria del Estado de San Pablo (FIESP) en 2016 revelan que los perjuicios económicos y sociales de la corrupción suman un total de R\$ 69 mil millones de reales por año. De acuerdo al *Estadão* (edición de 29/05/2017) las acciones ilegales llegan a corroer hasta el 2,3% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional por año. Brasil ocupa la incómoda 79ª posición en el ranking de percepción de corrupción, en un total de 176 países, según Transparencia Internacional.

Realmente la corrupción es un elemento que inhibe la eficiencia del sector público. En el mundo entero, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el costo anual de ese delito llega a R\$ 2,6 billones por año. En Brasil, solo el pago de coimas en Petrobras y en otras estatales investigadas en la Operación Lava Jato suma R\$ 20 mil millones, incluyendo desvíos referentes a contratos con proveedores y negocios sobrefacturados (*O Estadão*, 20 de septiembre de 2016).

De acuerdo al índice de percepción de la corrupción, una lista global actualizada anualmente y realizada por la entidad Transparencia Internacional, Brasil ocupó la posición 96 en 2017, siendo que desmejoró en el ranking con relación a 2016. El ranking evalúa 180 países y tiene como base la corrupción en el sector público, de acuerdo a la percepción de empresarios, periodistas y organizaciones civiles.

La buena gobernanza y la buena gestión pueden ayudar en la reducción o prevención de la corrupción, por tornar las acciones y resultados más transparentes o por prever prácticas mitigantes, sin embargo no es suficiente, pues la lucha contra prácticas de corrupción pasa por cultura, legislación adecuada, prácticas de no impunidad, entre otras. Mientras tanto, gobernanza y gestión son elementos esenciales para el combate al fraude y corrupción, de acuerdo al TCU (Brasil, 2016b, p. 9):

[...] la experiencia muestra que no hay medida única o desasociada de la gobernanza y de la gestión que sea capaz de resolver ese problema por cuenta propia. El combate al fraude y corrupción se hace en el día a día, en diversos frentes y por todos los miembros de la organización.

La corrupción fue aquí citada porque, sin duda, compromete la efectividad de la Administración Pública y dicho discernimiento es necesario registrar, bajo pena de que la investigación parezca ajena al mundo real. Sin embargo, no es parte del objetivo de la investigación tratar los aspectos de corrupción, puesto que el enfoque es en la gobernanza y en la gestión de la Administración Pública.

Corresponde además destacar que corrupción inhibe la eficacia, eficiencia y efectividad de la Administración Pública de Brasil, pero, de acuerdo con el TCU, no solamente la corrupción es responsable por la ineficiencia: la mala gestión representa más desaprovechamiento del dinero público que la corrupción, en las palabras del Ministro Augusto Nardes, durante el Seminario de Gobernanza Pública realizado en Brasilia, en marzo de 2017.

Esa es también es la opinión de Arthur Schuler da Igreja, asesor económico de la Federación de las Asociaciones Comerciales y Empresariales de Paraná y Profesor de la FGV, que afirma que los recursos desviados en esquemas de corrupción en Brasil penalizan los cofres públicos en alrededor de R\$ 200 mil millones por año, de acuerdo con estimativas del Ministerio Público Federal. Pero la dimensión del daño causado por la mala gestión es incalculable. Sumadas, pueden mantener un país en la miseria.⁶

3.3 EL CICLO DE GESTIÓN PÚBLICA

Para operacionalizar el proceso de asignación de recursos de la gestión pública, el gobierno utiliza el ciclo de gestión, que en la Administración pública, según lo detallado en el sitio del Ministerio del Planeamiento, pasa por las etapas:

1. Planeamiento
2. Programación
3. Presupuestación
4. Ejecución
5. Control
6. Evaluación

⁶ Publicado en Exame.com el 21 de junio de 2016, disponible en: <<https://exame.abril.com.br/negocios/dino/incompetencia-sai-ainda-mais-carro-do-que-a-corrupcao-no-brasil-a-firma-professor-da-fgv-arthur-igreja-dino89091482131/>>. Acceso en: febrero de 2018.

En el planeamiento, a cargo de la Secretaría de Planeamiento e Inversión Estratégica del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión – SPI/MP, se elaboran los proyectos de PPA (plano plurianual), juntamente con los organismos.

La programación es el momento en que los organismos programan sus acciones, con base en los objetivos de los programas de gobierno, a fin de contemplar la solución de problemas identificados en el planeamiento, integrando el planeamiento y el presupuesto. Es de responsabilidad de cada ministerio.

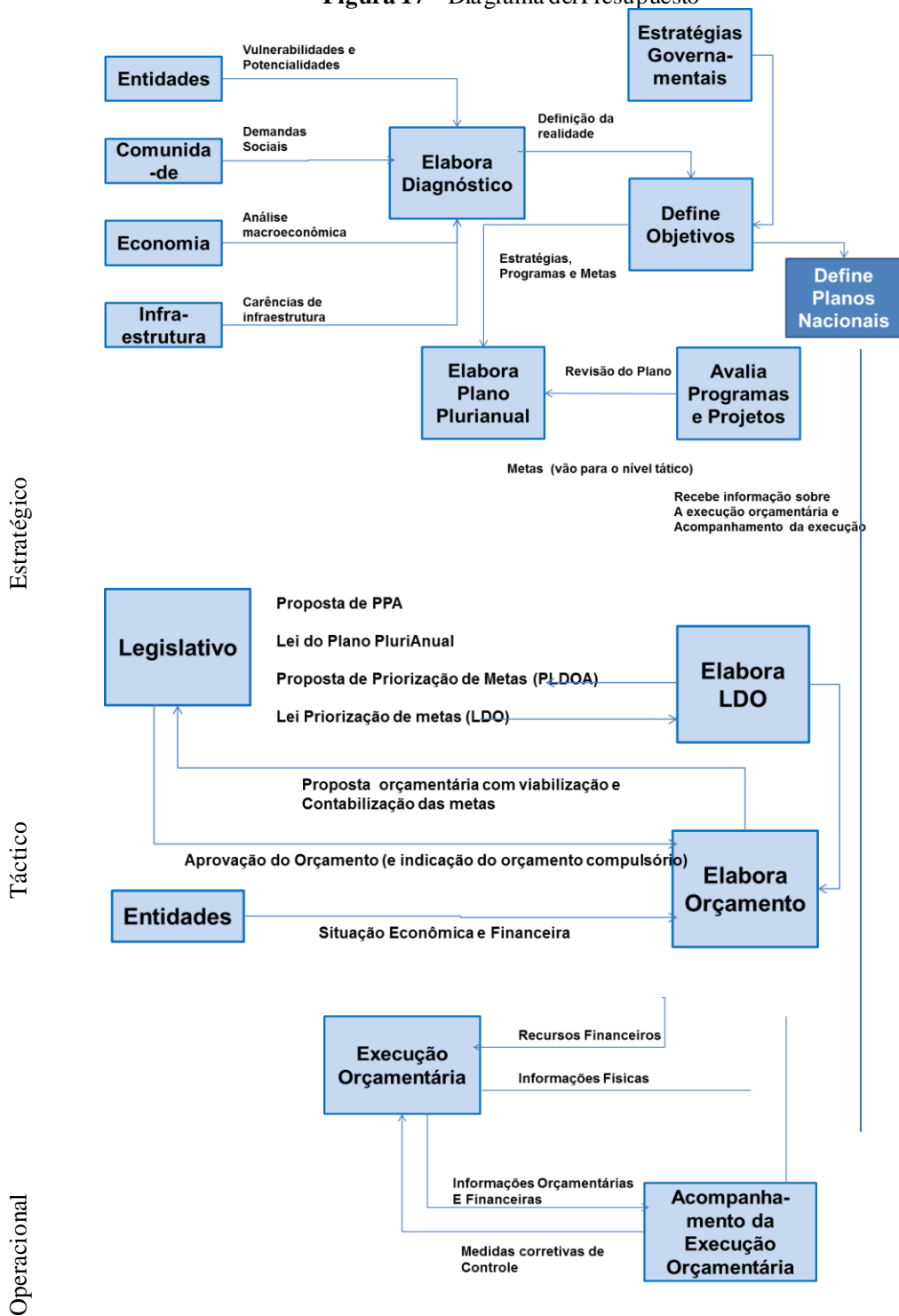
Ya la presupuestación anual es la Operacionalización de la elaboración del presupuesto, cuya responsabilidad, en el gobierno federal, es de la Secretaría de Presupuesto Federal (SOF), del Ministerio de la Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

La ejecución es la etapa en la que se practican actos y hechos en la administración pública para implementación de la acción gubernamental y durante la cual ocurre el proceso de operacionalización objetiva y concreta de una política pública. Los organismos que actúan en esa etapa son los propios ministerios, siendo que el gerenciamiento de la ejecución financiera lo realiza la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) del Ministerio de Hacienda (MF).

El control es la verificación de la ejecución física y financiera de las acciones y tiene por objetivo preservar la probidad del gestor y la eficiencia de la gestión. Tenemos: (i) el control interno administrativo, a cargo del gestor; (ii) el sistema de control interno, responsabilidad de la Controloria General de la Unión y de la Presidencia de la República, por intermedio de la Secretaría Federal de Control Interno; y (iii) el control externo, función del Congreso Nacional por intermedio del Tribunal de Cuentas de la Unión.

Y en la evaluación se realiza el diagnóstico y análisis de los resultados y de la efectividad de la ejecución de las acciones de gobierno, en proceso coordinado por la Secretaría de Planeamiento e Inversión Estratégica (SPI) del Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y Gestión. El Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) también participa de esta etapa, en lo que respecta a la evaluación de las políticas públicas, evaluación que exige un período de tiempo más largo que un ejercicio financiero.

Figura 17 – Diagrama del Presupuesto



Fuente: Polo (2009). Diagrama elaborado por Waldemar Giomi, con adaptaciones.

3.3.1 Formulación de políticas públicas

Según Carnero (2010), el proceso de formulación de políticas es cíclico y sufre críticas y presiones externas que pueden hacer con que la agenda política sea redefinida. Las decisiones son normalmente incrementales y sufren influencias de diversos sectores y actores. Los procesos de creación de políticas e incluso la administración pública toman forma con la política (*polity*) vigente, dentro de la jurisdicción política. La formulación de políticas públicas es parte del planeamiento del más alto nivel y su objetivo es atender a las demandas y carencias de la sociedad.

Para Kanaane, Fiel Filho y Ferreira (2010) las políticas públicas son disposiciones, medidas y procedimientos que traducen la orientación política del Estado y regulan las actividades gubernamentales relacionadas a las tareas de interés público. Por lo tanto, reflejan la acción intencional del Estado junto a la sociedad. Para los autores, es necesario superar una tendencia muy común entre gestores, que es la de identificar la etapa de formulación con el análisis y teoría política y la etapa de la implementación con la teoría administrativa. O sea, segmentan el trabajo político del trabajo técnico. Para los autores, debería existir un esfuerzo de interacción entre formuladores, implementadores y target de las políticas públicas.

Según Souza (2006), los cuatro pilares teóricos de las políticas públicas (los cuatro pilares son de los teóricos: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom y D. Easton) no fueron suficientes para que el término política pública tuviese una definición única e inequívoca. No hay una única, ni mejor, definición sobre lo que es la política pública. De acuerdo a Souza (2006), Peters considera que la política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, que actúan directamente o a través de delegación, y que influyen en la vida de los ciudadanos. Dye (1984) simplifica la definición de política pública como siendo lo que el gobierno elige hacer o no hacer. Esto implica que la elección en no hacer también se clasifica, según el autor, como política pública

Saravia (2006), en una perspectiva más operacional, considera la política pública como un sistema de decisiones públicas que tiene por objetivo acciones u omisiones, preventivas o correctivas, destinadas a mantener o modificar la realidad de uno o varios sectores de la vida social, por medio de la definición de objetivos y estrategias de actuación y de la asignación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos.

Según Souza (2006), la definición más conocida continúa siendo la de Laswell, o sea, decisiones y análisis sobre política pública implican contestar a las siguientes cuestiones: quién gana y qué, por qué y qué diferencia hace. La autora, además, considera que otras definiciones enfatizan el papel de la política pública en la solución de problemas.

Frey (2000), también presenta otra forma de entender las políticas públicas, bajo el enfoque de tres dimensiones de la política:

- La dimensión institucional *polity* se refiere al orden del sistema político, delineada por el sistema jurídico, y a la estructura institucional del sistema político-administrativo;
- En la dimensión procesal *politics* se considera al proceso político, frecuentemente de carácter conflictivo, en lo que respecta a la imposición de objetivos, a los contenidos y a las decisiones de distribución;
- La dimensión material *policy* se refiere a los contenidos concretos, o sea, a la configuración de los programas políticos, a los problemas técnicos y al contenido material de las decisiones políticas.

La dimensión *polity* es la más estable, por otra parte, la dimensión *politics* es la más inestable, conflictiva y mutable. Además, según Frey (2000), a pesar de que en la realidad política, esas tres dimensiones se entrelazan y se influyen mutuamente, algunos consultores para el gobierno, por ejemplo, pueden considerar las dimensiones *polity* y *politics* como variables independientes. De hecho, los gobiernos electos que participan de la dimensión *politics*, son responsables por la creación (dimensión *policy*), a fin de concretar sus planes gubernamentales. Para ello lanzan mano, o incluso transforman la estructura institucional existente que apoyan sus acciones, la dimensión de *polity*.

En el terreno del *politics* hay características o problemas inherentes al modelo democrático.

Los políticos quieren ser elegidos y reelegidos. Y esperan que los electores vayan a reelegirlos si ellos persiguen las propuestas políticas presentadas en sus campañas electorales. Si los políticos que buscan vencer las elecciones supiesen la preferencia de los electores decisivos, presentarían una plataforma que coincidiese con esas preferencias. Si esperan que las preferencias de los electores no cambien, o que ellas serán confirmadas por la observación de los resultados implementados durante el mandato (Harrington, 1993A), entonces los representados siguen las políticas anunciadas buscando la reelección. [...] la amenaza de los electores de punir desvíos del mandato es admisible (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999, p. 108).

Souza (2006), destaca que, del punto de vista teórico-conceptual, la política pública en general, y la política social en particular, son campos multidisciplinarios y su enfoque está en las explicaciones sobre la naturaleza de la política pública y sus procesos. Por eso, una teoría general de la política pública implica la búsqueda de sintetizar teorías construidas en el campo de la sociología, la ciencia política y la economía. Las políticas públicas repercuten en la economía y en las sociedades, de allí el hecho de que cualquier teoría de política pública necesita también explicar las interrelaciones entre Estado, política, economía y sociedad. Esa es también la razón por la cual investigadores de tantas disciplinas – economía, ciencia política, sociología, antropología, geografía, planeamiento, gestión y ciencias sociales aplicadas – comparten un interés común en el área y han contribuido para avances teóricos y empíricos. A través de las políticas públicas, se coloca el “gobierno en acción”.

Para Matias-Pereira (2009), la agenda política es el instante en que las cuestiones públicas surgen y se define el establecimiento de prioridades mereciendo políticas. En la formulación de políticas públicas, las propuestas ganan forma y estatuto, recibiendo tratamientos formales mínimos, se definen metas, objetivos y recursos. Se explicita la estrategia de implementación, las políticas se transformaron en planes, programas, proyectos y, por una acción de autoridad, se crean las condiciones iniciales para su implementación. Se construyen los indicadores que informarán sobre uno o más aspectos de la realidad social, o sobre cambios que se están procesando en el mismo.

Souza (2006) estipula que la formulación de políticas públicas se constituye en el estadio en que los gobiernos democráticos traducen sus propósitos y plataformas electorales en programas y acciones que producirán resultados, o cambios en el mundo real.

Si admitimos que la política pública es un campo holístico, o sea, un área que sitúa diversas unidades en totalidades organizadas, esto tiene dos implicaciones. La primera es que, de acuerdo a lo referido arriba, el área se torna un territorio de varias disciplinas, teorías y modelos analíticos. Así, pese a poseer sus propios modelados, teorías y métodos, la política pública, aunque sea formalmente una rama de la ciencia política, no se resume a ella, pudiendo también ser objeto analítico de otras áreas del conocimiento, incluso de la econometría, ya bastante influyente en una de las subáreas de la política pública, la de la evaluación, que también viene recibiendo influencia de técnicas cuantitativas. La segunda es que el carácter holístico del área no significa que ella carezca de coherencia teórica y metodológica, sino que ella contiene varias “miradas”. Por último, políticas públicas, después de diseñadas y formuladas, se desdoblaron en planes, programas, proyectos, bases de datos o sistema de información e investigaciones. Cuando puestas en

acción, se implementan, quedando, a partir de allí, sometidas a sistemas de acompañamiento y evaluación (SOUZA, 2006, p. 26).

Por lo tanto, el estudio científico y la utilización de planeamiento gubernamental e implementaciones de políticas, programas y proyectos gubernamentales son impactados directamente por corrientes diversas de las ciencias económicas, políticas y sociológicas.

Para Souza (2006), el ciclo de la política pública está constituido de los siguientes estadios: definición de agenda, identificación de alternativas, evaluación de las opciones, selección de las opciones, implementación y evaluación. Para Frey (2000), el ciclo de las políticas públicas comprende las etapas: Percepción y definición de problemas, *agenda-setting* (definición de la agenda), elaboración de programas y decisión, implementación de políticas y, finalmente, la evaluación de políticas y la eventual corrección de la acción.

Saravia (2006), enfatiza que las etapas normalmente consideradas en materia de política pública – formulación, implementación y evaluación – necesitan de cierto grado de especificación en América Latina. Es necesario, por ejemplo, distinguir elaboración de formulación. La primera es la preparación de la decisión política; la segunda, la decisión política, o la decisión tomada por un político o por el Congreso, y su formalización por medio de una norma jurídica. La implementación también debe ser más detallada en América Latina. Es necesario despegar la implementación propiamente dicha, que es la preparación para la ejecución (o, en otras palabras, la elaboración de planes, programas y proyectos), de la ejecución, que es poner en práctica la decisión política.

A pesar de que los modelos de ciclo presentan etapas, no se puede decir que ellas ocurren en una secuencia temporal y lineal. Para Wu et al. (2014), las funciones generales de la creación de políticas públicas que los gestores públicos pueden realizar consisten en cinco actividades esenciales: definición de agenda, formulación, toma de decisión, implementación y evaluación. En esa concepción, las actividades de las políticas no ocurren en “estadios”, con una progresión lineal de uno hacia el otro. Al contrario, son conjuntos de actividades discretas, aunque interrelacionadas, donde los gestores públicos pueden involucrarse para alcanzar los objetivos de las políticas de su sociedad y de su gobierno.

Hay variaciones en la forma cómo se define la agenda gubernamental. Wu et al. (2014), aclara que la definición de agenda se caracteriza por tres aspectos principales.

Es un proceso que: no es lineal; es político y, al mismo tiempo, técnico; ocurre dentro de una compleja red de actores estatales y sociales. Para él, los gestores públicos necesitan entender esas tres características, para que puedan responder adecuadamente a las preocupaciones sociales y políticas planteadas por los ciudadanos. Ellos también deben saber: los intereses materiales de ambos actores, sociales y estatales, con relación a cualquier cuestión; los contextos institucionales e ideológicos en que operan; el potencial de cambio en las circunstancias contingentes que forman discusiones y debates sobre cuestiones públicas.

La toma de decisión es la etapa de creación de políticas públicas que involucra la selección de un curso de acción a partir de una gama de opciones, lo que puede incluir, incluso, la decisión de mantener el *estatus quo*, o sea, de no hacer nada.

Wu et al. (2014) detalla algunos de los modelos de decisión y formación que son el modelo racional (por lo menos en teoría llevará a una elección más eficiente, con enfoque en la maximización), el modelo incremental (que se basa en que el *estatus quo* de políticas atiende a las necesidades y por lo tanto, solo necesitan ser incrementados, significando cambios marginales, con enfoque en la optimización); el modelo “lata de basura” (o *garbage can*), que se aplica cuando hay un gran número de tomadores de decisión y una gran dosis de incertidumbre sobre las causas de los problemas y sus soluciones, y hay que hacer una selección. Cohen, March y Olsen (1972) detallan el uso del modelo lata de basura en la toma de decisiones organizacionales.

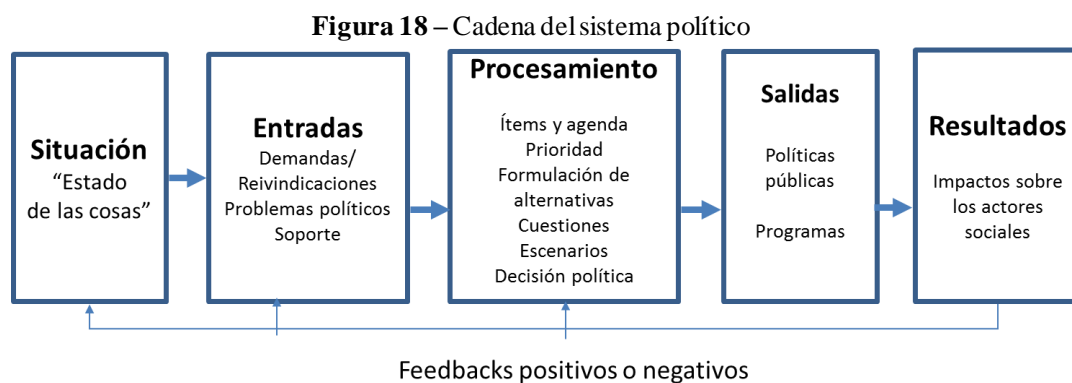
Otro modelo de decisión y formación de agenda es el Modelo de los Múltiples Flujos, elaborado por Kingdon (1984), que explica la formación de agenda y la formulación de políticas públicas, considerando la dinamicidad existente en el ambiente de formación de la agenda gubernamental. Kingdon, adicionalmente, establece la existencia de tres flujos independientes: el flujo de los problemas (*problems* – reconocido a partir de indicadores, feedback, eventos, demandas), el flujo de las políticas públicas (*policies* – que involucra cuestiones técnicas y de aceptación por la comunidad) y el flujo de la política (*politics* – fuertemente influenciado por factores externos, tales como medios de comunicación, grupos organizados, opinión pública). Cuando los tres flujos convergen y coinciden en una “ventana de oportunidad”, surge la oportunidad de que el problema pase a componer la agenda de decisiones, como una política pública a ser implementada. Las ventanas pueden ocurrir, de acuerdo con el autor, de varias formas: Ventanas de rutinas (decididas institucionalmente, ocurren frecuentemente); ventanas discrecionales (son menos previsibles y dependen del

comportamiento de los actores, ocurren con poca frecuencia y no son institucionalizadas), ventanas de transportamiento (todavía menos previsibles, ocurre cuando varios problemas y varias alternativas se combinan y son lanzadas para otra ventana abierta y fuertemente institucionalizada) y, finalmente, ventanas de casualidad, que son las más impredecibles, y se abren en eventos aleatorios y/o por crisis en el flujo de la política (politics).

Souza (2006) además indica el modelo Arenas sociales, que reconoce la política pública como una iniciativa de los llamados emprendedores políticos o de políticas públicas. Esto es así porque, para que una determinada circunstancia o evento se transforme en un problema, es necesario que las personas se convenzan de que algo necesita ser realizado. Este modelo defiende que existen tres principales mecanismos para llamar la atención de los decisores y formuladores de políticas: a) divulgación de indicadores que desnudan la dimensión del problema; b) eventos tales como desastres o repetición continua del mismo problema; y (c) *feedback*, o informaciones que muestran los fallos de la política actual o sus resultados mediocres.

Otro modelo es el modelo del equilibrio puntuado, o equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium*), elaborado por Baumgartner y Jones. Souza (2006) aclara que “equilibrio interrumpido” es un concepto oriundo de la biología y denota el hecho de que la política pública se caracteriza por largos períodos de estabilidad, interrumpidos por períodos de inestabilidad que generan cambios en las políticas anteriores. Influenciados por Simon y por la computación, los autores reconocen que los seres humanos tienen capacidad limitada de procesar información, y por eso las cuestiones se procesan paralelamente y no, de forma serial (una de cada vez). Los subsistemas de una política pública permiten al sistema político-decisionario procesar las cuestiones en forma paralela, o sea, haciendo cambios a partir de la experiencia de implementación y de evaluación, y solamente en períodos de inestabilidad ocurre un cambio serial más profundo. Este modelo, según los autores, permite entender por qué un sistema político puede actuar tanto en forma incremental, o sea, manteniendo el *estatus quo*, como pasar por fases de cambios más radicales en las políticas públicas. Es fundamental al modelo la construcción de una imagen sobre determinada decisión o política pública (policy image), y los medios de comunicación tendrían un papel preponderante en esa construcción.

Según Martins (2003), el propósito del sistema político es convertir inputs (demandas y apoyos) en outputs (decisiones). Los principales elementos del sistema son acciones políticas (decisiones, demandas, apoyos, acciones de implementación etc.).



Fuente: Martins (2003).

En la Administración Pública la formulación de agenda, la necesidad de la participación de las partes interesadas, el flujo cómo se forman y se implementan son saberes importantes a observar cuando se proponen prácticas de trabajo.

3.3.2 Planeamiento

De acuerdo con Giacomoni y Pagnussat (2006), el profesor Friedmann aboga que no hay una teoría sobre planeamiento en el área pública, sino un pensamiento crítico-teórico sobre ese concepto, que fue evolucionando a lo largo del tiempo. El profesor identifica cuatro categorías o corrientes de pensamiento: análisis de políticas, aprendizaje social, reforma social y movilización social. Para él, la corriente de “Movilización Social” es el resultado de la interacción de otras tres líneas de pensamiento: la marxista, la anarquista y la utópica. En esa corriente se localizan los pensadores que buscaron la transformación o transcendencia de las relaciones de poder existentes en la sociedad civil. El discurso es francamente político y se dirigía al proletariado urbano. Karl Marx y Friedrich Engels influyeron en los principales autores de la Movilización Social, que formularon una crítica radical y de gran alcance a las condiciones impuestas por el capitalismo industrial, a sus contradicciones e injusticias.

Es importante destacar que el planeamiento en la esfera pública ocurre tanto en las economías socialistas como en las economías capitalistas. Según Giacomoni y Pagnussat (2006), la revolución marxista-leninista rusa de 1917 trajo la aplicación de la práctica del planeamiento gubernamental centralizado y de las experiencias de medio plazo (quinquenales). En las economías capitalistas, tanto en las liberales como en los países de Estado de Bienestar (*Welfare State*), observándose o no la participación del estado en actividades productivas, hubo la aplicación de teorías en el planeamiento gubernamental.

Los autores informan que, a partir de la topología propuesta por Friedmann, se observa que el planeamiento en el área gubernamental va más allá de la Administración, puesto que posee fuerte influencia de pensamiento y teorías de sociología, ciencia social y economía, además de prácticas y principios administrativos propiamente dichos.

Para Matus (1994) un problema no puede ser solo la manifestación de un “malestar”, sino que debe suscitar una acción, una intervención eficaz sobre una realidad a ser transformada. Por eso debe ser definido y declarado por un actor dispuesto y capaz de enfrentarlo. De hecho, los problemas a ser enfrentados deben estar claros, cuando se hace la formulación de las políticas públicas.

Matus (1996a) propone el instrumento o técnica de planeamiento denominado Planeamiento Estratégico Situacional (PS), como reconocimiento de la complejidad, de la fragmentación y de la incertidumbre que caracterizan los procesos sociales, donde los problemas se presentan, en su mayoría, no estructurados, donde el poder se encuentra compartido y ningún actor detenta el control total de las variables involucradas en la situación. El PS es un instrumento bastante apropiado a la realidad compleja y fragmentada que es la Administración Pública.

El PS tiene como foco la transformación efectiva de una realidad. A partir del presente se entiende una situación con la ayuda del pasado y la motivación de un futuro. Matus (1996a), huye de la linealidad sugerida por autores cuando ocurre el planeamiento estratégico e introduce una trayectoria más interactiva, compuesta de cuatro momentos: el momento explicativo (que busca entender la realidad observada), el momento normativo (construye la concepción preliminar del plan, con un diseño basado en varios escenarios alternativos, incorporando diferentes trayectorias que pueden ser realizadas mediante las situaciones), momento estratégico (a partir del plan preliminar se desarrollan estrategias para lidiar con los actores involucrados y sus

circunstancias de restricciones) y, finalmente, el momento táctico-operacional que es el momento de la acción propiamente dicha.

Una característica relevante del PS es la de ser un método de planeamiento por problemas y que trata, principalmente, de los problemas mal estructurados y complejos, siempre abordados en sus múltiples dimensiones – política, económica, social, cultural, etc., para los cuales no hay solución normativa o previamente conocida como en el caso de los problemas bien estructurados (SOBREIRA NETO; HOURNEAUX JUNIOR; POLO, 2006). Por lo tanto, el PS rechaza la idea de una sola racionalidad – la económica, para la solución de las cuestiones políticas y sociales, al mismo tiempo que admite la pluralidad de actores en conflicto en una realidad compleja y dinámica.

Porter (1996) enfatiza que el éxito de la estrategia depende de conseguir integrar y ejecutar muy bien las acciones que van a atender la estrategia. Complementa afirmando que es parte de la estrategia alcanzar la eficiencia operacional de un conjunto de actividades.

Todavía de acuerdo con Porter (2012), para una estrategia de éxito es necesario que el equipo gerencial trabaje en grupo y trace la estrategia y el conjunto, tratando la estrategia como siendo para toda la empresa. La estrategia, en la visión del autor, debe alinear a todos en la organización y ayudar a tomar buenas decisiones en el día a día.

Quinn (2006) y Montgomery (2012) afirman, cada uno a su modo, que tanto la concepción de la estrategia, como su apropiada implementación, son aspectos fundamentales e interrelacionados. Las empresas desean buenas estrategias implementadas en forma integral, como factor fundamental para su supervivencia, crecimiento o sustentabilidad. En el campo de la Administración pública, las organizaciones esperan estrategias que permitan enfoque y buen desempeño de su misión, así como atender a las demandas de la sociedad con excelencia, y los políticos con cargo electivos esperan la realización óptima de sus programas gubernamentales.

Mintzberg et al. (2006) alerta que estrategias eficaces combinan las características de capacidad de planear, pero también de saber reaccionar a eventos inesperados, por medio de estrategias emergentes que son aquellas cuyas acciones y patrones no fueron expresamente formalizados en un plan.

En sus estudios, Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2000) definieron 10 escuelas de pensamiento estratégico (Design, Planeamiento, Posicionamiento, Emprendorismo, Cognitivo, Aprendizaje, Poder, Cultural, Ambiental y Configuración) con abordajes y

enfoques diferentes. Para Mintzberg et al. (2006), manejar todas estas diferencias es parte de la complejidad del proceso estratégico.

La implementación, asociada a una buena capacidad de planear la estrategia, es factor fundamental para el éxito de la misma. Sin embargo, es en la implementación donde la gran mayoría de las empresas falla. Varios factores explican estas fallas, como falta de liderazgo, falta de flexibilidad para adecuarse a los cambios, falta de integración entre las personas, problemas de comunicación, falta de enfoque en la estrategia que se pierde en medio a las operaciones del día a día y otros.

Miles (2010) hace una lista de los frenos que evitan que una organización ejecute su estrategia en forma rápida:

- a) Cultura de la cautela – miedo de errar
- b) Dificultad de que el cambio entre en el proceso actual – la rutina diaria impide que el proyecto de cambio tenga la dedicación necesaria.
- c) Trabar iniciativas por falta de priorización – lo que perjudica la capacidad de ejecución.
- d) Ejecutivos indecisos – el alineamiento parcial de los líderes dificulta el proceso de cambio.
- e) Colaboradores negligentes – se sugiere intensificación de comunicación y compromiso de los colaboradores para mitigar este freno.
- f) Pérdida del enfoque en la ejecución – Es necesario enfoque, energía y alto desempeño

El Balanced Score Card (BSC) es un abordaje considerado una herramienta de comunicación y “traducción” de la estrategia, y tiene como ventaja la idea del desdoblamiento de la estrategia en dimensiones, pero también en niveles, llegando al nivel operacional. Por tras del abordaje de los autores Kaplan y Norton (2004), comprender la dificultad de implementación es un punto clave. Para los autores, la capacidad de ejecutar la estrategia es más importante que la calidad de la estrategia en sí.

La técnica ayuda a los gestores a evaluar si la estrategia está alcanzando, de hecho, sus objetivos y si se está desarrollando en la dirección planeada. Permite acompañar la estrategia por medio de la gestión de los objetivos, metas e indicadores. El mapa estratégico registra, en forma compacta, en una única figura, la estrategia de la corporación, presentando los objetivos estratégicos y sus relaciones de causa y efecto,

siendo poderoso instrumento de comunicación para toda la organización. El uso de indicadores permite la conexión entre la estrategia y niveles tácticos y operacionales de la organización.

Bovaird y Loffler (2009) diferencian estrategia, que es un término amplio y puede significar plan (curso de acción intencional, guía para manejar la situación); ardid, cuyo objetivo específico es derribar a un concurrente u oponente; estandarización o patrón, un flujo continuo de acciones; posicionamiento, que es una forma de localizar la organización en el contexto o ambiente en el que se encuentra; perspectiva/paradigma, que es una forma integrada de percepción del mundo.

Michael Porter, en una exposición disponible en Youtube comenta que estrategia no es una serie de acciones, pues responden a cómo se debe alcanzar la estrategia. La estrategia es cómo te posicionarás al final de la implementación, cómo será tu ventaja competitiva. O sea, la estrategia es el norte, adónde se quiere llegar.

Mintzberg (1992, 2004) critica la tentativa que las personas hacen para escribir sobre estrategia. Para el autor, estrategia y visión estrategia son cosas que existen en la cabeza de las personas y no son de fácil escritura. Para el autor, muy poco de la estrategia planeada es realmente implementada y de cierta forma invalida la moda de planeamiento estratégico en el sector público.

Para Bovaird y Loffler (2009), gestión estratégica involucra toma de decisiones difíciles, generalmente significando selectividad (no hacer todo) y enfoque (priorización). Es muy difícil que la priorización logre consenso en el sector público de los varios stakeholders (partes interesadas). Sufren presión de otros partidos, de las redes de políticas públicas, de los empleados públicos, de los grupos profesionales, de la prensa, de grupos de representantes, etc.

En Brasil, aún para el caso de planeamiento a largo plazo, materializados en planes como el Plan Nacional de Educación (PNE), que es decenal, o el plan de energía eléctrica, o el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), o para planeamiento de medio plazo, todo planeamiento debe constar del PPA, dada su fuerza de ley. Todo planeamiento gubernamental, que un día será presupuesto y ejecutado, debe constar del PPA.

El tema Planeamiento es una constante en Brasil. El asunto asume proporciones mayores y menores en épocas diferentes de la historia de Brasil. Por otra parte, el significado de qué es Planeamiento también cambia a lo largo de la historia, de acuerdo con los protagonistas que asumen la tarea de planear el futuro del país. Eso ocurre

porque el Planeamiento está compuesto por una multiplicidad de visiones, asumiendo la función económica, la tarea de planear políticas públicas, abarcando también la dimensión financiera y presupuestaria, además de aspectos técnicos y metodológicos, principalmente administrativos. De hecho, el planeamiento engloba varias áreas y varios niveles, que deben ser tratados en forma sistemática y cohesionada para su mayor éxito.

De acuerdo con Souto (2003), para que la Administración Pública atienda a los objetivos, es fundamental el planeamiento de las actividades que posee varias funciones: una función política, de elección entre las diversas necesidades de satisfacer y, en contrapartida, la escasez de recursos; una función económica, cuyo objetivo es contabilizar la recaudación con los gastos, en forma eficiente; una tercera función, administrativa, de repartir los recursos entre los organismos encargados de cada sector, conjugando la estructura del Estado y de los planes y, por fin, la función reguladora, de control y direccionamiento de los agentes económicos.

Según Comparato (1989), el planeamiento coordina, racionaliza y da una unidad de objetivos a la actuación del Estado, diferenciándose de una intervención coyuntural o casuística. Por lo tanto, el planeamiento es acción consolidadora, intencional, que el Estado hace para alcanzar sus objetivos.

El government by policies, en sustitución al government by law, supone el ejercicio combinado de varias tareas que el Estado liberal desconocía por completo. Supone el relevamiento de informaciones precisas sobre la realidad nacional y mundial, no solo en términos cuantitativos (para lo cual se creó la técnica de contabilidad nacional), sino también sobre hechos que no se reducen a guarismos, como en materia de educación, capacidad inventiva o calidad de vida. Supone el desarrollo de la técnica provisional, la capacidad de formular objetivos posibles y de organizar la conjunción de fuerzas o la movilización de recursos – materiales y humanos – para su consecución. En una palabra, planeamiento. (COMPARATO, 1989 apud PARGENDLER; SALAMA, 2013, p. 112).

Otra visión se refiere al horizonte y profundidad del planeamiento, pudiendo ser de largo, mediano o corto plazo. El planeamiento puede ser estratégico, de más alto nivel, con enfoque en directrices, dirección, objetivos estratégicos, táctico, con enfoque en cómo alcanzar los objetivos estratégicos y también en el nivel operacional, en el detalle de acciones para la implementación de programas y proyectos. Se utilizan técnicas y metodologías de planeamiento estratégico, siendo que el gobierno federal ha adoptado el Planeamiento Estratégico Situacional (PS), de Matus (1996b) para la realización del planeamiento programático de gobierno, en los últimos años.

Rezende (2010), traza un histórico robusto del planeamiento en Brasil, que transmite la noción de las influencias sufridas por las iniciativas de planeamiento, que pasan no solo de los problemas a resolver u oportunidades a trabajar, que varían a lo largo del tiempo, sino también de coyunturas económicas, realidades políticas e institucionales. Para el autor, Brasil tuvo el auge del planeamiento en los años 70, en pleno régimen militar, su declinación comenzó con el desmantelamiento de la administración pública, que comenzó en la era Sarney y se intensificó en el gobierno de Collor. Resalta que el período era de alta inflación y problemas de corrupción. Después del *impeachment* a Collor, el vicepresidente Itamar lo sustituyó. Emprendió un proyecto exitoso para estabilización monetaria, que hizo con que su Ministro de Hacienda fuera el sucesor a la presidencia. Debemos destacar que en ese período, 1994, fue época del escándalo de los enanos del presupuesto, hecho que ocasionó varios cambios en el proceso presupuestario dirigidas a la moralización. Pese a que la nueva Constitución de 1988 definió la necesidad de creación de las leyes presupuestarias, en el gobierno Collor el PPA, Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y Leyes de Presupuesto Anuales (Elogios), se realizaron a fin de cumplir formalidades. En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, las esperanzas de retorno al planeamiento no se concretaron totalmente, puesto que la atención estaba enfocada en la estabilización económica. Rezende (2010) afirma que la reconstrucción del planeamiento en Brasil necesita ser retomada y necesita abordar la construcción de una visión estratégica, el planeamiento y la gestión y coordinación.

En la reconstrucción del planeamiento, la agenda propuesta por Roberto Cavalcanti en la segunda mitad de los años 80 continúa siendo válida. En esa agenda, ocupa posición de destaque la necesidad de un nuevo estilo de planeamiento gubernamental, teniendo como referencia un proyecto nacional de desarrollo, construido mediante amplia discusión con la sociedad, en el cual el papel del Estado en la ejecución de ese proyecto esté claramente definido y la cooperación de los entes federados en su implementación esté debidamente contemplada, y que sean parte de ellos cambios que fluyan hacia la eficiencia de la gestión pública, una convivencia armónica entre los Poderes de la República y una adecuada representación de los intereses sociales en el proceso de formulación y ejecución. Es importante recobrar la necesidad de que el planeamiento esté basado en un amplio diagnóstico de la realidad socioeconómica del país, que de ese diagnóstico deriven las estrategias y las prioridades a contemplar en el plan, que el comando sobre la implementación del plan esté bajo las órdenes directas del primer mandatario del país y concentrado en un organismo central de planeamiento y presupuesto dotado de condiciones efectivas para ejercerlo, y que los instrumentos necesarios para ejecutar, acompañar y evaluar el planeamiento sean debidamente reforzados (Rezende, 2010, p. 32).

Egler (2015), basado en dos experiencias recientes en el área ambiental, afirma que hoy el país no tiene competencia (tradicción) de planeamiento estratégico

consolidada en las instituciones gubernamentales, sea en nivel federal, provincial y municipal. Informa, además, que en el pasado hay fuertes evidencias de que esta competencia haya existido, pero en el presente no. Continúa afirmando que hay “una significativa fragilidad en la capacidad política y técnica del cuerpo de empleados de las instituciones públicas brasileñas”, y, consecuentemente, ee la actividad de planeamiento estratégico. (EGLE, 2005, p. 4-5).

[...] una lectura de los diversos programas y proyectos de pensamiento y planeamiento estratégico en Brasil, a lo largo de siete décadas, demuestra que, sí, hay tradición en esa materia y hay una visión consensual mínima de futuro para Brasil. Hay convergencias temáticas y de prioridades, pese a la diversidad de gobiernos, ideologías, segmentos políticos, clases sociales e intereses sectoriales, y a despecho de las inestabilidades políticas y económico-financieras. Hay una visión común de futuro compartida, a pesar de las diferencias de énfasis y de método. (CANDEAS, 2014, p. 229)

De cierta forma, prácticas y técnicas de planeamiento se pueden utilizar en todos los niveles y horizontes temporales. Para el presente estudio importan su utilización en el nivel corporativo (estratégico) y en el nivel de desdoblamiento en programas, proyectos y acciones (táctico y operacional) de las instituciones públicas.

3.3.3 Programación y presupuestación

De acuerdo con Baleeiro (1997) el estudio del presupuesto comprende cuatro aspectos fundamentales:

- a) El Jurídico, o sea, la naturaleza del acto del presupuesto a la luz del derecho y, especialmente, de las instituciones constitucionales del país, incluso las consecuencias originadas para el derecho y las obligaciones de los agentes públicos y gobernantes;
- b) El político, por el cual el presupuesto revela, con transparencia, el beneficio para grupos sociales o regiones, o para la solución de problemas y necesidades en las que funcionará precipuamente el aparataje de los servicios públicos;
- a) El económico, a través del cual se apreciarán, sobre todo, los efectos recíprocos de la política fiscal y de la coyuntura económica, así como las posibilidades de que el gobierno los utilice en el objetivo deliberado de modificar las tendencias de la coyuntura o estructura;

b) El técnico, finalmente, que involucra el establecimiento de reglas prácticas para la realización de los fines indicados en los ítems anteriores para la clasificación clara, metódica y racional de ingresos y gastos, procesos estadísticos para el cálculo, tan aproximadamente como sea posible, de una e de otros, presentación gráfica y contable del documento presupuestario, etc.

Bajo el aspecto jurídico, el proceso presupuestario brasileño se rige por la Constitución federal, leyes complementarias y ordinarias y normativas. Además Brasil posee un lineamiento institucional que trata del presupuesto federal.

El marco regulatorio relacionado con el proceso de elaboración del PLOA es bastante amplio, comprendiendo artículos de la Constitución Federal de 1988, algunos de los cuales fueron listados anteriormente, pero también de la Ley 4.320/1964, de la Ley 101/2000, Ley de Responsabilidad Fiscal (LFR), y de las propias leyes presupuestarias, en especial la LDO, que completa las omisiones provenientes de la no edición de la Ley Complementaria indicada en la Constitución.

En su art. 3º, la Ley 10.180/2001 informa que el Sistema de Planeamiento y de Presupuesto Federal (SPOF) comprende las actividades de elaboración, acompañamiento y evaluación de planes, programas y presupuestos, y de realización de estudios e investigaciones socioeconómicas. El Art. 4º establece que integran el Sistema de Planeamiento y de Presupuesto Federal el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, como organismo central, organismos setoriales y organismos específicos.

La vertiente económica del presupuesto público ha sido evidenciada a partir de la teoría keynesiana, que entiende que la actividad económica puede ser fomentada por medio del gasto público, a través de la realización de obras públicas, que producen empleos, y, por lo tanto, generan salarios. Los salarios calientan la economía, por medio del flujo de la producción, que, finalmente, genera el retorno de la inversión del Estado en forma de tributos. Además de la importancia económica del presupuesto de un país, está también la importancia política por materializar el programa de gobierno y sus prioridades.

En la cuestión técnica, el presupuesto ha evolucionado a lo largo del tiempo. En 1965 el Presidente Johnson promulgó el PPB Systems como de utilización obligatoria para las agencias del gobierno federal. Según Carter, Klein y Day (1993), el PPB se conoció desde entonces y tiene los siguientes objetivos:

- Definir los objetivos de políticas en las mayores áreas de la actividad de gobierno;
- Organizar información sobre gastos y uso de recursos en términos de programas específicos diseñados para alcanzar estos objetivos;
- Analizar la salida de programas hasta entonces, a fin de tener alguna medida de su efectividad;
- Evaluar alternativas para alcanzar los mismos objetivos de políticas, y alcanzar estos objetivos en el menor costo;
- Formular objetivos y programas en un período de muchos años, y proveer feedback sobre la pertinencia y efectividad de los métodos elegidos.

El PPB se vió como un instrumento de planeamiento de actividades gubernamentales de forma más racional, más eficiente y más efectiva, siendo un instrumento que creía en el racionalismo gerencialista. Carter, Klein y Day (1993) comentan acerca de las dificultades de implementación del modelo y de cierta forma, la desilusión que causó en EEUU. Pero Gran Bretaña utilizó el sistema en 1970 con gran entusiasmo y con alguna customización, recibiendo el nombre de Programme Analysis and Review (PAR). Fue largamente utilizado en el gobierno de Thatcher. Los autores destacan que la tentativa de mejores prácticas de gestión en Gran Bretaña fue encabezada por tres motivaciones: a) preocupación con planeamiento de gastos públicos; b) preocupación sobre competencia gerencial en Whitehall (Centro administrativo, sede del gobierno británico) y c) preocupación sobre accountability. Los empleados públicos británicos fueron introducidos a conceptos como análisis de costo-beneficio y otras nociones conceptuales. En esta época, los científicos políticos entendieron que podrían completar un espacio dejado vacante por los actores económicos. La idea era que los economistas tenían enfoque en la construcción de una sociedad económicamente más saludable, más rica. Pero otros importantes beneficios serían en salud, seguridad, felicidad y otros.

A mediados de 1970, los gastos públicos en Inglaterra parecían estar fuera de control (Wright, 1977). El corte de gastos públicos, la reducción de la burocracia y el corte de excesos de la máquina pública pasaron a ser prioridades. Se apuntaba a la necesidad del uso de métricas para evaluar el desempeño y que pudiesen controlar el

avance, dirigiéndolo hacia eficiencia y efectividad. En 1981, el Departamento de medio ambiente solicitó a las autoridades que creasen informes con una lista de estadísticas de desempeño, incluyendo costos, escala y calidad de los servicios prestados, la demanda por los servicios, satisfacción de los ciudadanos usuarios de los servicios, eficiencia relativa, etc.

Según Carter, Klein y Day (1993), en 1985 el informe anual de gastos públicos utilizó 500 indicadores, y en los dos años siguientes utilizó 1.500 y después 1.800 indicadores, en un ciclo de aprendizaje y reformulación. Según los autores, aún con tantos indicadores, la poca información generada era suficiente para concluir sobre la eficiencia y la efectividad en el gobierno. En agencias simples y operaciones menos complejas era más fácil crear indicadores que en sectores gubernamentales con actividades complejas, con programas muy amplios y multiobjetivos.

El programa, creado por la ONU, con clara base en el PPB, establece que los programas y actividades deben crearse para cada función, que deben indicarse los objetivos a ser alcanzados, alineados a un sistema de cuentas y de gestión financiera. El programa sería un mecanismo para mejorar el funcionamiento entre el planeamiento y las funciones directivas de la organización (o gobierno), los recursos deben ser asignados con vistas a la consecución de objetivos y metas, los costos de los programas deben ser considerados por todo el ciclo de implementación (pueden exceder el ejercicio), la clasificación principal es la funcional-programática.

Navarro, Santos y Franke (2012) citan a Wildavsky que condena el programa, por considerar que oculta más de lo que aclara, pues considera imposible que se consiga, en la práctica, una lista completa de los objetivos de la organización e informaciones sobre cumplimiento de cada de ellos.

Carter, Klein y Day (1993) demuestran la dificultad de implementación de buenas prácticas de gestión en el sector gubernamental. Indican que ocurre un ida y vuelta de usos, motivados por el cambio de políticos y también por la percepción de otras prioridades. Sin embargo, la preocupación en medir el desempeño gubernamental está siempre presente, y abarca más áreas que solo el área económica. Para los autores, “el interés en la investigación en la área abarca, además de economía, áreas como gestión, administración pública, políticas sociales, y ciencia política”.

3.3.4 Ejecución

Independientemente del horizonte del planeamiento estratégico realizado por las organizaciones públicas para su actuación, o por los gobernantes de un ente federativo, será necesario implementar acciones para la realización de la estrategia. Es necesario implementar políticas públicas, programas y proyectos para producir los resultados (*outcomes*), productos y servicios (*outputs*) deseados. Según lo mencionado, la implementación es el principal obstáculo para la realización de estrategias, por varios motivos.

De acuerdo con Klakegg, Willians y Magnussen (2009), hay muchas formas de que un proyecto falle. Más frecuentemente sus fallas son la no realización en el cronograma esperado, exceder el presupuesto y no atender a las especificaciones. Dichos problemas, generalmente se asocian a problemas de planeamiento o ejecución. Con el objetivo de mejorar las prácticas de gestión de proyectos, se han desarrollado muchas técnicas y métodos para gerentes de proyectos y después para gerentes de programas. Varias organizaciones como el Project Management Institute (PMI), la Asociación for Project Management (APM), y la Internacional Project Management Association (IPMA) contribuyeron para el desarrollo de guías y patrones (cuerpo del conocimiento) para mejorar la calidad de los profesionales que administran con proyectos y programas. Los autores destacan que hay otra categoría de falla muy reportada: la falla de entregar las funcionalidades, beneficios o contribución a los objetivos de negocios que se deseaban al inicio del proyecto. Se observaron otros esfuerzos en el sentido de perfeccionamiento de la capacidad de gestión de programas y proyectos en el Reino Unido (antigua OGC – Office of Government Commerce, actualmente Cabinet Office). De estos organismos se desarrollaron varios patrones, como por ejemplo, el PMBoK, el patrón de Gerenciamiento de Programas y el patrón de gerenciamiento de portafolio, del PMI. También son muy divulgados los patrones Prince2, el Managing Successful Programme (MSP) y otros, del Cabinet Office.

Dinsmore y Ribeiro (2007) destacan la capacidad de gestión de proyectos para la implementación de la estrategia y consideran que el buen gerenciamiento de proyectos puede no ser suficiente para salvar una organización de una mala estrategia, pero consideran que un mal gerenciamiento de proyecto puede perjudicar una buena estrategia.

Tanto la estrategia de una empresa, como de un plan de gobierno, tanto las políticas públicas diseñadas y programas y proyectos públicos carecen de la misma realidad, si no son bien planeados e implementados, pueden perjudicar las más relevantes y nobles intenciones, generando desaprovechamiento del dinero invertido.

Además de las prácticas defendidas por organismos que buscan la mejoría en las prácticas de gestión de proyectos, otros modelos se destacan como el Logical Framework Approach, desarrollado por la United Agency for International Development (USaid), que fue desplegada en otros métodos, siendo el más conocido el Ziel Orientierte Projekt Planung (ZOPP) y o Capacity Work (CW), desarrollados por la agencia de cooperación técnica del gobierno alemán (GIZ). Estas técnicas tienen como característica común el planeamiento democrático, participativo, dirigido a enfrentar los problemas y con enfoque en resultados, según aclaran Giacomoni y Pagnussat (2006).

Matus (2007), presenta además el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP), que conciliado al PS y al ZOPP, permite el detalle del planeamiento a un nivel más operacional, o de base, según el autor lo define. Muy útil para la resolución de problemas de comunidades (condominios, partidos políticos, sindicatos, etc.).

3.3.5 Control

Guerra (2007) conceptúa control de la administración pública como la posibilidad de verificación, inspección y examen realizada por la propia Administración, por otros poderes o por cualquier ciudadano, la efectiva corrección en la conducta gerencial de un poder, organismo o autoridad, con el objetivo de garantizar su actuación de acuerdo a los modelos deseados y anteriormente planeados, teniendo como objetivo una evaluación sistemática. Según Guerra, el control se basa en: a) averiguar el cumplimiento de lo predeterminado; b) evidenciar los desvíos y corregirlos y c) decidir sobre regularidad o irregularidad.

[...] el control es la verificación de la ejecución física y financiera de las acciones cuyo objetivo es preservar la probidad del gestor y la eficiencia de la gestión. Hay control interno administrativo, a cargo del gestor; el sistema de control interno, de responsabilidad de la Controladoría General de la Unión y de la Presidencia de la República, por medio de la Secretaría Federal de Control Interno, y el control externo, función del Congreso Nacional por medio del Tribunal de Cuentas de la Unión (Rodrigues, 2016, p. 127).

Albuquerque, Medeiros y Feijó (2013) aclaran que control externo es aquél realizado por el Poder Legislativo, con la ayuda de los tribunales de cuentas,

comprendiendo también un conjunto de actividades, planes, métodos y procedimientos estructurados e integrados. El propósito del control externo es, sobre todo, garantizar la exención de los agentes controladores en cuanto a la evaluación de la gestión y la evidencia de eventuales desvíos o ajustes que se muestren necesarios y oportunos.

Según la Constitución de 1988, en el nivel federal, corresponde al Congreso Nacional el control externo, con auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión. Corresponde al Congreso Nacional, auxiliado por el TCU, la incumbencia de realizar la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la Administración Pública Directa e Indirecta.

Chaves (2009) aclara que el art. 71 de la Constitución Federal presenta las competencias del TCU para la ejecución técnica del control externo, entre ellas la de juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables de dineros, bienes y valores públicos de la Administración Directa e Indirecta, incluidas las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal y las cuentas de aquellos que dieron causa y pérdida, extravío u otra irregularidad que resulte en perjuicio para el erario público.

En el ámbito federal, el Tribunal de Cuentas de la Unión, a través de la Instrucción Normativa n° 57, de 2008 (actualizada por la Instrucción Normativa n° 63, de 2010) establece la siguiente diferencia entre organismos de control interno y sistemas de control interno: Controles Internos (sistemas y Procedimientos) – Conjunto de actividades, planes, métodos, indicadores y procedimientos interconectados utilizados con el objetivo de asegurar la conformidad de los actos de gestión y contribuir para que se alcancen los objetivos y metas establecidos para las unidades bajo determinada jurisdicción. Organismo de Control Interno (organizaciones e instituciones) – Unidades administrativas integrantes de los sistemas de control interno de la administración pública federal, encargados, entre otras funciones, de la verificación de la consistencia y calidad de los controles internos, bien como del apoyo a las actividades de control externo ejercidas por el TCU.

Para Chaves (2009), las finalidades del sistema de control interno están esculpidas en el art. 74 de la Constitución Federal, entre ellas, la de comprobar la legalidad y evaluar los resultados, en cuanto a la eficiencia y eficacia, de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial en los organismos y entidades de la Administración Federal, bien como de la aplicación de los recursos públicos por entidad de derecho privado.

Albuquerque; Medeiros; Feijo (2013) destacan que cada uno de los poderes, en cada ente de la federación, deben establecer por acto propio, la estructura administrativa y la orientación estratégica que adoptará para su propio control interno.

En el Poder Ejecutivo Federal, se da a través del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal (SCI) integrado por la Controloría General de la Unión (CGU), organismo central, Secretarías de Control Interno (CISSET), del Gabinete, del Ministerio Público, del Ministerio de las Relaciones Exteriores y del Ministerio de Defensa (organismos Sectoriales) y por las unidades de control interno de los comandos militares, como unidades sectoriales de la Secretaría de Control Interno del Ministerio de Defensa (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013). La CGU pasó a denominarse Ministerio de la Transparencia y Contraloría-General de la Unión.

La Auditoría Interna es parte del Control Interno. El Consejo Federal de Contabilidad, a través de la NBCT 12, define la auditoría interna como la actividad que comprende los exámenes, análisis, evaluaciones, relevamientos y comprobaciones, metodológicamente estructurados para evaluación de la integridad, adecuación, eficacia, eficiencia y economicidad de los procesos, de los sistemas de informaciones y de controles internos integrados al ambiente y de gerenciamiento de riesgos, con el objetivo de prestar asistencia a la administración de la entidad en el cumplimiento de sus objetivos. “Podemos afirmar que la auditoría interna está intrínsecamente ligada al sistema de control interno, que nada más es que el conjunto de normas y procedimientos creados por la entidad para salvaguardar el patrimonio público” (SILVA, 2009, p. 16).

Chaves (2009) aclara que controloría, clasificada como organismo central del sistema de control interno, es una especie de organismo de la Administración Pública localizado en el nivel de asesoramiento del dirigente máximo de la administración, con la finalidad de agregar diversas actividades como auditoría, correcciones, prevención y combate a desvíos para optimizar el resultado de la administración. La Auditoría Interna es un organismo que realiza auditorías en las actividades de gestión pública en períodos determinados, con el objetivo de asistir a la administración de la entidad en el cumplimiento de sus objetivos. El Control Interno Administrativo es todo el conjunto de actividades y procedimientos ejecutado por la Administración Pública cotidianamente para garantizar que los actos se realicen de acuerdo con la norma.

Vale destacar que el control interno, según lo mencionado, es también responsabilidad del gestor, que deberá realizar las funciones de a) averiguar el

cumplimiento de lo predeterminado; b) evidenciar los desvíos y corregirlos y c) decidir sobre la regularidad o irregularidad.

El monitoreo es parte relevante del control interno. Según el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)⁷, el monitoreo es la evaluación de los controles internos a lo largo del tiempo. Es el mejor indicador para saber si los controles internos están siendo efectivos o no. El monitoreo se realiza tanto a través del acompañamiento continuo de las actividades, como por evaluaciones puntuales, tales como autoevaluaciones, revisiones eventuales y la auditoría interna.

El monitoreo de las políticas busca determinar el grado en que el desenlace de las actividades coincide con lo programado, detectar deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajustes de la ejecución. Los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios, pero la evaluación va más allá, en la medida que verifica si el plan originalmente tratado está efectivamente alcanzando las transformaciones que pretendía, subsidiando la definición de políticas públicas.

3.3.6 Evaluación

De acuerdo con Matias-Pereira (2009), la administración pública ha demostrado una baja capacidad de gestión en la implementación de políticas sociales, presentándose dispersa y no sistematizada, debido a un descompaso en el planeamiento gubernamental, que prioriza el proceso de formulación de planes y releva a un plan secundario las etapas de acompañamiento y evaluación. Para el autor, el servicio público deberá ser capaz de romper con el ciclo de la “tecnocracia”, procediendo a dinámicas de planeamiento donde formular, implementar, monitorear y evaluar represente solo una de las varias facetas de su trabajo.

Para el autor, las políticas públicas, por estar dirigidas a la sociedad e involucrar recursos sociales, deben ser sistemáticamente evaluadas del punto de vista de su relevancia y adecuación a las necesidades sociales, además de abordar los aspectos de eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones emprendidas.

⁷ El COSO es una iniciativa de cinco organizaciones del sector privado y se dedica a proveer liderazgo en el desarrollo de frameworks y guías de gestión corporativa de riesgos, control interno y detección y prevención de fraudes

Al evaluar programas, deben observarse los indicadores de eficiencia de medios y recursos empleados; los indicadores de la eficacia en el cumplimiento de metas; y los indicadores de la efectividad social del programa.

Los indicadores de eficacia muestran la relación entre alcance de metas y tiempo o, en otras palabras, el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del programa, en un determinado período de tiempo.

Los indicadores de eficiencia muestran la relación entre el costo y los beneficios, buscando minimizar el costo total o maximizar el producto hacia un gasto total previamente fijado. Los indicadores de efectividad apuntan la relación entre los resultados y el objetivo. Es la medida del impacto o del grado de alcance de los objetivos.

Una de las primeras políticas públicas reconfiguradas dentro de este nuevo referencial fue la política de salud. En cada nivel federativo (Unión, Provincias y Municipios) del Sistema Único de Salud (SUS), se implantó un Consejo de Salud de carácter deliberativo y permanente, con la participación obligatoria de mitad de representantes de la sociedad civil. Entre sus atribuciones consta: formular las estrategias y definir las prioridades de la política de salud, incluyendo la aprobación de los recursos públicos destinados a la ejecución de los programas y acciones gubernamentales. Otra atribución importante es el continuo control social de la política, por medio del monitoreo y de la evaluación de las acciones del gobierno.

Según Ciconelo (2008), en 2007 había en Brasil cerca de 35 consejos nacionales y, según estudio del Ipea, más de 400 organizaciones representativas de diversos segmentos de la sociedad civil están presentes en estos colegiados. De esas, el 31% son ONGs que actúan en el área de derechos humanos; el 23% son entidades que representan los intereses patronales o empresariales; el 14% están vinculados a movimientos sociales del campo; el 8% son movimientos populares urbanos/ y el 10% de otras (religiosos, culturales, etc.).

Serpa (2014) buscó caracterizar los sistemas de evaluación de programas gubernamentales, mediante los cuales fuese posible identificar, describir, clasificar y explicar cómo son estructurados e implementados los mecanismos e instrumentos necesarios para producir informaciones sobre el desempeño y resultados de los programas y políticas. Es por medio de los sistemas de evaluación que el conocimiento evaluativo gana cuerpo y pasa a retroalimentar y regular continuamente los procesos decisorios en las organizaciones. Ese conocimiento, cuando utilizado, contribuye para el

aprendizaje y el perfeccionamiento de los programas y políticas, así como para la promoción de la *accountability*.

Cuando las organizaciones utilizan las informaciones evaluativas para retroalimentar sus estrategias y planes, para asegurar el alcance de los resultados con mayor eficiencia y efectividad, corrigiendo y perfeccionando la implementación de las acciones, se tiene el aprendizaje necesario para el proceso de mejoría. Para ello, la información disponible necesita ser aprehendida por los individuos y aumentar la base de conocimiento de la organización. Ocurre, sin embargo, que la apropiación de la información por el individuo y por la organización es selectiva, esporádica y limitada en el tiempo, comprometiendo así los resultados esperados (ARGYRIS, 1982 apud LEEUW; SONNICHSEN, 2000).

3.3.7 Las instituciones ligadas al planeamiento, presupuesto y gestión

Egler (2015) publicó un artículo que afirma, basado en dos experiencias en la área ambiental, que el país no tiene hoy competencia (tradicción) de planeamiento estratégico. Reflexiona que el secreto del desarrollo reside en las instituciones, en las formas de coordinar la acción de los individuos y de los grupos sociales.

El autor aclara que una de las razones de esta fragmentación y fragilidad es la práctica que ha sido recurrente en el país, de someter a las instituciones públicas a constantes cambios y alteraciones, resultantes de la ya mencionada discontinuidad administrativa. Dos son los resultantes de estos cambios. El primero es que constantes cambios resultan en una desestructuración de las reglas y de las rutinas de funcionamiento, llevando a una pérdida de la identidad institucional. El segundo es que el resultado inmediato de cualquier cambio organizacional es una ineficiencia en su funcionamiento. Y eso independientemente del tipo y de la naturaleza del cambio que se realiza. El autor, además, destaca estudios sobre el papel de las instituciones gubernamentales en la construcción e implementación de políticas públicas y destaca el nuevo institucionalismo, que tiene trabajo en diversos campos del conocimiento científico.

Más difícil es recomponer las instituciones requeridas para el efectivo ejercicio de la actividad de planeamiento que demanda no solo cambios de orden administrativo, sino una nueva actitud de parte de las autoridades gubernamentales. En una sociedad democrática, la participación de la sociedad en la construcción de un proyecto de desarrollo debe ser

intermediada por los organismos que la representan en la vida política nacional, o sea, el Congreso Nacional. Por eso la exigencia de que el plan sea sometido a la deliberación del Congreso, el cual debe disponer del tiempo necesario para apreciar la propuesta y disponerse para ejercer ese papel, mediante instalación de comisiones especiales, a las cuales deben darse condiciones para oír los diversos segmentos de la sociedad, evaluar técnicamente las diferentes posiciones a la luz del interés nacional y de las restricciones impuestas por la disponibilidad de recursos, y ofrecer los elementos necesarios para la aprobación de un plan que equilibre las demandas particulares con los intereses mayores de la nación. Por eso, un atributo fundamental para la recuperación de la credibilidad del planeamiento en una sociedad democrática es la transparencia que el planeamiento y, principalmente, la ejecución del plan necesitan exhibir. Eso significa que una condición importante para la reconstrucción del planeamiento es la existencia de mecanismos e instrumentos dirigidos al acompañamiento de la ejecución de los programas y de los proyectos contenidos en el plan, la evaluación recurrente de los resultados que se van logrando durante el período del plan y, cuando sea necesario, la indicación de ajustes y correcciones para mantenerlos en el rumbo originalmente trazado. Ese acompañamiento debe ser objeto de informes detallados y presentados en sesiones del Congreso Nacional que se organizarán especialmente para que se aprecien esos informes y se emitan opiniones al respecto (REZENDE, 2010, p. 22).

El autor refuerza la necesidad de transparencia, buena gestión y monitoreo del planeamiento y su ejecución.

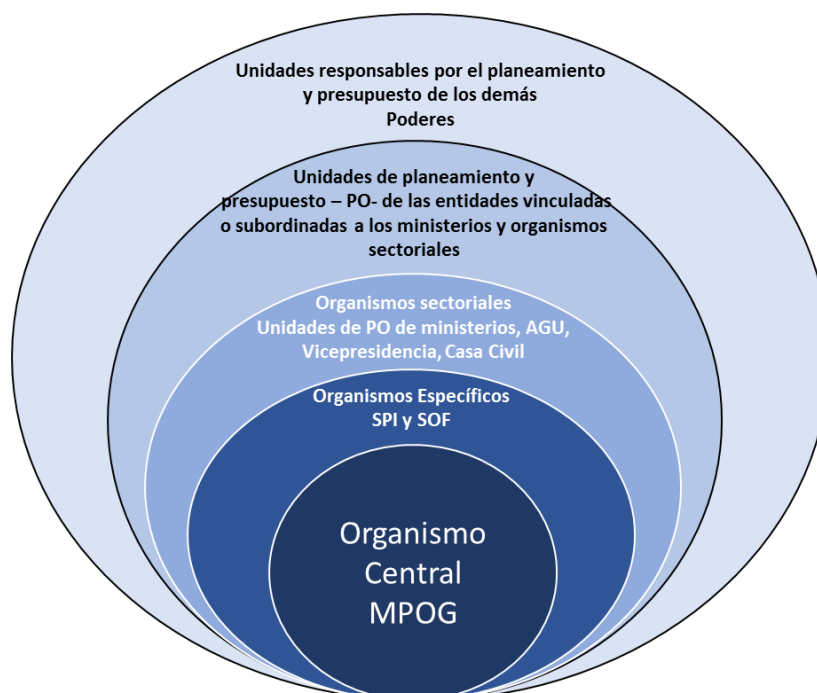
De acuerdo con Assecor (2015), la Medida Provisoria 480/1994, en su art. 11, definió que las actividades de Planeamiento y de Presupuesto del Gobierno Federal serían organizadas en forma sistémica, teniendo, en aquella ocasión, como organismo central, a la Secretaría de Planeamiento, Presupuesto y Coordinación de la Presidencia de la República. En la misma línea, la Ley 10.180/2001, en su art. 2º, informa que el SPOF tiene por finalidad:

- I- formular el planeamiento estratégico nacional;
- II - formular planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social;
- III - formular el plan plurianual, las directrices presupuestarias y los presupuestos anuales;
- IV - gerenciar el proceso de planeamiento y presupuesto federal;
- V- promover la articulación con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, visando la compatibilización de normas y tareas afines a los diversos Sistemas, en los planes federal, provincial, distrital y municipal.

En su art. 3º, la Ley 10.180/2001 informa que el SPOF comprende las actividades de elaboración, acompañamiento y evaluación de planes, programas y presupuestos, y de realización de estudios e investigaciones socioeconómicas.

De acuerdo con el autor, el artículo 4º no debe ser interpretado en forma rasa, pues las leyes LDO y LOA, bien como el Manual Técnico del Presupuesto, da una visión más amplia del Sistema de Planeamiento y Presupuesto Federal.

Figura 19 – Unidades integrantes del Sistema de Planeamiento y de Presupuesto Federal



Fuente: Assecor (2015).

La ley reglamenta, además, cuestiones importantes como Planeamiento Federal, Presupuesto Federal, Sistema de Administración Financiera Federal, Sistema de Contabilidad Federal y Sistema de Control Interno, organismos que actúan en el área de gestión. Está también la Red Nacional de Planeamiento y Presupuesto (RENOPE), coordinado por SOF.

3.4 NEOINSTITUCIONALISMO

Las instituciones públicas también son organizaciones, pero al contrario de las organizaciones privadas no buscan el lucro, y sí buscan atender a los intereses de la colectividad. Sin embargo, utilizan recursos administrativos tal como las empresas privadas y son administradas por administradores públicos, algunos de carrera, otros temporales. Adicionalmente, tienen recursos financieros, personas, procesos, actividades y toda gama de capacidades e instrumentos comunes a las otras organizaciones.

Meyer y Rowan (1977) afirman que, en las sociedades modernas, las estructuras formales de las organizaciones son establecidas en contextos altamente institucionalizados. Las profesiones, las políticas y los programas gubernamentales son criados como productos y servicios capaces de producir racionalidades.

Según Vieira y Carvalho (2003), el abordaje institucional viene alcanzando mayor destaque en el campo de los estudios organizacionales en las dos últimas décadas y es apuntado en la literatura especializada como tentativa de contraponerse al modelo racionalista, por su enfoque en las exigencias técnicas de los procesos gerenciales y productivos, al dirigir la atención hacia el examen de los elementos de redes relacionales y de sistemas culturales que moldean y sostienen la estructura y la acción de las organizaciones.

Los autores revelan, además, que el abordaje institucional se distingue de teorías de carácter racionalista, fundamentalmente, por entender que los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales y otros, que componen el ambiente institucional, moldean las preferencias individuales y las categorías básicas del pensamiento, como “el individuo”, la “acción social”, el “Estado” y la “ciudadanía”. Las instituciones son, a su vez, producto de la construcción humana y el resultado de las acciones propuestas por individuos instrumentalmente guiados por las propias fuerzas institucionales por ellos interpretadas, sugiriendo, por lo tanto, un proceso estructurado y al mismo tiempo estructurante, que no es necesariamente racional y objetivo, sino fruto de interpretaciones y subjetividades. Esas interpretaciones pueden adquirir carácter racional puesto que sirven a un objetivo específico en un espacio social o campo, o sea, desde el momento en que adquieren “utilidad” y pasan a ser ampliamente compartidas.

Vieira (2000) destaca que distinguió tres pilares alrededor de los cuales se concentran las temáticas desarrolladas por los neoinstitucionalistas: el regulador, el normativo y el cognitivo.

Cuadro 10 – Tres pilares de temáticos del neoconstitucionalismo

Característica	Regulador	Normativo	Cognitivo
Base de sumisión	Utilidad	Obligación social	Presuposición
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumentalidad	Adecuación	Ortodoxia
Indicadores	Reglas, leyes, sanciones	Certificación, aceptación	Predominio, isoformismo
Base de Legitimación	Legalmente sancionada	Moralmente gobernada	Culturalmente sustentada, conceptualmente correcta

Fuente: Vieira (2000) adaptado de Scott (1955c).

El autor aclara que aspectos regulativos están implícitos en todas las vertientes del neoinstitucionalismo.

En la vertiente reguladora, hay énfasis en el establecimiento y control de reglas, leyes y sanciones. Y en ese proceso, hay una búsqueda para alcanzar intereses, movidos por una lógica utilitarista de costo-beneficio.

En el pilar normativo se cree que normas y valores se vuelven papeles, formales o informales, a ser desempeñados por individuos ocupantes de posiciones específicas en el enfrentamiento de determinadas situaciones. La lógica aquí es la de la adecuación, una vez que, con su uso cotidiano y repetitivo, se interiorizan valores y normas y, a lo largo del tiempo, se tornan un deber, o comportamientos moralmente gobernados.

En el pilar cognitivo la atención está dirigida a los aspectos simbólicos de las acciones, resultantes de las interpretaciones consecuentes que los individuos hacen del ambiente. Según esos argumentos, las organizaciones se encuentran insertadas en un ambiente constituido por reglas, creencias, valores y redes relacionadas, creados y consolidados por medio de interacción social.

Vieira y Carvalho (2003), informan que estudios institucionales recientes vienen prestando mayor atención a los mecanismos miméticos y normativos en el análisis del fenómeno de estabilidad y de transformación organizacional.

Para DiMaggio y Powell (2005), la presión para la homogeneidad organizacional emana de mecanismos institucionales coercitivos, miméticos y organizacionales. El isoformismo coercitivo resulta de expectativas culturales de la sociedad y de presión ejercida por una organización sobre otra que se encuentra en condición de dependencia. El isomorfismo mimético es el resultado de la imitación de arreglos estructurales y procedimientos exitosos implementados por otras organizaciones, frente a la incertidumbre causada por problemas tecnológicos, objetivos conflictivos y exigencias ambientales. El isomorfismo normativo se refiere a la profesionalización, que involucra compartir un conjunto de normas y métodos de trabajo por los miembros de los segmentos ocupacionales.

Para Vieira y Carvalho (2003), en el caso específico de la sociedad brasileña, debido a su formación sociocultural, un componente inherente a nuestra cultura – el formalismo – parece actuar, en buena medida, como mecanismo institucional coercitivo de cambio social. En esa circunstancia, predomina la lógica de la regla y de la sanción legal. Al mismo tiempo que el formalismo es institución construida normativa y

cognitivamente, a lo largo de las generaciones, se presenta como agente regulatorio en la construcción y en la comprensión de la dinámica social.

El formalismo se refiere a la discrepancia entre las normas prescritas legalmente y las actitudes concretas adoptadas cuando de su real implementación. Ocurre cuando las normas dejan de ser observadas por los individuos, sin que se caracterice la obligatoriedad de sanciones (RIGGS, 1964; RAMOS, 1966). Una ley formalística establecerá una directriz que no se pondrá en práctica y tendrá poco efecto sobre el comportamiento de los individuos.

Según Riggs (1964), el formalismo corresponde al grado de discrepancia entre lo prescriptivo y lo descriptivo, entre el poder formal y el poder efectivo, entre lo que nos dictan la Constitución, las leyes y reglamentos, organigramas y estadísticas, y los hechos y prácticas reales del gobierno y de la sociedad. Cuanto mayor la discrepancia entre lo formal y lo efectivo, más formalístico es el sistema.

Las reformas preceden a las costumbres, las leyes anticipan las prácticas colectivas, y su aprendizaje acaba se tornando lento y penoso. Y muchas veces ocurre que, todavía no han sido comprendidos en forma satisfactoria por la población y ya se piensa en reformarlas o sustituirlas nuevamente (RAMOS, 1966).

[...] en el caso particular de Brasil, parece que la disfunción mertoniana tomó connotación especial, diferente de la que se puede sorprender en contextos desarrollados, porque emerge de una sociedad prismática. Esto significa que al formalismo de Riggs – discrepancia entre la norma y la realidad cultural – se juntó la cristalización de la conducta y la resistencia al cambio, con el objetivo de preservar el estatus del grupo, disfunción de la que nos habla Merton. (OLIVEIRA, 1970, p. 69)

Vieira y Carvalho (2003) concluyeron que la presencia del formalismo implica que las organizaciones están sujetas a frecuente uso de instrumentos de imposición legal. Por otro lado, como se trata de un sistema formalístico, las organizaciones la mayoría de las veces no creen en la efectividad de la nueva ley, adoptando una postura de espectador. Después de la implementación de una nueva norma, es común observar, a las organizaciones actuando con indiferencia, o adaptándose mediante soluciones provisorias. El descreimiento en el poder de la ley solo se deshecha en el momento en que las sanciones pasan a ser efectivamente utilizadas. Mientras tanto, ese comportamiento de esperar para ver si las nuevas reglas son de hecho “de verdad”, refuerza el ciclo vicioso del formalismo, llevando a la necesidad de creación de nuevas normas con el objetivo de reforzar las primeras.

Los autores concluyen, además, que la presencia de normas y reglas escritas que son prácticamente desconocidas e ignoradas por los empleados, o todavía, que se consideran irreales y no traducen la realidad organizacional, puede ser indicadora de la presencia del formalismo, reflejando el aprecio al mecanismo de coerción en el ambiente de trabajo. Otra forma de visualizar ese aspecto puede estar en la necesidad constante de los dirigentes de transformar en reglas o normas las decisiones acerca del fundamento organizacional y del comportamiento de los empleados.

Para Souza (2006), de acuerdo con las varias ramas de la teoría neo institucionalista, instituciones son reglas formales e informales. El institucionalismo histórico viene dedicando espacio cada vez mayor a la importancia de las ideas en la formulación de políticas públicas, especialmente en sus cambios. Las instituciones no solo tornan el curso de ciertas políticas más fáciles que otras, sino también sus reglas y burócratas redefinen las alternativas políticas y alteran la posición relativa de los actores. En general, las instituciones son asociadas a la inercia, pero mucha política pública se formula e implementa. La neoinstitucionalista aclara que no solo individuos y grupos tienen fuerza relevante para influenciar a las políticas públicas, sino también las reglas formales e informales que rigen las instituciones.

La teoría del neoinstitucionalismo respalda el trabajo en cuestión, por tratarse de la premisa de que las organizaciones funcionan mediante la incorporación de orientaciones previamente definidas y racionalizadas en la sociedad, que aportan para la legitimación de sus actividades, en especial en las vertientes reguladora y normativa del institucionalismo, como es el caso de los códigos o frameworks de prácticas de gobernanza y gestión. Además de eso, determinados conceptos se consideran fundamentales por los neoinstitucionalistas, entre quienes se destacan los siguientes, por su centralidad en el presente trabajo: conformidad y legitimidad; cambio y mantenimiento de patrones. La investigación, sin embargo, no enfoca la cuestión de cultura y valores, pese a buscar entender la existencia del formalismo en los estudios de caso, que se refiere a la discrepancia entre las normas prescriptas legalmente y las actitudes concretas adoptadas cuando ocurre su real implementación.

3.5 GOBERNANZA CORPORATIVA

Gobernanza es un término con muchos significados. Además, gobernanza se puede definir en muchos niveles. La gobernanza internacional tiene varias instituciones establecidas para resolver Estados-Miembros, tales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Unión Europea. Hay influencia de estas entidades en los programas y proyectos públicos. Abbott y Snidal (2001) discuten el uso de patrones como un mecanismo de gobernanza internacional y muestran cómo ellos pueden desempeñar papeles diferentes en circunstancias diferentes. Analizan diferentes arreglos gubernamentales, combinaciones variadas de gobernanza privada y pública, y niveles variables de gobernanza (nacional, regional y global). Detomasi (2005) investiga además las multinacionales y la gobernanza global.

Le interesa a la presente investigación la gobernanza corporativa. Para Cadbury Report (1992), gobernanza corporativa es el sistema por el cual las empresas son dirigidas y controladas. En el contexto australiano, según Hilmer (1993), el consejo directivo tiene dos papeles distintos: monitoreo (con preocupaciones de conformidad) y aumento de desempeño. En sociedad con la gestión, promueve esfuerzos continuos para un desempeño arriba de la media, considerando los riesgos, sin excluir la responsabilidad del consejo directivo con la protección de los accionistas.

Para el World Bank (1994), la gobernanza corporativa se refiere a las leyes, normativas y requisitos de requisitos que condicionan la forma cómo la institución es gobernada.

Shleifer y Vishny (1997) consideran que gobernanza corporativa se puede leer como los varios modos en que proveedores del dinero que financian una empresa se aseguran de que ellos tendrán el retorno de su inversión. Los autores hacen a pregunta: ¿Cómo los inversionistas pueden garantizar que los gerentes no se van a fugar con el dinero? (a pesar de que ocurre esporádicamente, no es la regla).

Oman (2001) determina que, en forma amplia, gobernanza corporativa se refiere a cómo las instituciones públicas y privadas se estructuran, incluyendo leyes, reglamentos y prácticas, para gobernar la relación entre la gestión (*insiders*) y quien invierte en recursos.

Blair (1995) define gobernanza corporativa como el conjunto de leyes, cultura y arreglos institucionales que determina cómo las organizaciones públicas pueden hacer,

quién las controla, cómo se ejerce este control, y cómo se asignan los riesgos y el retorno de sus actividades.

Carvalho (2002) presenta la Gobernanza Corporativa como un conjunto de mecanismos por los cuales los proveedores de capital se aseguran de que recibirán retorno adecuado para sus inversiones. Para el autor, se debe estar atento al hecho de que el concepto de gobernanza parte del punto de vista de protección a todos los acreedores y accionistas y no solo a los minoritarios.

Para Bovaird y Loffler (2009) intentar definir el significado de gobernanza parece ser la apertura de la caja de Pandora. De hecho, la literatura sobre el tema gobernanza ofrece una enormidad de conceptos. Para los autores, la definición en sí no es tan relevante, pues la práctica es la que presenta más relevancia. La práctica de gobernanza se refiere a los códigos, frameworks o legislación que indican qué actividades deben ser realizadas (prácticas) a fin de alcanzar los objetivos y principios de la gobernanza.

Para Jesover y Kirkpatrick (2005), los principios cubren seis áreas clave de la gobernanza corporativa: asegurar la base de un efectivo *framework* de gobernanza corporativa; los derechos de los accionistas (shareholders); el tratamiento equitativo de los accionistas; el papel de los *stakeholders* en la gobernanza corporativa; publicidad y transparencia; y responsabilidades del consejo administrativo (board).

Para OECD (2015, p. 1) “el propósito de la gobernanza corporativo es ayudar a construir un ambiente de confianza, transparencia y responsabilidad necesarios para fomentar la inversión a largo plazo, la estabilidad financiera y la integridad empresarial, apoyando así un crecimiento más fuerte y sociedades más inclusivas”.

Para esa investigación interesa entender cómo materializar la gobernanza en el sector público, a fin de aplicar las buenas prácticas.

La primera versión del código de Gobernanza Corporativa del Reino Unido se produjo en 1992 por el Comité Cadbury y de él se extrae la clásica definición: gobernanza corporativa es el sistema por el cual las empresas son dirigidas y controladas. El consejo directivo (*board of directors*) es responsable por la gobernanza de las empresas. El papel de los accionistas (*shareholders*) es designar a los directores y auditores para que ellos (los accionistas) estén seguros de que hay una estructura apropiada de gobernanza. Los objetivos de los directores es definir los objetivos estratégicos, proveer liderazgo para que se implementen los objetivos, supervisar la gestión del negocio y reportar a los accionistas. Los principios de gobernanza del

código son: accountability, transparencia, probidad y enfoque en el éxito sustentable de la entidad a largo plazo.

El código sufrió cambios, lo que es deseable, para ajustarse a la nueva realidad que se impone. En el prefacio de el código de 2016, el consejo aclara que:

Por más de dos décadas el uso constructivo del código ha contribuido para mejorar la gobernanza corporativa del Reino Unido. El código es parte del framework de legislación, regulación y de patrones de buenas prácticas que desean contribuir con la gobernanza corporativa de alta calidad con flexibilidad, para que las organizaciones adapten las prácticas a sus circunstancias particulares. En modo similar, los inversionistas pueden tener la oportunidad de considerar cuidadosamente cuáles empresas usan el código. Siempre hay espacio para mejoras, tanto en términos de garantizar que el código permanezca relevante, como también mejorando la calidad del reporte (UNITED KINGDOM, FRC, 2016, p.2).

La versión reciente de el código ingles se centra en los principios de la gobernanza corporativa, distribuidos en las categorías: liderazgo y propósito de la empresa; división de responsabilidades; composición, sucesión y evaluación; auditoría, gestión de los riesgos y control; remuneración de los directores (UNITED KINGDOM, FRC, 2018).

Según Tricker (2015) los años 90 fueron marcados por la llegada de los códigos de gobernanza corporativa. El primero fue definido por el informe Cadbury del Reino Unido (1992) que trajo algunas cosas buenas. Dicho informe se transformó en un instrumento de influencia y otros países realizaron sus propios informes tales como Francia (1995), Sudáfrica (1995), Canadá (1995), Hong Kong (1996) y Holanda (1997).

A pesar del esfuerzo en el uso de buenas prácticas de gobernanza, Tricker (2015) aclara que, al inicio del siglo 21, más empresas colapsaron, sorprendiendo el mundo (Enron, Waste Management, Worldcom, Tyco, Arthur Anderson (empresa que hacía auditorías fraudulentas). En el Reino Unido también hubo problemas de gobernanza en Marconi, British Rail, Independent Insurance y Tomkins. Y también otros casos ocurrieron, como en HIH Insurance en Australia, Parmalat en Italia, y Vodaphone Mannesmann en Alemania.

Dichos problemas suscitaron el desarrollo en 2002 del US Sarbanes-Oxley Act (conocido también como SOX o Sarbox), que agregó nuevos requisitos para los consejos directivos. Esos cambios impactaron en cambios en las bolsas de valores como New York Stock Exchange y Nasdaq.

En 2007, teniendo como epicentro la economía americana se instaló nueva crisis mundial, después de años de prosperidad constante. La razón de la crisis fue justamente esta prosperidad. La crisis fue motivada por la concesión desenfrenada de créditos

inmobiliarios. Como consecuencia, las autoridades regulatorias mejoraron la regulación de empresas.

Por lo tanto, las prácticas de gobernanza son dinámicas y carecen de mejoras constantes. Y la gobernanza corporativa continúa evolucionando. Debido a la creciente complejidad de las organizaciones, la Harvard Business School realizó una investigación que trajo la necesidad de que cada consejo (*board*) desarrolle estructuras, prácticas y procesos que se adapten a sus necesidades, en vez de buscar una solución lista que serviría, hipotéticamente, para cualquier entidad. Las investigaciones indicaron una necesidad de más cuidado en: clarificación del papel del board; adquisición de mejor información y profundización de conocimiento de la empresa; mantenimiento de buena relación con la gestión; supervisión de la estrategia de la empresa; seguridad en el desarrollo de la administración y su sucesión; mejora de la gestión de riesgos. Entre los accionistas y el board puede existir una cadena de intermediarios que demandan más y más transparencia y responsabilización (*accountability*). Adicionalmente, las nuevas tendencias enfocan la necesidad de que los boards formulen la estrategia de las corporaciones y supervisen su servicio. Todavía hay algunos que entienden la responsabilidad del board de gerenciar riesgos corporativos y de garantizar la continuidad del negocio.

Chagas (2007) enfatiza, además, que la gobernanza corporativa es un sistema que, usando principalmente el consejo de administración, la auditoría externa y el consejo fiscal, establece reglas y poderes para consejos, comités, directorios y otros gestores, buscando prevenir abusos de poder y creando instrumentos de fiscalización, principios y reglas que posibiliten una gestión eficiente y eficaz. Es, por lo tanto, asunto de interés relevante para los que actúan en las áreas de contralor y contabilidad.

Gobernanza corporativa es un sistema que moldea quién toma decisiones de inversión en corporaciones, qué tipos de Inversiones se realizan y cómo los retornos de las inversiones se distribuyen, según O'Sullivan y Diacon (2003), o las leyes y prácticas por las cuales los gerentes son responsables ante aquellos que tienen una participación legítima en la corporación, según Jacoby (2005). Para el autor, los sistemas de gobernanza corporativa están compuestos por tres áreas:

- Procesos internos de gobernanza (estructura, composición y autoridad del consejo de administración, relación entre el consejo de administración y Controles de auditoría);

- La calidad de las funciones de auditoría independiente en la economía nacional y la naturaleza y calidad de la legislación societaria y
- Mecanismos de regulación destinados a moldear la actividad corporativa.

Las buenas prácticas de gobernanza corporativa tienen la finalidad de aumentar el valor de la compañía, facilitar su acceso al capital y aportar para su perennidad.

[...] gobernanza corporativa es el sistema por el cual las empresas y las demás organizaciones son dirigidas, monitoreadas e incentivadas, comprendiendo las relaciones entre socios, consejo de administración, directorio, organismos de fiscalización y control y demás partes interesadas. (IBGC, 2015, p. 20).

Para el IBGC involucra las relaciones entre los Accionistas/Cuotistas, Consejo de Administración, Directorio, Auditoría Independiente y Consejo Fiscal.

Para Tricker (2015), gobernanza es un tema actual, sin embargo, está lejos de tener una comprensión única del concepto y de las prácticas que son parte de este concepto. Según el autor, la gobernanza corporativa puede tener varias perspectivas y, entre ellas, una perspectiva operacional. Desde esta perspectiva, sería el sistema por el cual las empresas son dirigidas y controladas. Monks y Minow (2011), Mehran (2003) y Demb y Neuabauer (1992) enfatizan la perspectiva de la relación, pues consideran que gobernanza corporativa involucra la relación entre varios participantes, incluyendo al CEO (presidente, ejecutivo más alto), gerentes, accionistas, y empleados, que determinan la dirección y el desempeño de las organizaciones, en busca de servicio de los derechos y deseos de los stakeholders. Mehran (2003) complementa que dichas relaciones proveen un framework donde se definen los objetivos de la corporación y se monitorea el desempeño.

Según el IBGC (2015), son principios de la gobernanza corporativa: transparencia, equidad, prestación de cuentas (*accountability*) y responsabilidad corporativa. De acuerdo al UK Corporate Governance Code (2016), son principios de la gobernanza corporativa el liderazgo, la efectividad, la prestación de cuentas (*accountability*), la remuneración y la relación con los accionistas.

La gobernanza puede adquirir nuevos contornos en la Administración Pública.

[...] la gobernanza es la unión de los sujetos Estado-sociedad, en torno a la solución de los problemas comunitarios. Ambos sujetos son agentes activos de procesos en los que se toman decisiones que implican la objetivación de los intereses comunes. Los factores e indicadores de la gobernanza intentan rehacer el estudio de las relaciones del Estado y los gobernados. No basta la existencia de reglas e instituciones en razón de la importancia de gobernar,

debe mantenerse una visión de eficacia, utilidad y resolución de problemas. Además, como derecho subjetivo, se habla de “buena gobernanza” con una acepción de exigencia individual⁸ y con una visión objetiva que implica disciplina de administración pública. Ordóñez-Sedeño y Paz-González (2017, p. 187-188),

Los autores desarrollan sus ideas en una concepción de ciencia política y de derecho constitucional, con destaque en las relaciones Estado y ciudadanos en ambiente democrático. Sin embargo, destacan, además, las acepciones de eficacia, utilidad, resolución de problemas, buena administración pública y disciplina de administración como elementos del tema gobernanza, cuando se trata de administración pública.

La gobernanza pública es definida por la OCDE (2005) como arreglos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo las acciones públicas van a mantener los valores constitucionales de un país, frente a los cambios de problemas, actores y ambientes.

La Australian National Audit Office (ANAO), en el documento *Public Sector Governance* (2014) afirma que la gobernanza efectiva puede hacer una diferencia real en el desempeño de las entidades del sector público y en los resultados buscados por el gobierno. Esta es una razón convincente para que todas las entidades del sector público revisen periódicamente y perfeccionen sus abordajes para la gobernanza. Para Australia (2014), una buena gobernanza del sector público es hacer que las cosas correctas se hagan de la mejor forma posible, y entregar esta cualidade de desempeño en una base sostenible.

Para Australia (2014), son dos los objetivos de la gobernanza:

- Desempeño – Arreglos de gobernanza y prácticas dibujados y operados para mejorar los resultados de la entidad, incluyendo la entrega exitosa de programas y servicios gubernamentales.
- Responsabilización – Arreglos de gobernanza y prácticas dibujados y operados para proveer visibilidad de los resultados para el liderazgo de la entidad, para el gobierno, el parlamento y la comunidad, y conformidad con los requisitos aplicables legales y de políticas, bien como para proveer apertura, transparencia e integridad.

⁸ El autor ejemplifica el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que reconoce el derecho a una buena administración: “toda persona tiene el derecho a que las instituciones y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable”.

El Cabinet Office y el Tesoro del Reino Unido, en el documento *Gobernanza corporativa en los departamentos (entidades)* del gobierno central establece un código de buenas prácticas. De acuerdo con United Kingdom (2017, p.3)

[...] una buena gobernanza corporativa es fundamental para cualquier organización efectiva y bien administrada – sea del sector privado o público – y es la marca registrada de cualquier entidad corporativa que sea ejecutada de forma responsable y con el interés claro a largo plazo. Es el objetivo del código, garantizar que los departamentos del gobierno central sean ejecutados en forma tan eficiente y eficaz como sea posible. Conservando a los empleados públicos del más alto nivel en preparación y suministrándoles frameworks fuertes y robustos para que sean efectivos mientras prestan servicios públicos, podemos construir un gobierno que funcione de la forma más fluida posible para el ciudadano común.

Para el código británico de gobernanza del sector público, los principios son los mismos que rigen la gobernanza corporativa en el sector privado: liderazgo, efectividad, responsabilización y sustentabilidad (visión de largo plazo).

De acuerdo con el International Framework: Good Governance in the Public Sector Supplement (IFAC) y CIPFA (2014), son principios de la buena gobernanza en el sector público:

- (a) La gobernanza comprende los arreglos establecidos para garantizar que los resultados esperados para las partes interesadas sean definidos y alcanzados.
- (b) La función fundamental de la buena gobernanza en el sector público es garantizar que las entidades alcancen los resultados pretendidos, mientras actúan en todo el interés público.

El International Framework: Good Governance in the Public Sector (2014) establece los principios de la gobernanza pública como:

- A. Comportarse con integridad, demostrando fuerte compromiso con valores éticos y respetando el estado de derecho.
- B. Garantizar apertura y compromiso abarcador de las partes interesadas.

Además de los requisitos generales para actuar en el interés público, presentes en los principios A y B, la gobernanza en el sector público también requiere arreglos efectivos para:

- C. Definición de resultados (outcomes/impacts) en términos de sustentabilidad económica, social y ambiental.
- D. Determinación de intervenciones necesarias para optimizar la realización de la intención en resultados.

E. Desarrollo de la capacidad de la entidad, incluyendo la capacidad de su liderazgo y de sus individuos.

F. Administrando riesgos y desempeño, a través de un Control interno robusto y de una gestión financiera fuerte.

G. Implementando buenas prácticas en transparencia, informes y auditoría, para alcanzar una responsabilización (accountability) efectiva.

De acuerdo con el Código de buena gobernanza pública, de Holanda (2009), son principios de la gobernanza pública: apertura e integridad, participación, contacto apropiado con el público, eficacia y eficiencia, legitimidad, capacidad de aprendizaje y autoperfeccionamiento y responsabilidad.

Edwards et al. (2012) destaca diferencias en los significados y alcances del tema gobernanza en la administración pública, según la figura 20.

Figura 20 – Conceptos de gobernanza.

Nivel de análisis	Macro	Meso	Micro
Descripción	Gobernanza Pública	Gobernanza do Sector Público	Gobernanza Corporativa
Foco	Sociedad ←	→ Gobierno ←	→ Organización

Fuente: Edwards et al. (2012).

Esa diferenciación, a pesar de oportuna, no refleja el pensamiento de todos los autores. Sin embargo, cabe destacar que el objetivo de esta investigación es investigar la gobernanza corporativa en el sector público, puesto que el enfoque es en organizaciones del sector público y cómo ellas entienden e implementan prácticas de gobernanza y también de gestión para resultados.

El TCU, según Brasil (2014), va en la misma línea de Edwards et al. (2012) e informa que la gobernanza en el sector público se puede analizar bajo cuatro perspectivas de observación: (a) sociedad y Estado; (b) entes federativos, esferas de poder y políticas públicas; (c) organismos y entidades; y (d) actividades intraorganizacionales.

Figura 21 – Perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público



Fuente: TCU (BRASIL, 2014).

Brasil (2014) aclara que la perspectiva sociedad y Estado es la vertiente política de la gobernanza pública, enfocada en el desarrollo nacional, en las relaciones económico-sociales, en las estructuras que garanticen la gobernabilidad [capacidad de un sistema político de producir políticas públicas que resuelvan los problemas de la sociedad de un Estado y el servicio de demandas de la sociedad]. Bajo esta perspectiva, la gobernanza se puede entender como “la manera por la cual se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país, visando su desarrollo” (World Bank, 1991, apud Brasil, 2014, p. 19). La perspectiva de los entes federativos, esferas de poder y políticas públicas es la vertiente político-administrativa de la gobernanza en el sector público con enfoque en la formulación, en la implementación y en la efectividad de políticas públicas; en las redes transorganizacionales, que exceden las barreras funcionales de una organización; y en la capacidad de autoorganización de los involucrados. Luego, se puede definir como la habilidad y la capacidad gubernamental para formular e implementar, en forma efectiva, políticas públicas, mediante el establecimiento de relaciones y sociedades coordinadas entre organizaciones públicas y/o privadas.

La perspectiva organismos y entidades es la vertiente corporativa de la gobernanza en el sector público, con enfoque en las organizaciones, en el mantenimiento de propósitos y en la optimización de los resultados ofertados por ellas a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios.

La perspectiva de actividades intraorganizacionales puede ser entendida como el sistema por el cual los recursos de una organización son dirigidos, controlados y evaluados. Bajo esta perspectiva, se analizan los procesos decisorios, las estructuras

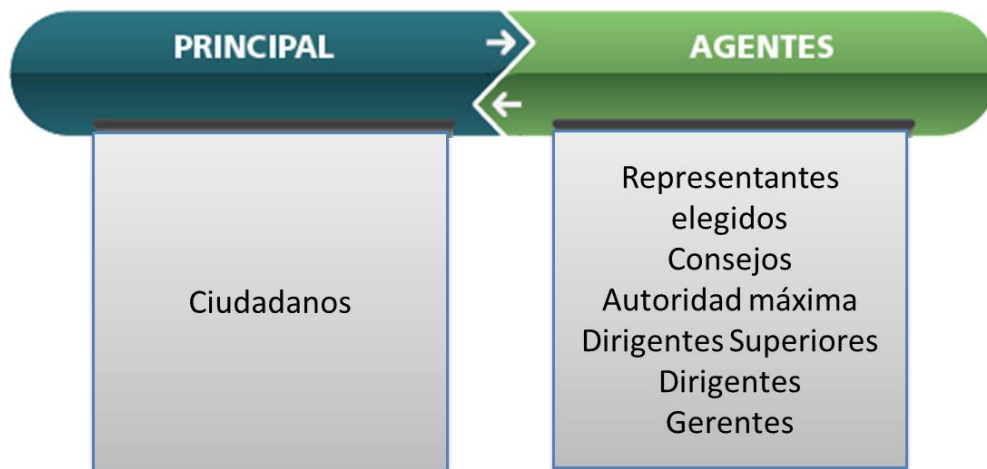
específicas de gobernanza y las relaciones intraorganizacionales, cuyo objetivo, entre otras cosas, es optimizar el uso de recursos, reducir riesgos y agregar valor a organismos y entidades, y contribuir para alcanzar resultados esperados por partes interesadas internas y externas a la organización. Son ejemplos típicos de la aplicación de esta perspectiva: la gobernanza del personal, de información, de tecnología, de logística, de inversiones, de presupuesto y finanzas, de reglamentaciones etc.

Para el TCU (Brasil, 2014), en el sector público, hay una relación de interdependencia y complementariedad entre las cuatro perspectivas de observación (sociedad y Estado; entes federativos, esferas de poder y políticas públicas; organismos y entidades y actividades intraorganizacionales). Así, las estructuras de gobernanza establecidas bajo la perspectiva de organismos y entidades deben estar alineadas e integradas a las estructuras existentes en las demás perspectivas. En modo similar, estrategia, políticas e iniciativas que afecten a más de una organización deben ser coordinadas, a fin de garantizar la efectividad de los resultados. Sociedad y Estado
Entes federativos, esferas de poder y políticas públicas
Organismos y entidades
Actividades intraorganizacionales.

Para esta investigación, el enfoque de prácticas de gobernanza objeto de estudio abarca la corporativa y la intraorganizacional.

Algunas teorías que soportan los conceptos de gobernanza corporativa son la teoría de la agencia, la teoría de la administración (stewardship), la teoría de la dependencia de recursos, entre otras, no discutidas en la revisión de literatura. Para el TCU (Brasil, 2014), se infiere que, en el contexto público, lo principal es la sociedad que comparte las percepciones de finalidad y valor y detenta el poder social (el poder emana del pueblo) y los agentes son aquellos a quienes se delegó la autoridad para administrar los activos y los recursos públicos, en fin, autoridades, dirigentes, gerentes y colaboradores del sector público.

Figura 22 – Relación principal-agente en un modelo directo de interacción

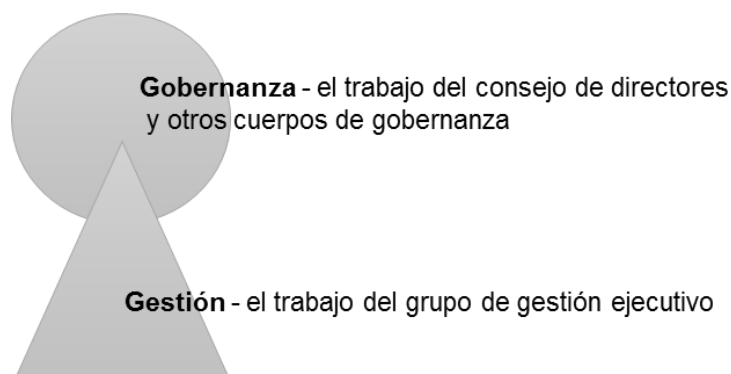


Fuente: Brasil (2014).

3.5.1 Diferencia entre gestión y gobernanza

Tricker (2015) distingue bien gobernanza de gestión/administración (*management*). La gobernanza sería el trabajo de la alta administración compuesta por el consejo directivo. Y la gestión/administración, el trabajo que el equipo ejecutivo hace. La composición del consejo directivo puede cambiar, constando solo de ejecutivos (empleados), o una mezcla, (empleados y externos), o solo externos, llamados de no ejecutivos. La gobernanza puede, además, contar con otro grupo externo denominado como consejo consultivo. En algunos países, como Alemania, la gobernanza adoptada es denominada 2-tier, donde hay un consejo adicional denominado como consejo de supervisión.

Figura 23 – El consejo directivo (responsable por la gobernanza) y la gestión/administración



Fuente: Tricker (2015).

Bovaird y Loffler (2009) también destacan diferencias entre gestión y gobernanza. Mientras gestión tiene enfoque en los resultados, la gobernanza tiene enfoque en el papel de los ciudadanos y otros stakeholders. En la gobernanza se tratan cuestiones como compromiso de stakeholders, transparencia, equidad de agendas (de género, grupo étnicos, edades, religión, etc.), comportamiento ético y honesto, *accountability* y sustentabilidad.

El TCU (BRASIL, 2014, p.32) también traduce el mismo entendimiento cuando afirma que

Mientras la gestión es inherente e integrada a los procesos organizacionales, siendo responsable por el planeamiento, ejecución, control, acción, en fin, por el manejo de los recursos y poderes colocados a disposición de organismos y entidades para la consecución de sus objetivos, la gobernanza provee direccionamiento, monitorea, supervisa y evalúa la actuación de la gestión, que debe estar al servicio de las necesidades y expectativas de los ciudadanos y demás partes interesadas. La gobernanza se preocupa por la calidad del proceso decisorio y su efectividad y la gestión, a su vez, parte de la premisa de que ya existe un direccionamiento superior y que a los agentes públicos les corresponde garantizar que se ejecute de la mejor manera posible, en términos de eficiencia.

Ese entendimiento acabó siendo incorporado por varios códigos de gobernanza. Adicionalmente, movimientos internacionales, como OECD y World Bank favorecen esa diferencia. El contexto y estructura del sistema de gobernanza del IBGC (2015) conlleva el mismo entendimiento.

Figura 24 – Relación entre gobernanza y gestión



Fuente: Brasil (2014).

3.6 GESTIÓN PARA RESULTADOS – GPR

Según Joseph Wholey en el prefacio de Aristigueta (1999), la gestión basada en desempeño o gestión para resultados desea desarrollar un nivel razonable de acuerdo en las misiones, metas (incluyendo metas de resultados), y estrategias para alcanzar las metas; medir el desempeño en términos de esas metas y usar informaciones de desempeño para gestión de programas, mejoría de desempeño de programas, responsabilización para el público y otros *stakeholders* clave, y en la asignación de recursos de soporte y otras tomas de decisión. Para el autor, medición de desempeño puede ser difícil, costoso, consumir tiempo y generar estrés.

La gestión para resultados ya es considerada esencial por Peter Drucker (1954), generalmente bajo el término gestión por objetivos o management by objectives (MBO), hace muchos años. También por Joseph Wholey (1979).

Aristigueta (1999) indica que la implementación de gestión para resultados es utilizada para dos propósitos: a) responsabilización (*accountability*) para *stakeholders* para mejorar la percepción del gobierno y b) gestión, que, a través de la recolección de informaciones de desempeño, mejora el gobierno. Para la autora, la gestión para resultados es importante para establecer la confianza del público en el gobierno.

Bovaird y Loffer (2009) informan que en las dos últimas décadas, el desempeño pasó a ser urgencia especial para los gobiernos de la OECD. Eficiencia significa que los gobiernos necesitan aumentar la capacidad de alcanzar sus promesas de entrega de servicios.

De acuerdo con los autores, un movimiento de los países de la OECD demostró el interés en salir del modelo weberiano de estado para un nuevo abordaje, orientado a la eficiencia. En esta visión, los países anglicanos (denominados países Westminster por los autores) y países escandinavos salieron adelante, dejando a los demás atrás. De hecho, varios países fueron siguiendo tal movimiento, con notable destaque para los países de idioma inglés tales como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, bien como países escandinavos.

Otros autores: Manning y Parison (2003), Pollitt y Bouckaert (2000), indican que incluso los países de la OCDE tomaron caminos diferentes, de acuerdo con características tales como cantidad de partidos y culturas administrativas (algunos países son más orientados a las leyes que al enfoque en el interés público y en la tradición de la cultura cívica). Muchos países buscaron cambiar sus abordajes de

presupuestos, gestión y accountability, modificando el enfoque de control de inputs y procesos *ex ante* para monitoreo y evaluación *ex post* de salidas y resultados (*outputs* y *outcomes*). Eso fue lo que ocurrió en Brasil con la reforma del aparato del Estado, de acuerdo con Brasil (1995).

De acuerdo con Canadá (2016) el gerenciamiento basado en resultados (en inglés RBM – Result-Based Management, en español GpR – Gestión para resultados) tiene como objetivo mejorar la gestión a lo largo del ciclo de vida de un proyecto y un programa: desde el inicio (análisis, planeamiento de proyecto y design) hasta la implementación (basada en resultados), monitoreo, ajustes e informes), y al cierre (evaluaciones e informes finales, e integrando lecciones aprendidas en programaciones futuras). Al gerenciar mejor, uno puede maximizar la conquista de resultados, o sea, los cambios positivos que estableció para alcanzar o contribuir con sus programas o proyectos.

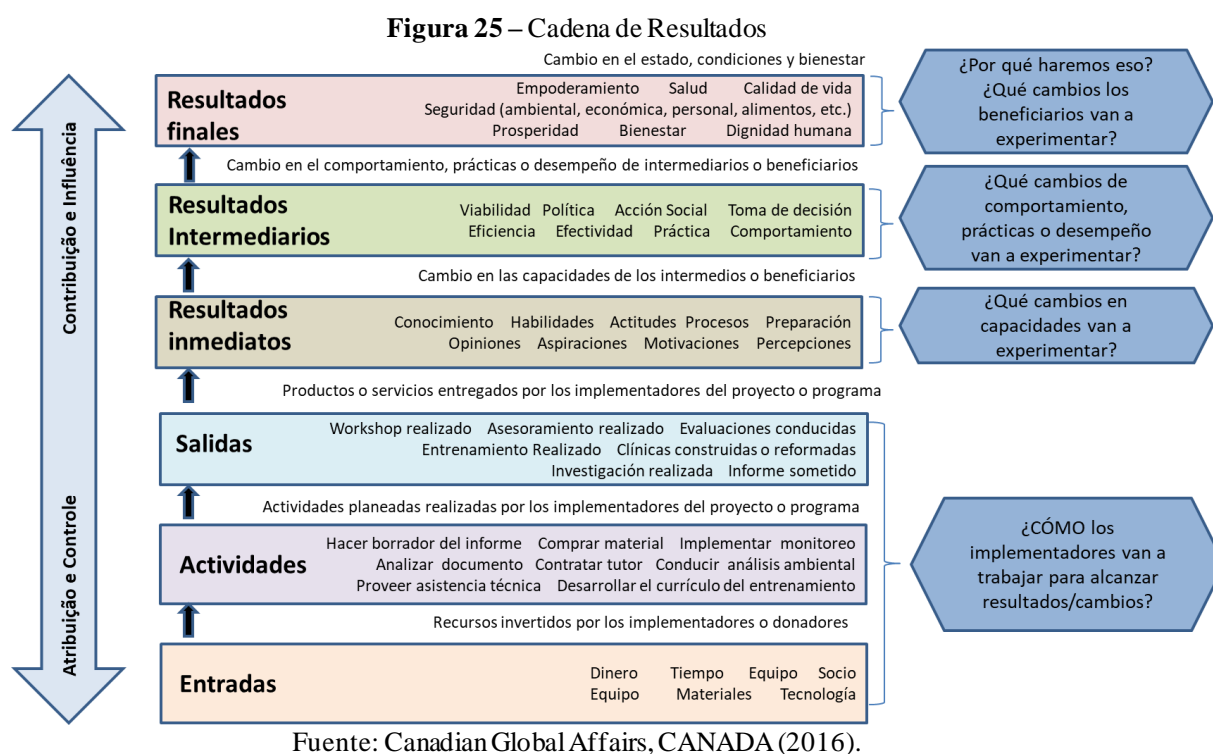
El RBM es un abordaje del ciclo de vida para el gerenciamiento que integra estrategia, personas, recursos, procesos, y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la responsabilización. El RBM es esencial para que [...] la alta administración ejerza una buena administración en conformidad con el gobierno, con patrones de desempeño y responsabilidad. El abordaje se centra en la obtención de resultados, implementando medidas de desempeño, aprendizaje y adaptación, bien como el desempeño de informes. RBM significa: definir resultados esperados realistas basados en análisis apropiados; identificar claramente los beneficiarios del programa y proyectar programas para atender a sus necesidades; acompañar el progreso en dirección a los resultados y recursos [utilizados] con el uso de indicadores; identificar y administrar los riesgos, teniendo en cuenta los resultados esperados y necesarios recursos; aumentar el conocimiento aprendiendo lecciones e integrándolas en decisiones; e informar los resultados alcanzados y los recursos involucrados (CANADÁ, 2008, apud CANADA, 2016, p. 8).

Para Canadá (2016) en la GpR las partes interesadas incluyen beneficiarios, intermediarios, implementadores, donadores, bien como otros actores (individuo, grupo, institución o gobierno con interés o preocupación, – económico, societal o ambiental – en una determinada medida, propuesta o evento). El documento presenta una serie de herramientas e instrucciones, tales como ejemplos de resultados (*outcomes statements*) diferencias entre salidas (*output*) y resultados (*outcomes*), *work breakdown structure*, matriz de actividades, cronograma basado en resultados, cómo dibujar un framework de monitoreo y evaluación orientada a resultado y cómo recolectar datos para monitoreo, entre otros.

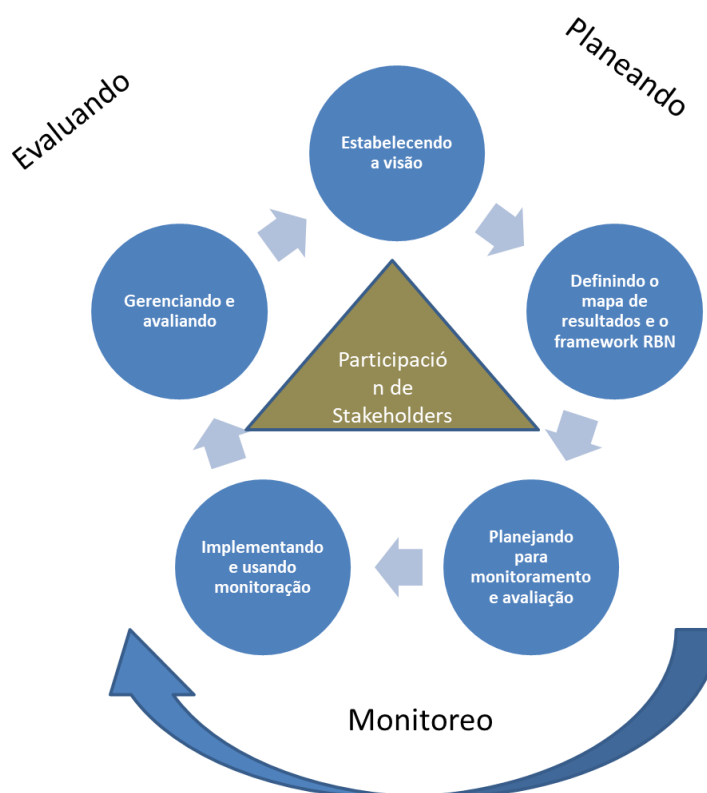
Para Canadá (2016), la lógica de resultados sigue la siguiente cadena: entradas, actividades, salidas, resultados inmediatos, resultados intermediarios (medio

plazo) y resultados finales (largo-término). La lógica es que para alcanzarse los resultados finales a largo plazo se necesitan alcance de resultados intermedios, a través del alcance de resultados inmediatos, que a su vez, se generan cuando se entregan *outputs* (productos o servicios).

Para llegar a las entregas (*outputs*, productos o servicios), se deben emprender actividades y se deben gastar insumos (*inputs*), de acuerdo con la figura 25.



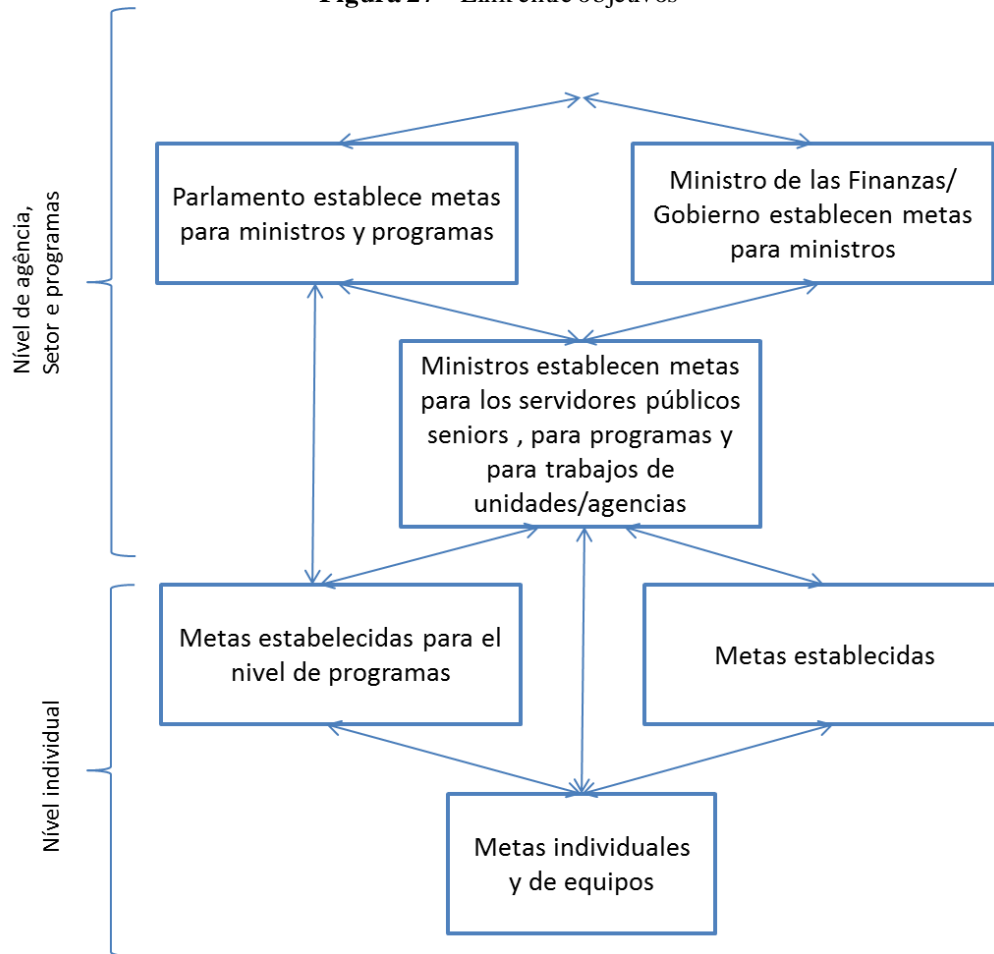
Para el PNUD (2009), la GpR tiene el siguiente ciclo de vida, de acuerdo con la figura 26.

Figura 26 – GpR – Abordaje del ciclo de vida

Fuente: PNUD (2009).

Para el PNUD (2009) la GpR se basa en una responsabilización clara en términos de resultados y exige monitoreo y autoevaluación del progreso dirigida a los resultados, incluyendo informes sobre el desempeño. La GpR es vista como un abordaje de ciclo de vida comenzando con elementos de planeamiento, como definir la visión y definir la estructura de resultados, según se ve en la figura 26. Una vez que se acuerda el alcance de un conjunto de resultados, se inicia la implementación y el monitoreo se vuelve una tarea esencial para garantizar la obtención de resultados. Finalmente, el monitoreo y la evaluación suministran informaciones valiosas para la toma de decisiones y las lecciones aprendidas para el futuro. Ketelaar, Manning y Turkisch (2007) crean un cuadro de posible link entre objetivos, a fin de explicitar el encadenamiento lógico de metas y resultados propuesto por la gesta de resultados.


Figura 27 – Link entre objetivos



Fuente: Ketelaar, Manning y Turkisch (2007). Traducción propia.

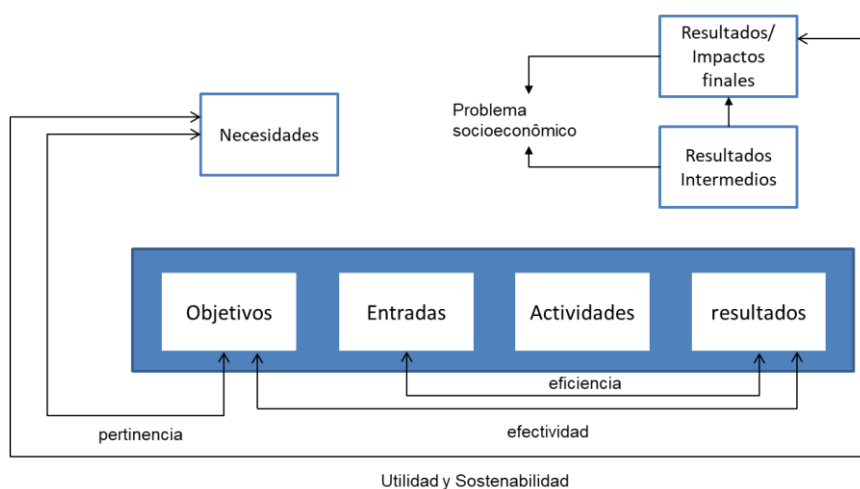
Los autores informan que resultados puede tener muchas visiones y perspectivas e ilustran los tipos de medida de desempeño, según la figura 28.

Figura 28 – Tipos de medidas de desempeño

 <p>Medidas relativamente simples</p> <p>Medidas complejas</p>	Medidas de proceso de negocio	De acuerdo con autoridad delegada	De acuerdo con todas las responsabilidades legislativas y regulatorias		
		Estilo de liderazgo	Fortalecimiento de la gobernanza interna y liderazgo, mantenimiento de las buenas relaciones de trabajo		
		Facilitar aprendizaje y gestión de cambios	Efectividad de arreglos para aprendizaje del equipo, búsqueda de innovación y gestión de cambios		
		Gestión de recursos humanos	Buen reclutamiento y retención y ambiente de trabajo productivo		
		Administración/Gestión/Supervisión	Recursos de operación, se administran bien los activos de capital e infraestructura de TI		
		Promoción/preservación de valores	Efectividad de mecanismos para difundir los valores de los servicios públicos		
	Medidas individuales de resultados	Salidas (outputs) producidos	¿Qué pasa en el sistema? ¿Qué recursos se usan?		
			¿Qué productos y servicios se entregan? ¿Cuál es la calidad de estos productos y servicios?		
	Medidas de Proporción/relación	Metas de políticas alcanzadas	Resultados intermedios (consecuencia directa da salida)	Esas medidas son válidas solamente para desempeño, en la medida que haya una clara relación entre las salidas individuales o de la institución y las mediciones	
			Resultados finales		
		Eficiencia	Costos/salidas		
		Productividad	Salidas/entradas		
		Efectividad	Salida/resultados (intermedios o finales)		
		Efectividad de costos	Entradas/resultados (intermedios o finales)		

Fuente: Ketelaar, Manning y Turkisch (2007).

La similitud de los autores con relación a los resultados y su lógica, aparentemente, remontan de la influencia de Pollitt et al. (1999), precursores del pensamiento de *new public management*, según lo muestra la figura 29.

Figura 29 – El modelo entrada-salida

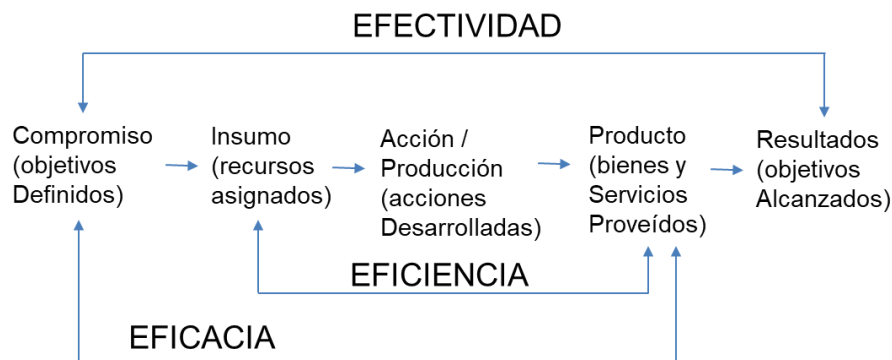
Fuente: Pollitt et al, con adaptaciones (1999).

El modelo no está muy distante del pregonado en Brasil para políticas públicas (BRASIL, 2012):

Figura 30 – Indicadores de gestión para un Programa de atención a la salud

Fuente: Brasil (2012).

De acuerdo con Brasil (2010b), Auditoría Operacional es el examen independiente y objetivo de la economicidad, eficiencia, eficacia y efectividad de organizaciones, programas y actividades gubernamentales, con la finalidad de promover el perfeccionamiento de la gestión pública. Las auditorías operacionales pueden examinar, en un mismo trabajo, una o más de las principales dimensiones de análisis, según el diagrama:

Figura 31–Diagrama insumo-producto

Fuente: Brasil (2010b).

También Brasil (2010a) desarrolla el tema, buscando la correlación de indicadores de Implementación y de Desempeño.

En Brasil se reportaron muchas experiencias en el uso de gestión para resultados en gobiernos provinciales y municipales (VILHENA et al., 2006; HOLANDA, 2006; GOMES, 2009; LEMOS, 2009; MENDES et al., 2009; CARNEIRO, 2010; BECHELAINE; SILVEIRA; NEVES, 2012; MARIN, 2016). Sin embargo, está lejos de ser un modelo predominante de gestión en el área pública brasileña, en los tres niveles, a pesar de todo el lineamiento legal existente, de las normativas, de las orientaciones de formulación de políticas y programas, que inducen el uso de buenas prácticas de gestión para resultados. Lo que se ve en la práctica son islas de excelencia, circundadas por muchas instituciones y organismos que no implementan las prácticas de gestión.

Grande ha sido el esfuerzo del Estado brasileño para la efectivación del modelo de administración gerencial. Sin embargo, se constata que la adopción del modelo todavía no es efectiva en los tres niveles de gobierno. Se identificaron varios obstáculos que dificultan o impiden la adopción del gerencialismo en la administración pública municipal, que son: falta de capacidad de gerenciamiento y control de los gestores públicos con base en los presupuestos del modelo; falta de incentivo por parte de los dirigentes para la capacitación y calificación de los empleados; ausencia de políticas y mecanismos que permitan la valorización y la motivación de los empleados; falta de iniciativa y creatividad por parte de los gestores del municipio en promover las acciones dirigidas hacia cambios organizacionales y sociales; no cumplimiento en forma equilibrada de los gastos, de acuerdo con las recetas del municipio; inexistencia de postura emprendedora; baja capacidad de los dirigentes municipales en articularse con los ciudadanos y con los sectores privados de la comunidad; presencia de características autoritarias y patrimonialistas en la gestión pública. Por lo tanto, los gestores públicos no consiguen articularse y poner en práctica los principios gerenciales. La mayoría de los entrevistados expresó la falta de profesionalismo en la gestión como principal obstáculo, pero no explicó por qué no se esforzó para aumentar o mejorar el nivel de capacitación del equipo a lo largo de su gestión. La falta de personas capaces de introducir un planeamiento estratégico, de establecer objetivos de largo plazo y metas a cumplir en el corto plazo y de dirigir todo el proceso gerencial son otros

obstáculos presentados por los entrevistados (ARAUJO; PEREIRA, 2012, p. 1196).

Machado et al. (2012), en la coletánea de artículos con enfoque en Gestión Basada en Resultados en el Sector Público, informan que es posible hacer más con menos. Para los autores, hay espacio para una verdadera revolución gerencial en el sector público brasileño, que incorpore avances conceptuales y prácticos al cotidiano de trabajo de miles de empleados públicos, permitiendo que la administración se aleje de acciones de gestión que solo permean la burocracia y se pierden en procesos largamente ineficientes.

Sin embargo, hasta hoy no se volvió una realidad. La dificultad no es solo brasileña. Como ejemplo, Try y Radanor (2007) afirman que, aunque Canadá estaba hacía una década implementando GpR, el Auditor General de Canadá reportó en 2003 el poco progreso en el área. Asimismo, Vhäimäki, Schimidt y Molander (2011) y Vhäimäki (2017) reportan dificultades en el uso de gestión para resultados en los proyectos de desarrollo en la SIDA - Swedish International Development Cooperation Agency.

Souza (2016) desarrolló el Índice de Calidad Burocrática (IQB) de Brasil, que, según la autora, se basó en la estructura propuesta por Goertz, que propone el análisis sin 4 dimensiones: reclutamiento, calificación, promoción y accountability. Dos de ellas fueron subdivididas en dos: reclutamiento y formación. En sus conclusiones Souza reveló que la capacidad burocrática no se distribuye uniformemente entre agencias gubernamentales; la selección de empleados basada en el mérito a través de concursos competitivos; hay alto índice de calidad burocrática en todas las dimensiones, pero cuando las dimensiones son desagregadas por políticas y por agencias, una de las características de una burocracia profesional – existencia de carrera estable – no es tan positiva como lo esperado; la decisión de profesionalizar la burocracia fue tomada por actores políticos como uno de los resultados de la redemocratización.

De acuerdo con la autora, la capacidad estatal es un concepto abarcativo que involucra inúmeras dimensiones. El concepto incorpora variables políticas, institucionales, administrativas y técnicas. En forma simplificada, se puede definir capacidad estatal como el conjunto de instrumentos e instituciones que dispone el Estado para establecer objetivos, transformarlos en políticas e implementarlas. Entre las capacidades estatales, la calidad y la profesionalización de la burocracia son algunas de las destacadas en la literatura para predecir qué pasará con una política pública.

En 2017, la OECD publicó siete estudios de caso de evaluación de gestión para resultados en siete casos considerados por la OCDE como benchmarking en gestión para resultados. Canadá, Suiza, Banco Mundial, Holanda, Suecia, Nueva Zelanda y Reino Unido.

Para la OECD, según lo indicado en su sitio: <<http://www.oecd.org/dac/results-development/results-based-approaches/>>, el objetivo final de cooperación técnica para el desarrollo es la realización de resultados de desarrollo e impacto: cambios reales en la vida de los beneficiarios en los países en desarrollo. Los proveedores de cooperación y sus socios articulan los resultados específicos que alcanzarán, o con los cuales contribuirán, para apoyar esos resultados de desarrollo.

Frameworks y abordajes orientados para resultados especifican los medios para generar y usar la información de resultados en varios niveles y para múltiples propósitos, incluyendo responsabilidad, comunicación, dirección y aprendizaje. Para Zwart (2017) son seis los desafíos interrelacionados en la implementación de sus abordajes de gerenciamiento basadas en resultados:

- Propósito: vincular resultados a objetivos y construir narrativas
- Metas: garantizar que los abordajes de gerenciamiento basadas en resultados sean adecuados
- Asignación: ser realista sobre asignación y agregado de resultados
- Propiedad: posibilitando la apropiación por el país de informaciones de resultados
- Desempeño: vinculando resultados y desempeño para informar a entrega
- Cultura: perfeccionando recursos para construir una cultura de aprendizaje

3.7 RESUMEN DE LOS FRAMEWORKS ESTUDIADOS

Matus (2007) aborda la diferencia entre teoría, técnica y tecnología de gestión. La teoría está identificada como un momento de acción reflexiva, que expresa intención sistematizadora de conocimiento. Ya la técnica es descripción normativa de la acción. Y la tecnología de gestión aproxima los dos conceptos: es el juego del lenguaje teórico dirigido a la acción gerencial, incluso porque, muchas veces se originó directamente de

su experiencia. Ramos (1996) afirma que la tecnología se puede entender como todo saber sistemáticamente referido a la acción.

Bergue (2011) hace un resumen teórico de administración y lo contextualiza en el ambiente de la administración pública. Aborda, además, los tipos de arreglos organizacionales, los ciclos de transformación en la administración pública brasileña, la transposición de tecnologías gerenciales a la administración pública, gestión por la calidad, ISO en la administración pública, gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional, planeamiento estratégico, balanced score card, gestión por procesos, liderazgo y comunicación, cultura y cambio organizacional, gestión por competencias, gestión por desempeño (mensuración y remuneración), gestión de cargos y carreras.

Algunos autores, como Martins y Marini (2010) llaman dichas tecnologías de gestión como metodologías, y citan las metodologías para gestión para resultados como Balanced score card, Bain & Company, Prisma de Desempeño, Hoshin Kanri, Gestión de la Calidad total, Rumler & Bracher, Cadena de Valor Porter, Gestión de Proyectos (PMBok), Cadena de Suministro, Planeamiento Estratégico Situacional, creación de valor publico. Los autores en la obra identifican, además de las metodologías, prácticas de gestión para resultados en el Reino Unido, en Australia, en EEUU, en Canadá, en Francia y en Chile. Crearon el concepto de Gestión Matricial por resultados, aplicada al sector publico, que enfatiza la importancia del alineamiento entre las varias esferas o entidades que son parte de la implementación de las acciones. Destacan la necesidad de la construcción de agendas estratégicas, alineando las estructuras y pactando resultados, además de enfatizar las prácticas de alineamiento y optimización de procesos, el modelado de estructuras organizacionales, promoviendo el alineamiento del personal y reinventando la gestión de personas, abordando la necesidad de monitoreo, evaluación y ajustes. Finalmente, destacan la necesidad de revisión de los procesos de gestión para resultados y la institucionalización, con el objetivo de garantizar su sustentabilidad.

Para este trabajo, el término preferencial utilizado es “práctica”. Prácticas son forma de actuar, de proceder. Difieren de premisas o directrices, por ser más operacionales. Es una conducta, es la acción en el mundo real, que se desarrolla con la aplicación de determinados conocimientos. Buenas prácticas significan prácticas que son bastantes utilizadas y demuestran traer buenos resultados. Algunos frameworks o modelos definen, explícitamente, las prácticas listadas como buenas prácticas. Todos los investigados listan prácticas, lo que es fundamental para la investigación realizada. Frameworks que se mantuvieron en el nivel de directrices o principios no fueron

utilizados como referencia, tampoco los que no eran definidos para uso en el sector público.

Varias entidades internacionales y nacionales publican frameworks (o códigos o modelos) de gestión para resultados y gobernanza.

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) ha ejercido una influencia significativa en las instituciones públicas, a través de la aplicación del cuestionario de gobernanza corporativa anual. Como establecen las definiciones, gobernanza está dirigida al uso eficiente de los recursos, al alcance del desempeño esperado por los stakeholders y al alcance de los resultados. El TCU también aplica cuestionario de gobernanza de TI, de gestión de personas, de gestión de contrataciones, gestión de salud y de seguridad pública. En 2017 creó un cuestionario integrado de gobernanza y de gestión, incluyendo operaciones, tecnología de la información, personas y resultados finalísticos. Del relevamiento realizado por el TCU se utilizaron, para esta investigación, las prácticas relativas a gobernanza y a resultados.

Se analizaron seis frameworks de Gestión para resultados en el contexto de esta investigación:

- a) Handbook on Planning, Mentoring and Evaluating for Development Results – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009);
- b) PRODEV – SEP – Gestión Banco Interamericano de Desarrollo – Sistema de evaluación (2016);
- c) The Asian Development Bank (ADB) – Practical Guide to Capacity Development (2011);
- d) PNUD-UNDG – Capacity Assessment Methodology (2008), Result-Based Management – International Assistance Programming at Global Affairs – Canadá (2016);
- e) Public Sector Governance – Better Practice Guide – Australia (2014). Pese al nombre, el framework abarca gestión para resultados. Todos esos frameworks fueron objeto de estudio de la presente investigación e serán más detallados en el capítulo específico de frameworks y modelos;
- f) Modelo TCU, parte del cuestionario relativo a los resultados de los procesos finalísticos.

Cabe destacar que el Gespublica, que estaba dirigido a buenas prácticas de gestión y calidad en el servicio público, fue revocado en julio de 2017. Los documentos generados y el material pertinente todavía están disponibles en el sitio, a pesar de no tener más actualizaciones. El gespublica traía diversas prácticas de un modelo de excelencia en gestión pública del Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización y servía como referencial para organismos públicos. Pero no se utilizó en esta investigación.

No se analizaron otros modelos de subagencias de las Naciones Unidas tales como ILO, UNIFEN y otros. Del mismo modo, SIDA y DANIDA incentivan el gerenciamiento de resultados, pero presentan prácticas de uso del Logical Framework y no fueron analizados tampoco. Ya USAID, AUSAID y UKAID presentan incentivo al uso de gestión para resultados, sugieren el desarrollo de un framework, poseen grupos de discusión y gestión de conocimiento en sitios que disponen de mucho material, pero no traen un framework de evaluación u orientación que sirviese para el propósito de esta investigación.

El resumen de algunas características de los frameworks y modelos de GpR analizados están en la figura 32.

Figura 32 – Resumen de los frameworks de GpR analizados.

Framework	Número de prácticas (*)	Tipo de evaluación	Criterios en la evaluación
Handbook on Planning, Mentoring and Evaluating for Development Results – PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009);	16	No hace evaluación, sirve como referencial y solo instruye	No evalúa
Prodev - SEP – Gestión Banco Interamericano de Desarrollo – Sistema de evaluación (2016);	81	Aplicado por el BID a nivel nacional en los países de Latinoamérica y Caribe	0- no se cumple, 1 – propuesta, 2- iniciada, 3 – en desarrollo, 4 – implementada, 5- consolidada
The Asian Development Bank – ADB – Practical Guide to Capacity Development (2011);	49	Evaluación anual de uso de indicadores (prácticas) de GpR en los países de Asia y Pacífico	3 posibles calificaciones: Cubierto, cubierto en algunos aspectos, no cubierto
PNUD-UNDG – Capacity Assessment Methodology (2008)	40	Evaluación realizada por PNUD para programas de desarrollo de un país o de un programa específico. Puede ser utilizado como autoevaluación	1 – Ninguna evidencia de relevante capacidad, 2- Evidencias personales de capacidad, 3- capacidad parcialmente desarrollada, 4- Bastante utilizada y distribuida capacidad, 5- capacidad totalmente desarrollada
Result-Based Management - International Assistance Programming at Global Affairs - Canadá (2016);	9	No hace evaluación, sirve como referencial y solo instruye. Sin embargo, lo usa el Global Affairs Canada' application para financiar iniciativas de asistencia internacional o para uso general para evaluación de proyectos y programas	No evalúa
Modelo TCU, parte del cuestionario relativo a los resultados de los procesos finalísticos.	5	Aplicado por el TCU a nivel federal. Las evaluaciones son anuales y abarcan a los organismos públicos del gobierno federal	Análisis con las siguientes calificaciones: no adopta, Decidió adoptar (decisión firmada), adopta en menor parte (hasta el 15%), adopta parcialmente (del 15% al 85%), adopta en mayor parte (más que el 85% o no se aplica)

Fuente: elaborada por la autora.

Para esta investigación, se analizaron cinco frameworks o códigos de Gobernanza dirigidos al sector público:

- a) Netherlands Code sea Good Public Governance – Ministerio del Interior y Relaciones con el Reinado – Departamento de Administración Pública y Democracia (2009);
- b) International Framework: Good Governance in the Public Sector Public Finance and Accountancy (CIPFA) y de la International Federation of Accountants® (IFAC®) (2014);
- c) Corporate Governance in Central Government Departments, HM Treasury y Cabinet Office, Reino Unido (2017);
- d) Public Sector Governance – Strengthening performance through good governance de la Australian National Audit Office (2014);
- e) Gobernanza en el Sector Público del Tribunal de Cuentas de la Unión (2017).

Cada framework o modelo difiere no solo en el contenido de las prácticas, sino también en la forma cómo son evaluadas o cobrados. La figura a continuación resume los frameworks analizados.

Figura 33 – Resumen de los frameworks de Gobernanza analizados

Framework	Número de prácticas (*)	Tipo de avaliação	Crítérios na avaliação
Netherlands Code for Good Public Governance – Ministério do interior e relações com o Reinado – Departamento de Administração Pública e Democracia (2009);	7	Não faz avaliação, serve como referencial e apenas instrui	Não avalia
International Framework: Good Governance in the Public Sector da Public Finance and Accountancy (CIPFA) e da International Federation of Accountants® (IFAC®) (2014);	21	Não faz avaliação, serve como referencial e apenas instrui	Não avalia
Corporate Governance in Central Government Departments, HM Treasure e Cabinet Office, Reino Unido (2017);	24	O National Audit Office faz a avaliação para avaliar as práticas	<i>Comply or explain</i> : Siga ou explique porque não segue
Public Sector Governance – Strengthening performance through good governance da ANAO - Australian National Audit Office (2014);	24	Checklist do Australian National Audit Office que pode ser utilizado como auto-avaliação, para análise do grau de adequação ao Corporate Governance in Central Government – UK.	<i>Comply or explain</i> : Siga ou explique porque não segue
Governança no Setor Público do Tribunal de Contas da União (2017).	28	Aplicado pelo TCU em nível federal. As avaliações são anuais e cobrem os órgãos públicos do governo federal	Análise com as seguintes qualificações: não adota, Decidiu adotar (decisão firmada), adota em menor parte (ate 15%), adota parcialmente (de 15% a 85%), adota em maior parte (mais que 85% ou não se aplica

Fuente: elaborada por la autora.

El apéndice A describe un poco más cada uno de los frameworks analizados.

4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS - REFERENCIAL DE PRÁCTICAS DE GOBERNANZA Y GESTIÓN PARA RESULTADOS

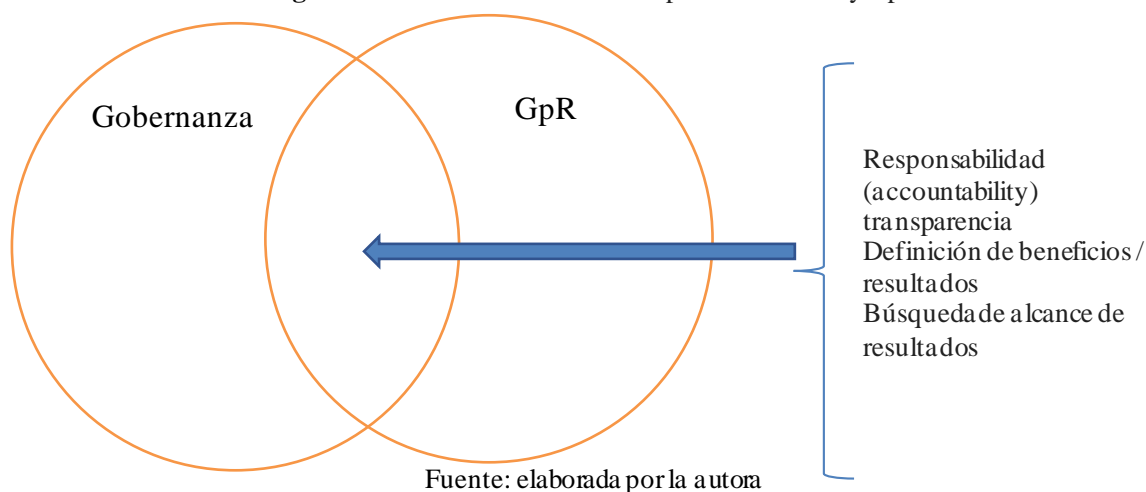
4.1 ANÁLISIS DE LOS FRAMEWORKS/MODELOS DE MERCADO

Como se mencionó en la sección problema de la investigación, en el análisis de los conceptos de Gestión para resultados y sus beneficios, se observa que los temas de responsabilización (accountability) son comunes a todos, también otros como *permitir la toma de decisión, enfocarse en el interés público, permitir ética y transparencia*, que se apuntan como beneficios del uso de la Gestión para resultados. No obstante, accountability, ética, toma de decisión y transparencia son temas o principios relativos al universo del tema gobernanza.

Por otro lado, analizando los cinco marcos (*frameworks*) de Gobernanza para el área pública usados en esta investigación, con el aporte de las directrices de gobernanza presentadas en el decreto presidencial tenemos que definición de beneficios / resultados y la búsqueda de su alcance es común a todos, y es evidente que esos temas son centrales en gestión para resultados.

La zona de convergencia entre los dos universos conceptuales se utilizó en el presente trabajo como un eslabón que sostiene la premisa de que la Gestión para resultados es una de las formas de gestión compatible con la gobernanza.

Figura 34 - Intersección entre conceptos Gobernanza y GpR



Considerando lo expuesto, se analizaron los modelos de gobernanza y Gestión para resultados. Además de los *frameworks*, se recolectaron las prácticas pertinentes a la gobernanza y Gestión para resultados en la percepción de servidores públicos en grupos focales. El análisis se realizó en partes: *frameworks* de gestión y gobernanza, grupo focal de especialistas y grupos focales de los tres casos investigados.

Los marcos (*frameworks*) analizados indican las prácticas, con frecuencia denominadas indicios, indicadores o principios. Estas fueron las unidades de contexto, que son las unidades que sirven de comprensión para codificar la unidad de registro y corresponde al seguimiento del mensaje para comprender la significación exacta de la unidad de registro. Se consideran citas por AtlasTI.

La codificación se obtuvo por la agregación de citas con mismo contenido semántico. Por lo tanto, las unidades de registro son las prácticas codificadas por la investigadora.

En el análisis de los *frameworks* de gobernanza se tiene que las 104 citas o unidades de contexto de los *frameworks* (indicadas en la tabla 5 como totales), fueron consolidadas en treinta y ocho (38) prácticas, o unidades de registro. La consolidación fue por codificación de los documentos de origen, por afinidad de contenido del texto (semántica). Para normalizar la nomenclatura se denominaron citas (para usar el mismo término del AtlasTI) a las "prácticas" "indicios" o "indicadores" existentes en los modelos y marcos analizados, en lugar de utilizar el término unidades de contexto, propuesto por Bardin (2011).

El proceso de codificación para los *frameworks* de gobernanza fue lento y se repitió algunas veces (cinco) a fin de garantizar, dentro de lo posible, la mejor calificación posible, dentro de los criterios de codificación (en el caso, encuadramiento apropiado de actividades en una codificación). No es tarea sencilla, requiere concentración y asignación inequívoca de código. Cuando una cita no se encuadraba en un código con exactitud o cuando podría interpretarse como más de un código, generaba un código nuevo y específico.

La tabla 5 muestra el resultado de la compilación de las 38 prácticas codificadas de gobernanza, extraída del AtlasTi con el formato Excel y modificada (incluida la suma y densidad) por la autora. La figura 35 muestra una red de relaciones entre las 38 prácticas codificadas y el *framework* de origen en un aspecto visual diferente.

No fueron categorizadas las prácticas codificadas para facilitar comparaciones con las prácticas indicadas por los especialistas y servidores públicos de los grupos focales.

Tabla 5- Prácticas resultantes de la codificación y consolidación de los 5 (cinco) *frameworks* analizados de Gobernanza

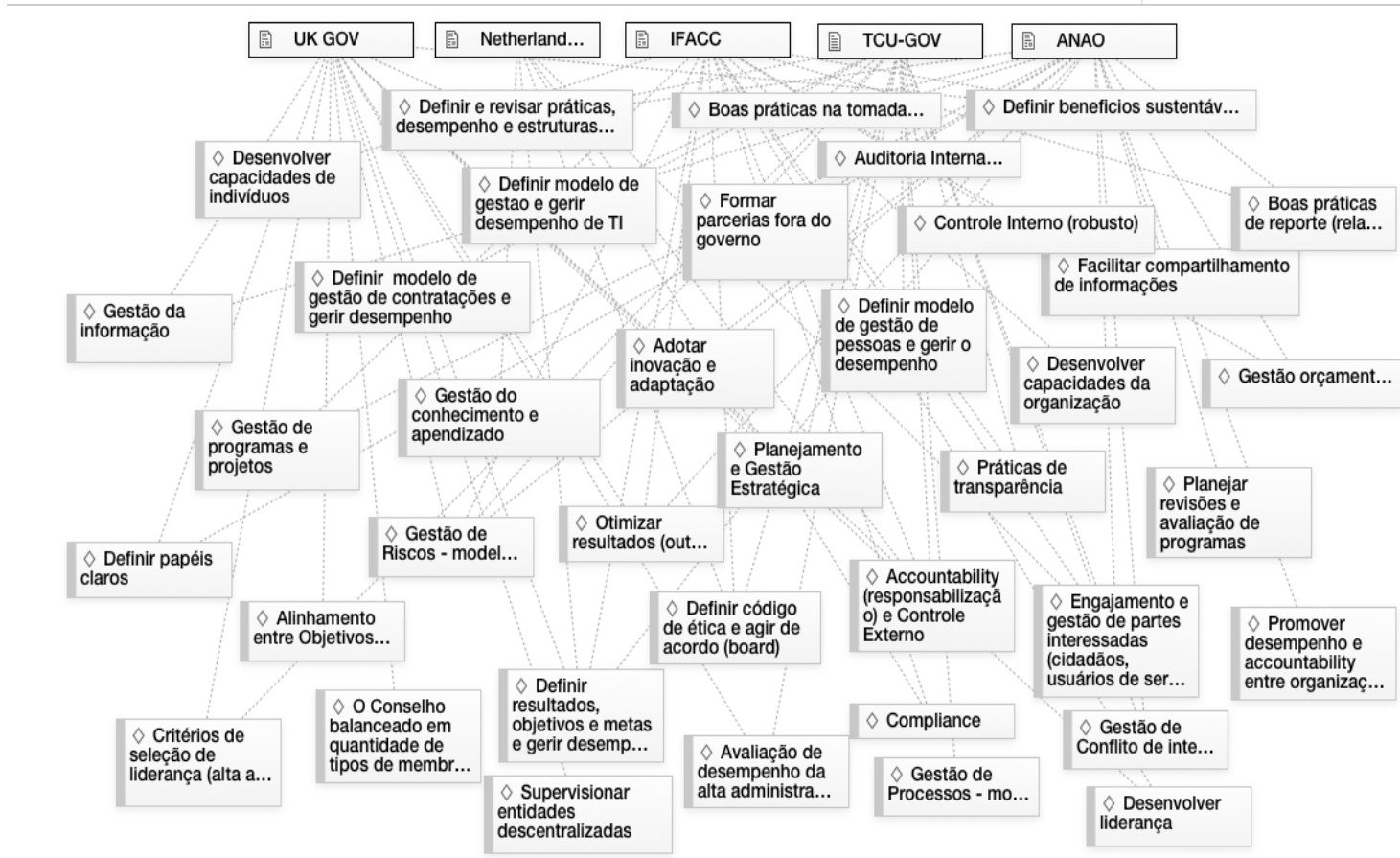
SEC	PRÁCTICAS CODIFICADAS de GOBERNANZA	IFACC	TCU-GOV	UK GOV	Netherlands GOV	ANAO	SUMA	Densidad
1	Accountability (responsabilización)	1	2	1	1	0	5	4
2	Adoptar la innovación y la adaptación	0	0	0	0	1	1	1
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	0	0	2	0	0	2	1
4	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	0	4	0	0	0	4	1
5	Evaluación de desempeño de la alta administración	0	1	1	0	0	2	2
6	Buenas prácticas de reportes (informes)	1	0	0	0	1	2	2
7	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	0	1	0	0	1	2	2
8	<i>Compliance (cumplimiento de leyes y normas)</i> (conformidad)	1	0	0	1	0	2	2
9	Control interno (robusto)	1	0	0	0	0	1	1
10	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	0	1	1	0	0	2	2
11	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	0	2	0	0	0	2	1
12	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	1	0	1	0	0	2	2
13	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	2	1	0	1	0	4	3
14	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	0	1	4	0	3	8	3

SEC	PRÁCTICAS CODIFICADAS GOVERNANZA	IFACC	TCU- GOV	UK GOV	Netherlands GOV	ANAO	SUMA	Densidad
15	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	0	2	0	0	0	2	1
16	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	0	2	0	0	0	2	1
17	Definir papeles claros	0	0	1	0	1	2	2
18	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados	2	0	1	1	2	6	4
19	Desarrollar capacidades de la organización	1	0	0	0	0	1	1
20	Desarrollar capacidades de individuos	1	0	0	0	0	1	1
21	Desarrollar liderazgo	1	0	5	0	0	6	2
22	Comprometimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	2	1	0	2	3	8	4
23	Facilitar el intercambio de informaciones	0	0	0	0	1	1	1
24	Formar asociaciones fuera del gobierno	0	0	0	0	1	1	1
25	Gestión de la información	0	0	1	0	1	2	2
26	Gestión de Conflicto de intereses	0	1	0	0	1	2	2
27	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	0	3	0	0	0	3	1
28	Gestión de programas y proyectos	2	0	0	0	1	3	2
29	Gestión de riesgos	1	2	1	0	2	6	4
30	Gestión del conocimiento y aprendizaje	0	0	0	1	0	1	1
31	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	1	0	0	0	1	2	2

SEQ	PRÁCTICAS CODIFICADAS GOVERNANZA	IFACC	TCU- GOV	UK GOV	Netherlands GOV	ANAO	SUMA	Densidad
32	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	0	0	1	0	0	1	1
33	Optimizar los resultados (outcomes) deseados	1	0	1	0	1	3	3
34	Planificación y gestión estratégica	0	2	2	0	0	4	2
35	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	0	0	0	0	1	1	1
36	Prácticas de transparencia	2	2	0	0	0	4	2
37	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	0	0	0	0	2	2	1
38	Supervisión de entidades descentralizadas	0	0	1	0	0	1	1
	Totales	21	28	24	7	24	104	

Fuente: Datos de la investigación - extraído del Atlas TI, convertidos al Excel y traducidos

Figura 35 – Red de relaciones de las prácticas consolidadas de Gobernanza



Fuente: Datos de la investigación - extraído del Atlas TI directamente (sin traducción)

La frecuencia de citas está en el campo "suma" en la tabla 5. La suma es información relevante, pero no es suficiente para demostrar el grado de importancia. Por ejemplo, la práctica "control interno / externo y auditoría" aparece en cuatro citas, pero todas en el marco del BID, el PRODEV; es decir, no se repite en ningún otro marco.

Por otro lado, la densidad indica en cuántos frameworks la práctica aparece. Se utilizó este término (en lugar de intensidad propuesto por autores) por ser utilizado en el AtlasTI. La densidad aquí es una forma de evaluar la frecuencia de la práctica en los diversos *frameworks*; indicando relevancia, junto con SUMA.

Las densidades, por ejemplo, ayudan a atender el grado de convergencia entre los modelos. La convergencia, a su vez, indica estandarización o entendimiento cercano de los *frameworks* acerca de las prácticas que lo componen. En el caso de Gobernanza, (45%) de las prácticas enumeradas se refieren a un único marco, y el 83% del total se refiere a uno o dos *frameworks*.

Tabla 6 – Densidad de las prácticas de gobernanza

Densidad	Repeticiones	Porcentaje
1	17	45%
2	14	37%
3	3	8%
4	4	11%
5	0	0%
Total	38	100%

Nota : Datos de la investigación

En el análisis de las prácticas de Gestión para resultados, se definió previamente por la investigadora una categoría específica denominada "habilitantes". Agrupa las actividades de nivel nacional que habilitan, permiten o exigen a las organizaciones públicas, a nivel corporativo, a adoptar tales prácticas.

Se consideraron prácticas habilitantes, según figura 36, las siguientes: "Instituciones encargadas" (con 6 actividades), "Marco Regulatorio" (con 17 actividades), "Sistema de Contabilidad y Financiera" (con 4 actividades), "Sistema Electrónico de Adquisiciones "(Con 4 actividades) y" Sistema Nacional de Inversión Pública "(con 2 actividades). Todas las prácticas habilitantes están compuestas de 33 actividades exclusivas del modelo del PRODEV-BID, según la figura 37.

Figura 36 – Categorías de prácticas del grupo habilitantes

• Instituciones a cargo	6
• Marco Regulatorio	17
• Sistema Contable y Financiero	4
• Sistema Electrónico de Adquisiciones	4
• Sistema Nacional de Inversión Pública	2

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación - extraídos del Atlas TI y traducidos

Se observa que el modelo PRODEV-BID tiene carácter nacional y tiene gran enfoque en prácticas nacionales que hacen posibles buenas prácticas de Gestión para resultados. Dichas prácticas fueron conferidas por la investigadora y todas están presentes en el nivel federal de Brasil, a excepción de un Sistema Nacional de Inversión Pública. La Secretaría del Tesoro Nacional - STN - ha actuado para fomentar buenas prácticas de gestión de presupuesto público y actúa en proyectos de inversión pública. Sin embargo, todavía no se ha sedimentado un proyecto en el área.

De hecho, las prácticas de este grupo, a excepción de una, están presentes en Brasil. Sin embargo, esto no garantiza que los órganos utilicen dichas prácticas de forma plena o eficiente. Independiente del uso o no, se excluirán esas prácticas del resultado final de prácticas consolidadas del Framework, pues además de ser viables a nivel nacional, están en un nivel por encima de las corporaciones públicas, objeto de esta investigación.

Figura 37 – prácticas del grupo habilitantes relativas al marco BID-PRODEV

	Modelo-BID-P...	Modelo-TCU-G...	Modelo-PME-P...	Modelo-RBM-...	Modelo-UNDG...	Modelo-Asian...
Habilitantes (Nivel...)	33					

Incluir: Totales en filas Totales de columna

Conteo: Citas Palabras Conteos relativos

Orientación: Códigos en colum Códigos en filas

Quotations of Code Group Habilitantes (Nivel Nacional) in Document Modelo-BID-PRODEV.docx

1:1 Existe um marco legal que regula o sistema de planejamento

1:2 Existe uma entidade ou unidade de governo encarregado de planejamento

1:12 Existe um marco legal que regula o sistema orçamentários

1:13 O orçamento do pressuposto está institucionalizado

1:14 Características da estrutura programática do orçamento

1:15 O orçamento de gasto se estrutura com base em programas

1:17 Existem regras de responsabilidade fiscal

1:24 Existe um marco legal para a gestão orçamentária e financeira

1:30 o Sistema de contabilidade permite a tomada de decisões financeiras

1:31 Se elaboram status financeiros ao finalizar o período fisca

1:32 Existe um SIAF que integra os principais sistemas financeiros

1:33 SIFI gera relatórios para a tomada de decisões da gestao do governo

1:34 Existe um marco legal e institucional para os processos de aquisições e contratações públicas

1:35 Existe um sistema eletronico para aquisicoes e contratacoes publicas

1:36 sistema eletronico de aquisições e contratacoes públicas se utiliza na maior parte das compras de g...

1:37 Duracao de processos de licitação realizados atraves do sistema eletrônico de aquisições e contrataç...

1:38 A mair parte das compras e contratacoes se realizam através de licitações públicas

1:39 Se dispoe de uma marco legal e institucional para o controle interno

1:41 Se dispoe de um marco legal e institucioal para a realizacao de auditorias externas

1:46 Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP)

1:47 Existe um marco legal que estabelece un SNIP e a rezacao de avaliacoes ex-ante

1:48 Existe um banco de projetos de investimentos

1:57 Gestao setorial para as aquisicoes de compras publicas

1:58 A gestao setorial de comparas publicas se realiza atraves de um sistema de aquisicoes e contratacoes...

1:59 A gstao setorial de compras públicas se realiza atraves de licitacoes

1:66 Se dispoe de um marco legal e institucional para a geracao de estatísticas nacionais

1:67 Se feam estatísticas nacionais sociais, demográficas, economicas e ambientais que servem para monito...

1:68 Existe um marco legal que regula o sistema de monitoramento da gesta

1:69 Existe uma entidade do governo encarregada do sistema de monitoramento da gestao

1:74 Existe um marco legal que regula o sistema de avaliacao da gestao

1:75 Existe uma entidade ou unidade de governo a cargo do sistema de avaliacao da gest

1:80 O governo conta com um pressuposto aprovado antes de iniciar o exercicio

1:81 Existem requisitos técnicos paa a geracao de estatística nacional

33 Quotation(s)

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación - extraídos del AtlasTI

De las 201 citas o actividades / prácticas originales de los frameworks, se sustrajeron las 33 prácticas consideradas en la categoría estructurantes. Las restantes 168 citas o actividades / prácticas se consolidarán en cuarenta y una (41) prácticas. La consolidación fue por codificación de los documentos de origen, por afinidad de contenido del texto (semántica), de la misma forma que se hizo con las prácticas de la gobernanza.

No fueron categorizados los códigos (prácticas codificadas) en esta fase (a excepción de los excluidos del BID) de la investigación, ya que servirán como referencial en la comparación con las prácticas indicadas por los grupos focales en los

estudios de caso analizados. Después de las comparaciones, las prácticas resultantes fueron categorizadas.

La tabla 7 muestra el resultado de la compilación de las 41 prácticas codificadas, extraída del AtlasTi como Excel y modificada (incluidas SUMA y densidad) por la autora.

La figura 38 muestra una red de relaciones entre las 41 prácticas codificadas y el marco de origen. En realidad, presenta la misma información de la tabla 7, pero en un recurso visual diferente.

Tabla 7 – Prácticas resultantes de la codificación y consolidación de los 6 (seis) marcos analizados de GpR

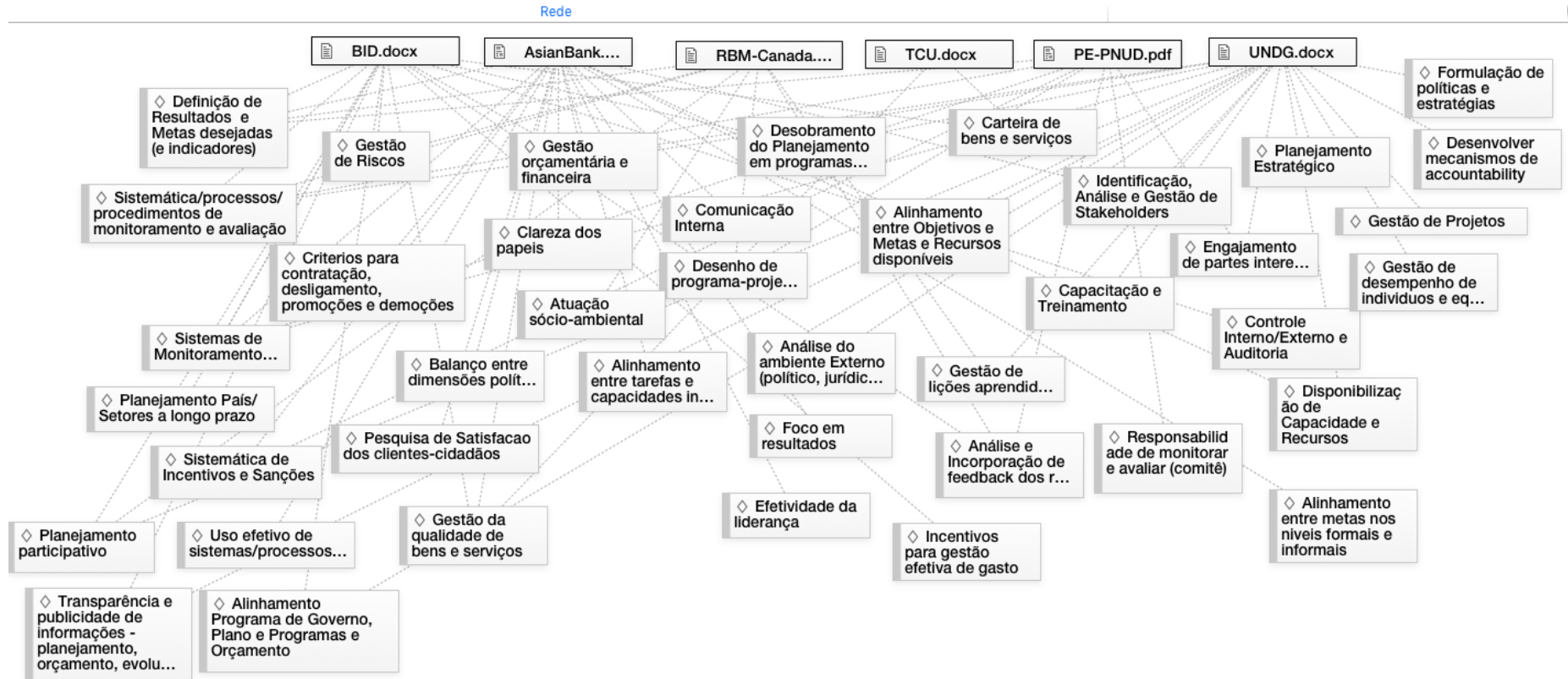
SEC	PRÁCTICAS CODIFICADAS GPR	BID PRODEV	TCU	PE- PNUD	RBM- Canada	UNDG	Asian Bank	SUMA	Densi- dad
1	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	0	0	0	0	0	3	3	1
2	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	0	0	0	0	1	2	3	2
3	Alineación entre tareas y capacidades individuales	0	0	0	0	0	1	1	1
4	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programa s con el Presupuesto	8	0	0	0	2	0	10	2
5	Análisis del medio ambiente Externo (político, jurídico, mercado)e interno	0	0	0	0	2	0	2	1
6	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	1	0	1	1	0	0	3	3
7	Actuación socio ambiental	0	0	0	1	0	0	1	1
8	Balance entre dimensiones políticas y funcionales	0	0	0	0	0	6	6	1
9	Capacitación y Entrenamiento	0	0	0	0	3	0	3	1
10	Cartera de bienes y servicios	1	3	0	0	0	0	4	2
11	Claridad de los papeles	0	0	0	0	0	1	1	1
12	Comunicación interna	0	0	0	0	0	3	3	1

SEC	PRÁCTICAS CODIFICADAS GPR	BID PRODEV	TCU	PE- PNUD	RBM- Canada	UNDG	Asian Bank	SUMA	Densi- dad
13	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)	4	0	0	0	0	0	4	1
14	Criterios para contratación, dimisión, promociones y transferencia	0	0	0	0	0	1	1	1
15	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	1	0	3	1	0	1	6	4
16	Diseño de programa-proyecto basado en análisis de problemas	0	0	2	1	0	0	3	2
17	Desarrollar mecanismos de responsabilización (accountability)	0	0	0	0	2	0	2	1
18	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	3	0	0	0	1	0	4	2
19	Disponibilidad de capacidad y recursos	0	0	0	0	2	2	4	2
20	Efectividad del liderazgo	0	0	0	0	0	8	8	1
21	Comprometimiento (y compromiso) de partes interesadas	0	0	2	0	1	0	3	2
22	Foco en resultados	0	0	0	0	0	1	1	1
23	Formulación de políticas y estrategias	0	0	0	0	1	0	1	1
24	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	1	3	0	0	0	2	6	3
25	Gestión de desempeño de individuos y equipos	0	0	0	0	1	0	1	1
26	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	0	0	0	1	5	0	6	2
27	Gestión de Proyectos	0	0	0	0	2	0	2	1
28	Gestión de Riesgos	2	0	0	1	0	0	3	2

SEC	PRÁCTICAS CODIFICADAS GPR	BID PRODEV	TCU	PE- PNUD	RBM- Canada	UNDG	Asian Bank	SUMA	Densi- dad
29	Gestión del presupuesto y finanzas	4	0	0	0	5	4	13	3
30	Identificación, Análisis y Gestión de partes interesadas (Stakeholders)	0	0	0	0	1	4	5	2
31	Incentivos para la gestión efectiva del gasto	4	0	0	0	0	0	4	1
32	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	0	0	0	0	0	2	2	1
33	Planeamiento Estratégico	0	0	0	0	1	0	1	1
34	Planificación del País/Sectores a largo plazo	3	0	0	0	0	0	3	1
35	Planificación participativa	3	0	0	2	2	0	7	3
36	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	0	0	3	0	0	0	3	1
37	Sistema de Contabilidad y Financiera	4	0	0	0	0	0	4	1
37	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	2	0	1	0	3	2	8	4
38	Sistemática de Incentivos y Sanciones	0	0	1	0	0	5	6	2
39	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	8	0	3	1	4	0	16	4
40	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	3	0	0	0	1	0	4	2
41	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	0	0	0	0	0	1	1	1
	TOTALES	52	6	16	9	40	49	139	

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación- extraídos del Atlas TI y traducidos

Figura 38 – Red de relaciones de las prácticas consolidadas de GpR



Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación- extraídos del AtlasTI (sin traducción)

Al analizar la densidad para identificar el nivel de convergencia, se observó que en el caso del GpR, más de la mitad (54%) de las prácticas enumeradas se refieren a un único marco, y el 83% del total se refiere a uno o dos *frameworks*, de acuerdo con la tabla 8.

Tabla 8 – Densidad de las prácticas de GpR

Densidad	Repeticiones	Porcentaje
1	22	54%
2	12	29%
3	4	10%
4	3	7%
5	0	0%
6	0	0%
Total	41	100%

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

En comparación, la convergencia de las prácticas de gobernanza es mejor, por presentar una menor tasa de densidad 1 y una mayor tasa de densidad 2.

Tabla 9 – Densidades 1 e 2 del consolidado de prácticas de los modelos de referencia

Densidad	Gobernanza	GpR
1	45%	54%
2	37%	29%

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación- extraídos del Atlas TI

Sin embargo, a pesar de esta diferencia, se observa que, en general, las prácticas de gobernanza y de Gestión para resultados no presentan buena convergencia entre los modelos analizados.

Los *frameworks* se diferencian también en cuanto al enfoque, como se mencionó anteriormente. El modelo PRODEV del BID tiene enfoque nacional, a ejemplo de las prácticas destacadas del monto por ser más estructurantes o habilitantes, como existencia de marcos legales nacionales, sistemas de información nacionales, etc. En cambio, otros se enfocan en la organización, como en el marco del Banco de Asia, que presenta prácticas como "Comunicación interna", "Efectividad del liderazgo", a modo de ejemplo.

Se constatan también diferencias en lo que se refiere al detalle o granularidad. El PRODEV se muestra más amplio, más macro, como en el ejemplo de la práctica "Control Interno / Externo y Auditoría (externa)" (resultante de cuatro citas, según la figura 39). El modelo asiático indica prácticas más operativas, a ejemplo de "investigación de satisfacción de clientes" y "Criterios para contratación, dimisión, promociones y transferencia" (de empleados)".

Para fines de esclarecimiento, la práctica "Control Interno / Externo y Auditoría (externa)" se refiere al conjunto de citas del BID Prodev, y por eso fueron aglutinadas. No se trata, por lo tanto, de auditoría interna.

Figura 39 – Citaciones que originaron la práctica Control Interno / Externo y Auditoría (externa)

Nombre	Documento
Se realizan actividades de control interno	BID PRODEV
Se realizan anualmente auditorias externas de desempeño	BID PRODEV
Se realizan anualmente auditorias externas financieras	BID PRODEV
Los informes de auditorias externas se utilizan para mejorar la gestión	BID PRODEV

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación- informaciones obtenidas del AtlasTI

Además del análisis de las densidades de prácticas en los marcos y de las diferencias de alcance y detalle, se identificó, también, superposición o falta de límites claros del entendimiento de qué es gobernanza y qué es Gestión para resultados. De hecho, existe una zona gris que alberga similitud en el entendimiento de prácticas relacionadas con la gobernanza y prácticas de Gestión para resultados. Dicho fenómeno se observa también en autores, según el relevamiento teórico. Se encontraron en los dos modelos consolidados de GpR y Gobernanza 9 prácticas que constan en los dos conjuntos.

Cuadro 11 – Prácticas codificadas presentes en los dos conjuntos consolidados

PRÁCTICAS GOBERNANZA	PRÁCTICAS GPR
Alineación de objetivos y metas y recursos	Alineación de objetivos y metas y recursos
Control Interno	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)
Definir papeles claros	Claridad de los papeles
Desarrollar capacidades de individuos	Capacitación y Entrenamiento
Gestión de Riesgos - modelo y gestión	Gestión de Riesgos
Prácticas de transparencias	Transparencia y publicidad de información
Gestión de programas y proyectos	Gestión de Proyectos
Accountability (responsabilización)	Desarrollar mecanismos de accountability

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Las densidades y las sumas fueron útiles cuando se compararon con las prácticas de los estudios de caso. Adicionalmente, permitieron la clasificación de prácticas por las más presentes (cuantitativo de citas y densidad), de acuerdo a lo presentado en el ítem VIII, resultando en la extracción de un conjunto de prácticas más relevantes (*core*) dentro del contexto analizado por la investigación.

El proceso de codificación para los *frameworks* de gobernanza fue lento y repetido algunas veces para garantizar, dentro de lo posible, la mejor calificación posible, de acuerdo con los criterios de codificación (en el caso, encuadramiento apropiado de actividades en una codificación).

Después de la tercera revisión de codificación, se compararon los dos frameworks y las prácticas codificadas resultantes. Para fines de comparación con futuras refinaciones, se realizó un análisis del cuantitativo codificado en relación al total, para la evaluación de la tasa de conversión, de acuerdo con la tabla 10.

Tabla 10 – Primera revisión de codificación

	Total general	Codificadas	Tasa
GpR	104	46	56%
Gobernanza	168	63	63%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Después de la refinación (más dos revisiones), la tasa de codificación aumentó, de acuerdo con la tabla 11. En la sexta revisión no se logró más la agregación de citas en los códigos, quedando estable en la forma aquí presentada.

Tabla 11 – Segunda revisión de codificación

	Total general	Codificadas	Tasa
GpR	104	38	63%
Gobernanza	168	41	76%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

La no categorización hizo posible el trabajo de comparación con las prácticas indicadas por los grupos focales. El resultado presentado en las tablas 5 y 7 responden al problema particular 1:

¿Cómo entidades internacionales y nacionales entienden y sugieren materializar prácticas de gobernanza corporativa y de Gestión para resultados?

4.2 GRUPO FOCAL DE ESPECIALISTAS DE GESTIÓN PÚBLICA

El primer grupo focal realizado fue compuesto por profesionales especialistas con amplio conocimiento y experiencia, no sólo del área pública en general, sino de gestión y de gobernanza. Compusieron este grupo profesionales experimentados (senior) que actúan en áreas/cargos que cubren todo el ciclo de gestión de la administración pública federal brasileña: planificación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación. A pesar de formar parte de órganos distintos, el grupo de participantes fue homogéneo, de acuerdo a la técnica que el grupo focal establece. Eran todos profesionales de carrera en el área pública, experimentados en el tema y con formación cualificada.

Uno de los objetivos de este grupo fue validar el proceso planeado por la investigadora para el relevamiento junto a los grupos focales de las unidades seleccionadas como estudio de caso. Otro objetivo fue servir para la consolidación de un compendio de prácticas de gobernanza y Gestión para resultados en la percepción de estos especialistas, que pudiera servir de base de comparación con las prácticas consolidadas de los *frameworks* internacionales encuestados.

El grupo focal realizado con expertos sirvió, también, para responder al problema de investigación 2:

¿Cómo expertos brasileños de gobernanza y gestión entienden y sugieren materializar prácticas de gobierno corporativo y Gestión para resultados?

Por ser una investigación cualitativa, no se pretenden que las respuestas sean generalizadas, pero son significativas dentro del contexto del grupo focal. Todas las respuestas, diálogos, discusiones, fotografías y listas de los participantes de los grupos focales realizados están íntegramente documentados y transcritos en el Anexo - Transcripciones de los grupos Focales y Resultados de Investigación (realizada post grupos focales).

Al responder lo que entienden por gobernanza corporativa y Gestión para resultados, los encuestados extrapolaron y hablaron sobre factores limitantes de uso de las prácticas, lo que sería explotado a raíz de los trabajos. Hubo 15 citas sobre el concepto de gobernanza corporativa, en la visión de los participantes. En resumen:

1. La gobernanza es la gerencia que hace la alta administración;
2. Remite a la transparencia y control;
3. Sirve para el principal tener control sobre la acción del agente;
4. Saber si los gestores están llevando a la organización en la dirección deseada;
5. Tener metas de control y de transparencia;
6. Actuar para que no haya asimetría de la información en relación a lo que, en verdad, está hecho
7. Gobernanza dirige y monitorea. Asociada a la alta administración. Garantiza la dirección y el monitoreo, da transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad;
8. La gobernanza define qué hacer;
9. Gobernanza alinea intereses;
10. Alineación y orquestación de los actores para alcanzar todos los objetivos;
11. Disminuir la distancia, llamada conflicto de agencias, de las partes: quien invierte (ciudadano, contribuyente) de quien administra;
12. Establecer mecanismos de rendición de cuentas, Gestión de Riesgos, transparencia. Tener realmente eficacia y eficiencia;

13. Extensión del Planeamiento Estratégico con nuevas disciplinas como Gestión de Riesgos y otras;
14. Tiene el papel de formular directrices, de monitorear la gestión, con claridad;
15. Ética y responsabilización.

Hubo 15 citas sobre el concepto de Gestión para resultados, en la visión de los participantes. En resumen:

1. Necesita el diseño de la estructura organizativa de acuerdo con las finalidades y objetivos de las organizaciones;
2. Existen modelos orientados a mejorar la cuestión de los resultados, como el modelo de agencia ejecutiva, las organizaciones sociales, los servicios sociales autónomos;
3. Se trata de perfeccionamiento de las actividades, con enfoque en la obtención de retornos más rápidos y efectivos dentro de los procesos;
4. Metas para orientar la acción;
5. Está orientada a la eficiencia en el servicio público;
6. Es un principio constitucional, debe estar inculcado en todo servidor público, no sólo la eficiencia en los procesos, sino la eficiencia en la obtención de mejores resultados en el menor costo;
7. Es la gestión de procesos, personas y tecnologías con el foco en lo que debe hacerse para alcanzar ese resultado, y entonces sería el CÓMO;
8. Tener claridad de lo que se pretende, incluso en relación al camino para alcanzar y medios de saber y medir si está teniendo éxito en relación a eso;
9. Es el ciclo de gestión;
10. Buena planificación y buen control;
11. Tener objetivos claramente enunciados, mecanismos de medir y tener el plan de acción con entregas claras, tener indicadores;
12. Sin indicadores usted no conseguirá obtener resultados;
13. Tomar en serio los momentos de seguimiento y de evaluación;
14. Monitoreo, evaluar cómo está el progreso y si trajo resultados, si ha tenido impacto en la sociedad. Utilizar de forma sería el ciclo de gestión;
15. Debe tener claridad sobre qué hacer y qué medir.

Se preguntó si puede haber gobernanza sin Gestión para resultados (existe correlación) o son cosas distintas, los participantes respondieron según la tabla 12.

Tabla 12 – Posible correlación entre gobernanza y GpR – GF Especialistas

No puede existir una gobernanza (plena, buena) sin una buena gestión (especialmente por resultados)	10(*)
Existe correlación, pero la gobernanza puede servir como inductora de gestión (especialmente por resultados). Se retroalimentan	7 (*)
No hay correlación entre gobernanza y gestión (por resultados). Son independientes.	0

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

(*) Algunos respondieron las dos cosas, indicando que existe una correlación, que una gestión con Foco en resultados puede auxiliar a una gobernanza más plena, pero que lo contrario puede ocurrir también: prácticas de gobernanza acaban por inducir prácticas de gestión (en especial por resultados)

Después de estas preguntas, los participantes participaron de una dinámica facilitada por la investigadora y ayudada por una asistente, utilizando fichas que se fijaran en la pared. Los participantes escribieron, primero las prácticas de gobernanza, después de gestión para resultados y luego los factores limitantes para implementar esas prácticas en la Administración Pública Federal, utilizando las fichas. Después de la conclusión, la facilitadora revisó una a una en la búsqueda de divergencias, convergencias o disidencias (retirada de prácticas o cambio de local). Así como el resto de la sesión, toda la discusión fue grabada y transcrita, como puede ser accedido en el documento Anexo - Transcripciones de los grupos Focales y Resultados de Investigación. A continuación, se presentan los resultados finales.

El grupo de expertos indicó 23 prácticas de gobierno corporativo. En resumen:

1. Proceso de selección de líderes transparente y de acuerdo con la calificación necesaria;
2. Meritocracia - uso de criterios de evaluación de la Alta Administración;
3. Un proceso decisorio, claro, transparente, en el que participen las partes interesadas;

4. Selección de la mejor asignación de recursos / utilización de recursos con enfoque en el logro de los objetivos;
5. Proporcionar la participación de *stakeholders*, ciudadanos;
6. Proporcionar una participación amplia (de la organización);
7. Enfoque en generar valor para *stakeholders* (y atender necesidades de los *stakeholders*);
8. Uso de indicadores y métricas;
9. Tener Prácticas de Evaluación (de políticas públicas, de logro de resultados);
10. Tener Prácticas de Monitoreo;
11. Uso del modelo de buenas prácticas;
12. Adopción de un modelo de gobernanza;
13. Tener un código de ética;
14. Crear comités de ética;
15. Proporcionar transparencia y comunicación;
16. Proporcionar accountability (autonomía y responsabilización, y prácticas de rendición de cuentas);
17. Desarrollar control interno;
18. Realizar auditoría con enfoque en riesgos para el negocio;
19. Tener control externo;
20. Estar sujeto a evaluación independiente;
21. Hacer Planeamiento Estratégico (en especial a largo plazo);
22. Realizar la gestión integrada de riesgos;
23. Proporcionar directrices, estrategia y metas claras.

El grupo de expertos indicó 27 prácticas de gestión por resultados:

1. Uso de indicadores, métricas y metas (audaces y no sólo proforma);
2. Definición clara de metas y resultados esperados;
3. Consensuar y pactar indicadores y metas;
4. Contractualización y pactación de los resultados;
5. Diagnóstico adecuado (para políticas públicas, programas, proyectos, etc.);

6. Estimación de recursos, asignación adecuada de personas para garantizar el alcance de la estrategia;
7. Institución de comités de decisión para la asignación de recursos;
8. Claridad de papeles y funciones (quién hace qué);
9. Gestión de Riesgos;
10. Gestión de la estrategia;
11. Gestión de procesos;
12. Gestión por proyectos;
13. Gestión de la información (incluye sistemas de información, gestión del conocimiento);
14. Reformulación / revisión de la planificación;
15. Definición de planes de acción;
16. Buena comunicación (de la estrategia);
17. Uso del PDCA⁹ (de forma macro, en forma de gestión);
18. Ritos de seguimiento de la ejecución para lograr los resultados (reuniones, sistemática de seguimiento);
19. Uso de recursos visuales y de fácil comprensión para acompañamientos (ej: paneles);
20. *Feedback* del progreso hacia los colaboradores;
21. Trabajar cultura organizacional;
22. Dar transparencia de los resultados;
23. Horizontalización de las estructuras jerárquicas;
24. Incentivo al cumplimiento de metas (meritocracia, evaluación de desempeño (real, no proforma));
25. Prestación de cuentas;
26. Innovación;
27. Enfoque en el cliente (generar valor para el cliente).

El grupo todavía indicó 22 factores limitantes para la administración pública, que serán tratados en una sección específica.

⁹ Ciclo PDCA – Planificar, Hacer, Verificar y Actuar

Después de la realización del grupo focal, se envió una encuesta en los google docs, cuestionando al grupo el nivel de implementación de tales prácticas en sus organizaciones. Las respuestas a esta pregunta en el caso del grupo focal de expertos no fueron analizadas, pues se refieren a órganos / entidades distintas. Sin embargo, sirvieron para validar el instrumento. A cada nuevo grupo focal, dichas prácticas se actualizaron de acuerdo con el entendimiento en el contexto del grupo de cuáles serían las prácticas ideales de gobernanza y gestión por resultados. La escala está de acuerdo con la definida por el TCU en su relevamiento anual, según la figura 40.

Figura 40 – Escala definida por el TCU¹⁰

No adopta	Decidió adoptar (decisión firmada)	Adopta en menor parte (hasta el 15% de la organización)	Adopta parcialmente (del 15% al 85%)	Se adopta en gran parte o totalmente (mayor que el 85%)	No se aplica
-----------	------------------------------------	---	--------------------------------------	---	--------------

Fuente: BRASIL (2018a)

Se les preguntó qué factores inductores para el uso de gestión para resultados, utilizando la escala Lickert. Para fines de comparación los cinco ítems propuestos se analizaron tomando como base las frecuencias de respuestas "Conuerdo plenamente" y "Conuerdo parcialmente", clasificadas primero por frecuencia de la concordancia plena y después por el total, conforme Tabla 13.

¹⁰ Se utilizó la escala del TCU - Tribunal de Cuentas de la Unión - para todas las cuestiones. En el caso del relevamiento del TCU, según BRASIL (2018b), las cuestiones fueron categorizadas en tres categorías: Modelos (M); Actividades (A) y Existencia (E - que indica la existencia o no). Para las cuestiones del tipo M, fueron divididas en "adopta en menor parte", "adopta parcialmente", "adopta en mayor parte o totalmente". Esta distinción no forma parte de la investigación, porque sólo se presentó al público en 2018, tras la realización de los grupos focales. Adicionalmente, no impactan en la investigación, pues esta sólo busca destacar las prácticas que se implementan (adoptadas o más del 85%). Las prácticas con resultado binario (atiende, o no atiende), si atienden, serán percibidas como "adopta".

Tabla 13 – Factores inductores de GpR – GF Especialistas

Factores inductores de Gestión para resultados	Concuero plenamente	Concuero parcialmente	Total
Clima Organizacional	83%	17%	100%
Institucional	42%	33%	75%
Marcos Regulatorios (CF, Leyes, normativas, etc.)	33%	25%	58%
Escuelas de Gobierno	25%	67%	92%
Sistemas Electrónicos	25%	58%	83%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Algunos indicaran otros factores inductores:

- ✓ Liderazgo de alta administración que priorice gestión por resultados
- ✓ Liderazgo capacitado y con autonomía para establecer acuerdos con los servidores, además de indicadores internos que permitan recompensar, en su caso, a los responsables de las metas acordadas.
- ✓ Implantación de mecanismos de comunicación permanente acerca de las acciones orientadas a la implantación de buenas prácticas de gestión; Creación de estructuras intraorganización como Comités de Gobernanza (Digital, Riesgos, Buenas Prácticas etc.), que garanticen la institucionalización de modelos de referencias en prácticas de gestión; Actualización (y divulgación) del reglamento interno para contemplar a los responsables de la gestión por resultados;

Se ha preguntado también cómo garantizar o potenciar el uso de prácticas de gobernanza y gestión por resultados, pudiendo ser una de las opciones indicadas: ley, relevamiento del TCU, normativos OGS - Órganos Gobernantes Superiores (TCU, MPOG, CGU, etc.), dejar sólo como evaluación o el respondedor podría crear otros, si lo deseaba. En la percepción del grupo, factores que pueden garantizar o potenciar el uso de buenas prácticas de gobernanza y gestión por resultados, en orden de la mayor frecuencia a la menor.

Tabla 14 – Frecuencia de respuestas de factores que potencian el uso de prácticas - GF Especialistas

Cómo garantizar o potenciar el uso de buenas prácticas de gobernanza y GpR	Frecuencia
Ley	66,70%
Normativas del OGC - CGU, MPOG, etc.	66,70%
Relevamiento del TCU	16,70%
Autoevaluación	8%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

La gran mayoría considera que para potenciar o garantizar el uso de buenas prácticas de gobernanza y gestión para resultados es necesaria la formalización a través de la ley o de normativas. Dos consideran que el relevamiento realizado por el TCU garantiza o potencializa el uso de buenas prácticas de gobernanza o gestión por resultados. Sólo uno considera que dejar un instrumento como autoevaluación es capaz de garantizar o potenciar el uso de dichas prácticas.

En la Tabla 13 el ítem "marcos regulatorios" (CF – constitución federal, Leyes, normativas) aparece en posición mediana de acuerdo con el criterio de clasificación utilizado. Si la clasificación utilizada fuera por el total, el ítem sería clasificado como último factor inductor de gestión para resultados. Parece contradictorio, ya que el ítem "ley y normativas" aparece como el primer factor para garantizar o potenciar el uso de buenas prácticas de gobernanza y GpR.

Cabe aclarar, sin embargo, que la primera pregunta, además de ser exclusiva a la gestión para resultados, buscaba entender los factores que induciría la administración al uso de tales prácticas. Lo que la respuesta nos dice, en el primer caso, es que el clima organizacional es un factor más importante, trayendo la responsabilidad para el uso de prácticas de gestión para resultados como más afecto a factores intrínsecos al órgano que externos.

La segunda pregunta se refería a la forma que garantiza o potencia el uso de prácticas. La intención de la pregunta era evaluar qué mecanismo sería más apropiado en el contexto brasileño, pues los modelos analizados varían. Algunos son impositivos, otros son autoevaluados, otros son relevamientos hechos por órganos específicos. La respuesta indica que en el contexto de la Administración Pública Federal es necesario más formalismo.

En el caso específico de la sociedad brasileña, como consecuencia de su formación sociocultural, un componente inherente a la cultura -el formalismo- parece actuar, en buena medida, como mecanismo institucional coercitivo de cambio social. Al mismo tiempo que el formalismo es institución construida normativa y cognitivamente, a lo largo de las generaciones, se presenta como agente regulatorio en la construcción y en la comprensión de la dinámica social. En esta circunstancia, permanece la lógica de la regla y de la sanción legal. Por lo tanto, el resultado está adherido al formalismo presente en la sociedad brasileña, en especial en la Administración Pública.

Algunos participantes completaron la respuesta informando factores impulsores:

- ✓ Liderazgo de la alta gerencia que priorice la gestión para resultados
- ✓ Liderazgo capacitado y con autonomía para establecer acuerdos con los servidores, además de indicadores internos que permitan recompensar, en su caso, a los responsables de las metas acordadas.
- ✓ Implantación de mecanismos de comunicación permanente acerca de las acciones orientadas a la implantación de buenas prácticas de gestión; Creación de estructuras intraorganización como Comités de Gobernanza (Digital, Riesgos, Buenas Prácticas etc.), que garanticen la institucionalización de modelos de referencias en prácticas de gestión; Actualización (y divulgación) del reglamento interno para contemplar a los responsables de la gestión por resultados;

Por último, estimulados a informar cualquier consideración adicional a respecto de las prácticas, factores limitantes y factores inductores (potenciadores), tres personas respondieron. La primera respuesta no fue registrada aquí, pues se refería a la dificultad de responder sobre las prácticas implementadas en su organización, por estar cedida a otro órgano donde aún no hay conocimiento sobre las prácticas adoptadas. Los demás se manifestaron de la siguiente manera:

Respuesta 1:

Resulta importante que el gobierno federal, especialmente el Poder Ejecutivo, discuta de manera realista y responsable la autonomía de sus órganos y entidades. Creo que hay un alto potencial en diferentes organizaciones de mejorar su actuación y también de ampliar recursos recaudados para el gobierno federal, que es desperdiciado en nombre del control procedimental y enyesado presupuestario (sentido común de que casi todo gasto presupuestario ya está comprometido, sobrando poco espacio para gastos discrecionales de la Unión). Es difícil exigir un mejor desempeño de las organizaciones cuando los propios dirigentes no logran

percibir el retorno por su eficiencia (ver los procesos, ahorrar gastos, reducir el tiempo de respuesta a mis clientes, eventualmente conseguir mejorar la recaudación en términos de cobro de tasas, multas concesiones, etc. en cambio, tengo un presupuesto contingencial). Creo que es posible inducir mejor desempeño de las organizaciones por medio de la concesión de autonomía (para gastar su presupuesto, para contratar personal, para remunerar sus cuadros...) teniendo como contrapartida un acompañamiento serio y criterioso de los resultados, por medio de contrato de gestión o acuerdo de rendimiento.

Respuesta 2:

Para potenciar el uso de buenas prácticas de gobernanza y gestión por resultados los liderazgos, los gestores de alto rango, podrían reorganizar las actividades en el servicio público par segregar las actividades que son típicamente manejables "por proceso" de otras actividades que podría ser gestionadas "por resultado", incluyendo facilitar la movilidad de servidores, muchos ociosos que podrían ser mejor aprovechados en otras funciones.

4.3 Análisis comparativos de las prácticas consolidadas de los marcos y prácticas propuestas por los expertos

Las prácticas de gobernanza y gestión para resultados presentadas por los expertos sirvieron para compararse con las prácticas consolidadas de los frameworks.

Para fines de comparación se consideró como base el conjunto de prácticas consolidadas a partir de los marcos de mercado. La codificación se hizo en el estilo *in vivo* de AtlasTI, que utiliza literalmente cada citación como codificación, ya que ya estaba codificada por el proceso anterior. El proceso se ha hecho para las prácticas de GpR y las prácticas de Gobernanza. Con la ayuda del AtlasTI se realizaron análisis de convergencia y relación entre las prácticas.

Una forma de analizar la convergencia es utilizar la red de relaciones, recurso del AtlasTi. La investigadora utilizó la red y utilizó colores para facilitar la identificación: no alteró el color de las prácticas que convergen, es decir, que están presentes en los dos conjuntos; ha cambiado los colores de las prácticas que son exclusivamente del conjunto de prácticas consolidadas de los marcos para azul (las que constan en la parte superior de la página); y alteró para el color amarillo las prácticas que son exclusivamente del conjunto de prácticas indicadas por los especialistas (las dos destacadas de la parte inferior), según la figura 41.

La figura ilustra que gran parte de las prácticas indicadas por los especialistas están contenidas en el conjunto de prácticas de los modelos de gobernanza indicados por los especialistas. Cabe aclarar que sucedió de más de una práctica de los expertos ser contabilizadas como una única práctica de los frameworks, por estar contenidos. Por

ejemplo, la práctica "Accountability - Responsabilización" abarcó las prácticas indicadas por los expertos "Proporcionar Accountability" y "Control Externo".

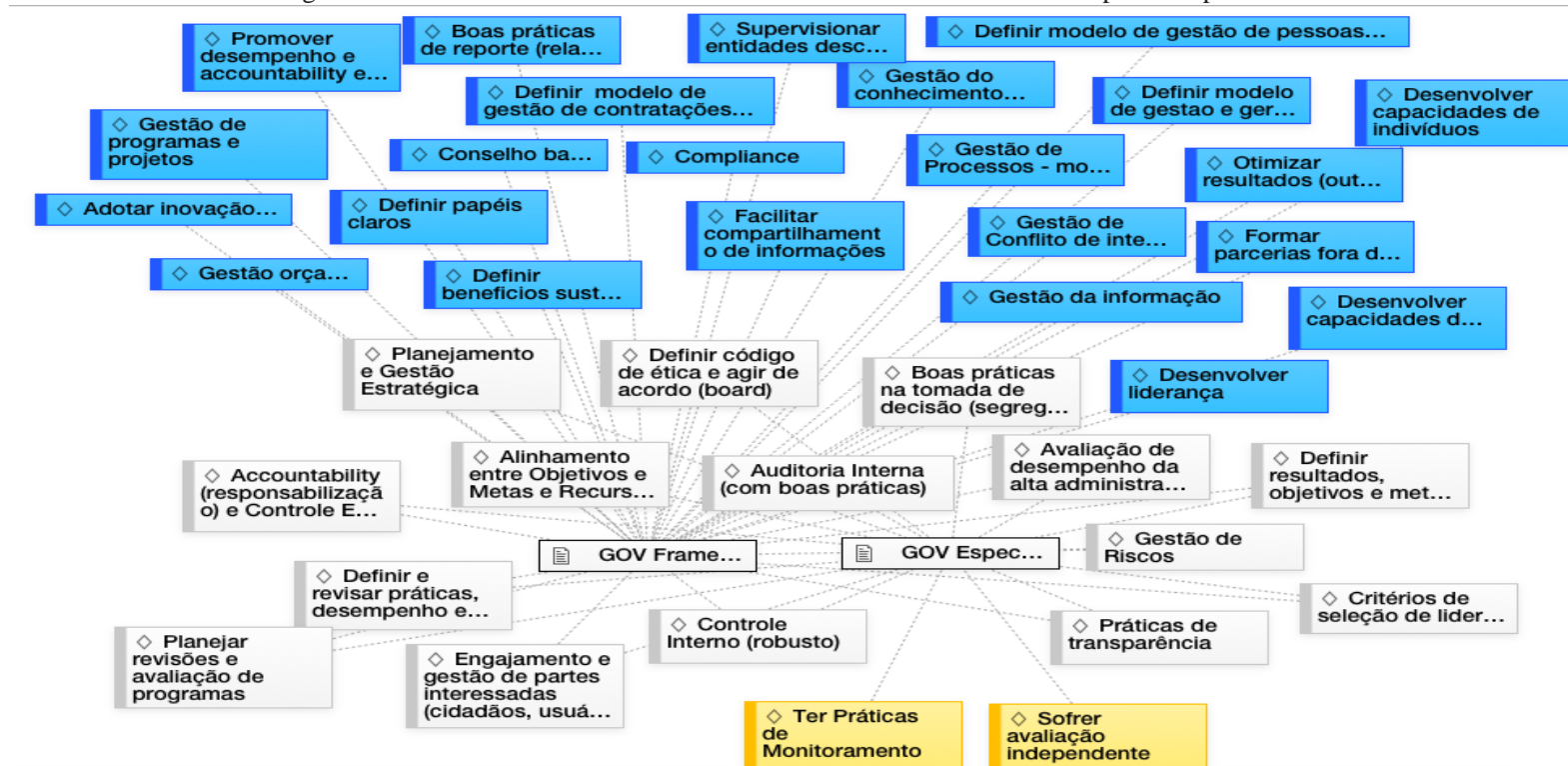
Otra forma de analizar usando AtlasTI es utilizar la característica de análisis y extraer para el Excel. Esta característica ya se utilizó en los análisis anteriores y será utilizado con más frecuencia en esta investigación.

Fueron prácticas enumeradas por los expertos que no constan del conjunto consolidado de prácticas de los frameworks de Gobernanza:

- ✓ Tener prácticas de monitoreo
- ✓ Pasar por evaluaciones independientes

"Tener prácticas de monitoreo" consta como práctica de gestión para resultados en los frameworks y también en la literatura. Sin embargo, para fines de preservación de la opinión de los expertos, esta práctica fue también considerada como práctica de gobernanza. El conjunto de prácticas de gobernanza enumeradas por los expertos está casi completamente integrado en el conjunto de prácticas de frameworks, siendo que la adición de nuevos elementos es muy baja, el 5% del total de 40 prácticas. El grado de adherencia (intersección de prácticas comunes a los dos conjuntos) al modelo referencial es del 38%. El conjunto de prácticas resultante del análisis será la referencia para el análisis de los estudios de caso.

Figura 41 –Práticas de Gobernanza consolidadas de los marcos e indicadas por los especialistas



Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación – extraído del AtlasTI (sin traducción)

Notas:

- Las prácticas destacadas en azul (parte superior) son las exclusivas del conjunto de prácticas consolidadas de los frameworks
- Las prácticas destacadas en amarillo (las dos de la parte inferior) son las exclusivas del conjunto de prácticas enumeradas por los especialistas
- Las prácticas en blanco son las que aparecen en los dos conjuntos.

Tabla 15 – Prácticas de Gobernanza - Resultado Consolidado del Marcos y Expertos

SEC	Prácticas codificadas de gobernanza (Frameworks y especialistas)	GOB Frame	GOB ESP	Conver- gencia	Adiciona ESP
1	Accountability (responsabilización)	1	2	X	
2	Adoptar la innovación y la adaptación	1	0		
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	1	X	
4	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	1	1	X	
5	Evaluación de desempeño de la alta administración	1	1	X	
6	Buenas prácticas de reportes (informes)	1	0		
7	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	1	1	X	
8	Compliance (cumplimiento de leyes y normas)	1	0		
9	Control interno (robusto)	1	1	X	
10	Consejo equilibrado en cantidad de tipos de miembros	1	0		
11	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	1	1	X	
12	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	1	0		
13	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	1	0		
14	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	1	2	X	
15	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	1	2	X	
16	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	1	0		
17	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	1	0		
18	Definir papeles claros	1	0		

SEC	Prácticas codificadas de gobernanza (Frameworks y especialistas)	GOB Frame	GOB ESP	Conver- gencia	Adiciona ESP
19	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados	1	2	X	
20	Desarrollar capacidades de la organización	1	0		
21	Desarrollar capacidades de individuos	1	0		
22	Desarrollar liderazgo	1	0		
23	Comprometimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	1	3	X	
24	Facilitar el intercambio de informaciones	1	0		
25	Formar asociaciones fuera del gobierno	1	0		
26	Gestión de la información	1	0		
27	Gestión de Conflicto de intereses	1	0		
28	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	0		
29	Gestión de programas y proyectos	1	0		
30	Gestión de Riesgos	1	1	X	
31	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
32	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	1	0		
33	Optimizar los resultados (outcomes) deseados	1	0		
34	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
35	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	1	X	
36	Prácticas de transparencia	1	1	X	
37	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	1	0		
38	Pasar por evaluaciones independientes	0	1		X

SEC	Prácticas codificadas de gobernanza (Frameworks y especialistas)	GOB Frame	GOB ESP	Conver-gencia	Adiciona ESP
39	Supervisión de entidades descentralizadas	1	0		
40	Tener prácticas de monitoreo	0	1		X

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación – extraído del AtlasTI

Una vez más se utilizó el recurso de análisis del AtlasTI y se extrajeron a Excel el conjunto de prácticas de GpR consolidadas de los Framework y Especialistas, según la Tabla 16.

El conjunto de prácticas de GpR enumeradas por los expertos está casi completamente incluido en el conjunto de prácticas de *frameworks*, siendo que la divergencia es comparativamente mayor que la registrada en el conjunto resultante de prácticas de gobernanza (18% de adición de nuevos elementos). El grado de adherencia (intersección de prácticas comunes a los dos conjuntos) al modelo referencial es del 25%, también inferior al obtenido en la comparación con el modelo de gobernanza. Se trata de prácticas elaboradas por los expertos que no constan del conjunto consolidado de prácticas de los frameworks:

- ✓ Contractualización y pacto de los resultados
- ✓ Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño
- ✓ Gestión del conocimiento y aprendizaje
- ✓ Institución de comités de decisión para la asignación de recursos
- ✓ Consensuar y pactar indicadores y metas
- ✓ Trabajar cultura organizacional
- ✓ Planificación de revisiones y de evaluación de programas

La comparación sirvió para demostrar que hay convergencia, ya que las prácticas indicadas por los expertos como pertenecientes al universo de gobernanza y de gestión por resultados están casi totalmente integradas en los consolidados de los *frameworks*. Además, la comparación también sirvió para obtener resultados complementarios. Se destaca, por lo tanto, que la opinión de los especialistas es importante porque, además de traer su conocimiento sobre los temas, traen también su

experiencia en la administración pública federal, contextualizando las prácticas para la realidad brasileña.

El conjunto de prácticas resultante del análisis será la REFERENCIAL para análisis de los Estudios de Caso, y atiende al objetivo "b" de la investigación: consolidar un conjunto de prácticas integrado de gobernanza y gestión para resultados, con base en los *frameworks* para fines de comparaciones.

Tabla 16 – Prácticas de GpR – Resultado Consolidado Framework e Especialistas

SEC	Prácticas codificadas de GpR (Frameworks e especialistas)	GpR Frame	GpR Esp	Convergencia	Adicional ESP
1	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	1	0		
2	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	1	X	
3	Alineación entre tareas y capacidades individuales	1	0		
4	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	1	0		
5	Análisis del medio ambiente Externo (político, jurídico, mercado) e interno	1	1	X	
6	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	1	1	X	
7	Actuación socio ambiental	1	0		
8	Balance entre dimensiones políticas y funcionales	1	0		
9	Capacitación y Entrenamiento	1	0		
10	Cartera de bienes y servicios	1	0		
11	Claridad de los papeles	1	1	X	
12	Comunicación interna	1	3	X	
13	Contractualización y pacto de los resultados	0	1		X
14	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)	1	0		
15		1	0		
16	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	1	2	X	
17	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	1	1	X	
18	Diseño de programa-proyecto basado en análisis de problemas	1	0		
19	Desarrollar mecanismos de accountability	1	0		
20	Disponibilidad de capacidad y recursos	1	0		
21	Efectividad del liderazgo	1	0		
22	Comprometimiento (y compromiso) de partes interesadas	1	0		

SEC	Prácticas codificadas de GpR (Frameworks e especialistas)	GpR Frame	GpR Esp	Convergencia	Adiciona ESP
23	Enfoque en resultados	1	0		
24	Formulación de políticas y estrategias	1	0		
25	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	1	0		
26	Gestión de desempeño de individuos y equipos	1	0		
27	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	1	0		
28	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	0	1		X
29	Gestión de Proyectos	1	1	X	
30	Gestión de Riesgos	1	1	X	
31	Gestión del conocimiento y aprendizaje	0	1		X
32	Gestión del presupuesto y finanzas	1	0		
33	Identificación, Análisis y Gestión de partes interesadas (Stakeholders)	1	0		
34	Incentivos para la gestión efectiva del gasto	1	0		
35	Institución de comités de decisión para la asignación de recursos	0	1		X
36	consensuar y pactar indicadores y metas	0	1		X
37	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	1	0		
38	Planificación y gestión estratégica	1	2	X	
39	Planificación del País/Sectores a largo plazo	1	0		
40	Planificación participativa	1	0		
41	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	0	1		X
42	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	1	0		
43	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	1	1	X	
44	Sistemática de Incentivos y Sanciones	1	0		
45	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	1	0		
46	Trabajar cultura organizacional	0	1		X

SEC	Prácticas codificadas de GpR (Frameworks e especialistas)	GpR Frame	GpR Esp	Conver-gencia	Adiciona ESP
47	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	1	2	X	
48	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación – extraído del AtlasTI

5 ESTUDIOS DE CASO

Se realizaron estudios de caso en tres entidades públicas federales de administración indirecta (autarquías federales). La técnica de relevamiento principal fue el uso de grupos focales. Después del grupo focal, los grupos respondieron a una investigación de grado de implementación de las prácticas de gobernanza y Gestión para resultados en su órgano. Una tercera técnica utilizada fue el análisis de documentos, especialmente Informes de Gestión de los años 2016 y 2017 y LOAs - Leyes de Presupuesto Anual de 2016 y 2017. Además, se utilizó el relevamiento integrado del TCU, publicado en 2018, como fuente secundaria. Los grupos focales fueron montados para responder a las siguientes preguntas:

¿Cómo organizaciones públicas federales de la administración indirecta entienden e implementan gobierno corporativo y Gestión para resultados?

¿Cuáles son los factores limitantes del uso de prácticas de gobernanza y de Gestión para resultados en el área pública?

Después del grupo focal, se desarrolló una investigación para entender el grado de implementación en la institución de las prácticas enumeradas por el grupo como relevantes para gobernanza corporativa y gestión de resultados. Adicionalmente se les preguntó cuáles serían los factores inductores y cómo garantizar el uso de buenas prácticas. Esta investigación pretendía responder a la pregunta:

¿Hay una brecha entre la comprensión y prácticas consideradas como necesarias de gobernanza y gestión para resultados en la Administración Pública y lo realmente implementado?

El informe de gestión es un documento anual oficial, exigido por el Tribunal de Cuentas de la Unión. El informe presentado cumple los requisitos del TCU. Para la versión de 2016 y 2017 debe contener información sobre Planificación organizacional y resultados, Gobernanza, Relación con la sociedad, rendimiento financiero e información contable, áreas especiales de gestión (Personal, patrimonio e infraestructura, Tecnología

de la Información, Plan Estratégico de TI (PETI) y el Plan Director y TI (PDTI), y Conformidad de la gestión y demandas de los órganos de control (TCU, CGU), así como informaciones de Gestión de Riesgos y controles internos. Además de las normas generales ya existentes, el TCU publica anualmente las orientaciones para la confección del informe.

Asimismo, se utilizó el informe de relevamiento de gobernanza y gestión pública del TCU, publicado el 11 de abril de 2018. Se trata de un relevamiento realizado en 581 órganos y entidades integrantes de la Administración Pública Federal, con el objetivo de obtener y sistematizar informaciones sobre la situación de gobernanza pública, gestión de tecnología de la información (TI), contrataciones, personas y resultados. El trabajo da continuidad a relevamientos en gobernanza pública y gestión que este Tribunal viene realizando desde 2012. En el presente proceso, sin embargo, el Tribunal trajo algunas innovaciones derivadas del perfeccionamiento de las experiencias anteriores y de un estudio más detallado sobre el procedimiento a ser aplicado en la fiscalización, incluso con la ayuda del Centro de Estudios Avanzados de Gobierno y Administración de la Universidad de Brasilia (CEAG / UNB).

De acuerdo con BRASIL (2018b), el relevamiento fue organizado en prácticas, temas y agregadores; los temas fueron gobernanza, operaciones (TI, Personas, Adquisiciones) y resultados finalistas:

a) Gobernanza:

- ❖ Liderazgo
- ❖ Estrategia
- ❖ Responsabilización (Accountability)

b) Operaciones

- ❖ Gestión de Personas
- ❖ Gestión de Tecnología da Información
- ❖ Gestión de Adquisiciones

c) Resultados Finalísticos

A los efectos de la presente investigación, se utilizaron las prácticas de gobernanza y de resultados en el análisis de marco de gobernanza y Gestión para resultados, respectivamente, según detalla el Apéndice I del presente documento. La parte de operaciones no fue objeto de la presente investigación.

Los resultados obtenidos en el relevamiento de TCU dieron posibilidad de cálculo del IGG - índice integrado de gobernanza y gestión pública que consolida los demás indicadores:

- IGovPub - Índice de Gobernanza Pública
- Gestión de Personas - Índice de capacidad de gestión de personas
- Gestión de TI - Índice de capacidad en Gestión de TI
- Gestión Contrat - índice de capacidad en gestión de contratos

Dichos indicadores están compuestos por prácticas (modelos, actividades o existencia de algún instrumento / herramienta). Result es también un indicador, compuesto de 5 prácticas de resultados. El término “resultados” se refiere a aquellos producidos por las operaciones de la organización y en el relevamiento de 2017 abordó la prestación de servicios públicos con calidad y eficiencia, en especial de los prestados en medio digital.

El análisis de prácticas de gobernanza y de resultados del informe posibilitó un análisis de la implementación de las prácticas relativas al TCU del modelo referencial, tanto de gestión de resultados (Result), como Gobernanza, para análisis comparativo de lo informado por el grupo focal y también observado por los documentos, siempre que posible. Además, los resultados sirvieron para comparar los estudios de caso entre sí y de ellos con otras entidades del mismo tipo y segmento y con todas las 488 organizaciones participantes

5.1 INEP

El “Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais” Anísio Teixeira (Inep) es una autarquía federal vinculada al Ministerio de Educación (MEC). Su misión es subsidiar la formulación de políticas educativas de los diferentes niveles de gobierno con el fin de contribuir al desarrollo económico y social del país.

El Inep fue creado, por ley, el 13 de enero de 1937, siendo llamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogía. En el año siguiente, el organismo inició sus trabajos de hecho, con la publicación del Decreto-Ley nº 580, regulando la organización y la estructura de la Institución y modificando su denominación para Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos. Fue nombrado para el cargo de director general del órgano el profesor Lourenço Filho.

Según el decreto ley, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Estados Unidos, en particular, de la educación, administrándoles, mediante consulta o independientemente de ella, aclaraciones y soluciones sobre problemas pedagógicos, y divulgar sus trabajos. También le correspondía al Inep participar de la orientación y selección profesional de los funcionarios públicos de la Unión.

Ainda de acuerdo con el Decreto Ley de creación, le correspondía a Inep "organizar la documentación relacionada con la historia y el estado actual de las doctrinas y técnicas pedagógicas, mantener el intercambio con las instituciones del país y del exterior, promover investigaciones y encuestas, brindar asistencia técnica al Estado, municipal y servicios privados de educación, en consulta o de forma independiente con ellos, aclaraciones y soluciones sobre problemas pedagógicos; difundir su trabajo". Inep también tuvo que participar en la orientación y la selección profesional de los funcionarios de la Unión.

En las décadas previas a su creación, algunos intentos de sistematizar los conocimientos educativos y proponer mejoras a la enseñanza ya habían sido articulados,

sin lograr, sin embargo, alcanzar la continuidad deseada. Inep se configuró, entonces, en el primer órgano nacional a establecerse de forma duradera como

"Fuente primaria de documentación e investigación, con actividades de intercambio y asistencia técnica"

En los años siguientes a su creación, Inep se convirtió en una referencia para la cuestión educativa en el país. Desde 1944 publica la Revista Brasileña de Estudios Pedagógicos.

En los últimos años, el Instituto reorganizó el sistema de encuestas estadísticas y tuvo como eje central de actividades las evaluaciones en prácticamente todos los niveles educativos.

En el nivel de Educación Básica ofrece los servicios / productos: Banco de Propuestas Innovadoras, Banco Nacional de Ítems, Censo Escolar, Devolutivas, Encceja, Enem, Ideb, Laboratorio de Experiencias Innovadoras en Gestión Educativa, Prueba Docente, Provinha Brasil, Saeb y Notas estadísticas.

En el nivel de Educación Superior ofrece los servicios / productos: Evaluación de los cursos de graduación, evaluación institucional, banco de evaluadores, banco nacional de ítems, CTAA - Comisión Técnica de Seguimiento de la Evaluación, Enade, Escuelas de Gobierno, Indicadores de calidad, Observatorio de la calidad Educación, Revalida, Sinaes, Anasem, Estadísticas de la Educación Superior y Examen nacional de cursos.

En el nivel internacional ofrece los servicios/productos: Participación en proyectos diversos internacionales, Celpe-Bras, Estadísticas Educativas, Estudios Regionales Comparativos ERCE/LLECE, Mercosur Educativo, Investigación TALIS, PISA y Redes de Certificación o Acreditación.

En el nivel de datos, ofrece los servicios/productos: Consulta Ideb, Data Escuela Brasil, Inep Data, Indicadores Educativos, Inversiones Públicas en Educación, Microdatos, Panel Educativo, Servicio de Acceso a Datos Protegidos - SEDAP, Sinopsis Estadísticas, Consulta Matrícula, Monitoreo del PNE.

5.1.1 Grupos Focales

Se realizaron dos grupos focales en el INEP: uno compuesto por servidores asignados en el área intermedia, otro compuesto por servidores del área final.

VII.1.1.1 GRUPO FOCAL INEP – ÁREA INTERMEDIA

El primer grupo focal, del área intermedia, fue homogéneo, de acuerdo a la técnica que el grupo focal establece. Eran todos profesionales del INEP, con experiencia en el sector público y en la organización, todos actuando en el área intermedia. Se aplicó el mismo proceso utilizado con los especialistas. Las mismas preguntas se rehicieron en el mismo orden.

Por tratarse de una investigación cualitativa las respuestas no pretenden ser generalizadas, pero son significativas dentro del contexto del grupo focal. Todas las respuestas, diálogos, discusiones, fotografías y listas de los participantes de los grupos focales realizados están íntegramente documentados y transcritos en el Anexo - Transcripciones de los grupos Focales y Resultados de Investigación post grupos focales.

Cuando se les preguntó si habría o no correlación entre gobernanza y Gestión para resultados, informaron:

Tabla 17 - Posible correlación entre gobernanza y Gestión para resultados - GF Inep - Intermedio

No puede existir una gobernanza (plena, buena) sin una buena gestión (especialmente por resultados)	5 (*)
Existe correlación, pero la gobernanza puede servir como inductora de gestión (especialmente por resultados). Se retroalimentan	2 (**)
No hay correlación entre gobernanza y gestión (por resultados). Son independientes.	0

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Notas:

- (*) Uno manifestó que la gobernanza está en el centro del debate actual exactamente para mejorar el rendimiento, por lo que considera que las prácticas de gobernanza pueden influir o inducir una mejor Gestión para resultados.
- (**) Uno indicó existir la relación, pero no necesariamente con Gestión para resultados, pudiendo ser sustituida en el futuro por otro concepto o conjunto de prácticas.

Las prácticas de gobernanza que el grupo indicó fueron consolidadas y cuestionadas sobre el grado de su implementación de acuerdo con la Tabla 19. De la misma forma, las prácticas de GpR que el grupo indicó fueron consolidadas y las cuestiones fueron sobre el grado de su implementación, de acuerdo con la Tabla 20. El grupo indicó, además, 32 factores limitantes para la administración pública, que serán tratados en una sección específica.

Cuando se les preguntó sobre los factores inductores que auxilian en la adopción de prácticas de Gestión para resultados, indicaron:

Tabla 18 – Factores inductores de GpR - Inep Intermedio

Factores inductores de Gestión para resultados	Concuero plenamente	Concuero parcialmente	Total
Marcos regulatorios (CF, Leyes, normativas, etc.)	87,5%	12,5%	100%
Clima Organizacional	87,5%	12,5%	100%
Institucional	75,0 %	25,0%	100%
Sistemas Electrónicos	75,00%	0,0%	75%
Escuelas de Gobierno	62,5%	25,0%	87,5%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Cuando se les preguntó sobre otros inductores, indicaron:

- ✓ La Presidencia de la República prioriza la adopción
- ✓ Adopción de criterios de restricción para cargos de alta / media gestión, como áreas de formación, tiempo de experiencia y aprobación en proceso selectivo específico

Se preguntó sobre el grado de implementación de las prácticas de GOBERNANZA indicadas por el grupo y respondieron, utilizando la escala definida por el TCU para relevamiento de gobernanza anual: no adopta; adopta en menor parte (<15%); adopta parcialmente (del 15% al 85% de la organización); adopta sobre todo o totalmente (más del 85%); decidió adoptar (decisión firmada); y no se aplica. La tabla 19 indica el resultado ordenado por la frecuencia del total de respuestas "adopta sobre todo o totalmente (más del 85%)".

Tabla 19 - Clasificación del grado de implementación de las prácticas de gobernanza - GF Inep Intermedio

SEC	Práctica de gobernanza GF Inep Intermedio	Adopta en mayor proporción o totalmente (más que 85%)
1	Compliance (cumplimiento de leyes y normas) (cumplimiento)	50,00%
2	Transparencia	25,00%
3	Responsabilización (Accountability)	13,00%
4	Criar Capacidades organizacionales	13,00%
5	Hacer Planeamiento Estratégico	13,00%
6	Gestión de Riesgos	13,00%
7	Comprometimiento / Compromiso Alta Administración	13,00%
8	Gestión de procesos	13,00%
9	Fomentar la cultura de gobernanza y gestión por resultados	13,00%
10	Gestión de proyectos (sostenibles)	13,00%
11	Gestionar personas con enfoque en gobernanza y gestión para resultados	13,00%
12	Definir sistemas de evaluación	13,00%
13	Evaluar los resultados	13,00%
14	Monitorear y controlar resultados	13,00%
15	Utilizar indicadores	0,00%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Cabe resaltar que el porcentaje se refiere a la cantidad relativa de participantes que consideran que la práctica es adoptada totalmente o en la mayor parte (> 85%).

De acuerdo con los encuestados de la investigación, todas las prácticas planteadas como relevantes en Gobernanza tienen bajísimo nivel de implementación en el instituto, con excepción de Compliance (cumplimiento de leyes y normas) y Transparencia.

Contestaron también sobre el grado de implementación de las prácticas de GESTIÓN PARA RESULTADOS indicadas por el grupo, utilizando la misma escala definida por el TCU. La Tabla 20 indica el resultado ordenado por el conjunto de frecuencia de la respuesta de “adopta en mayor proporción el total (más del 85%)”, para cada práctica.

Tabla 20 – Clasificación del grado de implementación de las prácticas de GpR - GF Inep - Intermedio

SEC	Práctica de gobernanza GF Inep Intermedio	Adopta más que 85%)
1	Adoptar meritocracia	13,00%
2	Fomentar la cultura de orientación a resultados	13,00%
3	Compartir Misión y Visión	13,00%
4	Establecer mecanismos de evaluación de desempeño de las acciones	13,00%
5	Establecer resultados (enfocados en las necesidades de la sociedad)	13,00%
6	Tener objetivos y metas bien definidas	13,00%
7	Utilizar indicadores (adecuados)	13,00%
8	Realizar reuniones de control (de metas y resultados)	13,00%
9	Establecer sistemas de medición	13,00%
10	Mejorar la calidad de las entregas	13,00%
11	Proporcionar la alineación de las expectativas (de las partes interesadas)	13,00%
12	Gestión de procesos (diseño y monitoreo)	13,00%
13	Sistematizar Procedimientos	13,00%
14	Proporcionar transparencia	13,00%
15	Administrar y supervisar equipos	13,00%
16	Hacer Planeamiento Estratégico	13,00%
17	Obtener el compromiso y comprometimiento del equipo	13,00%
18	Capacitar servidores	13,00%
19	Hacer planificación (táctico y operativo)	13,00%
20	Profesionalización del cuadro	13,00%
21	Evaluar ROI (de programas, proyectos, adecuado al sector público)	0,00%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Según los encuestados, todas las prácticas planteadas como relevantes en GpR - Gestión para resultados - tienen bajísimo nivel de implementación en el instituto.

Cuando se les preguntó cómo potenciar el uso de buenas prácticas de gestión por resultados en el área pública federal, indicaron:

Tabla 21 – Factores potencializadores del uso de buenas prácticas en GpR- Inep Intermedio

Forma	Cantidad y porcentual
Ley	7 – 87,5%
Relevamiento del TCU	5 – 62,5%
Normativo OGS	7 – 87,5%
Autoevaluación	0

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Algunos participantes completaron la respuesta informando factores potencializadores como:

- ✓ Sistemas cruzados (gobierno e independiente) y transparentes de fiscalización - 1 - 12,5%
- ✓ Selección de gestores con perfil - 1 - 12,5%

VII.1.1.2 GRUPO FOCAL INEP – AREA FIM

El segundo grupo focal, del área fin, fue homogéneo, de acuerdo con la técnica de grupo focal establece. Eran todos profesionales del INEP, con experiencia en el sector público y en la organización, todos actuando en el área intermedio. Se aplicó el mismo proceso utilizado con los especialistas. Las mismas preguntas se rehicieron en el mismo orden.

Por tratarse de una investigación cualitativa las respuestas no pretenden ser generalizadas, pero son significativas dentro del contexto del grupo focal. Todas las respuestas, diálogos, discusiones, fotografías y listas de los participantes de los grupos focales realizados están íntegramente documentados y transcritos en el Anexo - Transcripciones de los grupos Focales y Resultados de Investigación posterior.

Cuando se les preguntó si habría o no correlación entre gobernanza y gestión por resultados, informaron:

Tabla 22 - Posible correlación entre gobernanza y GpR – GF Inep Fin

No puede existir una gobernanza (plena, buena) sin una buena gestión (especialmente por resultados)	3
Existe correlación, pero la gobernanza puede servir como inductora de gestión (especialmente por resultados). Se retroalimentan	4
No hay correlación entre gobernanza y gestión (por resultados). Son independientes.	0

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Las prácticas de gobernanza que el grupo indicó fueron consolidadas y cuestionadas sobre el grado de su implementación, según la Tabla 24. De la misma forma, las prácticas de GpR que el grupo indicó fueron consolidadas y cuestionadas sobre el grado de su implementación según la Tabla 25.

El grupo indicó, además, 45 factores limitantes para la administración pública, que serán tratados en una sección específica.

Cuando se les preguntó sobre los factores inductores que auxilian en la adopción de prácticas de gestión por resultados, indicaron:

Tabla 23 – Factores inductores de GpR – GF Inep Fin

Factores inductores de Gestión para resultados	Conuerdo plenamente	Conuerdo parcialmente	Total
Clima Organizacional	100%	0%	100%
Sistemas Electrónicos	57%	43%	100%
Marcos regulatorios (CF, Leyes, normativas, etc.)	57 %	29%	86%
Institucional	29%	71%	100%
Escuelas de Gobierno	29%	71%	100%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Cuando se les preguntó sobre otros factores inductores que completarían la lista, informaron:

- ✓ La posibilidad de realizar el trabajo remotamente (teletrabajo), considerando la naturaleza del servicio a realizar y de los resultados a ser alcanzados;
- ✓ La cultura es esencial para que las iniciativas no se pierdan en prácticas que redunden en solución de continuidad. Hasta que sea construida, son los gestores quienes deben implementar las mejores prácticas de gestión en el día a día corporativo. Desafortunadamente, a veces hay necesidad de un inicio top-down;

- ✓ Programa de Compliance (Cumplimiento) / Integridad en las organizaciones;
- ✓ Recuperación de la identidad profesional de servidor público (enfoque en los deberes y en el compromiso);
- ✓ Desdoblamiento de las metas institucionales hasta metas individuales.

Se preguntó sobre el grado de implementación de las prácticas de GOBERNANZA indicadas por el grupo y respondieron, utilizando la misma escala definida por el TCU para relevamiento de gobernanza anual. La Tabla 24 indica el resultado ordenado por el conjunto de frecuencia de la respuesta de “Adopta en mayor proporción o totalmente (más del 85%)”, para cada práctica.

Tabla 24 – Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza – GF Inep Fin

SEC	Práctica de gobernanza GF Inep – Fin	Adopta más que 85%)
1	Proporcionar transparencia	57,00%
2	Ofrecer infra (recursos humanos, financieros, materiales, etc.)	43,00%
3	Compliance (cumplimiento de leyes y normas)	14,00%
4	Comunicación y diálogo (interno y externo)	14,00%
5	Proporcionar responsabilización (accountability)	14,00%
6	Tener un liderazgo compartido, apropiado y contingencial	14,00%
7	Tener alineación organizacional y visión sistémica	0,00%
8	Definir cadena de valor	0,00%
9	Desarrollar comportamiento de cooperación	0,00%
10	Flujo de Botton-up y Top-down en la construcción de soluciones	0,00%
11	Gestión del clima organizacional	0,00%
12	Gestionar, coordinar y articular con los stakeholders	0,00%
13	Obtener decisiones compartidas	0,00%
14	Obtener sustentabilidad y responsabilidad social	0,00%
15	Promover equidad	0,00%
16	Realizar la gestión por competencias	0,00%
17	Realizar Planeamiento Estratégico	0,00%
18	Tener misión, objetivos y metas claras	0,00%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Con excepción de las prácticas de “proporcionar transparencia” y “ofrecer infraestructura (recursos humanos, financieros, materiales, etc.)”, los demás son percibidos como muy baja tasa de implementación.

Los participantes respondieron sobre el grado de implementación de las prácticas de GESTIÓN PARA RESULTADOS indicadas por el grupo, utilizando la misma escala definida por el TCU para relevamiento de gobernanza anual. La Tabla 25 indica el resultado ordenado por la frecuencia del total de respuestas "Adopta en mayor proporción o totalmente (más que el 85%)".

Tabla 25 – Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de GpR–GF Inep Fin

SEC	Práctica de GpR - GF Inep Fin	Adopta más que 85%)
1	Difundir resultados, promover comunicación y diálogo franco, oportuno y técnico	29,00%
2	Escuchar usuarios e instituciones	29,00%
3	Tener equipo con conocimiento del negocio	29,00%
4	Desarrollar la gestión del conocimiento	14,00%
5	Premiar por el alcance de los resultados por alcance de resultados	14,00%
6	Desarrollar y capacitar el nivel gerencial	14,00%
7	Promover y acompañar metas de procesos (PDCA) comparar metas de procesos (PDCA)	14,00%
8	Actuar con resiliencia para manejar lo que está fuera de control	14,00%
9	Identificar riesgos	14,00%
10	Realizar comparativos y análisis de implementación de nuevas prácticas	14,00%

SEC	Práctica de gobernanza GF Inep Intermedio	Adopta más que 85%)
11	Tener claridad de misión y propósito	14,00%
12	Tener metas claras	14,00%
13	Gestión de procesos (asignar, optimizar, revisar)	14,00%
14	Monitoreo y seguimiento de resultados	14,00%
15	Desarrollar un sistema integrado de información	14,00%
16	Dividir responsabilidades	14,00%
17	Tener equipo con competencia técnica, responsabilidad y disciplina intelectual	14,00%
18	Realizar Planificación (táctica y operacional)	14,00%
19	Definir cadena de valor	0,00%
20	Desarrollar la gestión por competencias	0,00%
21	Documentar procedimientos y procesos esenciales	0,00%
22	Alineación organizacional e desdoblamiento de metas	0,00%
23	Actuar con foco en los objetivos y no en los procesos	0,00%
24	Realizar Planeamiento Estratégico	0,00%
25	Gestión de personas: motivar y tener compromiso de los equipos	0,00%
26	Utilizar indicadores y métricas	0,00%
27	Actuar con proactividad y tempestividad, con parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad	0,00%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Cuando se les preguntó cómo garantizar o potencializar el uso de buenas prácticas de gestión para resultados en el área pública federal, informaron:

Tabla 26 – Factores potenciadores del uso de buenas prácticas en GpR- INEP - Fin

Forma	Cantidad e porcentual
Ley	5 – 71,4%
Relevamiento del TCU	4 – 57,1%
Normativo OGS	4 – 57,1%
Autoevaluación	0

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Algunos participantes completaron la respuesta informando factores potencializadores como:

- ✓ Sistemática de Reuniones Internas Patrocinadas Fuerte por la Presidencia - 1 - 14,3%
- ✓ Establecimiento de diálogo con los servidores para definir las metas y revisión de los procesos - 1 - 14,3%
- ✓ Hacer lo que necesita ser hecho: Planeamiento Estratégico, gobernanza, compliance (cumplimiento de leyes y normas), documentación de procesos - 1 - 14,3%

Algunos participantes completaron la respuesta informando otros factores:

Respuesta 1:

La estructura del Inep, considerando las limitaciones de la DTDIE, impacta sensiblemente en la conducción de las actividades. Además, la relación con los servidores es algo que necesita ser repensado y perfeccionado. Hay servidores proactivos, aplicados, productivos que acaban siendo equiparados a los servidores que no se dedican con el mismo compromiso. La evaluación de desempeño, cuando punitiva, no nos permite premiar a los que realmente tienen mejor desempeño. No identifica en el modelo actual de evaluación la adopción de una práctica de perfeccionamiento, como oportunidad de identificación de mejoras, tampoco posibilita el reconocimiento de aquellos que efectivamente actúan de forma diferenciada y cooperativa. Complementariamente, el uso de hoja de punto necesita ser repensado. Termina recayendo sobre el gestor la corresponsabilidad por firmar

una hoja de punto. El registro de la presencia del servidor, por estos mecanismos, es frágil. No me siento cómodo con esta modalidad.

Respuesta 2:

!!!!Muy importante!!!! Mi respuesta considera el Inep como un todo (de esa forma, cabe decir que se basó en las informaciones y críticas que llegan de otros directorios y no en vivencia amplia de todo el órgano). Si fuera a responder como a la Coordinación General en que estoy asignado, los resultados serían muy diferentes, pues adoptamos buena parte de las prácticas de gestión que la COGEP ha intentado implementar y estamos alineados al manual de Gestión de Desempeño producido por la Planificación.

5.1.2 Comparación de las prácticas de los grupos con la referencia

En comparación con las prácticas de gobernanza indicadas por el grupo del área intermedio y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que hubo una coincidencia de percepción de 11 prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 28% en relación al conjunto de prácticas referenciales. Una de las prácticas indicadas por el grupo, "compromiso de la alta administración", de hecho, no es una práctica, sino un comportamiento, calificándose más como un factor inductor. Adicionalmente, se presentó una práctica de "fomentar cultura de gobernanza y gestión para resultados" no presente en el referencial. El resultado está en la Tabla 27.

Tabla 27 – Comparativo de Prácticas de gobernanza do modelo Referencial con GF Inep Intemedio.

SEC	Prácticas de gobernanza	Gob Ref.	Gob Inep Intermedio	Conver-gencia	Adicio-nal Inep
1	Accountability (responsabilización)	1	1	X	
2	Adoptar la innovación y la adaptación	1	0		
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
4	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	1	0		
5	Evaluación de desempeño de la alta administración	1	0		
6	Buenas prácticas de reportes (informes)	1	0		
7	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	1	0		
8	Compliance (cumplimiento de leyes y normas)	1	1	X	
	compromiso de la alta administración	0	1		X
9	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	1	0		
10	Control interno (robusto)	1	0		
11	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	1	0		
12	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	1	0		
13	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	1	0		
14	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	1	0		
15	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	1	0		

SEC	Prácticas de gobernanza	Gob Ref.	Gob Inep Intermedio	Conver-gencia	Adicio-nal Inep
16	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	1	1	X	
17	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	1	0		
18	Definir papeles claros	1	0		
19	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el rendimiento con un enfoque en los resultados	1	2	X	
20	Desarrollar capacidades de la organización	1	1	X	
21	Desarrollar capacidades de individuos	1	0		
22	Desarrollar lidera zgo	1	0		
23	Comprometimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	1	0		
24	Facilitar el intercambio de informaciones	1	0		
25	Fomentar la cultura de gobernanza y resultados	0	1		X
26	Formar asociaciones fuera del gobierno	1	0		
27	Gestión de la información	1	0		
28	Gestión de Conflicto de intereses	1	0		
29	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	1	X	
30	Gestión de programas y proyectos	1	1	X	
31	Gestión de Riesgos	1	1	X	
32	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
33	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	1	0		
34	Optimizar los resultados (outcomes) deseados	1	0		
35	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
36	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		
37	Prácticas de transparencia	1	1	X	
38	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	1	0		
39	Estar sujeto a evaluación independiente	1	0		
40	Supervisión de entidades descentralizadas	1	0		
41	Tener prácticas de monitoreo	1	1	X	

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

En la comparación de las Prácticas de gobernanza indicadas por el grupo del área final y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que también hubo una coincidencia de percepción de 12 Prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 30% en relación al conjunto de prácticas referenciales. Sin embargo, el grupo aportó cuatro prácticas:

- ✓ tener integración organizacional y alineación entre las áreas (*)
- ✓ gestionar el clima organizacional
- ✓ promover equidad
- ✓ realizar gestión por competencia

(*) Esta práctica es el resultado de la integración de cuatro prácticas indicadas por el grupo, como se mencionó anteriormente. El resultado está en la Tabla 28.

Tabla 28 – Comparativo de Prácticas de gobernanza del modelo Referencial con GF Inep área fin

Sec	Prácticas de gobernanza	Gob Ref	Gob Inep Fin	Conver-gencia	Adicio-nal Inep
1	Accountability (responsabilización)	1	1	X	
2	Adoptar la innovación y la adaptación	1	0		
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
4	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	1	0		
5	Evaluación de desempeño de la alta administración	1	0		
6	Buenas prácticas de reportes (informes)	1	0		
7	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	1	1	X	
8	Compliance (cumplimiento de leyes y normas)	1	1	X	
9	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	1	0		
10	Control interno (robusto)	1	0		
11	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	1	0		
12	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	1	0		
13	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	1	1	X	
14	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	1	0		
15	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	1	0		
16	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	1	0		
17	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	1	0		
18	Definir papeles claros	1	0		

Sec	Prácticas de gobernanza	Gob Ref	Gob Inep Fin	Conver-gencia	Adicio-nal Inep
19	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados	1	1	X	
20	Desarrollar capacidades de la organización	1	1	X	
21	Desarrollar capacidades de individuos	1	0		
22	Desarrollar liderazgo	1	1	X	
23	Comprometimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	1	1	X	
24	Facilitar el intercambio de informaciones	1	1	X	
25	Formar asociaciones fuera del gobierno	1	0		
26	Gestionar el clima organizacional	0	1		X
27	Gestión de la información	1	0		
28	Gestión de Conflicto de intereses	1	0		
29	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	1	X	
30	Gestión de programas y proyectos	1	0		
31	Gestión de Riesgos	1	0		
32	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
33	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	1	0		
34	Optimizar los resultados (outcomes) deseados	1	0		
35	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
36	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		
37	Prácticas de transparencia	1	1	X	
38	Promover la equidad	0	1		X
39	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	1	0		
40	Realizar la gestión por competencias	0	1		X
41	Estar sujeto a evaluación independiente	1	0		
42	Supervisión de entidades descentralizadas	1	0		
43	Tener integración organizacional y a lineación entre áreas	0	1		X
44	Tener prácticas de monitoreo	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

En comparación con las prácticas de gestión para resultados indicadas por el grupo del área intermedio y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que hubo una coincidencia de percepción de 13 Prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 27% en relación al conjunto de prácticas referenciales. El resultado es la Tabla 29. Se han presentado nuevas prácticas:

- ✓ Evaluar ROI (de programas, proyectos, acciones, etc., de forma adecuada al sector público)
- ✓ Profesionalizar el cuadro
- ✓ Proporcionar transparencia
- ✓ Sistematizar procedimientos

Tabla 29 – Comparativo de Prácticas de GpR del modelo Referencial con GF Inep Intermedio

SEC	PRÁCTICAS DE GpR CONSOLIDADAS REFERENCIAL E INEP AREA INTERMEDIO	GpR Ref	GpR INEP Intermedio	Conv	Adic. Inep
1	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	1	0		
2	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
3	Alineación entre tareas y capacidades individuales	1	0		
4	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	1	0		
5	Análisis del medio ambiente Externo (político, jurídico, mercado) e interno	1	0		
6	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	1	0		
7	Actuación socio ambiental	1	0		
8	Eva luar ROI	0	1		X
9	Balace entre dimensiones políticas y funcionales	1	0		
10	Capacitación y Entrenamiento	1	1	X	
11	Cartera de bienes y servicios	1	0		
12	Claridad de los papeles	1	0		
13	Comunicación interna	1	0		
14	Contractualización y pactación de los resultados	1	1	X	
15	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)	1	0		
16	Criterios para contratación, dimisiones, promociones y transferencia	1	0		
17	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	1	3	X	
18	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	1	1	X	
19	Diseño de programa-proyecto basado en análisis de problemas	1	0		
20	Desarrollar mecanismos de accountability	1	0		
21	Disponibilidad de capacidad y recursos	1	0		
22	Efectividad del lidera zgo	1	0		
23	Comprometimiento (y compromiso) de partes interesadas	1	2	X	
24	Enfoque en resultados	1	1	X	
25	Formulación de políticas y estrategias	1	0		
26	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	1	1	X	
27	Gestión de desempeño de individuos y equipos	1	0		
28	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	1	0		
29	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	1	X	
30	Gestión de Proyectos	1	0		

SEC	PRÁCTICAS DE GpR CONSOLIDADAS REFERENCIAL E INEP AREA INTERMEDIO	GpR Ref	GpR INEP Intermedio	Conv	Adic. Inep
31	Gestión de Riesgos	1	0		
32	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
33	Gestión del presupuesto y finanzas	1	0		
34	Identificación, Análisis y Gestión de partes interesadas (Stakeholders)	1	0		
35	Incentivos para la gestión efectiva del gasto	1	0		
36	Institución de comités de decisión para asignación de recursos	1	0		
37	Consensuar y pactar indicadores y metas	1	0		
38	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	1	0		
39	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
40	Planificación del País/Sectores a largo plazo	1	0		
41	Planificación participativa	1	0		
42	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	1	X	
43	Profesionalizar el Cuadro	0	1		X
44	Proporcionar transparencia	0	1		X
45	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	1	0		
46	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	1	1	X	
47	Sistemática de Incentivos y Sanciones	1	1	X	
48	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	1	2	X	
49	Sistematizar procedimientos	0	1		X
50	Trabajar cultura organizacional	1	0		
51	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	1	0		
52	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

En la comparación de las prácticas de gestión por resultados indicadas por el grupo del área final y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que hubo una coincidencia de percepción de 18 Prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 38% en relación al conjunto de prácticas referencial. El resultado está en la Tabla 30. Sin embargo, el grupo aportó cuatro prácticas más:

- ✓ Desarrollar la gestión por competencias
- ✓ Desarrollar un sistema integrado de información
- ✓ Sistematizar procedimientos
- ✓ Tener equipo con conocimiento en el negocio

Tabla 30 - Comparativo de Prácticas de GpR del modelo Referencial con GF Inep Fin

SEC	PRÁCTICAS DE GpR CONSOLIDADAS REFERENCIAL Y INEP AREA FIN	GpR Ref	GpR INEP Fin	Conv	Adic. Inep
1	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	1	0		
2	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
3	Alineación entre tareas y capacidades individuales	1	0		
4	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	1	1	X	
5	Análisis del medio ambiente Externo (político, jurídico, mercado) e interno	1	0		
6	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	1	2	X	
7	Actuación socio ambiental	1	0		
8	Balace entre dimensiones políticas y funcionales	1	0		
9	Capacitación y Entrenamiento	1	1	X	
10	Cartera de bienes y servicios	1	0		
11	Claridad de los papeles	1	1	X	
12	Comunicación interna	1	0		
13	Contractualización y pactación de los resultados	1	0		
14	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)	1	0		
15	Criterios para contratación, dimisión, promociones y transferencia" (de empleados).	1	0		
16	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	1	3	X	
17	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	1	1	X	
18	Diseño de programa-proyecto basado en análisis de problemas	1	0		
19	Realizar la gestión por competencias	0	1		X
20	Desarrollar mecanismos de accountability	1	0		
21	Desarrollar sistema integrado de informaciones	0	1		X
22	Disponibilidad de capacidad y recursos	1	0		
23	Efectividad del liderazgo	1	0		
24	Comprometimiento (y compromiso) de partes interesadas	1	1	X	
25	Enfoque en resultados	1	0		
26	Formulación de políticas y estrategias	1	0		
27	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	1	0		
28	Gestión de desempeño de individuos y equipos	1	0		
29	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	1	1	X	
30	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	2	X	
31	Gestión de Proyectos	1	0		
32	Gestión de Riesgos	1	1	X	
33	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
34	Gestión del presupuesto y finanzas	1	0		
35	Identificación, Análisis y Gestión de partes interesadas (Stakeholders)	1	0		
36	Incentivos para la gestión efectiva del gasto	1	0		
37	Institución de comités de decisión para la asignación de recursos	1	0		
38	Consensuar y pactar indicadores y metas	1	0		

SEC	PRÁCTICAS DE GpR CONSOLIDADAS REFERENCIAL Y INEP AREA FIN	GpR Ref	GpR INEP Fin	Conv	Adic. Inep
39	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	1	0		
40	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
41	Planificación del País/Sectores a largo plazo	1	0		
42	Planificación participativa	1	0		
43	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	1	X	
44	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	1	0		
45	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	1	1	X	
46	Sistemática de Incentivos y Sanciones	1	1	X	
47	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	1	2	X	
48	Sistematizar procedimientos	0	1		X
49	Tener equipo con conocimiento en el negocio	0	1		X
50	Trabajar cultura organizacional	1	0		
51	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	1	1	X	
52	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Una comparación horizontal entre las prácticas enumeradas entre los participantes de los dos grupos focales y del conjunto referencial indica la convergencia de 8 (ocho) Prácticas de gobernanza, según el cuadro 12.

Cuadro 12– Prácticas convergentes en el conjunto referencial y en los GF Inep - Gobernanza

Accountability (responsabilización)
Compliance (cumplimiento de leyes y normas)
Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados
Desarrollar capacidades de la organización
Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño
Planificación y gestión estratégica
Prácticas de transparencia
Crear capacidades / Ofrecer infra (recursos humanos, financieros, materiales, etc.)
(*)

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

(*) Texto diferente en el AtlasTI (por preservar la descripción dada por el grupo focal), pero con el mismo significado. Por lo que aquí se consideran como coincidentes.

Una comparación horizontal entre las prácticas enumeradas entre los participantes de los dos grupos focales y del conjunto referencial indica la convergencia de 7 (siete) prácticas de gestión para resultados, de acuerdo con el cuadro 13.

Cuadro 13 – Prácticas convergentes en el conjunto referencial y en los grupos focales Inep – GpR

Capacitación y Entrenamiento
Definición de Resultados y Metas deseadas
Desdoblamiento de la planificación en programas operativos
Comprometimiento (y compromiso) de partes interesadas
Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño
Planificación y gestión estratégica
Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

5.1.3 Implementación de las prácticas en Inep

Las respuestas referentes al grado de implementación de prácticas, con el enfoque de las indicadas con mayor frecuencia como totalmente o muy (> 85%) adoptadas (Tablas 19, 20, 24 y 25) indican una percepción de baja implementación de las Prácticas de gobernanza y gestión para resultados enumerados por los propios grupos.

Las respuestas pueden ser coherentes al indicar con cierto grado de precisión de la realidad encontrada en el contexto estudiado. Pero pueden también representar una percepción sesgada o parcial por parte de los participantes. Para evitar este riesgo, se buscan otras fuentes de información para confirmar la no aplicación de algunas de las prácticas.

Cabe resaltar que no es el objetivo de la investigación validar la percepción de los respondedores (en cuanto a la implementación o no de una práctica) y ni agotar en el sentido de evaluar la implementación o no de cada práctica en el estudio de caso.

Además de las respuestas de los participantes del grupo sobre la implementación o no de tales prácticas, cuando posible estas prácticas fueron

investigadas en los documentos obtenidos por internet. Según los participantes de los grupos focales, hay una clara brecha entre el entendimiento de prácticas (cuáles son las prácticas que los dos grupos focales consideran relevantes para la gobernanza y la gestión por resultados) y el nivel de implementación.

Se analizaron también el Informe de Gestión del Ejercicio 2016 y el del ejercicio 2017. Los informes de gestión, hasta el final de esta investigación, no estaban disponibles en Internet y fueron obtenidos internamente, por el acceso de la investigadora a intranet¹¹.

El informe de gestión es un documento anual oficial, exigido por el Tribunal de Cuentas de la Unión. Debido al volumen, el TCU no puede auditar los informes generados, pero anualmente hace un sorteo definiendo las instituciones que serán evaluadas. El INEP fue sorteado para tener su informe de 2017 analizado.

No se puede garantizar la fidelidad del contenido del informe, sin embargo, es un instrumento de transparencia y que viene firmado por la gestión, suponiendo traer informaciones relevantes y fidedignas. Los elementos de análisis acompañan los temas presentes en el informe de Gestión.

El relevamiento del TCU también contribuyó con importantes subsidios al análisis. A pesar de ser también auto declaratorio de las organizaciones, las respuestas al relevamiento son dadas por la alta administración del órgano: directorios, gabinete y auditoría interna, siendo un grupo diferente de los grupos focales realizados, que contenían, en su gran mayoría, gerentes medios (coordinadores, jefes, gerentes).

Cabe recordar que no forma parte de la investigación analizar el cumplimiento o el grado de implementación de cada una de las prácticas indicadas por los participantes del grupo focal.

1 - Planificación y gestión estratégica (presente en los conjuntos referenciales y conjuntos de los dos grupos focales de Prácticas de gobernanza y GpR)

La práctica "Planificación y gestión estratégica" aparece en el conjunto referencial de la investigación tanto de gobernanza y de gestión por resultados. De la misma forma apareció como práctica de gobernanza y de gestión por resultados en los dos grupos focales.

¹¹ La investigadora es servidora del INEP – Los informes son obtidos en el sitio www.inep.gov.br

En el informe de gestión de 2016, en pagina 27, se complementó que:

"Resolución del Inep n° 211, de 9 de mayo de 2016, instituyó Grupo de Trabajo (GT) con el objetivo de discutir y normalizar, con el equipo del Gabinete de la Presidencia del Inep, la rutina de gestión estratégica, así como de presentar el Plan Estratégico para el período 2016-2020 en el marco del Instituto. El GT fue compuesto a partir de la indicación de dos representantes de cada unidad del Instituto y nombrado por medio de la Portaria Inep n° 248, del 17 de mayo de 2016. En ese sentido, a lo largo del mes de junio, el GT conoció experiencias exitosas de PE en los órganos de la Administración Pública, a ejemplo de las iniciativas en marcha en el Ministerio de Educación (MEC), en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Abastecimiento (Mapa) y en el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). En esta etapa de ampliación de los horizontes, el GT provocó una agenda de diálogo con el Ministerio de Planificación (MP), en la que pudo conocer la propuesta del Gespública, iniciativa que apoya el incentivo a la mejora de la gestión pública en los órganos públicos, y con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), que ofrece programas de capacitación y facilitación del PE. De acuerdo a lo previsto en el inciso I del art. en el caso de que se trate de un sistema de gestión de la calidad de los servicios de salud, El Inep realizó reuniones con todas sus unidades, a fin de dar continuidad al proceso de elaboración de su Planeamiento Estratégico Institucional, actividad que aún está en marcha".

Sin embargo, según informó el informe del Grupo de Trabajo de Planificación y gestión estratégica del INEP, de julio / 2016, "en los últimos seis años, el Inep ha experimentado algunos intentos de instituir su Planeamiento Estratégico (PE). Sin embargo, la ausencia de articulación institucional y de apoyo de la Alta Gestión impidió su efectividad. Por lo tanto, **el INEP no implementó tal práctica en 2016**. Tampoco en 2017 el Planeamiento Estratégico avanzó. Según el informe, pagina 41, el enfoque de 2017 fue en la reformulación de la estructura:

"La publicación del nuevo Reglamento Interno es una conquista importante para el Inep, ya que la autarquía contaba, hasta ese momento, con un regimiento interno discrepante con las atribuciones y competencias, el cual había sido editado el 25 de agosto de 2003, por intermedio de Portaria Mec n° 2.255. Las publicaciones del Decreto n° 8.956/2017 y de la Resolución Inep n° 986/2017 revisten gran relevancia, una vez que el Inep incorporó a lo largo de su trayectoria, diversas atribuciones y tuvo su actuación aumentada, tanto en cantidad, como en alcance, generando necesidad de adecuaciones en las legislaciones y normativas que rigen la estructura de la Autarquía. Considerando las mencionadas modificaciones ocurridas en el transcurso del año 2017, las cuales modificaron, sobre todo, la estructura organizacional de la Autarquía, en el año en cuestión, el Planeamiento Estratégico institucionalizado no avanzó."

2 - Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados

Sin un Planeamiento Estratégico queda perjudicada la definición de resultados, objetivos y metas a nivel institucional. Sin embargo, la Ordenanza n° 429, de 5 de agosto de 2016, que revisó la Ordenanza n° 541, de 30 de noviembre de 2015, estableció las metas institucionales del Inep, referente al período del 1 de octubre de 2015 al 31 de diciembre de 2016.

Adicionalmente, la Ordenanza n° 603, de 12 de julio de 2017, publicada en el Diario Oficial de la Unión, de 13 de julio de 2017, y Adicionalmente, la Ordenanza n° 603, de 12 de julio de 2017, publicada no Diario Oficial de la Unión, de 13 de julio de 2017, y rectificada el 9 de agosto de 2017 estableció las siguientes metas institucionales del Inep, referentes al período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017:

Cuadro 14 – Metas institucionales INEP 2017

Metas globales	Metas intermedias	Indicador	Previsto
Exámenes y evaluaciones de Educación Básica	Exámenes de Educación Básica	Número de exámenes realizados	5
Censo Escolar de Educación Básica	Censo Escolar de Educación Básica	Número de censos realizados	1
Exámenes y evaluaciones de Educación Superior	Exámenes de Educación Superior	Número de exámenes realizados	2
	Evaluaciones in loco	Número evaluaciones	5.000
Censo Escolar de Educación Superior	Censo Escolar de Educación Superior	Número de censos realizados	1
Estudios e investigaciones educacionales y socioeducativas	Revista Brasileira de Estudios pedagógicos - RBEP	Cantidad de publicaciones	3
	Revista en abierto		2
	Coetánea de Estudios e investigaciones educacionales	Cantidad de coetáneas	1

Fuente: Ordenanza 603 del INEP, publicada en el DOU de 13/07/2017

El resultado de la evaluación de cumplimiento de las metas institucionales fue publicado por la Ordenanza n° 32, de 23 de enero de 2018. En el referido ciclo de evaluación se registró el logro de todas las metas.

Se observa que las metas indicadas no corresponden a resultados y sí a productos generados. Esto es coherente con la medición de rendimiento, sin embargo, se espera el uso de indicadores también para resultados. En la gestión por resultados esa distinción es muy fuerte. Ese entendimiento es claro incluso en la Administración Pública brasileña: existen indicadores de insumo (recursos disponibles), de procesos (indican el ritmo de la ejecución, acciones desarrolladas); productos (bienes o servicios producidos), resultado (para el público objetivo, están en el nivel de atención a objetivos, miden impactos). Sin tales indicadores la medición de la eficiencia y efectividad quedan comprometidas.

Por lo tanto, el INEP **no implementa la práctica de definición de resultados, objetivos y metas basados en resultados, sino basados en esfuerzo** (qué hacer).

Hay que destacar que la falta de metas de resultados comienza en la formalización del PPA a nivel federal, conforme evidencia el mensaje presidencial del PPA 2016-2019, que enfoca los indicadores como construcción de 3 mil unidades de educación básica; ampliaciones de 5 millones de matrículas, reforma de unidades básicas de salud (UBS), alcance de 38,5 mil becarios beneficiados, dentre muchos otros.

Cabe señalar que el PNE - Plan Nacional de Educación, para el decenio 2014-2024, establece 20 metas de educación, como el ejemplo: **Meta 1:** universalizar, hasta 2016, la educación infantil en preescolar para los niños de 4 (cuatro) a 5 (cinco) años de edad y ampliar la oferta de educación infantil en guarderías, para atender como mínimo el 50 % (cincuenta por ciento) de los niños de hasta 3 (tres) años hasta el final de la vigencia de este PNE.

Sin embargo, dichas metas no se refieren al trabajo precipuo del INEP y sí de secretarías de educación y otros órganos. Corresponde al INEP hacer el monitoreo y alcance de las metas y publicar estudios sobre la evolución de los indicadores y metas del PNE.

3 - Gestión de Riesgos

Este ítem del informe de gestión 2016 destaca la gobernanza de la institución, bajo aspecto institucional, así como las prácticas de Gestión de Riesgos y controles internos.

Sobre la estructura de Gobernanza, el informe destaca que las estructuras que componen la gobernanza del INEP son: la Fiscalía Federal, la Auditoría Interna y el Consejo Consultivo. El Consejo Consultivo era inoperante y sólo fue re-institucionalizado recientemente, cuando el Inep conmemoró 20 años como autarquía, tomó posesión del nuevo Consejo Consultivo. Inep también creó otros comités técnicos de exámenes.

En la Gestión de Riesgos, el informe de 2016 presentó algunos riesgos a nivel institucional, como en el ejemplo demostrado en lo cuadro 15.

Cuadro 15 – Extracto de la Tabla de riesgos institucionales

Descripción de los riesgos de mercado y las estrategias para mitigarlos			
Causa	Riesgo	Efecto	Estrategia
Tipo: Técnico			
<ul style="list-style-type: none"> Falta de experiencia de la unidad jurisdiccional en la aplicación de pruebas por medio electrónico; Recursos (personal, tecnológico y organizacional) inadecuados para operacionalizar el test electrónico. 	<ul style="list-style-type: none"> Reputación, rendimiento y confiabilidad de la prueba por medio electrónico 	<ul style="list-style-type: none"> Retraso en la entrega de resultados caída de calidad de servicios ofrecidos manchar la imagen de Inep 	<ul style="list-style-type: none"> celebrar alianzas con instituciones con amplia experiencia en aplicaciones de pruebas electrónicas Realizar benchmarking asignación de recursos en las campos correlatos

Fuente: Informe de Gestión 2016

Además, se presentaron riesgos del área de personal, presentados de la siguiente manera:

Cuadro 16- Extracto de la Tabla de riesgos de personal

Riesgo	Impacto	Gestión
Equipo del Inep con sobrecarga de trabajo debido a intensa agenda relacionada a las actividades finalistas del órgano.	Medio	Apoyo a las áreas técnicas a través de una Unidad de Gestión de Proyectos (UGP), vinculada al Gabinete.

Fuente: Informe de Gestión 2016

Por la falta de estandarización encontrada, resulta evidente que las listas de riesgos presentadas no provienen de una práctica institucional. Además, no fue instituido en el ámbito del INEP un Comité de Gestión de Riesgos, ni se definió una Política de Gestión de Riesgos, según lo predicen la Instrucción Normativa conjunta del Ministerio Público y CGU, número 1 de 2013, que dispone sobre controles internos, Gestión de Riesgos y gobernanza en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. En el informe de 2017, el GCU apunta que el INEP continúa sin utilizar prácticas institucionalizadas de Gestión de Riesgos:

"En el ámbito del Inep, se verifica la necesidad de uniformizar el entendimiento y la gestión de los riesgos por sus directorios. Se observa una etapa avanzada en cuanto a la gestión de riesgos en las áreas de aplicación de exámenes y evaluaciones y de difusión y tratamiento de datos, que puede servir de guía para las demás unidades del Instituto. Factor esencial para el éxito en la difusión de la cultura de gestión de riesgos por todas las unidades es la elaboración del Planeamiento Estratégico del Inep, así como la efectividad de las directrices emanadas de la IN MP / CGU n° 01/2016, que dispone sobre controles internos, Gestión de Riesgos y gobernanza en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal"

De la misma forma, el decreto 9.203 de 22 de noviembre de 2017, que dispone sobre la política de gobernanza, establece la necesidad de un mecanismo estructurado, documentado, y regular para la Gestión de Riesgos.

La alta administración de las organizaciones de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional deberá establecer, mantener, monitorear y perfeccionar el sistema de Gestión de Riesgos y controles internos con miras a la identificación, la evaluación, el tratamiento, el monitoreo y el análisis crítico de riesgos que puedan impactar la implementación de la estrategia y la consecución de los objetivos de la organización en el cumplimiento de su misión institucional, observando los siguientes principios: I - implementación y aplicación de forma sistemática, estructurada, oportuna y documentada, subordinada al interés público; II - integración de la Gestión de Riesgos al proceso de Planeamiento Estratégico y a sus desdoblamientos, a las actividades, a los procesos de trabajo y a los proyectos en todos los niveles de la organización, relevantes para la ejecución de la estrategia y el alcance de los objetivos institucionales; III - establecimiento de controles internos proporcionales a los riesgos, de manera a considerar sus causas, fuentes, consecuencias e impactos, observada la relación costo-beneficio; y IV - utilización de los resultados de la Gestión de Riesgos para apoyo a la mejora continua del desempeño y de los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza.

En 2017 tampoco se instituyó en el ámbito del INEP un Comité de Gestión de Riesgos y ni se definió una Política de Gestión de Riesgos, según lo predicen la Instrucción Normativa conjunta del Ministerio Público y CGU del número 1 de 2013,

que dispone sobre controles internos, Gestión de Riesgos y gobernanza en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Por lo tanto, el INEP no atiende la práctica de Gestión de Riesgos (institucionales), a pesar de haber evolucionado en proposiciones en algunos sectores.

4 – Gestión del presupuesto y finanzas

A pesar de no constar como una práctica común al conjunto referencial y a los conjuntos indicados en los dos grupos focales, la Gestión del presupuesto y finanzas es esencial para la salud financiera de la institución y está ligada directamente a la buena gobernanza del área pública, una vez que se utiliza el dinero, en última instancia, pagado por los contribuyentes. Adicionalmente, informes del TCU y otras críticas apuntan a la mala gestión de los recursos financieros.

El informe presenta el siguiente cuadro de acciones relacionadas con el programa temático del PPA de responsabilidad de la UPC - OFSS. Para 2015 el MEC tenía 03 programas temáticos: 2030-Educación Básica, 2031-Educación Profesional y Tecnológica y 2032- Educación Superior - Grado, Posgrado, Enseñanza, Investigación y Extensión. A partir de 2016, con el mayor grado de aglomeración (verticalización), el MEC pasó a tener un único programa temático, la Educación de Calidad para todos, compuesto de algunas acciones, siendo que incluye presupuesto para personal activo, inactivo y otras acciones administrativas no usadas en la investigación.

La actividad 20RM, relativas a exámenes y evaluaciones de la educación básica, aparece en el informe de gestión de 2017 con los siguientes datos:

Cuadro 17 – Acción presupuestaria 20RM - Exámenes y evaluaciones de la educación básica - año 2017

Identificación de la Acción	
Responsabilidad de la UPC en la ejecución de la acción	(X) Integral () Parcial
Código	20RM Tipo: Actividad
Título	Exámenes y Evaluaciones de la Educación Básica
Iniciativa	
Objetivo	Mejorar los procesos de gestión, monitoreo y evaluación de los sistemas de enseñanza, considerando las especificidades de la diversidad e inclusión, en cooperación con los entes federados, estimulando la participación social Código: 1011

Programa	Educación de Calidad para Todos Tipo: Temático	Código: 2080
Unidad presupuestaria	26290	
Acción Prioritaria	() Sí (X) No Caso positivo: () PAC () Brasil sin Miseria () Otras	

Ley presupuestaria del ejercicio						
Ejecución Presupuestaria y Financiera ¹²						
Asignación		Gasto			Restos a Pagar del ejercicio	
Inicial	Final	Comprometido	Liquidados	Pagado	Procesados	No Procesados
1.008.984.753	1.100.984.753	1.039.417.437	732.428.166	732.126.544	301.623	306.989.270
Ejecución física						
Descripción de la meta		Unidad de medida	Meta			
			Prevista	Reprogramada	Realizada	
Persona Evaluada		Unidad	12.448.802	---	15.493.832	
Restos a Pagar no procesados - Ejercicios Anteriores						
Ejecución Presupuestaria y Financiera			Ejecución Física - Metas			
Gastos el 1º enero	Liquidado	Cancelado	Descripción da Meta	Unidad de medida	Realizada	
419.671.770	358.301.052	15.164.524				

Fuente: Informe de Gestión del INEP 2017

Como se menciona en la sección que aclara sobre el PPA, la acción sólo se indica en el nivel de presupuesto anual (LOA) y no consta en el PPA. La acción "Exámenes y evaluación de la educación básica", utilizada aquí como referencia, es muy amplia e involucra varios exámenes, como expresa el informe. No es transparente cuánto se gastó para el ENEM o para el SAEB, por ejemplo.

El informe de gestión explica la logística de los exámenes, el número de inscritos, el número de recursos y el número de candidatos que realizaron las pruebas, así como informa número de salas, número de aplicadores y otros números relativos. Sin embargo, no aclara la Gestión del presupuesto y finanzas, cuánto se gastó por examen y otra información relacionada.

¹² Esos datos registran el ciclo del gasto en Brasil. Los valores en asignación se tratan del crédito autorizado (inicial) y después el final (que incluye los créditos suplementarios). El gasto comprometido se refiere a un proceso contable de reserva financiera. Valores en liquidados se refieren a los servicios iniciados o compras realizadas, son la garantía de recepción. Los pagados son parte de los liquidados que fueran pagados en el ejercicio corriente. Los no pagados en el ejercicio se dividen en procesados (ya iniciados) o no procesados (servicios o bienes no entregados en el ejercicio corriente).

La composición del PPA en un nivel muy alto da flexibilidad al gestor, pero perjudica la transparencia y la gestión. La gestión del presupuesto y las finanzas para un nivel inferior a la acción no es imposible, sino que debe ser realizada por el propio órgano o institución. Puede utilizar algunos recursos: PO - Plan Presupuestario, el antiguo PI - Plan Interno, aún posible de ser utilizado y el PTRES - Programa de Trabajo Resumido. Los tres, aparentemente poseen las mismas funciones y son utilizados de forma distinta por los órganos.

El 21 de marzo de 2018 se envió un cuestionario solicitando más aclaraciones a los servidores de gestión financiera y presupuestaria del INEP, con las siguientes cuestiones:

a) ¿Cómo contabilizan los gastos de los exámenes de forma individualizada? ¿Usan PO? PTRES? Si es así, enviar el conjunto de códigos.

b) ¿Pueden informar los costos del ENEM de 2015? ¿Y el de 2016? ¿Y el de 2017?

c) ¿Pueden informar el costo de la prueba Brasil de 2015? ¿Y de 2016? Y de 2017?

d) ¿Cuáles son las dificultades de contabilizar y acompañar la ejecución presupuestaria y financiera de los exámenes del Programa Educación para todos?

A pesar de usar PTRES, el INEP no respondió claramente cómo utilizar para contabilizar los costos de los exámenes y la información proporcionada no fue concluyente para esta investigación. Se informaron costos para los exámenes, según lo solicitado, pero no la forma de llegar a los costos, que pudiera ser validado en esta investigación. Adicionalmente, el Inep respondió que tiene dos dificultades enfrentadas en la Gestión del presupuesto y finanzas:

- ✓ “clasificación presupuestaria del gasto, principalmente en los gastos de tecnología de la información, cuando no hay claridad en cuanto a las informaciones del servicio o producto a ser adquirido y las alternativas presentadas en el plan de cuentas y en el SIAFI son genéricas;
- ✓ cuando hay algún tipo de contingencia de la Ley Presupuestaria Anual y son necesarios ajustes para adecuarse a él”

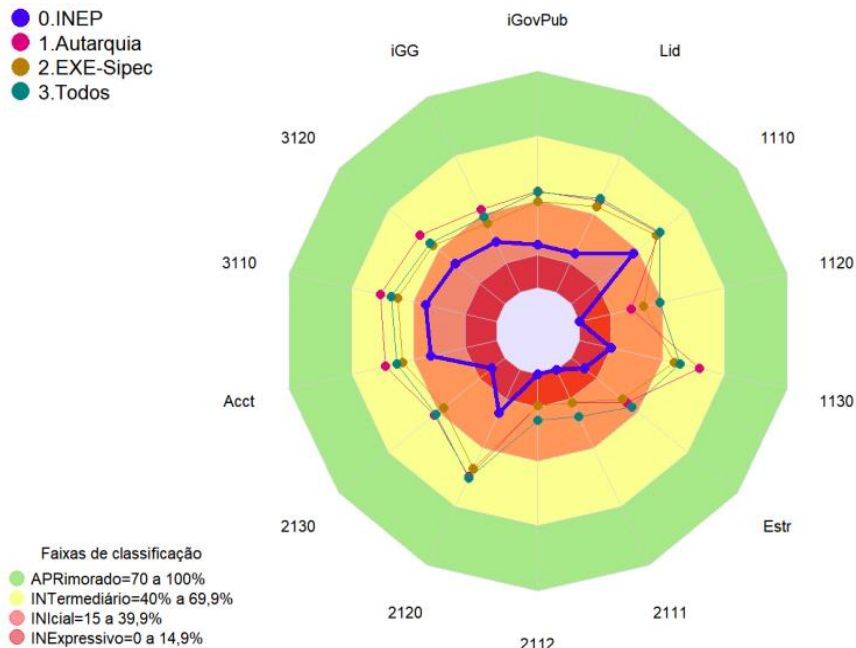
5.1.4 Relevamiento del TCU

El análisis del INEP en comparación con otras autarquías, órganos del ejecutivo y todos los órganos investigados demuestra una baja implementación, comparativamente, de prácticas en todas las dimensiones de la investigación y en los indicadores formulados por el TCU. El informe presenta un importante diagnóstico sobre la gobernanza y las prácticas de gestión de TI, Contrataciones, Personas y Resultados, pero para la presente investigación se analizarán las Prácticas de gobernanza y gestión de resultados (finalísticos).

El resultado de cada práctica se presenta a continuación, donde IGG es el índice de gobernanza y gestión, que consolida a todos los demás. IGovPub consolida los relativos a la gobernanza, que son Liderazgo, Estrategia y Accountability, que a su vez consolidan las prácticas, según se puede ver en el Apéndice 1.

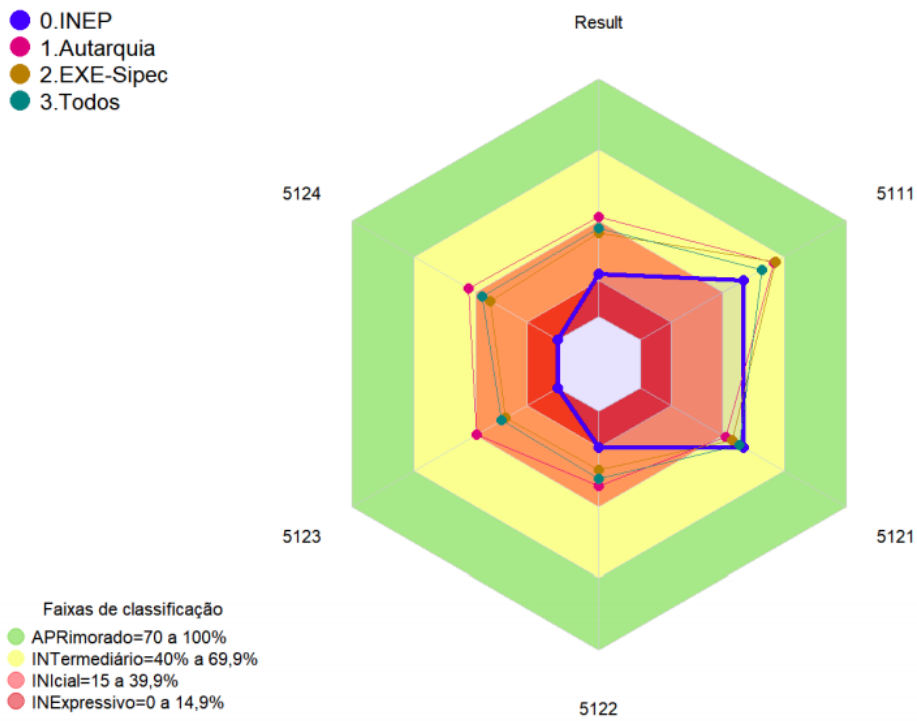
Comparando el análisis de tres prácticas comunes entre las señaladas por los grupos focales y las indicadas por el relevamiento del TCU, se observa que la autoevaluación del INEP realizada por la alta administración confirma con las respuestas de los grupos focales y con lo encontrado en el relevamiento de implementación en relación a las prácticas de Planeamiento Estratégico, Gestión de Procesos finalistas y Gestión de Riesgos.

Figura 42 – Resultado para iGovPub (índice de gobernanza pública) – INEP



En cuanto a las prácticas orientadas a resultados finalistas, que en esta investigación fueron considerados en la gestión por resultados, el INEP presentó:

Figura 43 – Resultado para Result (capacidad en resultados organizacionales) - INEP



El indicador Result, se compone de las 5 prácticas identificadas en el Apéndice I. Para fines de prácticas enumeradas en esta investigación, las cinco prácticas de resultados fueron consolidadas en dos: Gestión de la calidad de los bienes y servicios (5121, 5122) y Cartera de bienes y servicios (5111, 5123 y 5124).

Tales prácticas no fueron analizadas en cuanto a la implementación en el contexto del INEP, pues no se consideraron como relevantes en el relevamiento de prácticas de gestión por resultados enumeradas por los participantes de los grupos focales. Sin embargo, los dos consolidados constan del modelo referencial propuesto en esta investigación.

5.2 – ANAC

La Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC), una de las agencias reguladoras federales del país, fue creada para regular y fiscalizar las actividades de la aviación civil y la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria en Brasil. Instituida en 2005 por la Ley 11.182, comenzó a actuar en 2006 sustituyendo al Departamento de Aviación Civil (DAC). Es una autarquía federal de régimen especial y está vinculada al Ministerio de Transportes, Puertos y Aviación Civil. Las acciones de la ANAC se encuadran en las actividades de certificación, fiscalización, normatización y representación institucional.

En su página web se describe que su misión es "garantizar a todos los brasileños la seguridad y la excelencia de la aviación civil". Y su visión es "ser una autoridad de referencia internacional en la promoción de la seguridad y el desarrollo de la aviación civil".

ANAC actúa para promover la seguridad de la aviación civil y para estimular la competencia y la mejora de la prestación de los servicios en el sector. El trabajo de la Agencia consiste en elaborar normas, certificar empresas, talleres, escuelas, profesionales de la aviación civil, aeródromos y aeropuertos y también fiscalizar las operaciones de aeronaves, de compañías aéreas, de aeropuertos y de profesionales del sector y de aeropuertos, con foco en la seguridad y en la calidad del transporte aéreo. Actúa en:

Normalización

Al establecer las reglas para el funcionamiento de la aviación civil en Brasil, la ANAC revisa, actualiza y edita reglamentos técnicos y relacionados a aspectos económicos. La institución de estas normas generalmente es precedida de consultas y audiencias públicas, para oír la sociedad, y de estudio sobre el potencial impacto de la decisión sobre el sector. Las normas técnicas de la ANAC consideran los preceptos de las instituciones y organizaciones internacionales de aviación de las cuales Brasil es signatario.

Certificación

La certificación tiene como objetivo atestar el grado de confianza y la atención a requisitos establecidos en reglamentos internacionales de aviación. La ANAC certifica aviones y helicópteros y sus componentes, talleres de mantenimiento, empresas aéreas, escuelas y profesionales de aviación del país. La certificación de la ANAC obedece a la Convención de Chicago (1944), de la cual Brasil es signatario, y es reconocida por diversos países con los cuales hay acuerdos internacionales.

Fiscalización

Para controlar el funcionamiento de la aviación civil en el país y asegurar niveles aceptables de seguridad y de calidad en la prestación de los servicios a los pasajeros, la ANAC realiza actividades de vigilancia continuada y acciones fiscales. En la vigilancia continuada, el seguimiento del desempeño de productos, empresas, operaciones, procesos y servicios y de los profesionales certificados se da de forma planificada y constante. En las acciones fiscales, el foco de la Agencia es identificar y prevenir infracciones a los reglamentos del sector y, en asociación con otros órganos, la práctica de actos ilegales.

Autorizaciones y Concesiones

Para actuar, compañías aéreas, empresas de taxi o de servicios especializados, escuelas, talleres, profesionales de la aviación civil y operadores de aeródromos y aeropuertos deben ser autorizados por la ANAC. De acuerdo con la complejidad para el desempeño de cada actividad, la Agencia emite autorizaciones, permisos, otorgamientos y concesiones a esos entes regulados. El incumplimiento de normas y requisitos puede llevar a la Agencia a suspender o retirar las autorizaciones concedidas.

Profesionales de la Aviación Civil

Profesionales de la aviación civil Diversas categorías de profesionales pueden ser necesarias para que el transporte aéreo ocurra. Pilotos, comisarios de a bordo, despachantes operativos de vuelo, mecánicos de mantenimiento, agentes de protección a la aviación civil y bomberos de aeródromos son algunos ejemplos. La ANAC emite

licencias y certificados de habilitación técnica para que estos profesionales puedan actuar en la aviación civil.

5.2.1 Grupos Focales

Se realizaron dos grupos focales en ANAC: uno compuesto por servidores asignados en el área intermedia, otro compuesto por servidores del área final.

VII.2.1.1 GRUPO FOCAL ANAC – AREA MEDIO

El primer grupo focal, del área intermedia, fue homogéneo, de acuerdo a la técnica de grupo focal establece. Eran todos profesionales que trabajan en ANAC (seis con vínculos con ANAC y dos cedidos de otros órganos (ANEEL y STN), con experiencia en el sector público y en la organización, todos actuando en el área intermedia.

Por tratarse de una investigación cualitativa las respuestas no pretenden ser generalizadas, pero son significativas dentro del contexto del grupo focal. Todas las respuestas, diálogos, discusiones, fotografías y listas de los participantes de los grupos focales realizados están íntegramente documentados y transcritos en el Anexo - Transcripciones de los grupos Focales y Resultados de Investigación.

Cuando se les preguntó si habría o no correlación o no correlación entre gobernanza y Gestión para resultados, informaron:

Tabla 31 - Posible correlación entre gobernanza y Gestión para resultados - GF ANAC – Intermedio

No puede existir una gobernanza (plena, buena) sin una buena gestión (especialmente por resultados)	0
Existe correlación, pero la gobernanza puede servir como inductora de gestión (especialmente por resultados). Se retroalimentan	7
No hay correlación entre gobernanza y gestión (por resultados). Son independientes.	1(*)

Fuente: elaborado por la autora conforme datos de la investigación

(*) considera que son temas distintos, que la gestión para resultados es una posibilidad y que hoy se considera ideal para una mejor gobernanza, pero otras formas de gestión pueden adecuarse.

Las prácticas de gobernanza que el grupo indicó fueron consolidadas y cuestionadas sobre el grado de su implementación de acuerdo con Tabla 33. De la misma forma, las prácticas de GpR que el grupo indicó fueron consolidadas y las cuestiones fueron sobre el grado de su implementación, de acuerdo con la Tabla 34.

El grupo aún indicó 31 factores limitantes para la administración pública, que serán tratados en una sección específica.

Cuando se les preguntó sobre los factores inductores que auxilian en la adopción de prácticas de Gestión para resultados, indicaron:

Tabla 32 – Factores inductores del uso de buenas prácticas de GpR – GC ANAC área intermedio

Factores inductores de Gestión para resultados	Concuero plenamente	Concuero parcialmente	Total
Marcos regulatorios (CF, Leyes, normativas, etc.)	50%	50%	100%
Clima y Cultura Organizacional	63%	37%	100%
Institucional/Organizacional	63%	37%	100%
Escuelas de Gobierno	66%	22%	88%
Sistemas Electrónicos	38%	50%	88%

Fuente: elaborado por la autora conforme datos de la investigación

Preguntados sobre otros inductores, ejemplificaron:

- Demostración ostensiva y constante de los resultados alcanzados y no alcanzados

Se preguntó sobre el grado de implementación de las prácticas de GOBERNANZA indicadas por el grupo y respondieron, utilizando la escala definida por el TCU para Relevamiento de gobernanza anual. La tabla 33 indica el resultado ordenado por la frecuencia del total de respuestas "adopta sobre todo o totalmente (más del 85%)".

Tabla 33– Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza conforme percepción do grupo focal ANAC – área intermedio.

SEC	Prácticas de gobernanza conforme ANAC - Intermedio	Adopta más que 85%
1	Definir la misión, visión y valores institucionales	88%
2	Definir la cadena de valor	88%
3	Hacer Planeamiento Estratégico	88%
4	Definir directrices, objetivos y metas	88%
5	Establecer una oficina de proyectos y de procesos	88%
6	Definir comités para las necesidades específicas	50%
7	Tener definidas competencias, roles y responsabilidades (de las áreas y de los servidores)	38%
8	Actuar con transparencia (interna y externamente, incluyendo en la gestión de recursos)	38%
9	Institucionalizar la estructura matricial	38%
10	Comunicar los objetivos estratégicos, metas y los resultados obtenidos (interna y externamente)	25%
11	Tener reglas claras y comunicar a los interesados	13%
12	Proporcionar datos de forma comprensible para la sociedad	13%
13	Establecer directrices para o incentivo ao alcance de resultados	13%
14	Tener Política de Riesgos Corporativos	0%
15	Sistematizar flujo de decisión y demás flujos (información, procesos, control)	0%
16	Permitir la participación (consultas internas)	0%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

De acuerdo con los encuestados de la investigación, muchas de las prácticas planteadas como relevantes en Gobernanza tienen buen nivel de implementación en la Agencia, como es el caso de hacer el Planeamiento Estratégico, definir cadena de valor, definir misión, visión y valores institucionales, etc.

Responderán también sobre el grado de implementación de las prácticas de GESTIÓN PARA RESULTADOS indicadas por el grupo, utilizando la misma escala definida por el TCU. La Tabla 34 indica el resultado ordenado por el conjunto de frecuencia de la respuesta de “adopta en mayor proporción el total (más del 85%)”, para cada práctica.

De acuerdo con los encuestados de la investigación, todas las prácticas planteadas como relevantes en Gobernanza tienen nivel bajo o mediano de implementación en la agencia.

Tabla 34 – Clasificación del grado de implementación de las prácticas de Gestión por Resultados de acuerdo con la percepción del grupo focal ANAC - área intermedio.

SEC	Prácticas de GpR conforme ANAC - Intermedio	Adopta más que 85%
1	Revisar, acompañar y evaluar el Planeamiento Estratégico periódicamente	38%
2	Definir objetivos estratégicos, indicadores y metas (institucionales y sectoriales)	38%
3	Realizar seguimiento continuo de los indicadores y metas	38%
4	Vincular proyectos / iniciativas al Planeamiento Estratégico	25%
5	Hacer benchmarking con otras instituciones	25%
6	Elaborar la planificación táctica y operacional sectorial (de acuerdo con el PE)	13%
7	Elaborar investigación de satisfacción (interna y externa)	13%
8	Asignar recursos (Personas, financiero, tiempo) para el logro de objetivos	13%
9	Priorizar proyectos y asignación de recursos de acuerdo con las directrices	13%
10	Adoptar gestión por competencias	0%
11	Focar en los resultados y no solamente en los medios	0%
12	Utilizar instrumentos para medir resultados	0%
13	Comunicar, valorar y resaltar los resultados alcanzados (alcanzando las metas o no)	0%
14	Implantar la Gestión de Riesgos	0%
15	Control de calidad, procesos y productos	0%
16	Realizar comunicación estratégica de modo efectivo	0%

17	Proporcionar comunicación y integración de las áreas	0%
18	Gestión del conocimiento	0%
19	Proporcionar incentivos y recaudación de resultados y metas	0%
20	Capacitar gestores para actuar en gestión por resultados	0%
21	Revisar procesos de forma continua	0%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Se ha preguntado también cómo garantizar o potenciar el uso de prácticas de gestión por resultados, indicaran:

Tabla 35 – Factores potencializadores del uso de buenas prácticas en GpR – ANAC – Intermedio

Forma	Cantidad e percentual
Ley	5 – 62,5%
Relevamiento del TCU	5 – 62,5%
Normativo OGS	8 – 100%
Autoevaluación	0

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Algunos participantes completaron la respuesta informando factores potencializadores como:

- ✓ Capacitación y Comunicación – 1 – 12,5%
- ✓ Capacitación de gestores – 1 – 12,5%

VII.2.1.2 - GRUPO FOCAL ANAC – AREA FINAL

El segundo grupo focal, del área fin, fue homogéneo, de acuerdo con la técnica de grupo focal establece. Eran todos profesionales asignados en ANAC (seis son de la ANAC e 2 cedidos de otros órganos (ANEEL e STN), con experiencia en el sector público y en la organización, todos actuando en el área final. Las mismas preguntas se rehicieron en el mismo orden.

Cuando se les preguntó si habría o no correlación entre gobernanza y Gestión para resultados, informaron:

Tabla 36 - Posible correlación entre gobernanza y GpR – ANAC Fim

No puede existir una gobernanza (plena, buena) sin una buena gestión (especialmente por resultados)	0
Existe correlación, pero la gobernanza puede servir como inductora de gestión (especialmente por resultados). Se retroalimentan	3
No hay correlación entre gobernanza y gestión (por resultados). Son independientes.	4(*)

Fuente: elaborado por la autora de acuerdo con los datos de la investigación

(*) dos de los cuatro encuestados consideran que la gestión por resultados puede ser una respuesta para tener una buena gobernanza, pero no es la única. Por eso optaron por la no correlación.

Las prácticas de gobernanza que el grupo indicó fueron consolidadas y cuestionadas sobre el grado de su implementación de acuerdo con Tabla 38. De la misma forma, las prácticas de GpR que el grupo indicó fueron consolidadas y las cuestiones fueron sobre el grado de su implementación, de acuerdo Tabla 39. El grupo aún indicó 20 factores limitantes para la administración pública, que serán tratados en una sección específica.

Después del grupo focal, se desarrolló una investigación para entender el grado de implementación en la institución de las prácticas enumeradas por el grupo como relevantes para gobernanza corporativa y gestión de resultados. Adicionalmente se les preguntó cuáles serían los factores inductores y cómo garantizar el uso de buenas prácticas.

Preguntados sobre os fatores indutores que auxiliam na adoção de práticas de gestão por resultados, indicaram:

Tabla 37 – Factores inductores de Gestión para resultados– ANAC Fin

Factores inductores de Gestión para resultados	Conuerdo plenamente	Conuerdo parcialmente	Total
Clima y Cultura organizacional	100%	0%	100%
Marcos regulatorios (CF, Leys, normativas, etc.)	63%	13%	75%
Escuelas de Gobierno	63%	25%	88%
Institucional/Organizacional	25%	75%	100%
Sistemas Electrónicos	25%	25%	50%

Fuente: elaborado por la autora de acuerdo con los datos de la investigación

Preguntados sobre otros inductores, ejemplificaron:

- ✓ Estabilidad regulatoria para la adherencia de los regulados de una forma natural sin inseguridad
- ✓ Foco en el desempeño de los procesos de trabajo

De acuerdo con los encuestados de la investigación, muchas de las prácticas planteadas como relevantes en Gobernanza tienen buen nivel de implementación en la Agencia, como es el caso de hacer el Planeamiento Estratégico, definir cadena de valor, definir misión, visión y valores institucionales, etc.

De acuerdo con los encuestados de la investigación, muchas de las prácticas planteadas como relevantes en Gobernanza tienen buen nivel de implementación en la Agencia, como es el caso de hacer el Planeamiento Estratégico, definir cadena de valor, definir misión, visión y valores institucionales, etc., como puede ser visto en la Tabla 38. O resultado esta ordenada pela frecuencia de respuesta de Adopta en mayor proporción o totalmente (más que 85%), para cada práctica.

Tabla 38–Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza – GF ANAC –Fim

SEQ	Prácticas de gobernanza conforme ANAC - Fim	Adopta más que 85%
1	Hacer Planeamiento Estratégico	75%
2	Tener mecanismos de participación social y de otras partes interesadas (como consejo consultivo y otros) en el proceso decisorio	63%
3	Definir directrices de uso de Gestión de Proyectos y de gestión por procesos	63%
4	Velar por el comportamiento ético	63%
5	Definir objetivos institucionales (definición clara de objetivos a ser alcanzados)	63%
6	Dar publicidad y transparencia (interna y externa, de directrices, acciones, resultados)	63%
7	Definir directriz de priorización (de acciones, proyectos, inversiones)	38%
8	Definición de los papeles y responsabilidades dentro de la institución (en el Reglamento Interno o equivalente)	38%
9	Tener reglas bien definidas - reglamentación	38%

10	Realizar la rendición de cuentas de los recursos disponibles	25%
11	Definir principios, premisas y directrices claras de actuación	25%
12	Tener documentación de prácticas ya utilizadas (gestión del conocimiento)	25%
13	Mantener buena comunicación interna y dar acceso a la información (de tendencias y directrices de los dirigentes)	25%
14	Evaluar Riesgos	13%
15	Implantar mecanismos de alineación de la estrategia y acciones	13%
16	Garantizar armonía, buena relación entre colaboradores y buen clima organizacional	13%
17	Asegurar el personal calificado y asignado correctamente	13%
18	La asignación adecuada de recursos (materiales, financieros y humanos - con criterios)	0%
19	Promover sistemas de información integrados	0%

Fuente: elaborado por la autora conforme datos de la investigación

Se preguntó sobre el grado de implementación de las prácticas de GESTIÓN PARA RESULTADOS indicadas por el grupo y respondieron, utilizando la escala definida por el TCU para Relevamiento de gobernanza anual. La tabla 39 indica el resultado ordenado por la frecuencia del total de respuestas "adopta sobre todo o totalmente (más del 85%)".

De acuerdo con los encuestados de la investigación, todas las prácticas planteadas como relevantes en GpR – Gestión para resultados, tienen nivel bajo o mediano de implementación en la agencia.

Tabla 39– Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de GpR– ANAC - Fim

SEQ	Prácticas de Gestão por resultados conforme ANAC – área fim	Adopta más que 85%
1	Tener programas motivacionales y de calidad de vida	38%
2	Capacitar adecuadamente los recursos humanos	25%
3	Tener objetivos operativos definidos	25%
4	Gestión de Proyectos com Foco en resultados	25%
5	Realizar priorización de actividades/ acciones (de acuerdo con directrices)	13%
6	Alinear estrategia organizacional con los procesos internos	13%
7	Tener herramientas de evaluación de resultados	13%

8	Evaluar los resultados de los compromisos con las directrices institucionales	13%
9	Gestión presupuestaria orientada a resultados	13%
10	Hacer investigación y desarrollo con foco en innovación y tecnología	0%
11	Fomentar la competitividad interna en casos específicos	0%
12	Tener programas de incentivo profesional, establecer incentivos y recompensar el logro de las metas	0%
13	Planificación de las unidades internas alineadas con la planificación organizativa	0%
14	Gestión y mejora de procesos con Foco en resultados	0%

Fuente: elaborado por la autora conforme datos de la investigación

Se ha preguntado también cómo garantizar o potenciar el uso de prácticas de gestión por resultados, indicaran:

Tabla 40 – Factores potencializadores del uso de buenas prácticas en GpR- ANAC Fin

Forma	Quantidade e percentual
Ley	3– 37,5%
Relevamiento del TCU	3– 37,5%
Normativo OGS	3– 37,5%
Autoevaluación	1 – 12,5%

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Algunos participantes completaron la respuesta informando factores potencializadores como:

- ✓ Cultura (*) – 1 – 12,5%
- ✓ Capacitación – 1 – 12,5%
- ✓ Incentivo presupuestario (recursos financieros) – 1 – 12,5%

(*) agregó afirmando que si no hay cultura de gobernanza y de gestión por resultados ninguna de las alternativas garantizará el uso de esas herramientas.

5.2.2 Comparación de las prácticas de los grupos con la referencia

En comparación con las prácticas de gobernanza indicadas por el grupo del área intermedio y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que hubo una coincidencia de percepción de 9 prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 22% en relación al conjunto de prácticas referenciales. Adicionalmente, se presentarán las prácticas “definir comités (para necesidades específicas)”, “establecer una oficina de proyectos y de procesos” y “institucionalizar la estructura matricial”, no presentes en el referencial. El resultado está en la Tabla 41.

Tabla 41 – Comparativo de Prácticas de gobernanza do modelo referencial – GFANAC Meio

Seq	Prácticas de gobernanza ANAC – Meio	REF	ANAC	Conv	Novo
1	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	1	0		
1	Accountability (responsabilización)	1	0		
2	Adoptar la innovación y la adaptación	1	0		
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
4	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	1	0		
5	Evaluación de desempeño de la alta administración	1	0		
6	Buenas prácticas de reportes (informes)	1	0		
7	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	1	1	X	
8	Compliance (cumplimiento de leyes y normas)	1	0		
9	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	1	0		
10	Control interno (robusto)	1	0		
11	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	1	0		
12	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	1	0		
13	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	1	0		
14	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	1	0		
15	Definir comités (para necesidades específicas)	0	1		X
16	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	1	0		
17	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	1	0		

18	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	1	0		
19	Definir papeles claros	1	1	X	
20	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados	1	2	X	
21	Desarrollar capacidades de la organización	1	0		
22	Desarrollar capacidades de individuos	1	0		
23	Desarrollar liderazgo	1	0		
24	Envolvimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	1	1	X	
25	Facilitar el intercambio de informaciones	1	3	X	
26	Fazer escritório de projetos e de processos	0	1		X
27	Formar asociaciones fuera del gobierno	1	0		
28	Gestión de la información	1	0		
29	Gestão de Conflito de interesses	1	0		
30	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	1	X	
31	Gestión de programas y proyectos	1	0		
32	Gestión de Riesgos	1	1	X	
33	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
34	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	1	0		
35	Institucionalizar la estructura matricial	0	1		X
36	Optimizar los resultados (outcomes) deseados	1	0		
37	Planificación y gestión estratégica	1	2	X	
38	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		
39	Prácticas de transparencia	1	1	X	
40	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	1	0		
41	Estar sujeto a evaluación independiente	1	0		
42	Supervisión de entidades descentralizadas	1	0		
43	Tener prácticas de monitoreo	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

En la comparación de las Prácticas de gobernanza indicadas por el grupo del área final y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que también hubo una coincidencia de percepción de 10 Prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 25% en relación al conjunto de prácticas referenciales. El resultado está en la Tabla 42. Sin embargo, el grupo aportó siete prácticas:

- ✓ Asignación adecuada de recursos (materiales, financieros y humanos - con criterios);
- ✓ Definir directriz de priorización (de acciones, proyectos, inversiones);
- ✓ Definir directrices de uso de Gestión de Proyectos y de gestión por procesos
- ✓ Definir principios, premisas y directrices claras de actuación
- ✓ Garantizar armonía, buena relación entre colaboradores y buen clima organizacional
- ✓ Implantar mecanismos de alineación de la estrategia y acciones
- ✓ Realizar la rendición de cuentas de los recursos disponibles

Tabla 42 - Comparativo de Prácticas de gobernanza do modelo Referencial – GF ANAC Fim

Seq	Práctica de Governança ANAC – Área Fim	REF	ANAC	Conv	Adic.
1	Accountability (responsabilización)	1	0		
2	Adoptar la innovación y la adaptación	1	0		
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
4	Asignación adecuada de recursos (materiales, financieros y humanos - con criterios);	0	2		X
5	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	1	0		
6	Evaluación de desempeño de la alta administración	1	0		
7	Buenas prácticas de reportes (informes)	1	0		
8	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	1	0		
9	Compliance (cumplimiento de leyes y normas)	1	0		
10	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	1	0		
11	Control interno (robusto)	1	0		
12	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	1	0		
13	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	1	0		
14	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	1	0		
15	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	1	1	X	
16	Definir directriz de priorización (de acciones, proyectos, inversiones)	0	1		X
17	Definir directrices de uso de Gestión de Proyectos y de gestión por procesos	0	1		X

18	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	1	0		
19	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	1	0		
20	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	1	0		
21	Definir papeles claros	1	2	X	
22	Definir principios, premisas y directrices claras de actuación	0	1		X
23	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados	1	1	X	
24	Desarrollar capacidades de la organización	1	0		
25	Desarrollar capacidades de individuos	1	0		
26	Desarrollar liderazgo	1	0		
27	Envolvimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	1	1	X	
28	Facilitar el intercambio de informaciones	1	1	X	
29	Formar asociaciones fuera del gobierno	1	0		
30	Garantizar armonía, buena relación entre colaboradores y buen clima organizacional	0	1		X
31	Gestión de la información	1	1	X	
32	Gestión de Conflicto de intereses	1	0		
33	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	0		
34	Gestión de programas y proyectos	1	0		
35	Gestión de Riesgos	1	1	X	
36	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	1	X	
37	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	1	0		
38	Implantar mecanismos de alineación de la estrategia y acciones	0	1		X
39	Optimizar los resultados (outcomes) deseados	1	0		
40	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
41	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		
42	Prácticas de transparencia	1	1	X	
43	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	1	0		
44	Realizar la rendición de cuentas de los recursos disponibles	0	1		X
45	Estar sujeto a evaluación independiente	1	0		
46	Supervisión de entidades descentralizadas	1	0		
47	Tener prácticas de monitoreo	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

En la comparación de las prácticas de gestión por resultados indicadas por el grupo del área intermedia y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que hubo una coincidencia de percepción de 14 Prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 30% en relación al conjunto de prácticas referencial. El resultado está en la Tabla 43. Sin embargo, el grupo aportó cuatro prácticas más:

- ✓ Adoptar gestión por competencias
- ✓ Comunicar, valorizar y resaltar los resultados alcanzados
- ✓ Hacer benchmarking con otras instituciones
- ✓ Realizar priorización de actividades.

Tabla 43– Comparativo de Prácticas de GESTÃO POR RESULTADOS do modelo Referencial GF ANAC Meio

Seq	Práticas GPR referencial e ANAC Meio	Ref	ANAC Meio	Conv.	Adic.
1	Adotar gestão por competências	0	1		X
2	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	1	0		
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	1	X	
4	Alineación entre tareas y capacidades individuales	1	0		
5	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	1	0		
6	Análisis del medio ambiente Externo (político, jurídico, mercado) e interno	1	0		
7	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	1	0		
8	Actuación socioambiental	1	0		
9	Balancede dimensiones políticas y funcionales	1	0		
10	Capacitación y Entrenamiento	1	1	X	
11	Cartera de bienes y servicios	1	0		
12	Claridad de los papeles	1	0		
13	Comunicación interna	1	2	X	
14	Comunicar, valorizar e ressaltar os resultados alcançados	0	1		X
15	Contratualização e pactuação dos resultados	1	0		
16	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)	1	0		
17	Crítérios para contratação, desligamento, promoções e demissões	1	0		
18	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	1	1	X	
19	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	1	2	X	
20	Diseño de programa-proyecto basado en análisis de problemas	1	0		

21	Desarrollar mecanismos de accountability	1	0		
22	Disponibilidad de capacidad y recursos	1	0		
23	Efectividad del liderazgo	1	0		
24	Envolvimiento (y compromiso) de partes interesadas	1	0		
25	Fazer benchmarking com outras instituições	0	1		X
26	Foco en resultados	1	1	X	
27	Formulación de políticas y estrategias	1	0		
28	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	1	1	X	
29	Gestión de desempeño de individuos y equipos	1	0		
30	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	1	0		
31	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	1	X	
32	Gestión de Proyectos	1	0		
33	Gestión de Riesgos	1	1	X	
34	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	1	X	
35	Gestión del presupuesto y finanzas	1	0		
36	Identificación, Análisis y Gestión de partes interesadas (Stakeholders)	1	0		
37	Incentivos para la gestión efectiva del gasto	1	0		
38	Instituição de comitês de decisão para a locação de recursos	1	0		
39	Consensuar y pactar indicadores y metas	1	0		
40	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	1	1	X	
41	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
42	Planificación del País/Sectores a largo plazo	1	0		
43	Planificación participativa	1	0		
44	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		
45	Realizar priorização de atividades/ações (de acordo com diretrizes)	0	1		X
46	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	1	0		
47	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	1	0		
48	Sistemática de Incentivos y Sanciones	1	1	X	
49	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	1	2	X	
50	Trabajar cultura organizacional	1	0		
51	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	1	0		
52	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

En la comparación de las prácticas de gestión por resultados indicadas por el grupo del área fin y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa

que hubo una coincidencia de percepción de 07 Prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 15% en relación al conjunto de prácticas referencial. El resultado está en la Tabla 44. Sin embargo, el grupo indicó otras prácticas más:

- ✓ Alinear estrategia con procesos internos;
- ✓ Hacer investigación y el desarrollo (I & D) enfocados en innovación y tecnología
- ✓ Fomentar la competitividad interna en casos específicos
- ✓ Realizar priorización de actividades / acciones
- ✓ Tener objetivos operativos definidos
- ✓ Tener programas motivacionales y de calidad de vida

Tabla 44 – Comparativo de Prácticas de GESTÃO POR RESULTADOS do modelo Referencial – ANAC Fim.

Seq	Prácticas de GpR referencial e ANAC – Fim	REF	ANAC	Conv	Novo
1	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	1	0		
2	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
3	Alineación entre tareas y capacidades individuales	1	0		
4	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	1	0		
5	Alinear estrategia con procesos internos	0	1		X
6	Análisis del medio ambiente Externo (político, jurídico, mercado) e interno	1	0		
7	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	1	0		
8	Actuación socioambiental	1	0		
9	Balace entre dimensiones políticas y funcionales	1	0		
10	Capacitación y Entrenamiento	1	1	X	
11	Cartera de bienes y servicios	1	0		
12	Claridad de los papeles	1	0		
13	Comunicación interna	1	0		
14	Contratualização e pactuação dos resultados	1	0		
15	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)	1	0		
16	Critérios para contratação, desligamento, promoções e demissões	1	0		
17	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	1	0		

18	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	1	1	X	
19	Diseño de programa-proyecto basado en análisis de problemas	1	0		
20	Desarrollar mecanismos de accountability	1	0		
21	Disponibilidad de capacidad y recursos	1	0		
22	Efectividad del liderazgo	1	0		
23	Envolvimiento (y compromiso) de partes interesadas	1	0		
24	Hacer investigación y el desarrollo (I & D) enfocados en innovación y tecnología	0	1		X
25	Foco en resultados	1	0		
26	Formulación de políticas y estrategias	1	0		
27	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	1	0		
28	Gestión de desempeño de individuos y equipos	1	0		
29	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	1	0		
30	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	1	X	
31	Gestión de Proyectos	1	1	X	
32	Gestión de Riesgos	1	0		
33	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
34	Gestión del presupuesto y finanzas	1	1	X	
35	Identificación, Análisis y Gestión de partes interesadas (Stakeholders)	1	0		
36	Fomentar la competitividad interna en casos específicos	0	1		X
37	Incentivos para la gestión efectiva del gasto	1	0		
38	Institución de comités de decisión para la asignación de recursos	1	0		
39	Consensuar y pactar indicadores y metas	1	0		
40	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	1	0		
41	Planificación y gestión estratégica	1	0		
42	Planificación del País/Sectores a largo plazo	1	0		
43	Planificación participativa	1	0		
44	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		
45	Realizar priorización de actividades/acciones (de acuerdo con directrices)	0	1		X
46	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	1	0		

Sec	Prácticas de GpR referencial e ANAC – Fin	REF	ANAC	Conv	Novo
47	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	1	0		
48	Sistemática de Incentivos y Sanciones	1	1	X	
49	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	1	2	X	
50	Tener objetivos operativos definidos	0	1		X
51	Tener programas motivacionales y de calidad de vida	0	1		X
52	Trabajar cultura organizacional	1	0		
53	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	1	0		
54	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	1	0		

Fuente: elaborado por la autora conforme datos de la investigación

Una comparación horizontal entre las prácticas enumeradas entre los participantes de los dos grupos focales y del conjunto referencial indica la convergencia de 7 (siete) prácticas de gobernanza, de acuerdo con el cuadro 18.

Cuadro 18 – Prácticas convergentes en el conjunto referencial y en los grupos focales ANAC - Gobernanza

Definir papeles claros
Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados
Engajamiento e gestión de partes interesadas
Facilitar el intercambio de informaciones
Gestión de Riesgos
Planificación y gestión estratégica
Prácticas de transparencia

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Una comparación horizontal entre las prácticas enumeradas entre los participantes de los dos grupos focales y del conjunto referencial indica la convergencia de 5 (cinco) prácticas de gestión para resultados, de acuerdo con el cuadro 19.

Cuadro 19 – Prácticas convergentes en el conjunto referencial y en los grupos focales ANAC – Gestión por Resultados

Capacitación y Entrenamiento
Desdoblamiento de la planificación en programas operativos
Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño
Sistemática de Incentivos y Sanciones
Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

5.2.3 – Implementación de las prácticas en Anac

Las respuestas referentes al grado de implementación de prácticas, con el enfoque de las indicadas con mayor frecuencia como totalmente o muy (> 85%) adoptadas (Tablas 33, 34, 38 y 39) indican una percepción de alta implementación de las Prácticas de gobernanza y una percepción de baja implementación de prácticas de gestión para resultados enumerados por los propios grupos.

Las respuestas pueden ser coherentes al indicar con cierto grado de precisión de la realidad encontrada en el contexto estudiado. Pero pueden también representar una percepción sesgada o parcial por parte de los participantes. Da misma forma que sucedió en el grupo de Inep, para evitar este riesgo, se buscó otras fuentes de información para confirmar la no aplicación de algunas de las prácticas.

Cabe resaltar que no es el objetivo de la investigación validar la percepción de los respondedores (en cuanto a la implementación o no de una práctica) y ni agotar en el sentido de evaluar la implementación o no de cada práctica en el estudio de caso.

Además de las respuestas de los participantes del grupo sobre la implementación o no de tales prácticas, cuando posible estas prácticas fueron investigadas en los documentos obtenidos por internet. Se analizaron también el Informe de Gestión del Ejercicio 2016 y el del ejercicio 2017 y o relevamiento del TCU.

No se puede garantizar la fidelidad del contenido del informe, sin embargo, es un instrumento de transparencia y que viene firmado por la gestión, suponiendo traer informaciones relevantes y fidedignas. Los elementos de análisis acompañan los temas presentes en el informe de Gestión.

El relevamiento del TCU también contribuyó con importantes subsidios al análisis. A pesar de ser también auto declaratorio de las organizaciones, las respuestas al relevamiento son dadas por la alta administración del órgano: directorios, gabinete y auditoría interna, siendo un grupo diferente de los grupos focales realizados, que contenían, en su gran mayoría, gerentes medios (coordinadores, jefes, gerentes).

Cabe recordar que no forma parte de la investigación analizar el cumplimiento o el grado de implementación de cada una de las prácticas indicadas por los participantes del grupo focal.

1 - Planificación y gestión estratégica (presente en los conjuntos referenciales y conjuntos de los dos grupos focales de Prácticas de gobernanza)

La ANAC tiene planeamiento estratégico para el período 2015-2019, publicado en enero de 2015, según el método BSC - Balanced Score Card, con los siguientes objetivos estratégicos:

- En la Perspectiva Sociedad: Ampliar el acceso a un transporte aéreo seguro y de calidad para la sociedad; promover un ambiente de negocios del sector aéreo que permita el desarrollo del mercado y de la industria; ampliar la integración del sistema de aviación civil brasileño en el escenario internacional.
- En la Perspectiva de Procesos Internos: Ampliar la eficiencia y la eficacia en los procesos de certificación; Mejorar los procesos de otorgamiento de explotación de servicios aéreos y aeroportuarios; Promover un entorno favorable al cumplimiento consciente de los requisitos reglamentarios; Crear mecanismos efectivos de corrección de la conducta de los entes que pongan en riesgo la seguridad de la aviación civil y la calidad del transporte aéreo; Acompañar y estimular el desarrollo de un sector de transporte aéreo accesible, eficiente y competitivo; Mantener actualizado el marco regulatorio; Promover la mejora de la calidad regulatoria y de los mecanismos de participación social; Mejorar la gestión estratégica; Garantizar servicios de calidad a partir de una cultura orientada al cliente y la transparencia; Garantizar la efectividad de la prestación de servicios de TI; Perfeccionar la comunicación institucional; Mejorar el proceso decisorio y desarrollar la inteligencia organizacional.

- En la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento: Implantar la gestión del conocimiento; fortalecer el desarrollo, el reconocimiento y el bienestar del servidor; adecuar la provisión de personas a la estrategia organizacional.
- En la Perspectiva de Recursos Financieros: Asegurar la disponibilidad de recursos financieros adecuados para la ejecución de la estrategia; garantizar la contratación y la ejecución eficiente de los recursos presupuestarios.

Además, el informe de gestión indica que:

Las acciones estratégicas de la Agencia son acompañadas por los Directores y Titulares de unidades organizativas, bimestralmente, a través de la Reunión de Gestión, conforme a la Ordenanza n° 61/2016, que instituyó el calendario de las reuniones para el año 2016. Las acciones monitoreadas incluyen las metas de las acciones evaluación de desempeño institucional, los proyectos prioritarios y estratégicos, la Agenda Regulatoria, entre otras. Además, existen dos instancias de gobernanza en la Agencia, que son el Grupo de Desarrollo Institucional (GDI) - formado por titulares de áreas-medio -, y el Grupo de Desarrollo Técnico (GDT) - formado por titulares de áreas-finalistas. Estos dos grupos tienen como atribuciones promover la cooperación, articulación e integración entre las áreas, así como promover el diagnóstico integrado de demandas, entre otras. También cabe mencionar que los proyectos son acompañados y apoyados por la Oficina de Proyectos, unidad perteneciente a la Superintendencia de Planificación Institucional. Por último, el monitoreo de la Agenda Regulatoria se publica mensualmente en el sitio web de la Agencia para que la sociedad pueda acompañar el desarrollo de los temas en la siguiente dirección: <https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>.

Por lo tanto, la ANAC implementó la práctica Planificación y gestión estratégica

2 - Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados

La ANAC utiliza varios indicadores (59) conforme al informe de gestión de 2016, siendo indicadores estratégicos instituidos para evaluar la estrategia trazada por la ANAC. Los indicadores con metas establecidas fueron adoptados para fines de proceso de evaluación institucional, del 7° ciclo evaluativo, período comprendido entre el 01 de

noviembre de 2015 y el 31 de octubre de 2016, conforme al Decreto n° 7.133 / 2010. Los demás indicadores fueron objeto de seguimiento e implementación durante el año 2016. Tales indicadores están asociados a los objetivos estratégicos. Para el año 2017, la ANAC publicó sus metas institucionales (tres), que fueron desplegadas en metas intermedias (de un total de 13).

Para el año 2017, la ANAC publicó sus metas institucionales (tres), que fueron desplegadas en metas intermedias (de un total de 13).

Cuadro 20– Metas institucionais de ANAC – 2017

Metas	Previsto	Realizado	Resultado Final
M1 – Cumplir 80% de las actividades de vigilancia continuada y acciones fiscales programadas	80%	95%	100%
M2 – Concluir 80% de los procesos nos plazos y cantidad definidos	80%	100%	100%
M3 – Cumplir 80% de la meta intermedia relativa a la Agenda Regulatoria	80%	80%	100%

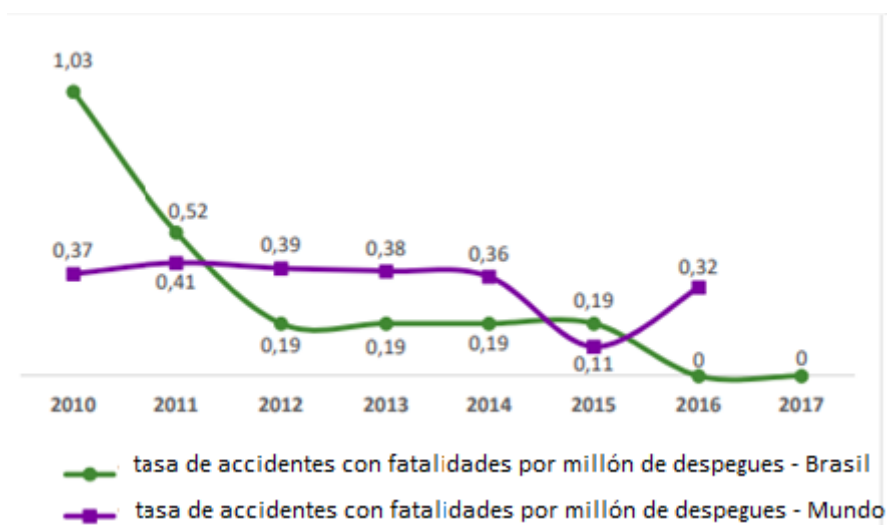
Fuente: Decreto 7.133 (2016)

Cuadro 21– Metas intermedias ANAC 2017

Certificación	Meta	Apuración	Status
1 – Porcentual de los procesos de licencias y habilitaciones con analice concluida en hasta 30 días	80%	98,9%	100%
2 – Tiempo medio de emisiones del primero certificado de aeronavegabilidad - CAS	8	2,84	100%
...			
Fiscalización	Meta	Apuración	Status
7 – Porcentual de cumplimiento de actividades de vigilancia y acciones fiscales programadas da SFI	100%	98,5%	98,5%%
8 – Porcentual de cumplimiento de actividades de vigilancia y acciones fiscales programadas da SAR	100%	100%	100%
...			

Fuente: Extracto del anexo de la Ordenanza 4.228 de diciembre de 2017

Adicionalmente, en el informe de gestión se observan algunos indicadores de resultado siendo monitoreados, como la tasa de accidentes con fatalidades.

Figura 44 – tasa de accidentes con fatalidades por millón de despegues en la aviación regular

Fuente: Informe de Gestión ANAC - 2017

Por lo tanto, la ANAC implementa la práctica de Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el enfoque con un enfoque en los resultados

3 - Gestión de Riesgos (presente en los conjuntos referenciales y en el conjunto Prácticas de gobernanza apuntados por los dos grupos focales y GpR apuntados por el grupo focal del área medio)

Conforme al informe de gestión de la ANAC de 2016, el proceso de Gestión de Riesgos en la ANAC puede ser analizado bajo dos aspectos diferentes: los riesgos asociados a la seguridad operacional del sistema de aviación civil y los riesgos asociados a los procesos internos de la organización. A pesar de distintas, esos dos enfoques están entrelazados en el contexto institucional de la Agencia, ya que su propia misión es "garantizar a todos los brasileños la seguridad y la excelencia de la aviación civil", para contribuir al desarrollo del país y el bien de la sociedad brasileña.

Para fines de gobernanza corporativa, que es el foco de esta investigación, interesa entender el grado de implementación de Gestión de Riesgos internos a la organización. En el informe consta que en 2016 se hicieron acciones en este sentido:

En cuanto a los riesgos asociados a los procesos internos de la organización, la ANAC se está estructurando para su implementación, de acuerdo con el horizonte trazado en su Plan Estratégico 2015-2014, a través del objetivo estratégico "Mejorar el proceso decisorio y desarrollar la inteligencia organizacional" en el que está prevista la iniciativa "Instituir sistema de gestión corporativa de riesgos". Para alcanzar ese objetivo, la Agencia, al final del año 2015 y durante el año 2016, realizó una serie de benchmarkings con otras instituciones, como BACEN, FUNCEF, Tribunal Superior del Trabajo, Secretaría de la Receita Federal, Ministerio de Hacienda y el Tribunal de Cuentas de la Unión, así como la disponibilidad de capacidad para servidores de la Agencia en el tema en cuestión. Al final del año 2016, se inició un debate interno sobre un normativo para la institucionalización de una política de gestión de riesgos corporativos. Se espera que la política se publique aún en el mes de abril de 2017.

De hecho, la instrucción normativa número 114, de 9 de mayo de 2017, instituye la Política de Gestión de Riesgos Corporativos de la ANAC, el Comité de Gobernanza, Riesgos y Control. En el artículo 13 de la instrucción se aclara que:

Asignación		Gasto			Restos a Pagar del ejercicio	
Inicial	Final	Comprometido	Liquidados	Pagado	Procesados	No Procesados
51.774.252,00	51.774.252,00	47.823.601,84	39.307.167,33	39.143.105,93	164.061,40	8.516.434,51
Ejecución física						
Descripción de la meta		Unidad de medida	Meta			
			Prevista	Reprogramada	Realizada	
Regulación y fiscalización de empresas, aeroclubes, escuelas, etc.		Unidad	37.870	37.870	42.606	
Restos a Pagar no procesados - Ejercicios Anteriores						
Ejecución Presupuestaria y Financiera				Ejecución Física - Metas		
Gastos el 1° enero	Liquidado	Cancelado	Descripción da Meta	Unidad de medida	Realizada	
4.891.625,02	3.757.674,49	1.953.257,37	--	--	--	

Fuente: Informe de Gestión de ANAC 2017

El informe de gestión 2017 explica que la acción se divide en tres planes presupuestarios (PO): regulación y supervisión (PO 0000); tecnología de la información (PO 0002) y la concienciación de los profesionales de la aviación civil (PO 0003). También se detallan los gastos en cada uno de los planes presupuestarios, además de los gastos con personal y otros administrativos.

Sin embargo, no queda claro en el informe cómo es la gestión financiera de proyectos y otras iniciativas. La portería de número 2624 / SPI, de 30 de septiembre de 2016, por ejemplo, indica varios proyectos estratégicos y prioritarios a ser trabajados en la ANAC, tales como ANAC Sin Papel - Proceso Electrónico; Directrices de Fiscalización; ejecución; Mejora de la Prestación de Servicios de la SGP a través del Portal del Servidor; Centro de Entrenamiento - Trainair Plus; Olimpíadas y Paralímpicas y muchos otros enumerados. Sin embargo, no queda claro cómo y la gestión financiera de programas y proyectos realizados en el ámbito de la ANAC, ya que los tres PO no entran en el nivel de proyectos y no existe ningún otro mecanismo en uso en la ANAC que puedan auxiliar en la medición de costos de programas, proyectos y otras iniciativas.

El 9 de mayo de 2018 se envió un cuestionario solicitando más aclaraciones a los servidores de gestión financiera y presupuestaria del ANAC, con las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cómo contabilizan los gastos de los exámenes de forma individualizada? ¿Usan PO? PTRES? Etc.? Si es así, enviar el conjunto de códigos.
- b) ¿Pueden informar los costos de la aplicación de 2016? ¿Y el de 2017?
- c) ¿Pueden informar el costo del proyecto Elaboración de la Metodología de la Prestación de Servicios a través del Portal del Servidor 2016? Y de 2017?

d) ¿Cuáles son las dificultades de contabilizar y acompañar la ejecución presupuestaria y financiera de los exámenes del Programa Educación para todos?

La ANAC confirmó que utiliza los PO anteriormente descritos, pero no informó cómo contabilizar gastos en los proyectos y otras acciones. Se enviaron valores relativos a los proyectos cuestionados, pero no la forma de llegar a los costos, que pudiera ser validado en esta investigación. Adicionalmente, la ANAC respondió sobre las dificultades enfrentadas en la Gestión del presupuesto y finanzas:

- ✓ El uso de contratos completos para la prestación de servicios, como TI y Comunicación, a menudo no facilita la identificación de gastos individualizados por cada proyecto. Los gastos con actividades de Capacitación también, en la mayoría de las veces, se destinan a servidores de diversas áreas, participantes, o no, de proyectos.
- ✓ Para que los gastos de cada proyecto pudieran ser identificados, sería necesario crear ejes individualizados, gravando en mucho los trabajos administrativos del área financiera.

5.2.4 – Relevamiento del TCU

El análisis de la ANAC en comparación con otras autarquías, órganos del ejecutivo y todos los órganos investigados demuestra una buena implementación, comparativamente, de prácticas en todas las dimensiones de la investigación y en los indicadores formulados por el TCU. El informe presenta un importante diagnóstico sobre la gobernanza y las prácticas de gestión de TI, Contrataciones, Personas y resultados, pero para la presente investigación se analizarán las Prácticas de gobernanza y gestión de resultados.

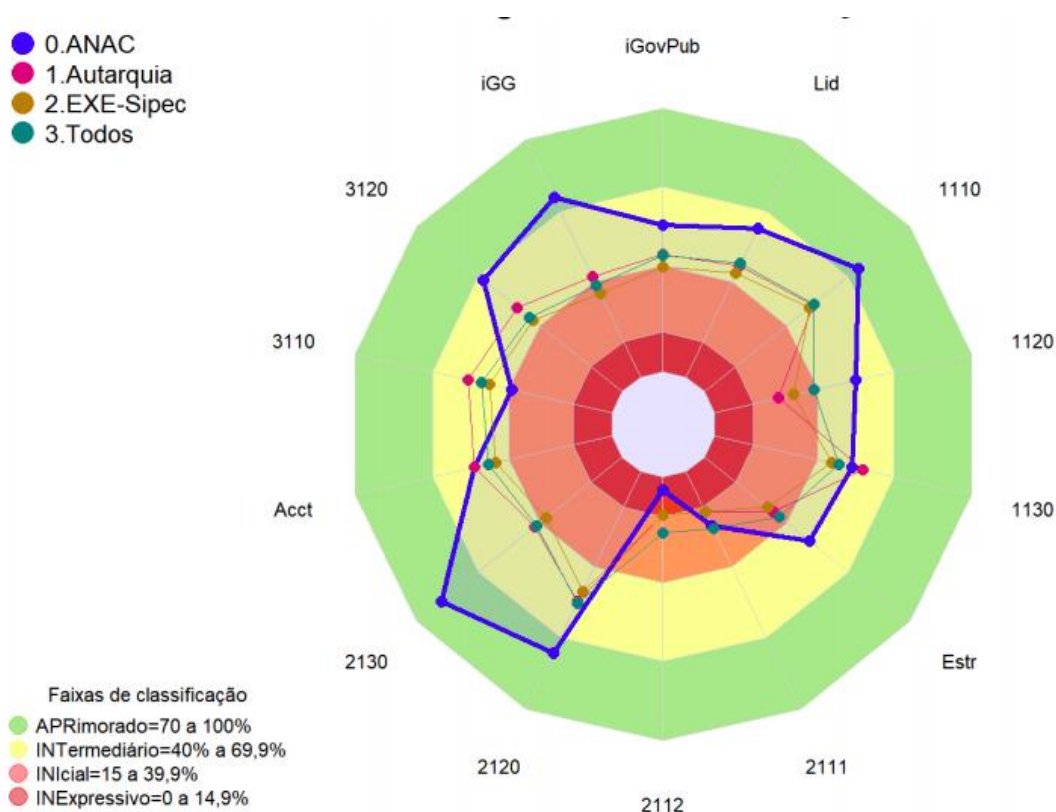
El resultado de cada práctica es el abajo representado, donde IGG es el índice de gobernanza y gestión, que consolida a todos los demás. IGovPub consolida los relativos a la gobernanza, que son Liderazgo, Estrategia y Accountability, que a su vez consolidan las prácticas, conforme se puede ver en el Apéndice 1.

En particular, en el indicador de gobernanza pública, excepto por dos prácticas (2112 - los riesgos considerados críticos son gestionados y 3110- promover la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas) la ANAC todavía tiene una posición destacada, comparativamente.

La autoevaluación de la ANAC realizada por la alta administración confirma con las respuestas de los grupos focales y con el encontrado en el levantamiento de implementación en relación a las prácticas de Planificación y gestión estratégica (alta implementación) y Gestión de Riesgos (baja implementación). La diferencia fue observada en el ítem transparencia y publicidad, percibida por los grupos focales como bien implementada, y en el levantamiento demostró baja implementación.

Una posible causa de la diferencia é en el desdoblamiento de la práctica en 3111, 3112, 3113, 3114. Analizando ítem a ítem en la hoja disponible por el TCU, se observa que la baja evaluación se debe a la media de la implementación de las prácticas. Probablemente el grupo focal al responder sobre la implementación, lo hizo basado en modelos de transparencia y responsabilización. Y no en relación a la rendición de cuentas directamente a la sociedad y al uso de datos abiertos, que constan tambien en el desdoblamiento.

Figura 45 – Resultado para iGovPub (índice de gobernanza pública) - ANAC



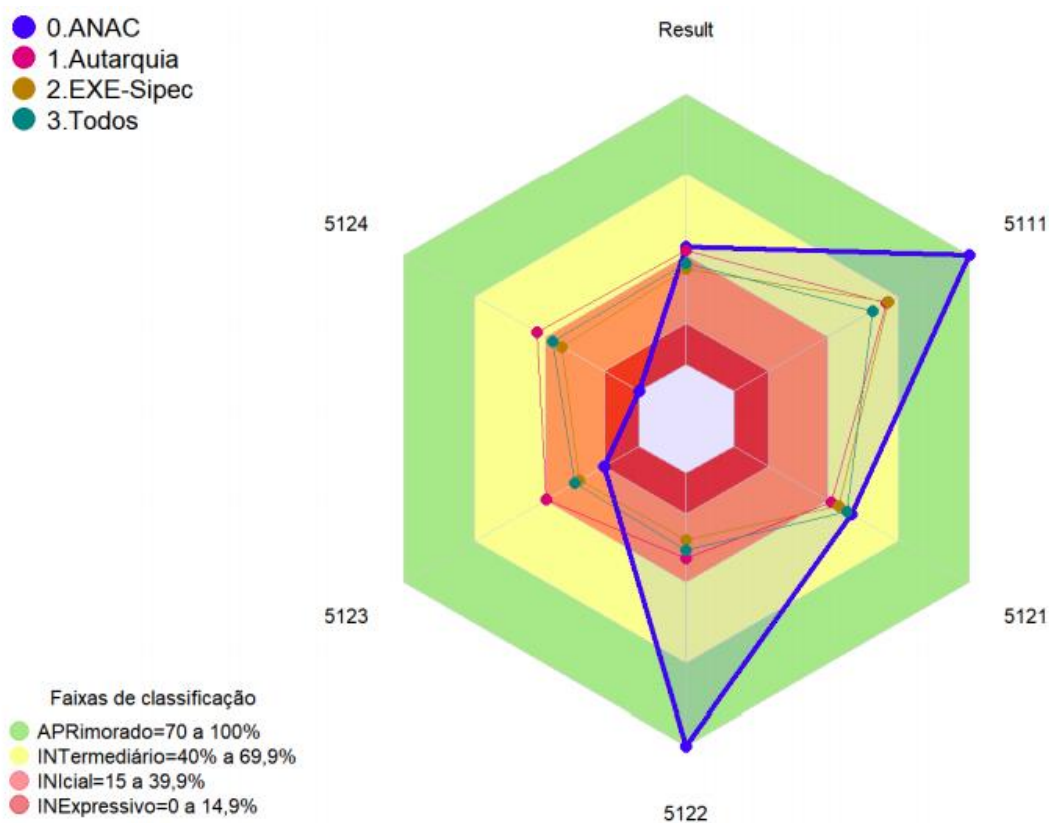
Fuente: BRASIL (2018a)

Tabla 45 – Puntuación de grado de implementación de Prácticas de transparencia en la ANAC.

Código	Práctica	Avaliação ANAC
3110	Promover transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas	--
3111	El modelo de transparencia está establecido	74%
3112	O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido	15%
3113	el modelo de responsabilidad está establecido	100%
3114	La organización publica conjunto de datos de forma adherente a los principios de datos abiertos	5%

Fonte: Brasil (2018a) – Extraídos do levantamento (disponível no site do TCU www.tcu.gov.br) e preparado pela autora

En cuanto a las prácticas orientadas a resultados finalistas, que en esta investigación fueron considerados en la gestión por resultados, el INEP presentó:

Figura 46 – Resultado para Result (capacidade em resultados organizacionais) - ANAC

Fuente: BRASIL (2018a)

El indicador Result, se compone de las 5 prácticas identificadas en el Apéndice I. Para fines de prácticas enumeradas en esta investigación, las cinco prácticas de resultados fueron consolidadas en dos: Gestión de la calidad de los bienes y servicios (5121, 5122) y Cartera de bienes y servicios (5111, 5123 y 5124).

Tales prácticas no fueron analizadas en cuanto a la implementación en el contexto de ANAC, pues no se consideraron como relevantes en el relevamiento de prácticas de gestión por resultados enumeradas por los participantes de los grupos focales. Sin embargo, los dos consolidados constan del modelo referencial propuesto en esta investigación.

5.3 – ANATEL

La Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) fue creada por la Ley 9.472, de 16 de julio de 1997 - más conocida como Ley General de Telecomunicaciones (LGT), siendo la primera agencia reguladora a ser instalada en Brasil, el 5 de noviembre de aquel año. La creación de Anatel formó parte del proceso de reformulación de las telecomunicaciones brasileñas iniciado con la promulgación de la Enmienda Constitucional 8/1995, que eliminó la exclusividad en la explotación de los servicios públicos a empresas bajo control accionario estatal, permitiendo la privatización e introduciendo el régimen de competición. El Estado pasaba de la función de proveedor a la de regulador de los servicios.

La Agencia es una entidad administrativa independiente, financieramente autónoma, no subordinada jerárquicamente a ningún órgano de gobierno. Es la última instancia administrativa, las decisiones de Anatel sólo pueden ser discutidas judicialmente. Las normas elaboradas por la Agencia se someten a consulta pública, sus actos van acompañados de una exposición formal de motivos que los justifiquen. En ciertos casos se promueven audiencias públicas para la manifestación presencial de la sociedad. Las actas de reuniones y los documentos relativos a las decisiones del Consejo Directivo y a la actuación de Anatel se encuentran disponibles al público en la Biblioteca de la Agencia.

En su papel de organismo regulador, Anatel asumió la misión de promover el desarrollo de las telecomunicaciones del país para dotarse de una moderna y eficiente infraestructura de telecomunicaciones, capaz de ofrecer a la sociedad servicios adecuados, diversificados y a precios justos, en todo el territorio nacional. A ella le corresponde organizar la explotación de los servicios de telecomunicaciones, en particular, en cuanto a los aspectos de reglamentación, concesión y permiso, expedición de autorización, uso de los recursos de órbita y de radiofrecuencias y fiscalización.

De acuerdo con el nuevo Reglamento Interno, los productos y servicios ofrecidos por Anatel están divididos entre las Superintendencias con base en los diferentes procesos ejecutados. De este modo, los principales productos y servicios ofrecidos son:

- Elaboración y actualización de reglamentación;
- Realización de estudios de impacto regulatorio;
- Medidas para la universalización y ampliación del acceso a los servicios de telecomunicaciones;
- Propuesta de actos normativos y de adecuación legislativa;
- Agenda Regulatoria;
- Licitación y otorgamiento de explotación de servicios de telecomunicaciones, de uso de radiofrecuencias y de derecho de explotación de satélite;
- Gestión de los otorgamientos;
- Gestión de los recursos de numeración;
- Gestión de licencias de estaciones;
- Gestión del espectro radioeléctrico;
- Gestión de los recursos de órbita satelital;
- Certificación y homologación de productos y sistemas de telecomunicaciones;
- Inspección;
- Protección y destino de bienes y productos incautados;
- Seguimiento y control de obligaciones;
- La instauración, la instrucción y la conclusión de los procedimientos para la determinación de incumplimiento de Obligaciones (Pados);
- Aplicación de sanciones;
- Actuación en el sentido de asegurar la justa y libre competencia en el sector de telecomunicaciones;

- Mediación, conciliación y arbitraje de resoluciones de conflictos;
- Aprobación de transferencia de otorgamiento;
- Anuencia de alteración de control societario, cuando así se requiera;
- Revisión y reajuste de tarifas y precios;
- Análisis de costos;
- Seguimiento económico de las empresas y del sector;
- Protección y defensa de los derechos de los consumidores;
- Tratamiento de solicitudes de la sociedad;
- Seguimiento del nivel de satisfacción de la sociedad, en cuanto a la fruición de los servicios de telecomunicaciones;
- Educación para el consumo;
- Interacción con el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor y otras entidades afines;
- Gestión del Servicio de Información al Ciudadano (SIC);
- Plan estratégico de la Agencia;
- Plan Operativo de la Agencia;
- Difusión de datos e información.

La Agencia es responsable de los trabajos de actualización normativa del sector y de edición de instrumentos como edictos de otorgamiento, correspondientes a la función reguladora de reglamentación, de conformidad con una Agenda Regulatoria predefinida y ampliamente divulgada y con un proceso consolidado de Planeamiento Estratégico. También corresponde a Anatel la evaluación de la disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones y la propuesta de medidas para ampliar el acceso a esos servicios a cualquier persona o institución, independientemente de su ubicación o condición socioeconómica. Los otorgamientos expedidos se han mostrado un eficaz instrumento de incremento de estímulo a la competencia, así como el continuo licenciamiento de estaciones representa la creciente expansión de la red de telecomunicaciones. El aumento de la capacidad satelital brasileña también ha demostrado la expansión de la red y viabilizado la ampliación del acceso a los servicios de telecomunicaciones en regiones remotas o de difícil alcance de la red cableada.

5.3.1 – Grupo Focal

A pesar de los sucesivos intentos, no fue posible hacer un grupo focal con el área final de ANATEL, una vez que la agencia pasaba por varias transformaciones y desafíos que estaban consumiendo sus servidores, de acuerdo con las informaciones. Sin embargo, se hizo un grupo focal con el área medio.

El grupo focal del área medio de ANATEL fue homogéneo, según la técnica que el grupo focal establece. Eran todos servidores públicos asignados en ANATEL con experiencia en el sector público y en la organización, todos actuando en el área medio.

Se aplicó el mismo proceso utilizado con los demás grupos focales. Las mismas preguntas se rehicieron en el mismo orden.

Cuando se les preguntó si habría o no correlación entre gobernanza y Gestión para resultados, informaron:

Tabla 46 –Posible correlación entre gobernanza y gestión por resultados

No puede existir una gobernanza (plena, buena) sin una buena gestión (especialmente por resultados)	7
Existe correlación, pero la gobernanza puede servir como inductora de gestión (especialmente por resultados). Se retroalimentan	0
No hay correlación entre gobernanza y gestión (por resultados). Son independientes.	2 (*) (**)

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

(*) Considera que son temas distintos, que es posible una buena gobernanza sin gestión por resultados, pero considera que esta ayuda, es decir, gestión por resultados es una buena opción para la buena gobernanza.

(**) Considera que por no conocer profundamente los dos temas, no puede ver la dependencia o correlación entre ellos.

Las prácticas de gobernanza que el grupo indicó fueron consolidadas y cuestionadas sobre el grado de su implementación de acuerdo con la Tabla 48. De la misma forma, las prácticas de GpR que el grupo indicó fueron consolidadas y las

cuestiones fueron sobre el grado de su implementación, de acuerdo con la Tabla 49. El grupo indicó, además, 31 factores limitantes para la administración pública, que serán tratados en una sección específica.

Cuando se les preguntó sobre los factores inductores que auxilian en la adopción de prácticas de Gestión para resultados, indicaron:

Tabla 47 – Factores inductores de gestión para resultados

Factores inductores de Gestión para resultados	Concuero plenamente	Concuero parcialmente	Total
Clima e Cultura organizacional	71%	29%	100%
Marcos regulatorios (CF, Leyes, normativos, etc.)	43%	57%	100%
Institucional/Organizacional	43%	43%	86%
Escuelas de Gobierno	43%	43%	86%
Sistemas Electrónicos	29%	43%	71%

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

Cuando se les preguntó sobre otros inductores, indicaron:

- ✓ Capacitación de gestores y servidores para la implementación de acciones de gestión.
- ✓ El EJEMPLO es el principal factor inductor. Mientras que las buenas prácticas se utilizan y se estudia por la base y la práctica corriente de los órganos superiores sigue siendo "la forma cómo se quiere hacer" las técnicas no tendrán credibilidad. Las "castigos" para los no saludos deben ser contundentes para que la Gobernanza se transforme en el orden natural de las cosas.
- ✓ Todas las situaciones anteriores sólo existirán si se crean condiciones para el equilibrio del poder decisorio entre el cuerpo técnico y la cúpula, normalmente entramada de políticos sin ningún compromiso con la misión institucional del órgano.

Se preguntó sobre el grado de implementación de las prácticas de GOBERNANZA indicadas por el grupo y respondieron, utilizando la escala definida por el TCU para

Relevamiento de gobernanza anual. La tabla 48 indica el resultado ordenado por la frecuencia del total de respuestas "adopta sobre todo o totalmente (más del 85%)".

Tabla 48 – Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de gobernanza - GFANATEL – Medio

SEC	Práctica de Gobernanza según GFANATEL Medio	Adopta mas de 85%
1	Diagnóstico, Planificación y gestión estratégica	29%
2	Recursos disponibles, infra y materiales	29%
3	Gestión presupuestaria	14%
4	Indicadores	14%
5	Política de retroalimentación (feedback)	14%
6	Procesos de trabajo definidos e implantados	14%
7	Gestión de recursos humanos, infraestructura y materiales	14%
8	Comunicación (interna, externa, vertical, horizontal, diagonal)	0%
9	Gestión de demandas	0%
10	Gestión de Personas (a nivel estratégico)	0%
11	Gestión de Riesgos	0%
12	Gestión por Rendimiento (desempeño)	0%
13	Gestión por Procesos	0%
14	Gestión para Resultados	0%
15	Gestión Transparente	0%
16	Metas (del tipo SMART) y pactadas	0%
17	Metas y objetivos claros por colaborador	0%
18	Monitoreo (continuo)	0%
19	Patrocinio de instancia superior (patrocinadores)	0%
20	Reglas bien definidas (institucionales)	0%
21	Tempestividad	0%
22	Gestión del conocimiento	0%
23	Mapeo y Control de Stakeholders	0%
24	Gestión a la vista (dash board)	0%

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

De acuerdo con los encuestados de la investigación, las prácticas planteadas como relevantes en Gobernanza tienen bajo o bajísimo nivel de implementación en el instituto.

Contestaron también sobre el grado de implementación de las prácticas de GESTIÓN PARA RESULTADOS indicadas por el grupo, utilizando la misma escala definida por el TCU. La Tabla 49 indica el resultado ordenado por el conjunto de

frecuencia de la respuesta de “adopta en mayor proporción el total (más del 85%)”, para cada práctica.

Tabla 49 – Clasificación del grado de aplicación de las prácticas de GpR- GF ANATEL – Medio

SEC	PRÁCTICA DE GpR - GF ANATEL intermedio	Adopta mas de 85%
1	Monitoreo y evaluación de actividades, resultados y productos entregados	14%
2	Definición clara de resultados institucionales (y factibles)	14%
3	Definición de indicadores (efectivos)	14%
4	Potencialización (empowerment)	0%
5	Gestión a la vista (dash board)	0%
6	Gestión de desempeño	0%
7	Gestión del tiempo/plazos	0%
8	Metas acordadas, realistas (alcanzables)	0%
9	Metas y objetivos claros por colaborador	0%
10	Metas por procesos	0%
11	Comunicación efectiva	0%
12	Estandarización (de procedimientos, procesos, trabajos)	0%
13	Planificación bien definida	0%
14	Tener Política de Exclusión eficiente (despido, exoneración)	0%
15	Política de retroalimentación	0%
16	Política de incentivos (recompensas)	0%
17	Procesos de trabajo definidos e implementados	0%
18	Responsabilización	0%
19	Revisión de Procedimientos	0%
20	Formación	0%
21	Reducir la burocracia	0%
22	Compromiso de los servidores (empleados) con los resultados deseados	0%

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

Se ha preguntado también cómo garantizar o potenciar el uso de prácticas de gobernanza y gestión por resultados. En la percepción del grupo, factores que pueden garantizar o potenciar el uso de buenas prácticas de gobernanza y gestión por resultados, en orden de la mayor frecuencia a la menor.

Tabla 50 – Factores potencializadores del uso de buenas prácticas en GpR- ANATEL

Intermedio

Forma	Cantidad y e porcentual
Ley	4– 57%
Relevamiento del TCU	3 - 43%
Normativo OGS	2 - 29%
Autoevaluación	1 - 14%

Fuente: elaborado por la a autora según datos de la investigación

Algunos participantes completaron la respuesta informando factores potencializadores como:

- ✓ Serie de instrumentos formales y obligatorios que determine el cumplimiento en todos los niveles con penas y multas específicas. Establecimiento de diálogo con los servidores para definir las metas y revisión de los procesos - 1 - 14%
- ✓ Patrocinio efectivo de la alta gestión
- ✓ Más gobernanza para posibilitar menos injerencia política - 1 - 14%

Como consideración adicional, alguno se manifestó:

De nuevo, el ejemplo es un factor predominante. No sirve de base para la aspiración de hacer lo correcto si no generamos estructuras formales y efectivas para cohibir permanentemente el efecto "entré y voy a hacerlo a mi manera". Esta postura se repite en la Administración Pública y "pasa el mensaje" a todos los servidores de que: no sirve de derecho, va a ser de la manera que se quiere.

5.3.2 –Comparación de las prácticas del grupo con la referencia

En comparación con las Prácticas de gobernanza indicadas por el grupo del área intermedio y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que hubo una coincidencia de percepción de 11 prácticas de gobernanza, significando una convergencia del 28% en relación al conjunto de prácticas referenciales. Se presentarán seis nuevas prácticas: "Comunicación (interna, externa, horizontal, vertical, diagonal)", "gestión de demandas", "patrocinio de instancias superiores", "política de retroalimentación", "reglas institucionales bien definidas", "tempestividad ". El resultado está en la Tabla 51.

Tabla 51 – Comparativo de Prácticas de gobernanza del modelo Referencial y del Grupo Focal área Medio ANATEL.

SEC	Prácticas de gobernanza referencial y Anatel Inermedio	Ref	Anatel	Conv	Adic.
1	Accountability (responsabilización)	1	0		
2	Adoptar la innovación y la adaptación	1	0		
3	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	2	X	

4	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	1	0		
5	Evaluación de desempeño de la alta administración	1	0		
6	Buenas prácticas de reportes (informes)	1	0		
7	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	1	0		
8	Compliance (cumplimiento de leyes y normas)	1	0		
9	Comunicación (Interna, externa, vertical, horizontal, diagonal)	0	1		X
10	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	1	0		
11	Control interno (robusto)	1	0		
12	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	1	0		
13	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	1	0		
14	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	1	0		
15	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	1	0		
16	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	1	0		
17	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	1	1	X	
18	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	1	0		
19	Definir papeles claros	1	0		
20	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados	1	5	X	
21	Desarrollar capacidades de la organización	1	0		
22	Desarrollar capacidades de individuos	1	0		
23	Desarrollar liderazgo	1	0		
24	Comprometimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	1	1	X	
25	Facilitar el intercambio de informaciones	1	0		
26	Formar asociaciones fuera del gobierno	1	0		
27	Gestión de la información	1	0		
28	Gestión de Conflicto de intereses	1	0		
29	Gestión de demandas	0	1		X
30	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	2	X	
31	Gestión de programas y proyectos	1	0		

32	Gestión de Riesgos	1	1	X	
33	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	1	X	
34	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	1	1	X	
35	Optimizar los resultados (outcomes) deseados	1	0		
36	Patrocinio de instancia superior (patrocinadores)	0	1		X
37	Planificación y gestión estratégica	1	1	X	
38	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		
39	Política de retroalimentación (feedback)	0	1		X
40	Prácticas de transparencia	1	2	X	
41	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	1	0		
42	Reglas bien definidas (institucionales)	0	1		X
43	Estar sujeto a evaluación independiente	1	0		
44	Supervisión de entidades descentralizadas	1	0		
45	Tempestividad	0	1		X
46	Tener prácticas de monitoreo	1	1	X	

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

En comparación con las prácticas de gestión para resultados indicadas por el grupo del área intermedio y las prácticas adoptadas como referencial en la investigación, se observa que hubo una coincidencia de percepción de 10 Prácticas de GpR, significando una convergencia del 25% en relación al conjunto de prácticas referenciales. El resultado es la Tabla 52. Se han presentado nuevas prácticas: “potencialización (empowerment)”, “gestión del tiempo/plazos”, “estandarización (de procedimientos, procesos, trabajos)”, “reducir la burocracia”, “tener Política de Exclusión eficiente (despido, exoneración)”.

Tabla 52 – Comparativo de Prácticas de GpR del modelo Referencial y GF ANATEL Medio

SEC	Prácticas de gobernanza referencial y Anatel Área Medio	Ref	Anatel	Conv	Adic.
1	Alineación entre metas en los niveles formales e informales	1	0		
2	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	1	0		
3	Alineación entre tareas y capacidades individuales	1	0		
4	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	1	0		
5	Análisis del medio ambiente Externo (político, jurídico, mercado) e interno	1	0		
6	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	1	1	X	
7	Actuación socio ambiental	1	0		

8	Balanced entre dimensiones políticas y funcionales	1	0		
9	Capacitación y Entrenamiento	1	1	X	
10	Cartera de bienes y servicios	1	0		
11	Claridad de los papeles	1	0		
12	Comunicación interna	1	0		
13	Contractualización y pactuación de los resultados	1	0		
14	Control Interno/Externo y Auditoría (externa)	1	0		
15	Criterios para contratación, despido, promociones y transferencias	1	0		
16	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	1	4	X	
17	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	1	1	X	
18	Diseño de programa-proyecto basado en análisis de problemas	1	0		
19	Desarrollar mecanismos de accountability	1	1	X	
20	Disponibilidad de capacidad y recursos	1	0		
21	Efectividad del liderazgo	1	0		
22	Potencialización (empowerment)	0	1		X
23	Comprometimiento (y compromiso) de partes interesadas	1	0		
24	Foco en resultados	1	0		
25	Formulación de políticas y estrategias	1	0		
26	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	1	0		
27	Gestión de desempeño de individuos y equipos	1	1	X	
28	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	1	0		
29	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	1	0		
30	Gestión de Proyectos	1	0		
31	Gestión de Riesgos	1	0		
32	Gestión del tiempo/plazos	0	1		X
33	Gestión del conocimiento y aprendizaje	1	0		
34	Gestión del presupuesto y finanzas	1	0		
35	Identificación, Análisis y Gestión de partes interesadas (Stakeholders)	1	0		
36	Incentivos para la gestión efectiva del gasto	1	0		
37	Institución de comités de decisión para la asignación de recursos	1	0		
38	Consensuar y pactar indicadores y metas	1	2	X	
39	Estandarización (de procedimientos, procesos, trabajos)	0	3		X
40	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	1	0		
41	Planificación y gestión estratégica	1	0		
42	Planificación del País/Sectores a largo plazo	1	0		
43	Planificación participativa	1	0		
44	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	1	0		

45	Reducir la burocracia	0	1		X
46	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	1	0		
47	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	1	0		
48	Sistemática de Incentivos y Sanciones	1	1	X	
49	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	1	1	X	
50	Tener Política de Exclusión eficiente (despido, exoneración)	0	1		X
51	Trabajar cultura organizacional	1	0		
52	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	1	2	X	
53	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	1	0		

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

5.3.3 – Implementación de las prácticas en ANATEL

Las respuestas referentes al grado de implementación de prácticas, con el enfoque de las indicadas con mayor frecuencia como totalmente o muy (> 85%) adoptadas (Tablas 48, 49, 51 y 52) indican una percepción de alta implementación de las Prácticas de gobernanza y una percepción de baja implementación de prácticas de gestión para resultados enumerados por los propios grupos.

Las respuestas pueden ser coherentes al indicar cierto grado de precisión de la realidad encontrada en el contexto estudiado. Pero pueden también representar una percepción sesgada o parcial por parte de los participantes. Para evitar este riesgo, se buscan otras fuentes de información para confirmar la no aplicación de algunas de las prácticas.

Se analizó sólo el Informe de Gestión del Ejercicio 2016, ya que hasta el final de este documento el Informe del Ejercicio 2017 no había sido liberado por ANATEL, por necesidad de aprobación de la directiva.

1 - Planificación y gestión estratégica (presente en los conjuntos referenciales y conjuntos de los dos grupos focales de Prácticas de gobernanza y GpR)

Anatel tiene un Plan Estratégico para el período 2015-2024, y utiliza la técnica BSC - Balanced Score Card.

2 - Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados

En el informe de Gestión se señalan indicadores y metas de desempeño institucional para el 7° ciclo de evaluación.

Cuadro 23 – Metas institucionales ANATEL - 2016

Indicador	Meta
Porcentaje de Horas de Fiscalización en Finalidades de Interés Social.	Realizar al menos el 80% de las horas de fiscalización destinadas a los servicios de interés colectivo en finalidades de interés social.
Tasa de Solicitudes de los Usuarios Registradas y Resueltas en el Plazo	90% de las solicitudes solucionadas en el plazo
PADOs ¹⁴ instruídos por el Área Técnica	Instruir el 50% más que el total de Pados instaurados en el 7° Ciclo Evaluador
Ejecución de las Fases de la elaboración de reglamento	Concluir el 100% de las fases de los Reglamentos propuestos
Notificaciones de Deudas (débitos) Expedidas	Expedir el 85% de las notificaciones en relación con las deudas pasibles de notificación
Análisis de Contratos de Compartir Infraestructura	Analizar el 100% de la SUMA del 80% de los contratos de compartir infraestructura sometidos a Anatel dentro del ciclo de evaluación, con la cantidad total de eventual pasivo remanente del ciclo anterior.
Monitoreo del Tratamiento y Seguimiento de Solicitudes de Consumidores	Emitir el 100% de los informes de monitoreo y seguimiento de solicitudes de consumidores
Tiempo de Atención de Pedidos de Homologación	Atender el 80% de las solicitudes de homologación en hasta 45 días

Fuent: informe de gestión 2016 – ANATEL

Según al informe de gestión de 2016, el PPA 2016-2019 refuerza el compromiso por la promoción del desarrollo económico y social, con reducción de la desigualdad y creación de amplias oportunidades, traducido en cuatro Ejes Estratégicos:

- Educación de calidad como camino para la ciudadanía y el desarrollo social y económico;
- Ampliación de la productividad y la competitividad de la economía, con fundamentos macroeconómicos sólidos, sostenibilidad y énfasis en las inversiones públicas y privadas, especialmente en infraestructura;

¹⁴ PADO - Procedimiento de liquidación de incumplimiento de obligaciones

- Inclusión social y reducción de desigualdades, con mejor distribución de las oportunidades y del acceso a bienes y servicios públicos de calidad;
- Fortalecimiento de las instituciones públicas, con participación y control social, transparencia y calidad en la gestión.

Así, a fin de superar los desafíos comprendidos en cada Eje Estratégico, se propone un conjunto de Directrices que orientan las principales agendas para los próximos cuatro años. La Directiva que orienta el sector de las telecomunicaciones es:

- Promoción del derecho a la comunicación y a la inclusión digital, ampliando el acceso a Internet de banda ancha y ampliando la oferta de servicios y el contenido de las telecomunicaciones.

A fin de atender a esa Directiva, se construyó el Programa Temático: Comunicaciones para el Desarrollo, para la Inclusión y la Democracia. Este Programa ha sido diseñado para atender a los principales desafíos del sector tales como:

- La expansión del acceso a Internet de banda ancha en el país y el aumento de su velocidad;
- La sustitución de la TV abierta analógica por la digital;
- La ampliación de los servicios de radiodifusión pública y de la atención y entrega postal;
- El incentivo a la producción nacional y a la distribución de contenidos digitales creativos;
- El fomento a la cadena productiva nacional de telecomunicaciones; y
- La ampliación de la producción y del acceso a contenido multimedia con la oferta colaborativa de los mismos por la Red Nacional de Comunicación Pública.

Por consiguiente, se han vinculado los siguientes objetivos al Programa Temático Comunicaciones para el Desarrollo, la Inclusión y la Democracia:

- Ampliar el acceso a Internet de banda ancha para todos promoviendo el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación;
- Posibilitar la implantación de la TV digital con inclusión social; · Ampliar los servicios de comunicación y expandir la radiodifusión con énfasis en el Sistema Público;

- Fomentar la producción nacional y la distribución de contenidos digitales creativos;
- Ampliar la producción y el acceso de la sociedad a contenidos multimedia, de naturaleza educativa, artística, cultural, informativa, científica y promotores de la ciudadanía, ofrecidos de forma colaborativa por la Red Nacional de Comunicación Pública;
- Promover la innovación, el desarrollo tecnológico y la competitividad de la industria nacional de telecomunicaciones.

Sin embargo, no se han definido indicadores y metas para los objetivos, que están claramente indicados. Por lo tanto, ANATEL **no** implementa la práctica de definición de resultados, objetivos y metas y gestiona desempeño con Foco en resultados.

3 - Gestión de Riesgos

Anatel publicó el reglamento sobre Gestión de Riesgo de las Redes de Telecomunicaciones y Uso de Servicios de Telecomunicaciones en Desastres, Situaciones de Emergencia y Estado de Calamidad Pública en agosto de 2015.

La norma tiene por objetivo establecer definiciones, procedimientos y conductas para la promoción de la disponibilidad, la seguridad y el desempeño de las redes y servicios de telecomunicaciones de interés colectivo, especialmente cuando ocurren desastres y emergencias. Las operadoras van a cumplir las medidas previstas por la norma. Aprueba el Reglamento Interno del Grupo de Gestión de Riesgos y Seguimiento del Desempeño de las Redes de Telecomunicaciones - GRR.

Sin embargo, la Gestión de Riesgos aquí es del área finalista y fue repasada a las operadoras. En el informe de gestión de 2016 no se encontró ningún indicio de Gestión de Riesgos corporativos. Por la búsqueda de internet tampoco se han encontrado ordenanzas u otro documento de política o comités de Gestión de Riesgos a nivel corporativo.

4 – Gestión del presupuesto y finanzas

La gestión del presupuesto y finanzas fue apuntada por el grupo focal de Anatel como importante desde el punto de vista de gestión por resultados. En 2016 Anatel era responsable del programa Comunicaciones para el Desarrollo, la Inclusión y la Democracia, compuesto de tres acciones.

La gestión del presupuesto y finanzas fue señalada por el grupo focal de Anatel como importante desde el punto de vista de gestión por resultados. En 2016 Anatel era responsable del programa Comunicaciones para el Desarrollo, la Inclusión y la Democracia, compuesto de tres acciones, de acuerdo con LOA – Ley presupuestaria anual de 2016:

- Las relaciones con los usuarios de servicios de telecomunicaciones
 - Meta de Atención de 7.065.224 usuarios
- Regulación de los servicios de telecomunicaciones
 - Meta de 12 Normas publicadas
- Fiscalización en telecomunicaciones
 - Meta de 8.488 fiscalizaciones realizadas

La actividad 2B68, relativas a Relaciones con los usuarios en servicios de telecomunicaciones, aparece en el informe de gestión de 2016 con los siguientes datos:

Cuadro 24 – Acción Presupuestaria 2B68 - Relaciones con los usuarios en servicios de telecomunicaciones - Anatel2016

Identificación de la Acción	
Responsabilidad de la UPC en la ejecución de la acción	(X) Integral () Parcial
Código	2B68 Tipo: Actividad
Título	Relación con los usuarios de servicios de telecomunicaciones
Iniciativa	02ZF – Modernización del ambiente de regulatorio en comunicaciones
Objetivo	Estimular la diversidad, pluralidad y a competición entre medios y agentes da área das comunicaciones, a través de una revisión de leyes y reglamentaciones y de acciones que ofrecen mayor número de informaciones a los brasileños Código: 0753
Programa	Comunicaciones para el desarrollo, inclusión y democracia Código: 2025 Tipo: Temático
Unidad presupuestaria	41231 – Anatel
Acción Prioritaria	() Sí (X) No Caso positivo: () PAC () Brasil sin Miseria () Otras

Ley presupuestaria del ejercicio						
Ejecución Presupuestaria y Financiera ¹⁵						
Asignación		Gasto			Restos a Pagar del ejercicio	
Inicial	Final	Comprometido	Liquidados	Pagado	Procesados	No Procesados
39.915.690,00	31.932.552,00	27.579.248,58	22.988.713,56	22.988.713,56	-	4.590.535,02
Ejecución física						
Descripción de la meta		Unidad de medida	Meta			
			Prevista	Reprogramada	Realizada	
Usuario atendido		Unidad	7.065.224	7.090.000	6.951.597	

¹⁵ Esos datos registran el ciclo del gasto en Brasil. Los valores en asignación se tratan del crédito autorizado (inicial) y después el final (que incluye los créditos suplementarios). El gasto comprometido se refiere a un proceso contable de reserva financiera. Valores en liquidados se refieren a los servicios iniciados o compras realizadas, son la garantía de recepción. Los pagados son parte de los liquidados que fueran pagados en el ejercicio corriente. Los no pagados en el ejercicio se dividen en procesados (ya iniciados) o no procesados (servicios o bienes no entregados en el ejercicio corriente).

Restos a Pagar no procesados - Ejercicios Anteriores					
Ejecución Presupuestaria y Financiera			Ejecución Física - Metas		
Gastos el 1° enero	Liquidado	Cancelado	Descripción da Meta	Unidad de medida	Realizada
3.218.922,37	2.087.323,78	0,00	--	--	--

Fuente: informe de gestión anual de 2016 de ANATEL

El informe informa que la acción 20ZD "regulación de los servicios de telecomunicaciones" tiene el propósito de promover el desarrollo de las telecomunicaciones del país, para dotarlo de una moderna y eficiente infraestructura de telecomunicaciones, capaz de ofrecer a la sociedad servicios adecuados, diversificados a precios justos. Explica también que esta acción se ha desglosado en tres PO-planos presupuestarios: regulación de los servicios de telecomunicaciones; monitoreo de la prestación de los servicios de telecomunicaciones y otorgamiento de los servicios de telecomunicaciones. Anatel también informa en el informe otras acciones finalistas, además de la regulación: 2B68- Relaciones con los Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones y 2424- Fiscalización en Telecomunicaciones. El informe explica la contingencia ocurrida. Los mayores presupuestos del área final de Anatel se refieren a las actividades de relación con los usuarios de servicios de telecomunicaciones y fiscalización en telecomunicaciones, pero el informe no aclara si hay subdivisión en PO u otro recurso, como PTRES, para un mejor control de los gastos por subdivisiones acción.

El informe aclara que, del total comprometido para Fiscalización en Telecomunicaciones, el 20,37% fue aplicado en las actividades referentes a los juegos olímpicos y paraolímpicos en Río 2016, eventos priorizados por Anatel en la distribución interna de los recursos destinados a los gastos de dietas y pasajes aéreos. En el mismo informe ANATEL presenta sus programas y proyectos estratégicos para atender a su Planeamiento Estratégico, pero no informa cómo será la gestión financiera de los mismos.

Figura 47 - Extracto del Cuadro Programas y Proyectos Estratégicos - ANATEL - 2016

PROGRAMA ESTRATÉGICO	PROYECTO ESTRATÉGICO
PG 1 – Fiscalización Avanzada	1.1 Modernización da Fiscalización/ Sistematización de análisis y acompañamiento de prestación de servicio
	1.2 Evolución da Gestión de Recursos Satélites (MSAT)
	1.3 – Revaluación del modelo de gestión de cualidad de servicios de telecomunicaciones
PG 2 – Simplificación de otorga y licenciamiento	2.1 – Revaluación del modelo de otorga y licenciamiento
	2.2 – Automación de procesos de otorga y licenciamiento
	2.3 – Reevaluación del modelo de gestión del espectro
PG 3 – Simplificación de otorga y licenciamiento	3.1 – Evolución del modelo del costo
	3.2 – Acompañamiento económico y financiero das prestadoras
	3.3 – Gestión de tarifas e acompañamiento de precios
	3.4 – Gestión de estructura societaria
	3.5 – Gestión de las relaciones de atacado
PG 4 – Gestión das Relaciones de consumo	4.1 – Medición de la satisfacción del consumidor
	4.2 – Diagnostico de las relaciones de consumo en telecomunicaciones
PG 5 – Evolución Regulatoria 2025	5.1 – Reevaluación del regirme y alcance de los servicios de telecomunicaciones
	5.2 – Metodología de análisis de impacto regulatorio
	5.3 – Agenda Regulatoria – 2015/2016

Fuente: Informe de la gestión Anatel –2016

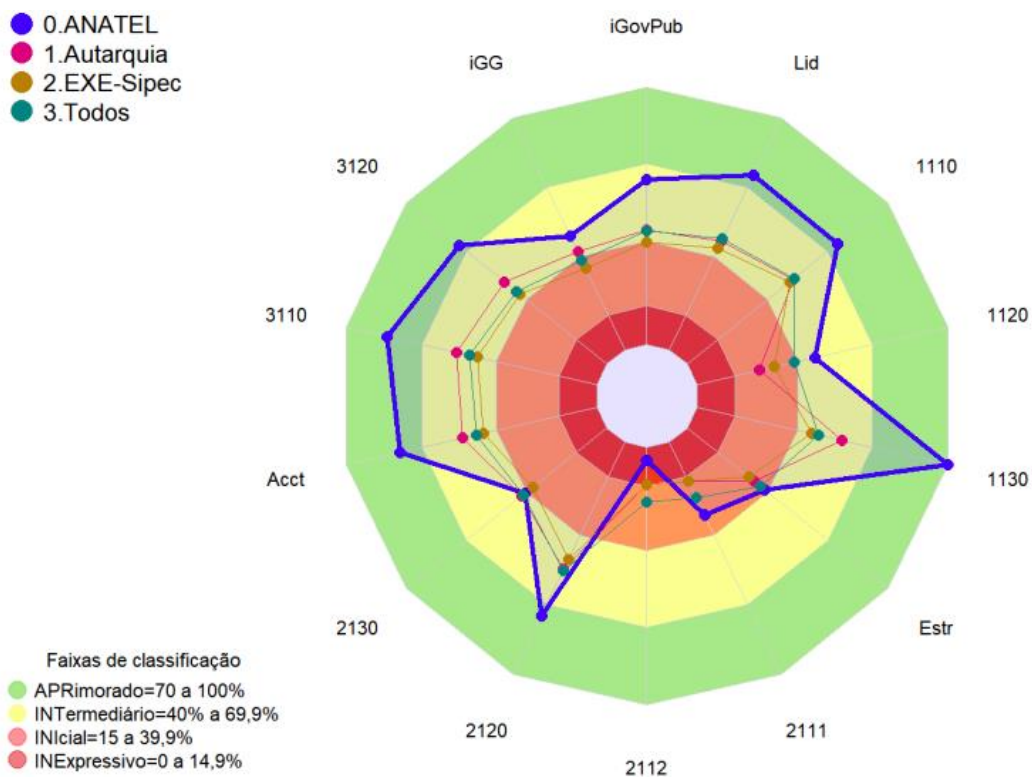
Se solicitaron informaciones adicionales, según los demás estudios de caso, pero no fue posible obtener las respuestas.

Como las demás instituciones analizadas, como la LOA presenta los programas y su desdoblamiento en acciones sigue siendo en un estado muy macro, lo que imposibilita una gestión financiera a nivel de programas (programas en el sentido de conjunto de proyectos con un objetivo en común) y de proyectos.

5.3.4 – Relevamiento del TCU

La ANATEL se encuentra en una posición próxima a la media de los demás municipios, al ejecutivo y a todos los órganos / entidades objeto del relevamiento, en la implementación de Prácticas de gobernanza según al Relevamiento del TCU.

Figura 48 - Resultado para iGovPub (índice de gobierno público) - ANATEL



Fuente: BRASIL (2018a)

Específicamente en el indicador de gobierno público ANATEL presenta resultados por encima de la media, comparativamente. El destaque queda por cuenta de la práctica 1130 - "velar por principios de ética y conducta", cuya Autoevaluación indica atención plena. La peor puntuación fue en la práctica "los riesgos considerados críticos para la organización son gestionados", cuya atención fue del 15%.

Existe una discrepancia entre la percepción del grupo focal y el Relevamiento del TCU en algunas prácticas. Sólo 2 personas del grupo focal consideraron que ANATEL tiene más del 85% de la práctica "Planificación y gestión estratégica". Sin embargo, en el relevamiento esos ítems fueron muy altos, a excepción de la práctica identificación y mapeo de procesos que, en rigor, no son de Planeamiento Estratégico.

Tabla 53 –Grado de implementación de prácticas de Planificación y gestión estratégica – Relevamiento del TCU – Anatel

Código	Práctica	% ANATEL
2120	Establecer la estrategia de la organización	
2121	El modelo de gestión estratégica de la organización está establecido.	89%
2122	La estrategia de la organización está definida	92%
2123	Los principales procesos son identificados y mapeados	5%
2124	Las demandas de las partes interesadas están identificadas, mapeadas y priorizadas.	100%

Fuente: Extraídos del relevamiento (disponible en el sitio del TCU www.tcu.gov.br) y preparado por la autora

Otra discrepancia de percepción se refiere a la práctica gestión transparente apuntada por el grupo focal y no indicada por ninguno de los respondedores como si se implementó por encima del 85%. Sin embargo, gran parte de las prácticas relativas al ítem en el relevamiento tienen puntuación expresiva, en especial la práctica que indica que el modelo de transparencia está establecido, considerado como pleno en el relevamiento.

Tabla 54 –Grado de implementación de Prácticas de transparencia – Relevamiento del TCU – Anatel

Código	Práctica	% ANATEL
3110	Promover transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.	
3111	El modelo de transparencia está establecido	100%
3112	El modelo de rendición de cuentas directamente a la sociedad está establecido.	50%
3113	El modelo de responsabilidad está establecido	100%
3114	La organización pública conjunto de datos de forma adherente a los principios de datos abiertos	77%

Fuente: Extraídos del relevamiento (disponible en el sitio del TCU www.tcu.gov.br) y preparado por la autora

En general la evaluación del grupo focal fue más pesimista que la Autoevaluación hecha en el Relevamiento del TCU. Esto puede ocurrir debido a una actitud más pesimista del grupo focal, o por falta de Comunicación interna de las acciones de ANATEL, o incluso por una Autoevaluación optimista de la alta gestión, como respuesta al Relevamiento del TCU. Sin embargo, el Relevamiento del TCU fue

desarrollado de forma a mitigar la posibilidad de autoevaluación no acorde con la realidad ¹⁶.

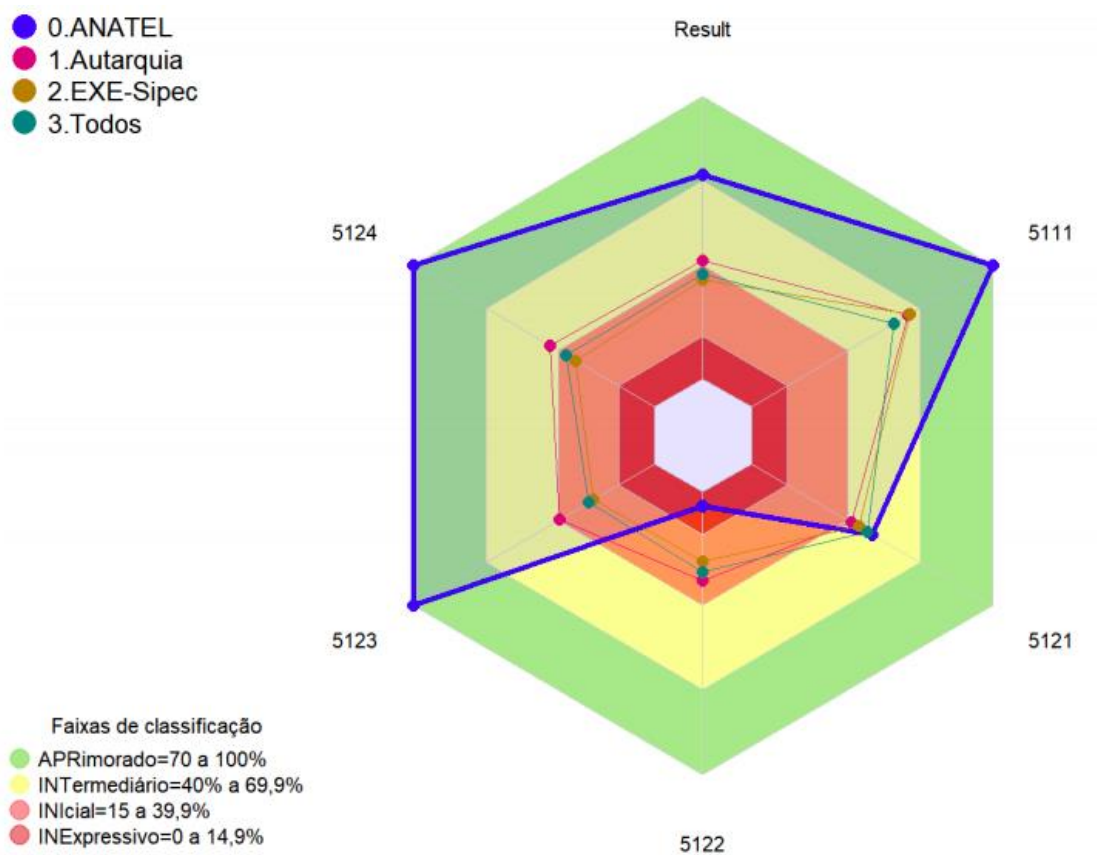
Para las prácticas orientadas a resultados, con las siguientes prácticas, ANATEL indicó plena atención a 5111 - la organización elabora, divulga y actualiza la Carta de Servicios, 5123 - La organización definió metas para la ampliación de la oferta de servicios públicos prestados en medio digital y 5124 - La organización asegura que los nuevos servicios estén diseñados para ser prestados prioritariamente en medio digital.

La ANATEL se autoevalúa medianamente en la práctica 5121 - la organización asegura que los servicios accesibles vía internet atiendan a los estándares de interoperabilidad, usabilidad y accesibilidad aplicables a la organización. Y se evaluó muy mal en la práctica 5122 - La organización realiza investigaciones de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos prestados en medio digital, propiciando la evaluación de esos servicios

Para las prácticas enumeradas en esta investigación, las cinco prácticas de resultados fueron consolidadas en dos: Gestión de la calidad de los bienes y servicios (5121, 5122) y Cartera de bienes y servicios (5111, 5123 y 5124). Dichas prácticas no constan en el rol de prácticas de gestión por resultados indicados por el grupo focal, a pesar de formar parte del conjunto referencial de prácticas de esta investigación.

16 De acuerdo con BRASIL (2018b), de las 93 preguntas, 65 presentaban preguntas adicionales si los encuestados seleccionaban las categorías de respuesta "Adopta parcialmente", "Adopta en gran parte" o "Adopta". Estas preguntas eran opcionales y permitían al equipo del estudio evaluar la estructura de la buena práctica existente y difundir formas de implementación de las buenas prácticas sugeridas. En este caso, para recibir las puntuaciones más referentes, además de indicar la evidencia, el respondedor necesitaría responder cuestiones adicionales, que indicaría cuál es el grado de adopción, permitiendo un cotejo entre la respuesta de la cuestión, las respuestas de las cuestiones y la evidencia.

Figura 49 – Resultado para Result (capacidad en resultados organizacionales) – ANATEL

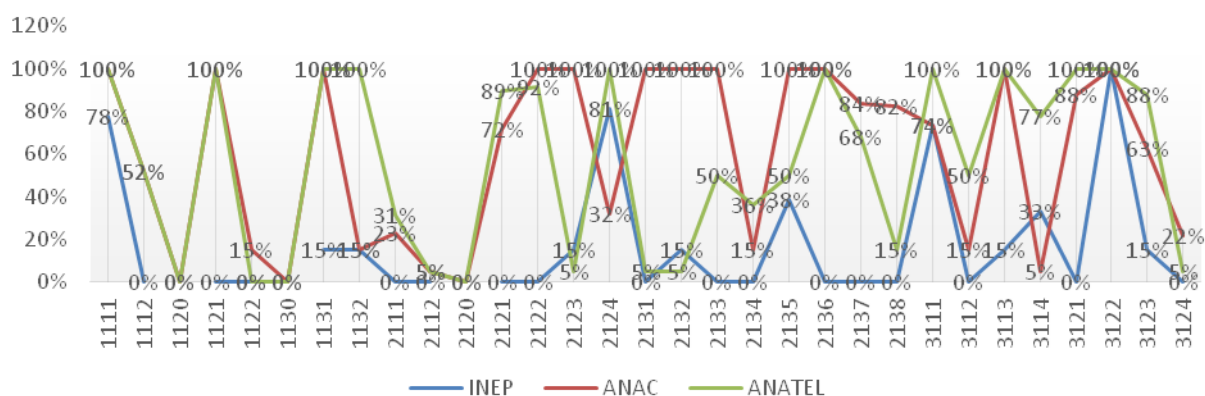


Fuente: BRASIL (2018a)

6 – COMPARATIVO ENTRE LOS TRES ESTUDIOS DE CASO

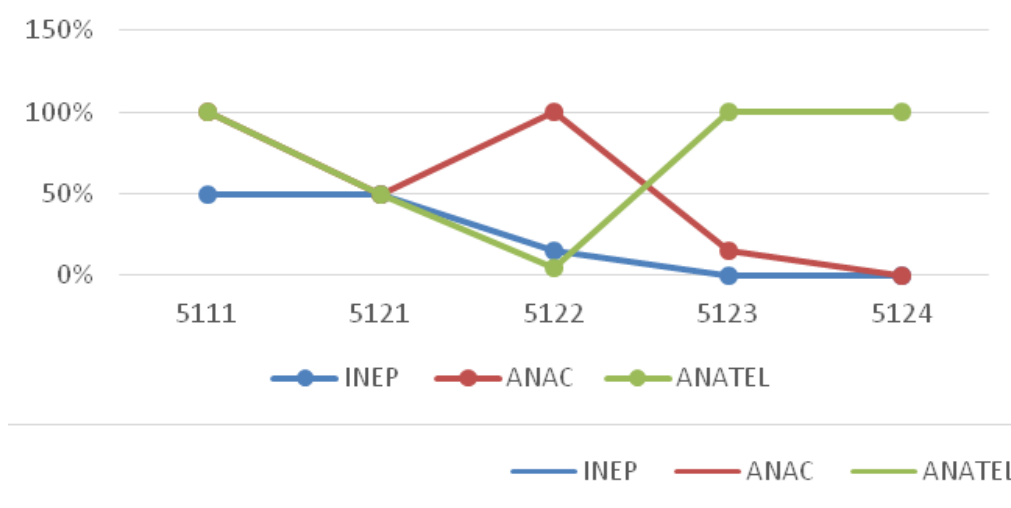
En términos generales las dos Agencias, ANAC y ANATEL se asemejan en términos de puntuación del Relevamiento del TCU, en promedio (algunos puntos altos en unas prácticas son compensados en otras puntuaciones bajas, en los dos casos). El INEP tiene una puntuación significativamente inferior en la puntuación en la gran mayoría de las prácticas.

Figura 50 – Comparativo de la autoevaluación de las instituciones analizadas - Gobernanza



Fuente: Extraídos del relevamiento (disponible en el sitio del TCU www.tcu.gov.br) y preparado por la autora

Figura 51 – Comparativo de la autoevaluación de las instituciones analizadas - Gestión por Resultados



Fuente: Extraídos del relevamiento (disponible en el sitio del TCU www.tcu.gov.br) y preparado por la autora

Si comparamos la convergencia y divergencia de las prácticas del modelo referencial con las prácticas propuestas por los grupos focales, encontramos una cierta homogeneidad entre los grupos de adherencia al modelo referencial, excepto por el grupo focal fin de la ANAC que presentó baja convergencia con las prácticas referenciales de GpR en comparación con los demás. Por lo tanto, estos resultados no permiten hacer un análisis comparativo más concluyente entre los casos estudiados, en términos de su conocimiento y adherencia a los modelos internacionales.

Tabla 55 - Convergencia y divergencia entre Prácticas de gobernanza propuestas por grupos y referencial

	INEP		ANAC		ANATEL
	GF	GF Fin	GF	GF Fin	GF
	Intermedio		Intermedio		Intermedio
Convergencia	28%	30%	22%	25%	28%
Disidencia	2,5%	10%	8%	10%	16%

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

Tabla 56 - Convergencia y divergencia entre prácticas de GpR propuestas por grupos y referencial

	INEP		ANAC		ANATEL
	GF	GF Fin	GF	GF Fin	GF
	Intermedio		Intermedio		Intermedio
Convergencia	27%	38%	30%	15%	25%
Disidencia	10%	10%	10%	10%	10%

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

- ✓ Convergencia = la cantidad (%) de prácticas de las propuestas por el grupo que hacen parte del conjunto de practicas referenciales
- ✓ Disidencia = la cantidad (%) de prácticas de las propuestas por el grupo que no hacen parte del conjunto de prácticas.

7 - CONSOLIDADO DE FACTORES LIMITANTES AL USO DE PRÁCTICAS DE GOBERNANZA Y GESTIÓN POR RESULTADOS

Se cuestionó en los seis grupos focales realizados, cuáles son los factores limitantes para el uso de buenas Prácticas de gobernanza y de gestión por resultados en su organización, en particular, y en la administración pública federal, en la percepción de ellos. Los conjuntos de factores limitantes de los grupos fueron analizados en conjunto, buscando responder a la siguiente cuestión:

¿Cuáles son los factores limitantes al uso de Prácticas de gobernanza y de gestión para resultados en el área pública?

En el análisis de las respuestas, codificación, consolidación y extracción de los datos del AtlasTI, los resultados de los factores limitantes se clasificaron de mayor a menor frecuencia, entendida como la Suma de citas y también la densidad (cantidad de grupos diferentes donde la citación aparecía). El resultado está en la Tabla 57.

Tabla 57 – Factores limitantes presentados por los grupos focales y sus frecuencias, clasificados

SEC	FACTORES LIMITANTES INFORMADOS POR LOS GRUPOS FOCALES	ESP	INEP INTER-MEDIO	INEP FIN	ANAC INTER-MEDIO	ANAC FIN	ANATEL INTER-MEDIO	SUMA	DENSIDAD
1	Burocracia y control excesivos, inflexibilizado por normas	1	1	3	4	2	3	14	6
2	Cultura de estabilidad/ comportamiento como el estereotipo del servidor público (acomodación, falta de motivación y compromiso)	1	1	3	1	1	2	9	6
3	Improvisación, visión a corto plazo, poca planificación	1	2	2	0	1	4	10	5
4	Injerencia política (en la esfera técnica)	1	1	0	2	1	1	6	5
5	Personalidad y agendas ocultas (intereses heterogéneos/ difusos)	1	1	2	1	0	1	6	5
6	Comunicación deficiente / inadecuada	1	0	1	1	1	1	5	5
7	Limitación / Insuficiencia de Recursos Humanos, Materiales, Conocimiento	1	1	1	0	1	1	5	5
8	Sistemática ineficiente de sanciones e incentivos / recompensas (por resultados, ideas, comportamientos, etc.)	1	1	0	3	1	3	9	4
9	Baja capacidad / conocimiento de coordinación / gestión	1	0	1	2	0	1	5	4
10	Cultura de gestión tradicional y no enfocada en resultados	0	1	2	1	0	1	5	4
11	Cambios constantes de los dirigentes (alto volumen)	1	1	2	0	0	1	5	4
12	Resistencia a la innovación y al cambio, apego al Status Quo	1	0	1	1	0	2	5	4
13	Falta claridad de objetivos y prioridades o son conflictivos	0	1	0	1	1	1	4	4
14	Falta de recursos financieros / presupuestarios	0	1	1	0	1	1	4	4
15	Interferencia de otros agentes (control, otros órganos, regulados, etc.)	0	0	1	1	1	1	4	4
16	Liderazgo ausente / débil / no comprometido (falta interés)	1	1	1	0	0	1	4	4
17	Proceso de contratación y cesantía inadecuado - (alto costo, dificultad en la adecuación de perfil, dificultad en el despido)	0	0	0	1	2	2	5	3
18	Alta rotación de personal	0	0	2	0	1	1	4	3
19	Baja cualificación (experiencia, conocimiento, capacitación) de la plantilla	0	1	0	0	1	2	4	3
20	Estructuras verticales y con silos aislados	1	0	1	2	0	0	4	3
21	No tiene una evaluación de rendimiento apropiada / realista	1	0	0	1	0	1	3	3

SEC	FACTORES LIMITANTES INFORMADOS POR LOS GRUPOS FOCALES	ESP	INEP INTER-MEDIO	INEP FIN	ANAC INTER-MEDIO	ANAC FIN	ANATEL INTER-MEDIO	SUMA	DENSIDAD
22	Objetivos y resultados esperados sujetos a más volatilidad	0	1	0	0	1	1	3	3
23	Falta de perspectiva de crecimiento en la carrera / función	0	0	2	1	0	0	3	2
24	Dificultad de convergencia de objetivos y metas en directorios colegiados	0	1	0	1	0	0	2	2
25	Falta de claridad de la función de las áreas	0	1	1	0	0	0	2	2
26	Falta de conciencia por la cosa pública	0	0	1	0	0	1	2	2
27	Falta de procesos definidos	0	1	0	0	0	1	2	2
28	Falta información para uso gerencia	1	0	1	0	0	0	2	2
29	Falta profesionalización en la gestión (indicados políticos, faltan criterios para elegir)	1	0	0	1	0	0	2	2
30	Jerarquía rígida y formal	0	1	0	1	0	0	2	2
31	El modelo de gestión es unificado para todo el servicio público, perjudicando la necesidad de cada órgano	0	0	1	1	0	0	2	2
32	Ausencia de una planificación estratégica institucional	0	2	0	0	0	0	2	1
33	Desvalorización del área medio y sus propuestas de políticas públicas	0	0	0	0	0	2	2	1
34	Falta de alineación de los planes y acciones sectoriales con la Planificación Estratégica	0	0	0	2	0	0	2	1
35	Gestión ineficiente	0	0	0	0	0	2	2	1
36	Amateurismo	0	0	1	0	0	0	1	1
37	Capacitación ineficiente	0	0	1	0	0	0	1	1
38	Cortes presupuestarios	0	0	0	0	0	1	1	1
39	Costo no es percibido como tan relevante por los organismos públicos	0	1	0	0	0	0	1	1
40	Definición de políticas públicas por quienes no conocen	1	0	0	0	0	0	1	1
41	Dependencia de otros órganos	0	0	1	0	0	0	1	1
42	Desmotivación de implementación de prácticas por razón de histórico anterior	0	1	0	0	0	0	1	1
43	Dimensión del país con alto volumen de demandas	0	0	1	0	0	0	1	1
44	Dictadura del precio más bajo (en las adquisiciones)	0	0	0	0	0	1	1	1
45	Diversidad de áreas de actuación, en el caso abarcativo de la educación superior	0	0	1	0	0	0	1	1
46	etnocentrismo	0	0	1	0	0	0	1	1
47	Exceso de normativas sobre el tema Gobernanza	0	1	0	0	0	0	1	1
48	Falta análisis de riesgos, llevando a falla de proyectos	0	1	0	0	0	0	1	1
49	Falta de alineación entre la estrategia de gobierno y los órganos públicos y entre los órganos.	0	0	0	1	0	0	1	1
50	Falta de autonomía del INEP	0	1	0	0	0	0	1	1
51	Falta de equilibrio entre factores políticos y técnicos en cargos de gestión - Confusión entre lo técnico y lo ideológico	0	0	1	0	0	0	1	1
52	Falta de espacio para proponer nuevas ideas y procesos de trabajo	0	0	0	1	0	0	1	1

SEC	FACTORES LIMITANTES INFORMADOS POR LOS GRUPOS FOCALES	ESP	INEP INTER-MEDIO	INEP FIN	ANAC INTER-MEDIO	ANAC FIN	ANATEL INTER-MEDIO	SUMA	DENSIDAD
53	Falta de legislación para apoyar la toma de decisiones	0	0	1	0	0	0	1	1
54	Falta de proactividad	0	0	1	0	0	0	1	1
55	Falta de transparencia	0	1	0	0	0	0	1	1
56	Falta de una dirección	0	1	0	0	0	0	1	1
57	Falta foco en los resultados y objetivos en el día a día	0	0	0	1	0	0	1	1
58	Falta preocupación con objetivos sociales, equilibrio económico y con medio ambiente	0	1	0	0	0	0	1	1
59	Los gerentes se someten a lo que no concuerdan para mantenerse en los cargos	1	0	0	0	0	0	1	1
60	Los gestores no quieren estresarse por evaluar mal a los servidores	0	0	0	0	0	1	1	1
61	inmadurez	0	0	1	0	0	0	1	1
62	Improbidad	0	0	1	0	0	0	1	1
63	Impunidad de gestores (lentitud x alto volumen de salidas - turnover)	1	0	0	0	0	0	1	1
64	Indefinición de plazos	0	0	0	0	0	1	1	1
65	Ineficiencia de las acciones de los órganos de control	0	1	0	0	0	0	1	1
66	Ineficiencia de procesos licitatorios	1	0	0	0	0	0	1	1
67	Judicialización excesiva	0	0	0	0	1	0	1	1
68	Mala distribución de los recursos humanos Metas genéricas (que nunca va a alcanzar la meta)	0	0	0	0	0	1	1	1
69	El no entendimiento de la misión, visión y valores	0	0	1	0	0	0	1	1
70	Poca atención a las normas	0	1	0	0	0	0	1	1
71	Presión intensa de la sociedad	0	0	0	0	1	0	1	1
72	Resistencia a la definición de metas	1	0	0	0	0	0	1	1
73	Resistencia y corporativismo	0	0	1	0	0	0	1	1
74	Responsabilidad difusa, definición no objetiva de responsabilidades	0	0	0	0	1	0	1	1
75	Rigidez en la gestión de RH	0	0	0	0	1	0	1	1
76									

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

Los factores limitantes fueron estratificados en un grupo que aparecía con densidad 4, en el 67% de los grupos), según la Tabla 58.

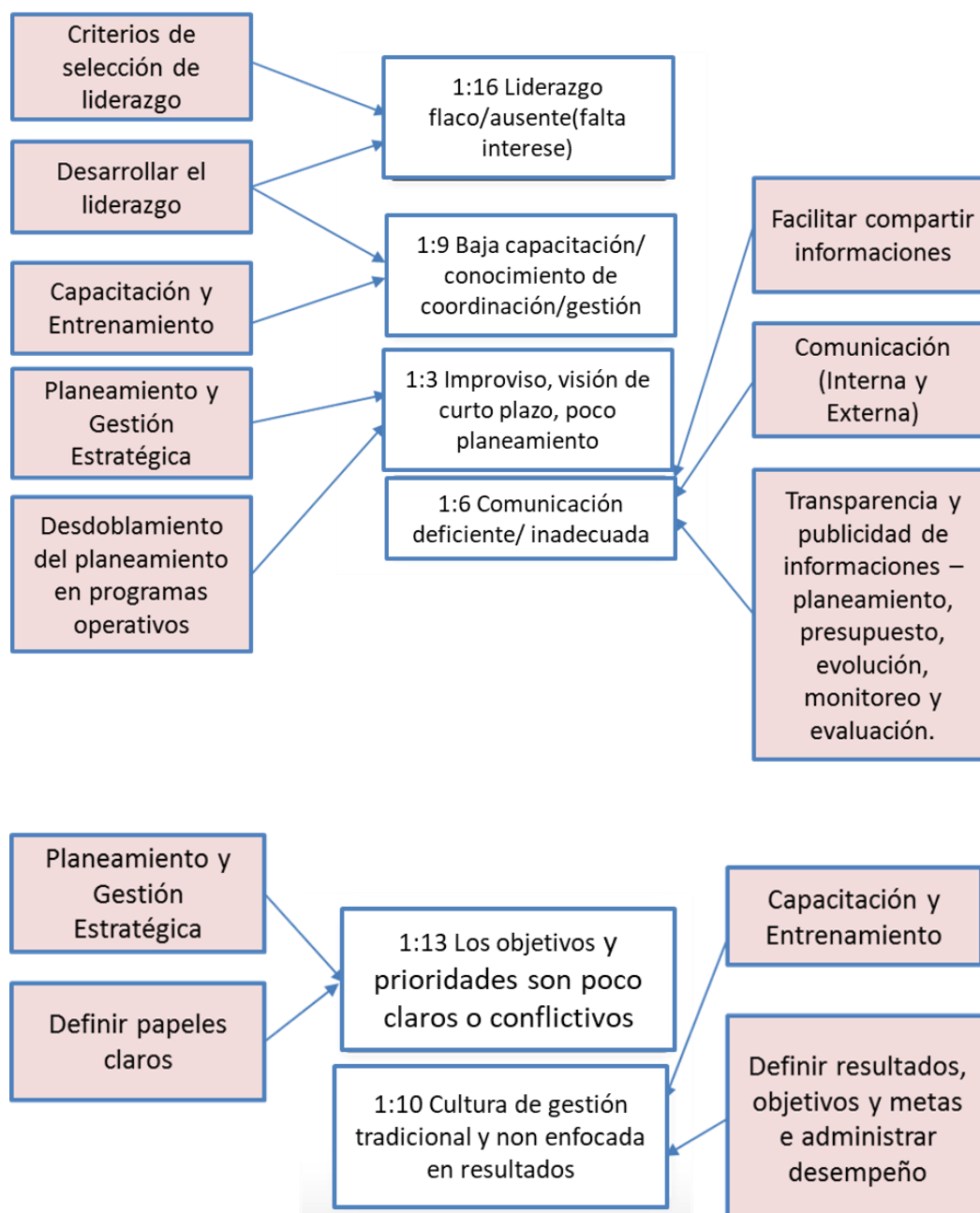
Tabla 58 –Factores limitantes indicados por cuatro o más grupos focales

SEC	FACTORES LIMITANTES INFORMADOS POR LOS GRUPOS FOCALES	ESP	INEP INTER-MEDIO	INEP FIN	ANAC INTER-MEDIO	ANAC FIN	ANATEL INTER-MEDIO	SUMA	DENSIDAD
1	Burocracia y control excesivos, inflexibilizado por normas	1	1	3	4	2	3	14	6
2	Cultura de estabilidad/ comportamiento como el estereotipo del servidor público (acomodación, falta de motivación y compromiso)	1	1	3	1	1	2	9	6
3	Improvisación, visión a corto plazo, poca planificación	1	2	2	0	1	4	10	5
4	Injerencia política (en la esfera técnica)	1	1	0	2	1	1	6	5
5	Personalidad y agendas ocultas (intereses heterogéneos/ difusos)	1	1	2	1	0	1	6	5
6	Comunicación deficiente / inadecuada	1	0	1	1	1	1	5	5
7	Limitación / Insuficiencia de Recursos Humanos, Materiales, Conocimiento	1	1	1	0	1	1	5	5
8	Sistemática ineficiente de sanciones e incentivos / recompensas (por resultados, ideas, comportamientos, etc.)	1	1	0	3	1	3	9	4
9	Baja capacidad / conocimiento de coordinación / gestión	1	0	1	2	0	1	5	4
10	Cultura de gestión tradicional y no enfocada en resultados	0	1	2	1	0	1	5	4
11	Cambios constantes de los dirigentes (alto volumen)	1	1	2	0	0	1	5	4
12	Resistencia a la innovación y al cambio, apego al Status Quo	1	0	1	1	0	2	5	4
13	Falta claridad de objetivos y prioridades o son conflictivos	0	1	0	1	1	1	4	4
14	Falta de recursos financieros / presupuestarios	0	1	1	0	1	1	4	4
15	Interferencia de otros agentes (control, otros órganos, regulados, etc.)	0	0	1	1	1	1	4	4
16	Liderazgo ausente / débil / no comprometido (falta interés)	1	1	1	0	0	1	4	4

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

Muchas de las prácticas apuntadas por los grupos o por los marcos pueden amenazar tales factores limitantes, como por ejemplo, criterios para la selección de liderazgo (alta administración), desarrollo, Capacitación y Entrenamiento del liderazgo puede amenazar los problemas de falta de liderazgo (no efectividad, bajo interés de acuerdo con la Figura 52.

Figura 52 - Ejemplos de actuación mitigatoria en factores limitantes



Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Otros factores limitantes son consecuencia de un sistema de prácticas o tradición externas a los órganos, como es el caso de la injerencia política en cuestiones técnicas, por ejemplo. El fenómeno ocurre, principalmente, por la indicación política para

ocupación de posiciones de liderazgo en la Administración Pública, sin el conocimiento técnico.

Otro ejemplo es la sistemática ineficiente de sanciones e incentivos / recompensas. Ya existen los dispositivos legales y normativos para que sean evaluados los servidores, pero existe una complacencia de evaluación.

Otras son consecuencia de valores arraigados y cultura de la administración pública, como es el caso del cultivo de estabilidad y comportamiento de acuerdo al estereotipo del servidor público (acomodación y falta de motivación y compromiso reportado). La estabilidad tiene la intención del mantenimiento y continuidad de las operaciones, permitiendo la continuidad del cuerpo técnico en los cambios de liderazgo electivos. Sin embargo, presenta la externalidad negativa de proporcionar alojamiento.

Todos los conjuntos de Prácticas de gobernanza de los frameworks y de los grupos focales fueron consolidados y clasificados por la densidad total (en cuantos diferentes frameworks o grupos focales la práctica aparece) y por la SUMA total de citas (cuántos elementos de contexto extraídos directamente de los frameworks o de las citas de los grupos focales), según la Tabla 59. De la misma forma, se hizo con todos conjuntos de prácticas de gestión por resultados, según la Tabla 60. No hay unanimidad en los conceptos de gobernanza y de gestión por resultados.

De la misma forma, el entendimiento de las prácticas que materializan dichos conceptos también posee baja convergencia. Adicionalmente, hay una superposición de prácticas consideradas como gobernanza y de prácticas consideradas como gestión por resultados en los frameworks y grupos analizados. A pesar de la literatura contextualizar y destacar muy claramente lo que es gobernanza, cuáles de sus principios y directrices, algunos frameworks / modelos encuestados no hacen bien la distinción cuando materializa prácticas. De la misma forma, la gestión por resultados adentra en prácticas que son, de acuerdo con la literatura, más afectos al universo de gobierno corporativo.

Tabla 59 - PRÁCTICAS DE GOBERNANZA CLASIFICADAS POR DENSIDAD TOTAL E TOTAL DE CITAS (SUMA TOTAL)

SEC	PRÁCTICAS DE GOBERNANZA	FRAME- WORKS		GF Esp	GF Inep Inter medio	GF Inep Fin	GF ANAC Interm e dio	GF ANAC Fin	GF Anatel	SUMA Citas	Densi- dad en los GF	Densi- dad total
		C	D	C	C	C	C	C	C			
1	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados	6	4	2	2	1	2	1	5	19	6	10
2	Comprometimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.)	8	4	3	0	1	1	1	1	15	5	9
3	Gestión de Riesgos	6	4	1	1	0	1	1	1	11	5	9
4	Planificación y gestión estratégica	4	2	1	1	1	2	1	1	11	6	8
5	Prácticas de transparencia	4	2	1	1	1	1	1	2	11	6	8
6	Accountability (responsabilización)	5	4	2	1	1	0	0	0	9	3	7
7	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	3	1	0	1	1	1	0	2	8	4	5
8	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	4	3	2	0	0	0	1	0	7	2	5
9	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	2	2	1	0	1	1	0	0	5	3	5
10	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	8	3	2	0	0	0	0	0	10	1	4
11	Facilitar el intercambio de informaciones	1	1	0	0	1	3	1	0	6	3	4
12	Definir papeles claros	2	2	0	0	0	1	2	0	5	2	4
13	Compliance (cumplimiento de leyes y normas) – Conformidad	2	2	0	1	1	0	0	0	4	2	4

34	Definir el modelo de gestión y administrar el desempeño de TI	2	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1
35	Promover el desempeño y la responsabilidad entre organizaciones	2	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1
36	Adoptar la innovación y la adaptación	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
37	Comunicación (Interna, externa, vertical, horizontal, diagonal)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
38	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
39	Definir comités (para necesidades específicas)	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
40	Definir directrices de priorización (acciones, proyectos)	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
41	Definir directrices de uso de Gestión de Proyectos y de gestión por procesos	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
42	Velar por el comportamiento ético	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
43	Definir objetivos institucionales (definición clara de objetivos a ser alcanzados)	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
44	Dar publicidad y transparencia (interna y externa, de directrices, acciones, resultados)	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
45	Fomentar cultura de gobernanza y gestión para resultados	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1
46	Formar asociaciones fuera del gobierno	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
47	Garantizar armonía, buena relación entre colaboradores y buen clima organizacional	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
48	Gestión del clima organizacional	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1

49	Gestión de demandas	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
50	Implantar mecanismos de alineación de la estrategia y acciones	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
51	Institucionalizar la estructura matricial	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
52	Patrocinio de instancia superior (patrocinadores)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
53	Política de retroalimentación (feedback, para los servidores)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
54	Promover equidad	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1
55	Realizar la gestión por competencias	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1
56	Realizar la rendición de cuentas de los recursos disponibles	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
57	Tener reglas bien definidas – reglamentación institucional	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
58	Estar sujeto a evaluación independiente	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1
59	Supervisión de entidades descentralizadas	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
60	Tempestividad	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
61	Tener integración organizacional y alineación entre las áreas	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Tabla 60 - PRÁCTICAS DE GpR CONSOLIDADAS GENERAL CLASIFICADAS POR DENSIDAD TOTAL Y POR TOTAL DE CITAS (SUMA TOTAL)

SEC	PRÁCTICAS DE GpR	FRAME- WORKS		GF Esp	GF INEP Inter medio	GF INEP Fin	GF ANAC Inter medio	GF ANAC Fin	GF Anatel Inter medio	Total Cit.	Dens. en los GF	Densi- dad Total
		C	D									
1	Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	16	4	0	2	1	2	2	1	24	5	9
2	Definición de Resultados y metas deseadas (e indicadores)	6	4	2	3	3	1	0	4	19	5	9
3	Gestión del presupuesto y finanzas	13	3	0	0	0	0	1	0	14	1	4
4	Desdoblamiento de la planificación en programas operativos	4	2	1	1	1	2	1	1	11	6	8
5	Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	10	2	0	0	1	0	0	0	11	1	3
6	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	8	4	1	1	0	0	0	0	10	2	6
7	Sistemática de Incentivos y Sanciones	6	2	0	1	0	1	1	1	10	4	6
8	Transparencia y publicidad de información - planificación, presupuesto, evolución, liderazgo, monitoreo y evaluación	4	2	2	0	1	0	0	2	9	4	6
9	Comunicación interna	3	1	3	0	0	2	0	1	9	3	4
10	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	3	3	1	0	2	0	1	1	8	3	6
11	Capacitación y Entrenamiento	3	1	0	1	1	1	1	1	8	5	6
12	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	6	3	0	1	0	1	0	0	8	2	5
13	Gestión de lecciones aprendidas y del conocimiento	6	2	1	0	1	0	0	0	8	2	4
14	Efectividad del liderazgo	8	1	0	0	0	0	0	0	8	0	1

36	Planificación del País/Sectores a largo plazo	3	1	0	0	0	0	0	0	3	0	1
37	Responsabilidad de monitorear y evaluar (comité)	3	1	0	0	0	0	0	0	3	0	1
38	Contractualización y pactación de los resultados	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	2
39	Gestión de desempeño de individuos y equipos	1	1	0	0	0	0	0	1	2	1	2
40	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1	2
41	Realizar priorización de actividades y acciones (de acuerdo con directrices)	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	2
47	Sistematizar procedimientos	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2	2
48	Alineación entre tareas y capacidades individuales	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
49	Alinear estrategia con procesos internos	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
50	Actuación socio ambiental	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
51	Avaliar ROI	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1
52	Comunicar, valorar y resaltar los resultados alcanzados (alcanzando las metas o no)	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
53	Criterios para contratación, despido, promociones y transferencias	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
54	Realizar la gestión por competencias	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1
55	Empoderamiento (empowerment)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
56	Hacer benchmarking con otras instituciones	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
57	Hacer investigación y desarrollo con foco en innovación y tecnología	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
58	Formulación de políticas y estrategias	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
59	Gestión del tiempo/plazos	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
60	Incentivar competitividad interna em casos específicos	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1

61	Institución de comités de decisión para la asignación de recursos	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1
62	Profesionalizar el cuerpo de servidores públicos	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1
63	Proporcionar Transparencia	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1
64	Reducir la burocracia	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
65	Tener equipo con conocimiento del negocio	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1
66	Tener política de Exclusión eficiente (despido, exoneración)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
67	Trabajar cultura organizacional	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1
68	Uso efectivo de sistemas/procesos/mecanismos sistemáticos y formales (institucionalización)	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Para el análisis del grupo de prácticas más relevantes (más citadas x más presentes en más grupos y marcos) se excluyeron las prácticas que aparecen en un único marco o grupo focal (densidad = 1). Además, buscando las similitudes entre prácticas citadas en los dos grupos (superposición), fueron consolidadas, según la Tabla 61. El resultado presenta un grupo integrado de Prácticas de gobernanza y gestión por resultados resultante de la investigación.

Por último, las prácticas fueron categorizadas y resultó en un conjunto integrado de Prácticas de gobernanza y de gestión por resultados, de acuerdo con la Tabla 62.

Tabla 61 – Consolidación e integración de Prácticas de gobernanza e de GpR

SEC	Prácticas (Gobernanza y GpR)	Gobernanza		GpR		Total de Citas	Densidad Total
		Total	Densidad	Total	Densidad		
1	Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con un enfoque en los resultados (e indicadores)	18	10	19	9	37	19
2	Comprometimiento (y compromiso), compromiso y gestión de partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, institucionales, etc.) + Identificación y análisis de Stakeholders + Participación (implicación) de los Stakeholders	16	10	11	6	27	16
3	Tener prácticas de monitoreo + Sistemática / procesos / procedimientos de monitoreo y evaluación	3	3	20	7	23	10
4	Prácticas de transparencia	11	8	11	6	22	14
5	Desdoblamiento de la planificación estratégica en programas operativos programas operativos + Alineamiento Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto	0	0	22	11	22	11
6	Gestión del presupuesto y finanzas (fuerte, efectivo)	4	4	14	4	18	8
7	Planificación y gestión estratégica	11	8	6	5	17	13
8	Gestión de Riesgos	11	9	5	4	16	13

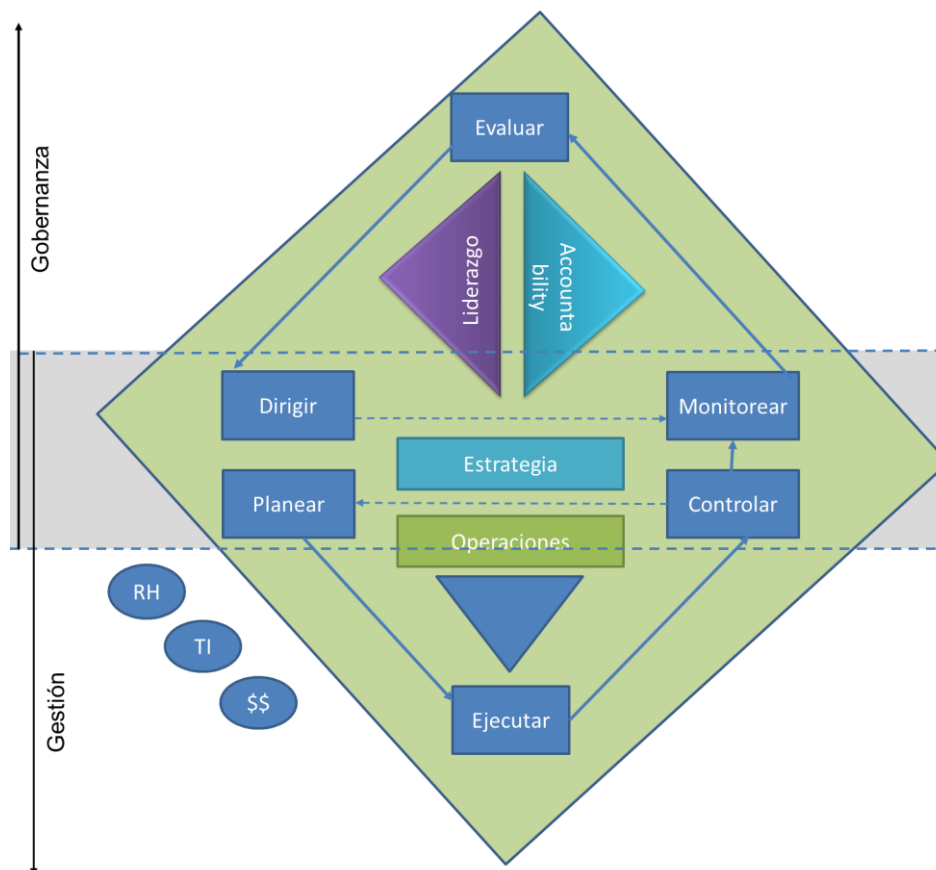
9	Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño	8	5	6	5	14	10
10	Optimizar los resultados (outcomes) deseados + foco, Consensuar y pactar indicadores, metas y resultados	4	4	8	7	12	11
11	Accountability (responsabilización)	9	7	3	2	12	9
12	Gestión del conocimiento y aprendizaje (y lecciones aprendidas)	4	4	8	4	12	8
13	Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles	6	4	5	4	11	8
14	Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza	11	5	0	0	11	5
15	Desarrollar capacidades de individuos + Capacitación y Entrenamiento	2	2	8	6	10	8
16	Sistemática de Incentivos y Sanciones	0	0	10	6	10	6
17	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	0	0	10	6	10	6
18	Definir papeles claros	6	5	3	3	9	8
19	Definir código de ética y actuar de acuerdo (board)	8	6	0	0	8	6
20	Gestión de programas y proyectos	4	3	4	3	8	6
21	Gestión de la calidad de los bienes y servicios	0	0	8	5	8	5
22	Desarrollar liderazgo	8	4	0	0	8	4
23	Comunicación interna	0	0	8	3	8	3
24	Definir el modelo de gestión y gestionar el desempeño de TI + Gestión de la información	7	6	0	0	7	6

25	Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados	0	0	7	6	7	6
26	Facilitar el intercambio de informaciones	7	5	0	0	7	5
27	Desarrollar capacidades de la organización + Disponibilidad de capacidad y recursos	3	3	4	2	7	5
28	Planificación participativa	0	0	7	3	7	3
29	Buenas prácticas en la toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)	6	6	0	0	6	6
30	Planificación de revisiones y de evaluación de programas	3	3	3	3	6	6
31	Auditoría Interna (con buenas prácticas)	6	3			6	3
32	Control interno (robusto) + Control Interno/Externo y Auditoría (externa) (no interna)	2	2	4	1	6	3
33	Evaluación de desempeño de la alta administración	4	4	0	0	4	4
34	Compliance (cumplimiento de leyes y normas) (conformidad)	4	4	0	0	4	4
35	Criterios de selección de liderazgo (alta administración)	4	4	0	0	4	4
36	Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)	4	4	0	0	4	4
37	Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño	4	3	0	0	4	3
38	Cartera de bienes y servicios	0	0	4	2	4	2
39	Buenas prácticas de generación de informes	3	3	0	0	3	3

40	Gestión de Conflicto de intereses	3	3	0	0	3	3
41	Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño	3	2	0	0	3	2
42	Promover el desempeño y la responsabilización entre organizaciones	3	2	0	0	3	2
43	Análisis del ambiente Externo (político, jurídico, mercado) e interno	0	0	3	2	3	2
44	Búsqueda de Satisfacción de los clientes-ciudadanos	0	0	3	2	3	2
45	Diseño de programa -proyecto basado en análisis de problemas	0	0	3	2	3	2
46	Adoptar la innovación y la adaptación	2	2	0	0	2	2
47	Formar asociaciones fuera del gobierno	2	2	0	0	2	2
48	El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros	2	2	0	0	2	2
49	Estar sujeto a evaluación independiente	2	2	0	0	2	2
50	Supervisión de entidades descentralizadas	2	2	0	0	2	2
51	Sistematizar procedimientos	0	0	2	2	2	2
52	Realizar la gestión por competencias	0	0	2	2	2	2
53	Realizar priorización de actividades y acciones (de acuerdo con directrices)	0	0	2	2	2	2
54	Gestión de desempeño de individuos y equipos	0	0	2	2	2	2

Fuente: elaborado por la autora según los datos de la investigación

Figura 53 – Modelo de Distribución de los temas del Relevamiento del TCU.



Fonte: Brasil (2018b) – adaptado por la autora

El Apéndice A aclara que a partir de 2017 el TCU pasó a usar un único instrumento de relevamiento integrado de Gobernanza (liderazgo, accountability y estrategia) y gestión de RH, TI, Contrataciones y Resultados. Las prácticas se agrupan según el modelo presentado en la figura 53.

Sin embargo, debe advertirse que, aunque el diseño indica resultados, en realidad el modelo TCU aborda solo 5 prácticas como resultados, restringidas a la cartera de bienes y servicios y la calidad de los servicios. No presente estudio y sus resultados, muchas otras prácticas se incluirán en el resultado.

La figura registra el entendimiento de que hay una superposición entre prácticas que serían Gobernanza y de gestión, lo que también quedaba identificado en la presente investigación. Para fines de adecuación al ambiente brasileño, las prácticas consolidadas e integradas resultantes de esta investigación, y presentadas en la Tabla 61, fueron distribuidas en categorías adherentes al TCU relativas a Gobernanza y Resultados. Otras

categorías fueron aportadas basadas en literatura, modelos o frameworks, cuando no encajaban apropiadamente. El resultado está en la Tabla 62.

Tabla 62– Conjunto integrado de Prácticas de gobernanza y Gestión de Resultados según resultados de la investigación, categorizados

Dimensión	Categoría	Prácticas según el conjunto consolidado
Gobernanza	Estrategia	1 – Definir resultados, objetivos y metas y gestionar el desempeño con enfoque en los resultados (e indicadores)
		5 - Desdoblar la planificación estratégica en programas operativos + Alinear Programa de Gobierno, Plan y Programas con el Presupuesto
		7 – Planificación y gestión estrategia
		36-Definir beneficios sostenibles (económicos, sociales y ambientales)
		43- Hacer análisis del ambiente externo (político, jurídico, mercado) e interno
	Liderazgo	22 - Desarrollar liderazgo
		48 - Tener El Consejo (board) equilibrado en cantidad de tipos de miembros
		18 - Definir papeles claros
		27 - Desarrollar capacidades de la organización y tornarla disponible de capacidad y recursos
		29 – Tener buenas prácticas de toma de decisiones (segregación y uso de informaciones)
		33 - Evaluación de desempeño de la alta administración
		35 – Tener Criterios de selección de liderazgo (alta administración)
		40- Gestión de Conflicto de intereses
	Accountability	4 -Tener Prácticas de transparencia
		11 -Promover Prácticas de Accountability (responsabilización)
		19 - Definir código de ética y actuar de acuerdo (consejo director, board)
		31 - Tener Auditoría Interna (con buenas prácticas)
		32- Desarrollar Control interno robusto+ auditoría/control externos
		34 - Compliance (cumplimiento de leyes y normas) (conformidad)
	Gestión de los stakeholders	2 – Identificación, análisis, gestión, comprometimiento y compromiso de las partes interesadas (stakeholders)
		28 - Planificación participativa
		47 - Formar asociaciones fuera del gobierno
		42 – Promover el desempeño y la responsabilización entre organizaciones
		50- Supervisión de entidades descentralizadas
	Gestión de Riesgos	8 - Gestión de Riesgos
	Directrices de actuación	14- Definir y revisar prácticas, desempeño y estructuras de gobernanza
24 - Definir el modelo de gestión y gestionar desempeño de TI y de informaciones		
37 - Definir modelo de gestión de personas y administrar el desempeño		
41 - Definir modelo de gestión de contrataciones y administrar desempeño		

Gestión para resultados	Comunicación	23- Tener Comunicación interna (intensa, apropiada)
		26 - Facilitar el intercambio de informaciones
		39 - Tener buenas prácticas de generación de informes
	Gestión de Pessoas	12 - Gestión del conocimiento y aprendizaje (y lecciones aprendidas)
		15 – Desarrollar capacidades de individuos; Capacitación y Entrenamiento
		16- Implementar sistemáticas de incentivos y sanciones
		52 - Realizar la gestión por competencias
		54 - Proporcionar gestión de desempeño de individuos y equipos
	Monitoreo y Evaluación	3 – Tener procesos, sistemática, prácticas y procedimientos de monitoreo y evaluación
		17 - Implantar sistemas (informatizados) de monitoreo y evaluación
	Programas y Proyectos	20 - Realizar Gestión de programas y proyectos
		30 - Planificar revisiones y evaluaciones de programas e proyectos
		45- Diseñar programas/proyectos basado en análisis de problemas
		46 – Adoptar la innovación y la adaptación
		49 – Estar sujeto a evaluaciones independientes
		53 - Realizar priorización de actividades y acciones (de acuerdo con directrices)
	Gestión de Procesos	9 - Gestión de Procesos - modelo, mapeo y desempeño
		13 - Alineación de objetivos y metas y recursos disponibles
		51 - Sistematizar procedimientos
	Gestión de bienes y servicios	21 - Gestión de la calidad de los bienes y servicios
		38 - Liberar Cartera de bienes y servicios
		44 – Implementar acciones de búsqueda de satisfacción de los clientes-ciudadanos
	Gestión de resultados	10 - Optimizar los resultados (outcomes) deseados y tener foco en los resultados, Consensuar y pactar indicadores, metas y resultados
Gestã o por Resultados 25 – Análisis e Incorporación de retroalimentación de los resultados		
Gestión presupuestaria y financiera	6 – Realizar Gestión del presupuesto y finanzas fuerte	

Fuente: elaborado por la autora según datos de la investigación

8 – CONSIDERACIONES FINALES

Partiendo del supuesto de que la Gobernanza corporativa para ser plena la institución necesita de prácticas conducentes de la gestión que corroboren con la Gobernanza, y particularmente partiendo del supuesto de que la gestión para resultados se adecua como una opción de gestión compatible con Gobernanza, como se indica en las definiciones de autores, esa investigación tuvo como objetivo entender cuáles son las prácticas que materializan la Gobernanza corporativa para el sector público y la gestión para resultados en el ámbito internacional y nacional (modelos y frameworks).

Adicionalmente, la investigación buscó entender la percepción de dichas prácticas en el contexto brasileño junto a los grupos focales (uno formado por especialistas en gestión pública y 5 formados por grupos focales de tres estudios de caso). Los estudios de caso sirvieron para un buceo en la implementación o no de esas prácticas, tanto en la percepción de los grupos focales como en la búsqueda de indicios que indiquen su real implementación.

Por último, la investigación buscó entender cuáles son los factores limitantes de uso de dichas prácticas en el contexto de la administración pública federal, de acuerdo con la percepción de los grupos estudiados. Como resultado, la investigación trajo un conjunto de prácticas integradas de Gobernanza corporativa y de gestión por resultados adecuado al sector público en la visión de los frameworks analizados y en la percepción de los participantes de los relevamientos de datos.

Las prácticas fueron clasificadas en las más citadas y más presentes en más grupos y frameworks, de forma a llegar a 54 (cincuenta y cuatro) Prácticas de gobernanza y de gestión por resultados. Las hipótesis exploratorias (o premisas motivadoras) de esta investigación fueron respondidas de forma cualitativa, de acuerdo con lo siguiente: Se observó que no hay consistencia de entendimiento de prácticas entre los modelos y códigos / frameworks internacionales y nacionales. Sin embargo, la investigación proporcionó un entendimiento de las prácticas más relevantes en el sentido de tener mayor frecuencia (cantidad y densidad), siendo una especie de "core" o espina dorsal de prácticas.

Se analizó que las entidades analizadas no atienden plenamente la demanda de Gobernanza y de gestión por resultados, de acuerdo con lo que las prácticas nacionales e internacionales predicen. También no atienden a lo que los grupos focales perciben

como prácticas relevantes. El Relevamiento del TCU ayudó en el trabajo de validación de estos análisis.

Hay diferencias entre las tres instituciones investigadas. La Anac se destacó entre las tres, pero con grado de implementación próximo al de Anatel. El Inep presenta un grado de implementación de prácticas muy bajo, si se compara con las demás investigadas, de la misma forma que presentan una implementación baja en relación a las prácticas predicadas por el TCU.

Sin embargo, cabe resaltar que el Relevamiento del TCU trae algunas lagunas de actividades que fueron consideradas muy relevantes en el presente estudio, tales como uso de indicadores, desdoblamiento del Planeamiento Estratégico en programas, proyectos y acciones alineados, uso intenso de monitoreo y evaluación y Gestión del presupuesto y finanzas fuerte.

La investigación también confirmó que existen factores limitantes que deben ser tratados y mitigados para el éxito en la implementación de prácticas en el gobierno federal brasileño, en la percepción de los grupos encuestados. Esos factores también fueron clasificados por relevancia (citas y densidad). Además de adoptar Prácticas de gobernanza y gestión, los órganos deben cuidar de los factores limitantes, en especial los dieciséis más relevantes (con mayor suma y densidad).

Los resultados discutidos a lo largo de la investigación deben tener en cuenta algunas limitaciones. Una de ellas se refiere a la imposibilidad de generalizar los resultados a otras instituciones, ya que se trata de tres estudios de caso y, por lo tanto, las situaciones identificadas pueden no ser del contexto de otras organizaciones, aunque sean indicativas para el estudio en el mismo tema Gobernanza y Gestión para resultados (Yin, 2001).

Este estudio recomienda la realización de investigaciones empíricas a través de la aplicación del consolidado integrado de Prácticas de gobernanza y gestión para resultados en otros órganos, junto con la mitigación de factores limitantes indicados, para análisis de su pertinencia y validez, así como para el aporte de mejoras.

BIBLIOGRAFÍA

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ALBANO, Sergio. *Metodología de la investigación en Administración*. Rosário, Argentina: Unesco, 2000.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. Brasília-DF: Editora Gestão Pública, 2013.

ALDRIDGE, Rod; STOKER, Gerry. *Advancing a new public service ethos – New Local Government Network – NLGN*. United Kingdom, 2002.

ARAÚJO, Priscila Gomes; PEREIRA, José Roberto. *Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Universidade Federal de Lavras, set./out. 2012.

ARISTIGUETA, Maria P. *Managing for Results in State Government*. USA: Quorum Books, 1999.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (ASSECOR). *Subsídios para o debate sobre mobilidade no sistema de planejamento e de orçamento federal*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, v. 5, n. 1, 2015.

AUSTRALIA – Australian National Audit Office – ANAO . *Public Sector Governance: Strengthening performance through good governance – Better practice guide* . Commonwealth of Australia, 2014

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBOUR, Rosaline. *Grupos focais*. Porto Alegre: Artmed, 2009. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo em ciências sociais*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho Guareski. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BECHELAINÉ, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César; NEVES, Camila Barbosa. Modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à

luz da experiência do Programa Estado para Resultados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, out./nov. 2012.

BEHN, Robert D. The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, v. 55, n. 4, 1995.

BERCOVICI, G. Estado, planejamento e direito público contemporâneo In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (Org.). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Modelos de gestão em organizações públicas – teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: EducS, 2011.

BIASON, Rita de Cássia (Org.). *Temas de corrupção política*. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção (CEPC); UNESP; Balão Editorial, 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO (BID). Sistema de Evaluación PRODEV (SEP). *Gobiernos Subnacionales*. BID, 2016.

BILHIM, João Abreu de Faria. Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 84, Lisboa, Portugal: Centro de Administração e Políticas Públicas, ISCSP-UL, 2017.

BLAIR, M. M. *Ownership and control: re-thinking corporate governance for the twenty-first century*. Washington: Brookings Institution, 1995.

BOMFIM, Leny A. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 19, 2009.

BOVAIRD, Tony; LOFFLER, Elke. *Public Management and governance*. 2nd edition. Oxon, Reino Unido: Abingdon, 2009.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: maio 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Indicadores de Programas: Guia metodológico*. Brasília-DF, 2010a.

_____. _____. _____. *Orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Brasília-DF, 2012.

_____. _____. _____. *Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília-DF, 2011.

_____. _____. Secretaria do Orçamento Federal (SOF). *Manual Técnico do Orçamento Federal (MTO) – Edição 2015*. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br>. Acesso em: maio de 2018.

_____. _____. _____. *Manual Técnico do Orçamento Federal (MTO)* – Edição 2016. Brasília-DF, 2016c. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br>. Acesso em: maio de 2018.

_____. _____. _____. *Manual Técnico do Orçamento Federal (MTO)* – Edição 2017. Brasília-DF, 2017. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br>. Acesso em: maio de 2018.

_____. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília-DF, 1995.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG). *Levantamento integrado de governança organizacional pública – ciclo 2017*. Brasília, DF – 2017 Questionário aplicado. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/resultados.htm>>. Acesso em: maio 2018.

_____. _____. *Levantamento integrado de governança organizacional pública*. Abril, 2018a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=FF80808162B159D10162FC8217993247> - Acesso em: maio 2018.

_____. _____. *Relatório Técnico Detalhado de Levantamento – TC.017.245/2017-6*-Abril, 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162E39DB9C50879> . Acesso em: maio 2018.

_____. _____. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília-DF: TCU, 2010b.

_____. _____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Referencial básico de governança* – aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília-DF, 2014.

_____. _____. *Referencial de combate à fraude e à corrupção* – aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília-DF, 2016b.

_____. _____. *Relatório de levantamento* – comparação de boas práticas orçamentárias estabelecidas por instituições internacionais, com as práticas adotadas pela administração pública federal brasileira – TC 033.142/2015-7. Brasília-DF, 2016a.

CADBURY REPORT. *The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd*. London,UK: The Financial Aspects of Corporate Governance, 1992.

CANADA. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons* – Office of the Auditor General of Canada – Ottawa, Canada – 2002

CANADA. *Results-based Management Policy Statement* – Performance Management Division, Strategic Policy and Performance Branch. Canadian International Development Agency, 2008.

_____. *Results-Based Management for International Assistance Programming at Global Affairs Canada: A How-to Guide*. Second Edition, 2016.

CANDEAS, Alessandro. Há um pensamento estratégico para o Brasil? *RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 207-234, 2014.

CARDOSO, José Celso; ROCHA, Anderson; NAVARRO, Cláudio; SANTOS, Eugênio - Capítulo 4 – A estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015 / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015a.

CARDOSO, José Celso; ROCHA, Anderson; NAVARRO, Cláudio; SANTOS, Eugênio - Capítulo 5 – PPA, LDO e LOA: Disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015b.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. *Gestão pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CARTER, Neil; KLEIN, Rudolf; DAY, Patricia. *How organizations measure Success – The use of performance indicators in Government*. Routledge: New York, 1993.

CARVALHO, Antonio Gledson. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 19-32, jul./set. 2002.

CHAGAS, José Ferreira. *Governança corporativa: aplicabilidade do conceito, dos princípios e indicadores à gestão de pequenas e médias organizações*. 2007. Disponível em: <<http://eco.unne.edu.ar/contabilidad/costos/>>. Acesso em: mar. 2017.

CHAVES, Renato Santos. *Auditoria e controladoria no setor público: fortalecimento dos controles internos*. Curitiba: Juruá, 2009.

CICONELO, A. *A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil – From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: maio 2018.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972. Disponível em: <<https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/CohenMarchOlsen1972.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

COMPARATO, F. K. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COUTO, L. F. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 4, n. 2, p. 120-131, 2014.

CUTLER, Tony; WAINE, Barbara. *Managing the Welfare State*. Text and Sourcebook, Berg, Oxford, 1997.

DEMB, Ada; NEUBAUER, Friedrich. *The Corporate Board*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

DETOMASI, David. *The Multinational Corporation and Global Governance: Modelling Global Public Policy Networks*. *Journal of Business Ethics*, 2006.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isoformismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro: FGV, v. 45, n. 2, abr./jun. 2005.

DINSMORE, Paul C.; RIBEIRO, Pedro C. Corporate Governance and Strategic Projects. *PM World Today*, v. 9, n. 4, April 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DRUCKER, Peter. *The Practice of Management*. New York, NY (USA), Harper Business Publishers, Inc., 1954.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

Edwards, Meredith et al. *Public Sector Governance in Australia*. Australia National University Press, 2012.

EGLER, P. C. G. Há um pensamento estratégico para o Brasil? *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 5, n. 1, 2015.

FERN, Edward F. *Advanced Focus Group Research*. California, USA: Thousand Oaks, SAGE Publications, Inc., 2001.

FIGUEIREDO JR., Wagner Primo; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá. *Consultoria de orçamento e fiscalização financeira*. Brasília: Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle. Senado Federal, Nota Conjunta 09/2011.

FONSECA, Fernando. Estado, planejamento e gestão pública no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento de Políticas Públicas*, Brasília:

IPEA, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

GARCIA LOPEZ, Roberto; MORENO, Maurício Garcia. *Managing for Development Results: Progress and Challenges in Latin America and the Caribbean* – Interamerican Development Bank, 2011.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006. (Coletânea, v. 1 e 2).

GIBBS, Graham. *Análise de dados qualitativos*. Tradução de Roberto Cataldo Costa; consultoria, supervisão e revisão técnica Lori de Viali. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, Anielson B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais – paradigmas, estratégias e métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GOSS, Sue. *Making local governance work*. London: Macmillan, 2001.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2007.

HILMER, Frederick G. The Governance Agenda: A Practitioner's Perspective. *Corporate Governance: An International Review*, v. 1, 1993.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

HOLANDA, Marcos Costa (Org.). *Ceará: a prática de uma gestão por resultados*. Fortaleza: IPECE, 2006.

HOOD, Christopher. A Public Management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, Royal Institute of Public Administration, Spring, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Public Finance and Accountancy (CIPFA). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. New York: IFAC, 2014.

JACOBY, M. *The Embedded Corporation: Corporate Governance and Employee Relations in Japan and the United States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005.

JESOVER, Fianna e KIRKPATRICK, Grant – The revised OECD principles of corporate governance and their relevance on non-OECD countries - Corporate Governance: An International Review - Volume 13, Issue 2 March 2005.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Org.). *Gestão pública: planejamento, processos, sistema de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

KANUFRE, Rosana Aparecida Martinez; REZENDE, Denis Alcides. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. *Rev. Adm.*, São Paulo, v. 47, n. 4, 2012.

KAPLAN, Robert; NORTAN, David. *A estratégia em ação – Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____; _____. *A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____; _____. *Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KAUFMANN, Jorge; SANGINÉS, Mario; MORENO, Mauricio Garcia (Org.). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015.

KETELAAR, A.; MANNING, N.; TURKISH, Edouard. *Performanece based arrangements for sênior civil servants – OECD experiences – OECD Governance working Paper*. Paris, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/38990099.pdf>>. Acesso em: mar. 2017.

KIND, Luciana. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, 2004.

KINGDON, John, W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Boston: Little Brown, 1984.

KLAKEGG, Ole Jonny; WILLIAMS, Terry; MAGNUSSEN, Ole Morten. *Governance frameworks for public project development and Estimation – Project Management Journal*. By Klakegg, Ole Jonny. Project Management Institute (PMI), 2009.

KRUEGER, Richard A. *Focus Groups: a practical guide for applied research*. 2nd ed. California, USA: Thousand Oaks, SAGE Publications Inc., 1994.

LEMOS, Carolina Siqueira. *Gestão pública orientada a resultados: avaliação do caso de Minas Gerais*. 2009. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2009.

LEEuw, F. L.; SONNICHSEN, R. C. Introduction: evaluation and organizational learning: International perspectives. In: LEEuw, F. L.; RIST, R. C.; SONNICHSEN, R. C. (Ed.). *Can Governments Learn?* London: Transaction Publishers, 1994.

LIMA, Teresa C. A. *A institucionalização das práticas de responsabilidade social: um estudo de caso na Companhia de Água e Esgoto do Ceará*. 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

MACHADO, Nelson et al. (Org.). *GBRSP – Gestão Baseada em Resultado no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2012.

MANNING, Nick; PARISON, Neil. *International Public Administration Reform Implications for the Russian Federation*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.

MARIN, Pedro de Lima. *Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo*. 2016. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2016.

MARTINS, Humberto F. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. 2003. Tese (Doutorado em Administração – FGV, Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix Editora, 2010.

MARTINS, Humberto. F., & Marini, Caio - *Governança Pública Contemporânea : uma tentativa de dissecação conceitual*. Revista Do Tribunal de Contas Da União, 42–54 - 2014

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2009.

MATUS, C. *Adeus, senhor presidente*. Edições Fundap, 1996b.

_____. *Adiós Sr. Presidente*. Caracas: Pomaire Ensayos, 1987.

_____. *El PES en la Practica*. Caracas: Fundación ALTADIR, 1994.

_____. *Los tres cinturones del gobierno*. San Justo, Argentina: Universidad Nacional de La Matanza, 2007.

_____. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1996a.

MCNABB, D. *The new face of Government* – How Public Managers are Forging a New Approach to Governance – ASPA – American Society for Public Administration. Boca Raton, FL: CRC Press, 2009.

MEHRAN, H. *Corporate Governance: What Do We Know, and What Is Different about Banks*. Introduction, Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, 2003.

MEIER, Werner. *Results-based Management: Towards a common understanding among development cooperation agencies*. Discussion Paper (Ver. 5.0). Prepared for the Canadian International Development Agency, Performance Review Branch, for consideration by the DAC Working Party on Aid Effectiveness and Harmonisation. Ottawa, Canadá, 2003.

MENDES, Gilmar et al. *Gestão pública para o desenvolvimento – modelos integrados: estratégia de governo, estruturas voltadas para resultados e estabilidade fiscal*. Aracaju: Governo de Sergipe, 2009.

MEYER, John; ROMAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: MEYER J.; scott, W. *Organizational environments: ritual and rationality*. London: Sage, 1983.

MILES, Robert H. Spotlight on Reinvention – Accelerating Corporate Transformations (Don't Lose your nerve). *Harvard Business Review*, p. 79, jan./feb. 2010.

MINTZBERG, H. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. *Structure in fives: designing effective organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1992.

_____. et al. *Sumantra: o processo da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

_____; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MONKS, Robert; MINOW, Nell. *Corporate Governance*. John Wiley & Sons, Inc., 2011.

MOORE, Mark H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro; Brasília: Uniletras; ENAP, 2002.

MORENO, Maurício Garcia et al. *Base de datos de Indicadores de GpRD Cuestionario*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

NAVARRO, Cláudio A. L.; SANTOS, Eugênio A. V.; FRANKE, Fernando D. A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília: SOF/MPOG, 2012.

NETHERLANDS. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Department of Public Administration and Democracy. *Netherlands Code for Good Public Governance* – Principles of proper public administration. 2009.

NÓBREGA, Mailson. *Desprezo pelo orçamento*. Instituto Millenium, 11 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.institutomillenium.org.br/artigos/desprezo-pelo-orcamento/>>. Acesso em: fev. 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* – 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>>. Acesso em: maio 2018.

_____. *Governance Fact Book*, 2017.

_____. *Governance in the 21st Century* – Future Studies, 2001.

_____. *Principles of Corporate Governance*, 2004.

_____. *Principles of Corporate Governance*. OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 2015.

OLIVEIRA, Gercina Alves. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 47-74, jul./dez. 1970. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585>>. Acesso em: ago. 2016.

OLIVEIRA, A.; PISA, B. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.

OMAN, Ch. Corporate Governance and National Development. OECD Development Centre. *Technical Papers*, n. 180, 2001.

ORDÓÑEZ-SEDEÑO, Joaquín; PAZ-GONZÁLEZ, Isaac. Estado constitucional y gobernanza: bases para una apertura democrática de las políticas públicas en México. *Vniversitas*, Bogotá, Colômbia: Pontificia Universidade Javeriana, n. 134, enero-junio, 2017.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1992.

O'SULLIVAN, N.; DIACON, S. Board Composition and Performance in Life Insurance Companies. *British Journal of Management*, v. 14, UK, 2003.

PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. Direito e consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 262, p. 95-144, jan./abr. 2013.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas? *RBPO*, Brasília, v. 3, n. 1, 2013.

PERDICARIS, Priscilla Reinisch. Alcances e limites da gestão para resultados: experiências brasileiras – painel por resultados sem flexibilidades: o difícil avanço da agenda de gestão no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. *Anais...* Brasília, 4, 5 e 6 de junho de 2012. Disponível em: <<http://consad.org.br/evento/v-congresso-consad-de-gestao-publica/>>. Acesso em: maio 2017.

PINHEIRO, Marcelo Souza. *A gestão orientada por resultados no setor público: um estudo de secretarias de estado do Ceará*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

PINHEIRO, M. T.; ROCHA, M. A. S. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 2, p. 199-215, 2012.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, Christopher et al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Managing in Five Countries*. New York: Oxford University Press, 1999.

POLO, José Carlos. *Programa de gestão governamental – Curso de planejamento e orçamento do município – planejamento e orçamento no setor público brasileiro*. Brasília: ENAP, 2009.

PORTER, Michael E. An interview with Michael Porter. In: MAGRETTA, Joan. *Understanding Michael Porter*. Boston: Harvard Business School Publishing, 2012.

_____. *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. What is Strategy? *Harvard Business Review*, nov./dez. 1996.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. New York, 2009. Disponível em: <<http://www.undp.org/eo/handbook>>. Acesso em: maio 2018.

PNUD-UNDG. *Capacity Assessment Methodology (2008)*. Result-Based Management – International Assistance Programming at Global Affairs. Canadá, 2016.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PUBLIC SECTOR GOVERNANCE. *Better Practice Guide*. Australia, 2014.

QUINN, James Brian. *Strategies for change: Logical incrementalism – Homewood*. Illinois: Irwin, 2006.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1966.

RANSON, Stewart; STEWART, John. Citizenship and Government: The Challenge for Management in the Public Domain. *Political Studies Magazine*, University of Birmingham, v. 37, p. 5-24, 1989.

REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão, v. 4).

RIGGS, F. W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

ROBBINS, Stephen. *Comportamiento Organizacional – Teoria y Practica*. Mexico: Person Educación, 2004.

RODRIGUES, Ayrton - Finanças Públicas: conforme a lei 4.320/1964 e a lei de responsabilidade fiscal, lei complementar 101/2000: Segundo as autoridades, delas ninguém está acima – 1ª Edição – São Paulo: Baraúna, 2016.

RODRIGUES, Carlos. *Governanças das organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados – Edições Pedagogo, Ltda. Mangualde, Portugal, 2011.*

SANTOS, Elinaldo Leal; SANTANA, Wesley Gusmão Piau; PIAU, Deise Danielle Neves Dias. Reflexões sobre os rumos da administração política. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

SANTOS, Eugênio A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011. v. 4.

_____; VENTURA, Otavio A. F.; NETO, Rafael M. Administração política e gestão política no PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2014.

_____; _____. Estado, planejamento e direito público contemporâneo In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015.

_____; _____. O modelo de gestão do PPA 2012-2015. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. *Anais...* Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 16, 17 e 18 de abril de 2013.

SARAVIA, Enrique. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para leitura. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 68, jan./mar. 2017.

SERPA, Elma Maria Hayakawa Cunha. *Uma leitura dos usos da avaliação na administração pública no Brasil a partir da caracterização dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais*. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília-DF, 2014.

SERRA, Alberto. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. Tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008.

SHAFRITZ, Jay; RUSSELL, E.; BORICK, Christopher. *Introducing Public Administration*. 6th Edition. USA: Pearson Education Inc., 2009.

SILVA, Moacir Marques. *Curso de auditoria governamental*. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, J. R. P. Lei orçamentária impositiva: uma determinação da Constituição Federal. *Revista ABOP*, Brasília, v. 24, n. 48, p. 185-218. jan./abr. 2006.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R.W. A survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SOBREIRA NETO, Francisco; HOURNEAUX JUNIOR, Flávio; POLO, Edison F. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. *Revista O & S*, v. 13, n. 39, out./dez. 2006.

SOUTO, Marcos Juruema Vilela. *Direito administrativo da economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SOUSA, F. H. *O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos sobre o sistema de planejamento orçamentário*. Brasília: ESAF, 2008.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDEM, Alexandre; BOSCHIM, Raul. *Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

SOUZA SANTOS, Reginaldo. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 49-77, set./out. 2001.

SOUZA SANTOS, Reginaldo; RIBEIRO, Elisabeth Matos; SANTOS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da administração política. *RAP – Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 919-941, jul./ago. 2009.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

STOKER, Gerry. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, v. 36, n. 1, mar. 2006.

TAVEIRA, Adriana. A função social do estado na contemporaneidade. *Revista da Faculdade de Direito*, Goiânia: UFG, v. 34, n. 2, p. 09-27, jul./dez. 2010.

ADB – The Asian Development Bank – Practical Guide to Capacity Development (2011);

TRICKER, Bob. *Corporate Governance – Principles, Policies, and Practices*. Third Edition. United Kingdom: Oxford University Press, 2015.

TRY, David; RADNOR, Zoe. Developing an understanding of results-based management through public value theory. *Warwick Business School*, Coventry, UK: The University of Warwick, v. 20, n. 7, 2007.

UNITED KINGDOM – FRC. *Financial Reporting Council*. The UK Corporate Governance Code. April, 2016.

_____. *Financial Reporting Council*. The UK Corporate Governance Code. July, 2018.

_____. Corporate Governance in Central Government Departments. *Code of Good Practice* – Cabinet Office. HM Treasury – UK – April 2017 – OGL - Crown copyright – 2017.

VÄHÄMÄKI, Janet; SCHMIDT, Martin e MOLANDER, Joakim - REVIEW: Results Based Management in Development Cooperation – Riksbankens Jubileumsfond - Finland - 2011

VÄHÄMÄKI, Janet – Matrixing Aid – The Rise and Fall of “Results Initiatives” in Swedish Development Aid – Tese – Stockholm University - 2017

VIEIRA, M. M. F. *Análise institucional da dinâmica de setores industriais: um estudo de caso sobre desenvolvimento e declínio de um setor industrial específico*. Rio de Janeiro: EBAPE – Fundação Getúlio Vargas, 2000.

VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. (Org.). *Organizações, instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

VILHENA, Renata et al. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WILKINSON, Sue. FOCUS GRUPS – A feminist Method. *Psychology of Women Quarterly*, v. 23, USA, 1999.

WHOLEY, Joseph. *Evaluation: promise and performance*. Washington D.C.: Urban Institute, 1979.

WORLD BANK, Governance. *The World Bank's experience* – The International Bank for Reconstruction and Development. Washington DC, USA, 1994.

WRIGHT, Maurice. Public Expenditure In Britain: The Crisis of Control. *Public Administration Magazine*, v. 55, n. 2, USA: John Wiley & Sons Ltd, 1977.

WU, Xun et al. *Guia de politicas públicas: gerenciando processos*. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

YETANO, A. Managing Performance at Local Government Level: The Cases of the City of Brisbane and the City of Melbourne. *The Australian Journal of Public Administration*, Sidney, Australia, University of Zaragoza, v. 68, n. 2, 2009.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

_____. *Qualitative Research from Start to Finish*. New York: The Guilford Press, 2011.

YNOUB, Roxana Cecilia. *El proyecto y la metodología de la investigación*. Buenos Aires: Cengage Learning, 2007.

ZWART, Rosie. *Strengthening the results chain: Synthesis of case studies of result-based management by providers*. Policy paper 7, OECD Publishing, Agosto, 2017.

APÉNDICE A – Frameworks y documentos utilizados

1 FRAMEWORKS DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

1.1 SEP – SISTEMA DE EVALUACIÓN PRODEV – BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó el Programa para Implementación del Plan de Acción de Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV). El programa ofrece recursos no reembolsables y asistencia técnica a los países que piden mejorar la capacidad institucional para la implementación del Gerenciamiento para Resultados de Desarrollo (GpRD). Una de las contribuciones del programa ha sido la elaboración del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), cuyo propósito es analizar el grado de avance e instituir prácticas e instrumentos de gestión para resultado en el desarrollo (GpRD) en el sector público. El SEP es útil para la solución de capacidad para gestión, y para eso es una contribución, tanto por indicar los elementos necesarios para la elaboración de un plan de mejoras institucionales, como para el acompañamiento de la implementación del plan directo. El documento utilizado para la investigación, el PRODEV – SEP – Gestión Banco Interamericano de Desarrollo – Sistema de evaluación – Moreno et al. (2016), presenta 81 (ochenta y una) prácticas, que son parte de 23 componentes, que a su vez se agrupan en cinco pilares:

Pilar 1 – Planeamiento orientado a resultados

Pilar 2 – Presupuesto por resultados

Pilar 3 – Gestión Financiera Pública

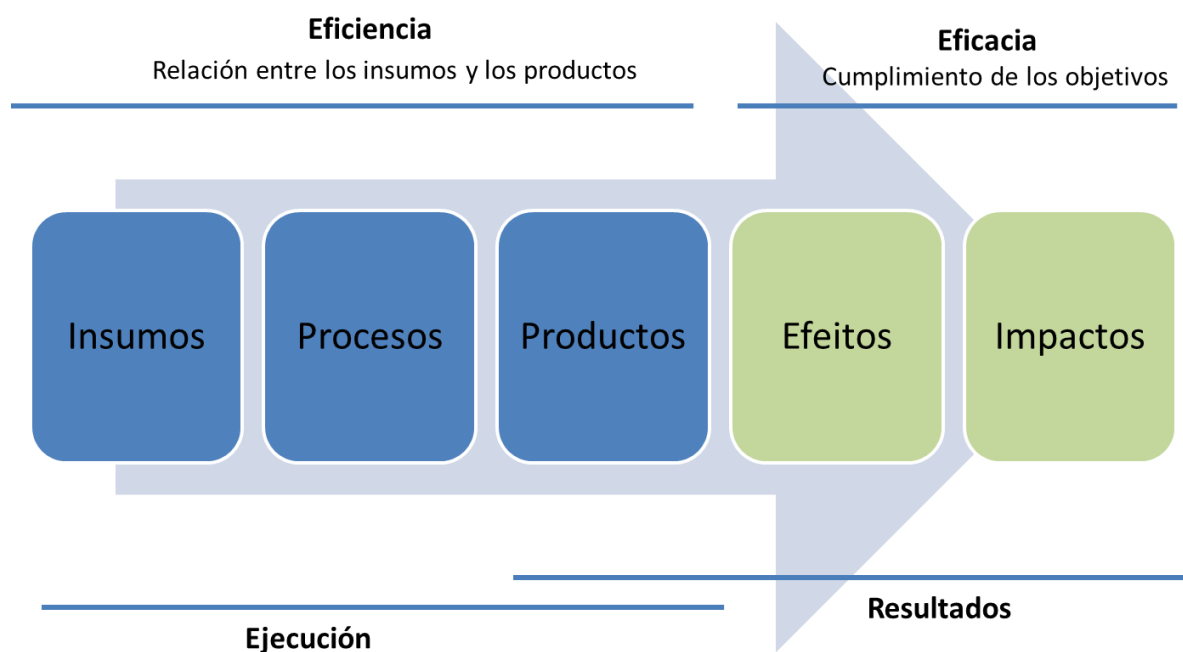
Pilar 4 – Gestión de Programas y Proyectos

Pilar 5 – Sistemas de monitoreo y Evaluación

Los cinco pilares son resultados de la premisa de que dichos elementos son esenciales en la creación de valor público. Los componentes de cada pilar se despliegan en indicadores que en realidad son prácticas en el concepto utilizado en esta investigación. Como, por ejemplo, el “componente 17 – presupuesto sectorial con base en resultados”, tenemos la práctica 17.1 – “el presupuesto sectorial se encuentra basado en programas”. Para el modelo, esa es una buena práctica, fundamental para la realización de gestión para resultados (GpR).

Para el modelo, la gestión para resultados se basa en la noción de causalidad o de causa-efecto. Con eso usan una cadena de resultados que expresan esa noción de causa-efecto, de acuerdo con la figura 54.

Figura 54 – Cadena de resultados



Fuente: García López y Moreno (2011).

Kaufmann, Sanginés y Moreno (2015) hicieron un análisis de los avances y la situación actual de los cinco pilares en la administración central de 24 países de América Latina y del Caribe, mediante la comparación de datos logrados por el SEP en 2007 y en 2013. De acuerdo a lo mencionado anteriormente, Brasil despunta como líder en la adopción de prácticas de GpR, según esa evaluación.

El framework del BID es maduro y es perfeccionado constantemente, posee una visión más de gobierno central y sus entidades, es de alto nivel, goza de buena credibilidad (ejerce gran influencia en el sector público brasileño) y tiene gran enfoque en el marco lógico e infraestructura de sistemas, procesos y sistemáticas.

La evaluación del servicio de las prácticas se realiza mediante evidencia y la evaluación puede resultar en calificación cero (no existe), propuesta (ya existe propuesta formal, decreto, ley o proyecto aprobado); iniciada; en desarrollo; implementada y consolidada.

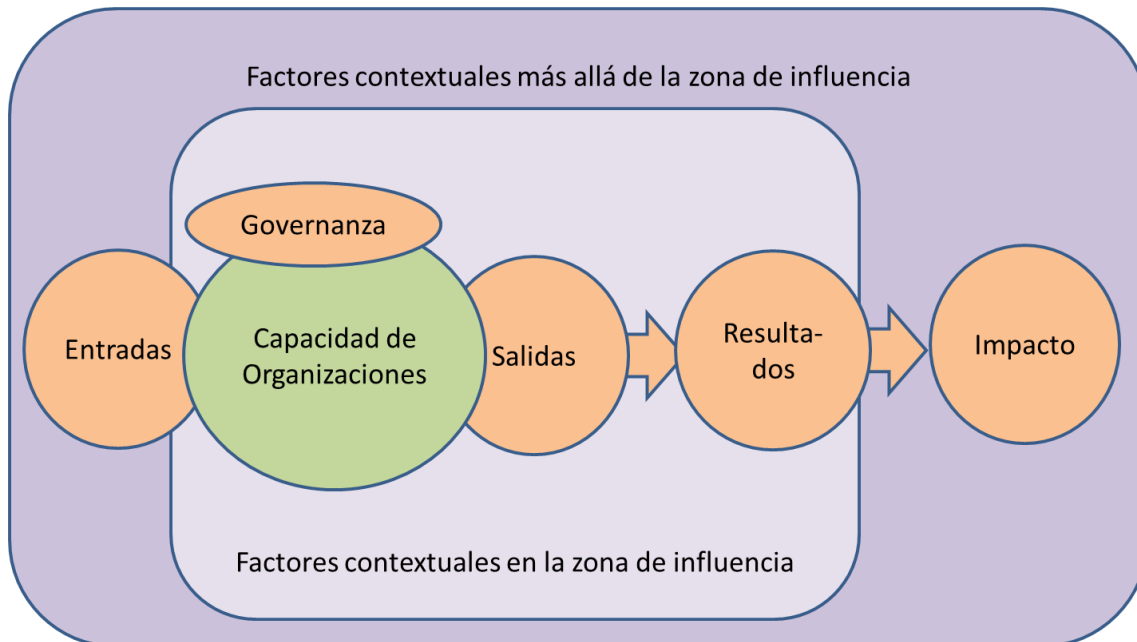
1.2 GOBERNANZA Y CAPACIDAD ORGANIZACIONAL DEL BANCO DE DESARROLLO DE ASIA

El Asian Bank of Development posee el framework denominado Gobernanza y capacidad organizacional, ADB (2011). A pesar del nombre gobernanza, el framework explora las prácticas de transformación de entradas y salidas, con mediciones de resultados.

Para el modelo, capacidad es la habilidad de personas, organización y sociedad como un todo, para gerenciar sus asuntos en forma exitosa. Según el ADB (2011), el desarrollo de capacidades necesita ser deseado y administrado por aquellos cuya capacidad será desarrollada. Para ellos, los agentes externos (socios, agencias de fomento, etc.), no pueden forzar la situación para que el desarrollo ocurra.

Para la investigación, dichas capacidades son las prácticas a adoptarse, si se desea su desarrollo. Como, por ejemplo, la práctica “existe acuerdo general sobre las metas”.

Figura 55 – Framework Analítico – Organizaciones como Sistemas Abiertos



Fuente: ADB (2011).

El modelo demuestra el mismo entendimiento del BID y de la teoría de GpR – Gestión para resultados, cuando establece la noción de causa y efecto. Sin embargo, aclara que la capacidad de la organización y la debida gobernanza son partes integrantes

para generación de valor (*outcomes* e impactos). Aclara, además, que el impacto está fuera del control o de la influencia. Son puntos clave de este modelo:

- a) Organizaciones que operan en un contexto y, por lo tanto, sus capacidades no se desarrollan independientes del contexto al que pertenecen;
- b) Desempeño lleva a salidas (*outputs*);
- c) Outputs llevan a resultados e impacto. Explica, sin embargo, que el camino de causalidad entre resultados e impacto es largo y sufre influencia de otros factores;
- d) La capacidad está y se desarrolla internamente. Pero, dicha capacidad se desarrollará influenciada por demandas o factores externos. La efectividad de la gobernanza de las organizaciones y la fuerza de las demandas externas por desempeño y responsabilización (*accountability*), puede promover importantes incentivos;

El framework tiene cuatro dimensiones, según la figura 56. Para la evaluación (*assessment*) deben evaluarse las cuatro dimensiones. En las prácticas evaluadas se contemplan las cuatro dimensiones.

Figura 56 – Dimensiones del modelo

	Dimensión Funcional	Dimensión Política
Dimensión Interna	Estrategia, sistemas, estructuras, procesos de trabajo, relaciones internas y otros.	Liderazgo, distribución de poder, incentivos materiales y no materiales, recompensas y sanciones, posibles intereses adquiridos, conflictos.
Dimensión externa	Framework legal, puntualidad y adecuación de recursos, metas de desempeño basadas en resultados, entidades de supervisión, requisitos formales de responsabilización (<i>accountability</i>)	Gobernanza política, posibles intereses invertidos, presión de clientes/ciudadanos, competidores y medios

Fuente: ADB (2011).

El framework es bastante completo y complejo y posee varias herramientas. Dichas herramientas para diagnóstico, diálogo y planeamiento componen el conjunto de acciones que el ADB, socio, o institución pública puede hacer para promover o auxiliar el desarrollo de capacidades. Dichas herramientas sirven para cumplir las etapas propuestas por el framework: Delimitando el sector y definiendo el estadio, mapeo de

gobernanza del sector, análisis del contexto político y económico, evaluación de la capacidad de la organización, análisis de stakeholders/actores, definiendo objetivo y secuencia de plan de desarrollo de capacidades y dibujo lógico de procesos de soporte necesarios al desarrollo. De hecho, el modelo posee algún nivel de integración entre gestión y gobernanza, pero con gran enfoque en la gestión, por ese motivo fue integralmente analizada como gestión para resultados.

Para esta investigación, se analizó la herramienta de análisis de la capacidad de la organización, compuesta de 49 prácticas. Las prácticas están agrupadas en siete áreas:

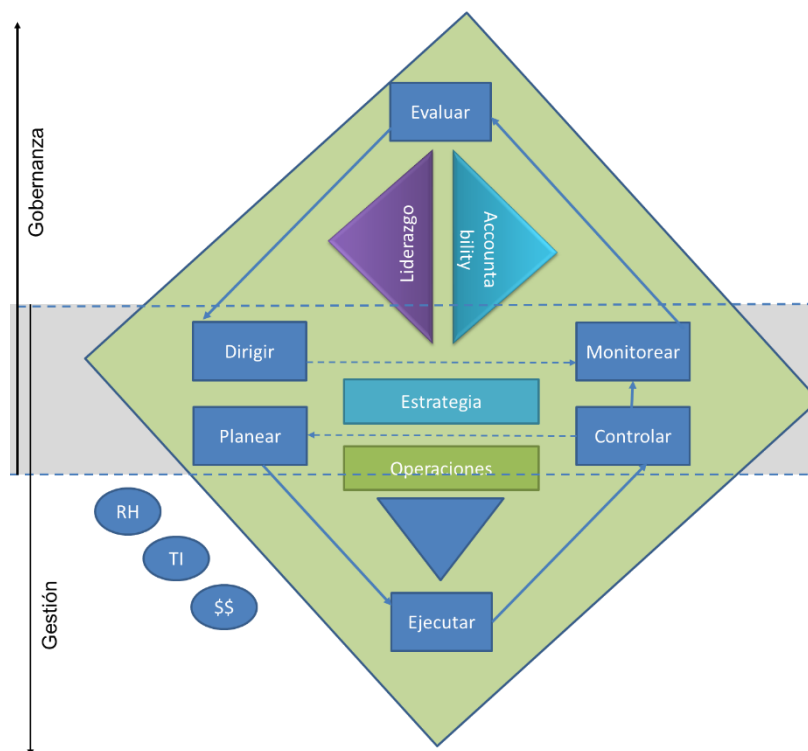
- a) Salidas a la organización
- b) Entradas y recursos
- c) Liderazgo
- d) Motivación e incentivos
- e) Balance entre dimensiones funcionales y políticas de la organización
- f) Ajuste entre lo formal y lo informal en la organización
- g) Capacidad de networking (red)

A veces no son prácticas propiamente dichas y sí condiciones, tales como: balance entre organización funcional y política, o cultura o clima en la organización con relación al poder. La forma de evaluar cada uno, de acuerdo con el modelo, es evaluar si cubre, si cubre parcial (en algún detalle) o si no cubre la práctica/condición.

1.3 RELEVAMIENTO INTEGRADO DEL TCU

El TCU viene actuando en buenas prácticas de gobernanza y de gestión y en 2017 consolidó dichas prácticas, que se realizaban en departamentos distintos y en momentos distintos, en un único instrumento. Dicho instrumento sirve de relevamiento anual. De acuerdo con TCU (2018b), las preguntas son elaboradas en temas, conforme figura 57. Sin embargo, debe advertirse que la parte denominada “resultados” son muy restringidos, como se muestra en la Figura 58

Figura 57 – Modelo de distribución de los temas del cuestionario



Fuente: Brasil (2018b)

Para esta investigación se consideraron las prácticas de Gobernanza Organizacional (que en el modelo abarcan Liderazgo, Accountability y Estrategia) y de Resultados. Las prácticas de gobernanza se presentarán en la sección apropiada.

Para una mejor aclaración, las prácticas de resultados finalísticos fueron desplegadas, según la figura 58.

Figura 58 Result (capacidad en resultados organizacionales)

Result (resultados Organizacionales): 5111 5121 5122 5123 5124, adonde:

5111 – La organización elabora, divulga y actualiza Carta de Servicios a los Ciudadanos.

5121 – La organización asegura que los servicios asesados vía internet atiendan a estándares de interoperabilidad, usabilidad y accesibilidad.

5122 – La organización realiza encuestas de satisfacción de los usuarios de los servicios, por medio digital.

5123 – La organización definió metas para ampliación de los servicios públicos por medio digital

5124 – La organización asegura que nuevos servicios sean concebidos para que sean prestados prioritariamente por medio digital

Fuente: Brasil (2017), a daptado por la autora

Para esta investigación, se analizaron las prácticas de resultados finalísticos como gestión para resultados, totalizando 5 prácticas.

1.4 PLANNING, MENTORING AND EVALUATING – PME – PNUD

El Handbook on Planning, Mentoring and Evaluating for Development Results – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), establece prácticas de gestión para resultados, abarcando el ciclo. De acuerdo con el framework, para mejorar las chances de éxito, es necesario redoblar la atención en algunas de las áreas comunes de debilidad en programas y proyectos. Son cuatro las áreas principales de enfoque:

1. Planeamiento y definición de programa y proyecto – Proyectos y programas tienen una mayor chance de éxito, cuando los objetivos y el objetivo de los programas o de los proyectos están debidamente definidos y aclarados. Eso reduce la probabilidad de experimentar grandes desafíos en la implementación.

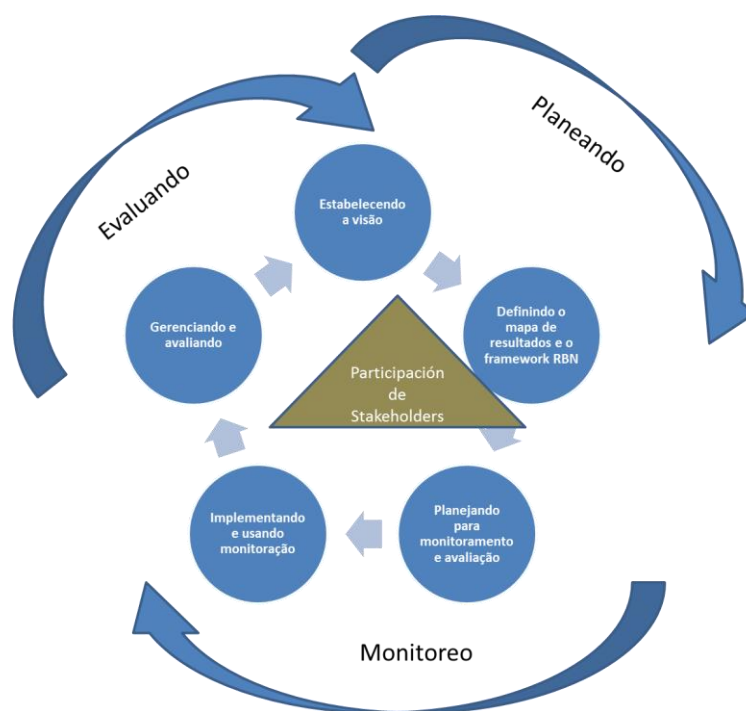
2. Compromiso de las partes interesadas – altos niveles de comprometimiento de usuarios, clientes y demás partes interesadas en programas y proyectos son fundamentales para el éxito.

3. Comunicación – Una buena comunicación resulta en un fuerte buy-in y movilización. Además, la comunicación mejora la clareza sobre las expectativas, los papeles y responsabilidades, bien como informaciones sobre progreso y desempeño. Esa clareza ayuda a garantizar el uso ideal de los recursos.

4. Monitoreo y evaluación – Programas y proyectos con fuerte monitoreo y los componentes de evaluación tienden a mantener el camino cierto. Además, los problemas son muchas veces detectados anteriormente, lo que reduce la probabilidad de tener grandes costos extinguidos, o tiempo atrasado más tarde.

El framework abarca todo el proceso de uso de un framework de GpR (RBM), según ilustra la figura 59.

Figura 59 – El abordaje de ciclo de vida del RBM



Fuente: PNUD (2009).

Según el PNUD (2009), Planeamiento, monitoreo y evaluación se juntan como RBM. RBM se define como “la amplia estrategia de gestión destinada a alcanzar un mejor desempeño y resultados demostrables”, y fue adoptado por muchos desarrollos multilaterales, organizaciones de desarrollo bilaterales y administraciones públicas del mundo (como observamos anteriormente, algunas de esas organizaciones ahora se refieren al RBM como MfDR, por poner el énfasis en el desarrollo, en vez de resultados organizacionales).

El documento detalla muchas de las prácticas en una secuencia lógica que abarca todo el ciclo:

- Planeamiento;
- Monitoreo;
- Evaluación;
- Aumento de conocimiento con la evaluación.

Cada una de esas “etapas” anteriores, detalla muchas de las prácticas, tales como análisis de partes interesadas, identificación y priorización de problemas, construcción del árbol de problemas, construcción del cuadro de resultados, formulación de indicadores; técnicas de recolección de informaciones, tipos de informes, tipos de

visitas de monitoreo, definición de metas e indicadores, gestión de riesgos, etc., asemejándose mucho a un documento de metodología de gestión de programas y de proyectos.

Como ejemplo, indica cuáles son los principales productos resultantes del proceso de planeamiento, según el cuadro 25.

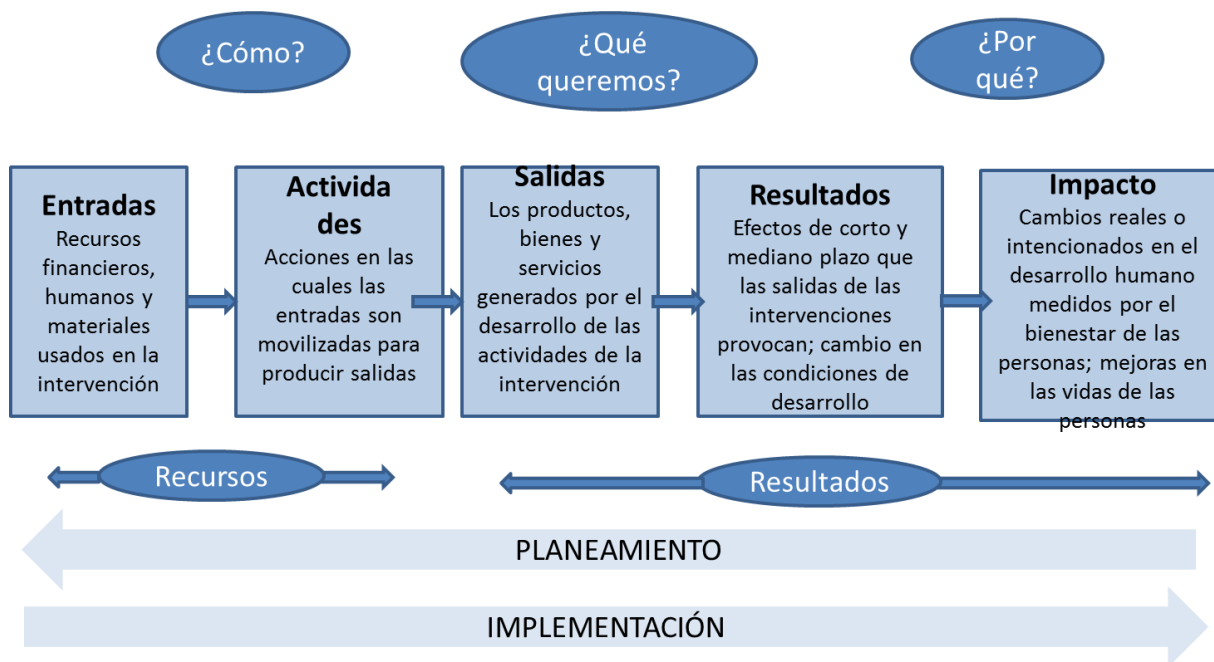
Cuadro 25 – Principales entregas a producirse en el proceso de planeamiento para resultados

- 1 – Nota inicial de las **cuestiones** y borrador de un **plan de trabajo** para el proceso de planeamiento (actividades, cronograma y costos)
- 2 – **Matriz de influencia e importancia de stakeholders**
- 3 - Lista de **principales** problemas
- 4 – Lista de **problemas priorizados**
- 5 – Diagrama de causa y efecto o **árbol de problemas** para cada problema priorizado
- 6 – **Sentencia de visión** para cada problema priorizado
- 7 – **Mapa de resultados** para cada problema priorizado
- 8 – **Framework de resultados** para el programa o proyecto

Fuente: PNUD(2009)

Por supuesto, la cadena de resultados destinada a la acción / proyecto / programa es una parte fundamental del marco, conforme se muestra en la figura 60.

Figura 60 – La cadena de resultados de la RBM

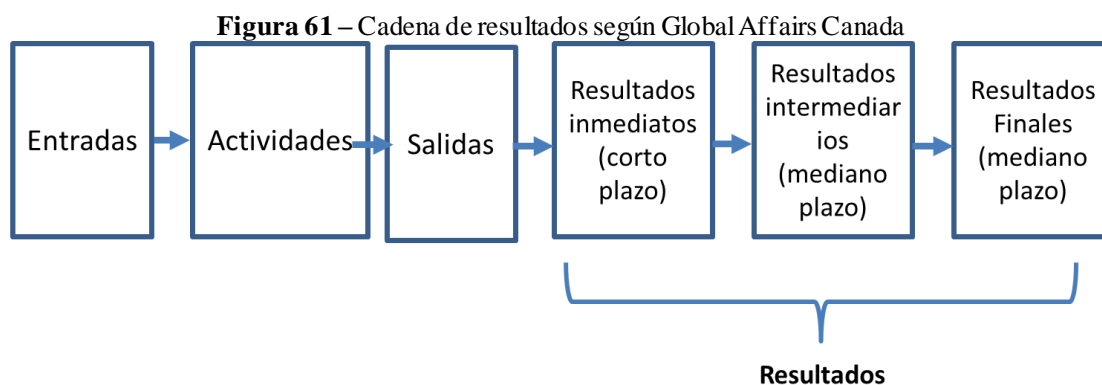


Fuente: PNUD(2009).

Para esta investigación, se utilizaron las prácticas macro que abarcan el ciclo, resultando en 16 prácticas.

1.5 RBM – RESULT BASED MANAGEMENT – INTERNATIONAL ASSISTENCE – CANADÁ

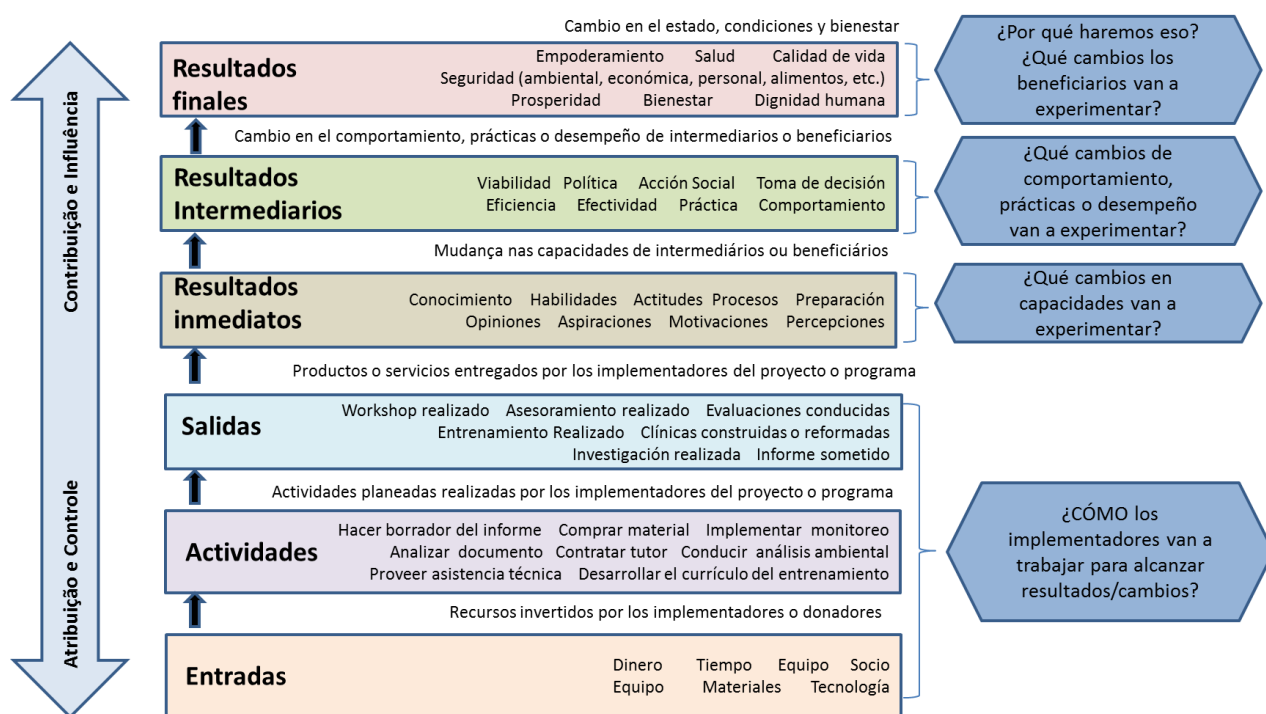
El Result-Based Management – International Assistance Programming at Global Affairs – Canadá (2016) va en la misma línea del documento del PNUD, detalla muchas prácticas y trae muchos ejemplos de indicadores para utilizar en la medición de equidad de géneros, sustentabilidad ambiental y otros. Detalla una serie de metodologías y herramientas de gestión para resultados, tales como indicadores, matriz de actividades, árbol de problemas, etc.



Fuente: Canadá (2016).

Similarmente al framework del PNUD, el frameworks de Canadá trae la lógica de resultados o cadena de resultados. Y ejemplifica su uso, según la figura 62.

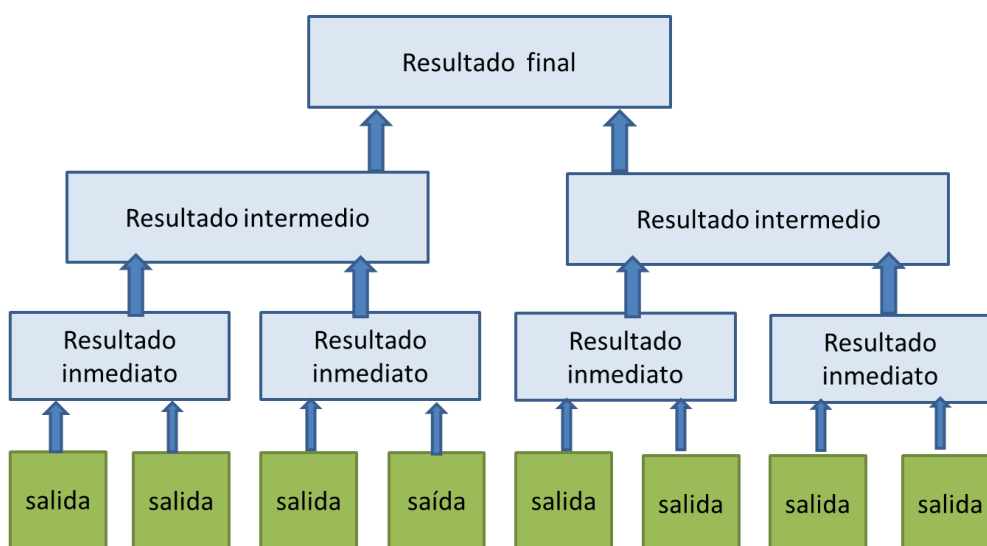
Figura 62 – Cadena crítica de resultados de Global Affair Canada



Fuente: Canada (2016).

Así como la mayoría de los frameworks de gestión para resultados, la lógica del Canada's Global Affair indica una lógica entre las entradas, las actividades, productos y resultados (inmediatos, intermediarios y finalísticos), según la figura 63.

Figura 63 – Ilustración de la estructura pirámide del modelo lógico



Fuente: Canada (2016).

Para esta investigación, se utilizaron las prácticas macro que abarcan el ciclo, resultando en 9 prácticas.

1.6 UNDG

El documento del PNUD United Nations Develop Group (UNDG) – User Guide: for national capacity development (2008) es un instrumento bien enfocado en las prácticas, que se distribuye en cuatro asuntos clave y cuatro áreas relacionadas con recursos. Son asuntos clave: Responsabilización (accountability) del sector público; acceso a la información, desarrollo de conocimiento y tecnología; inclusión, participación, equidad y empoderamiento; y relaciones externas/internas. Son áreas adicionales relativas a recursos: asignación, gestión y supervisión de recursos financieros, gestión y mantenimiento de recursos materiales, gestión de recursos ambientales y recursos humanos.

Todas las prácticas se evalúan en el modelo en dos dimensiones: en la dimensión viabilizadora (enabling, en el nivel nacional) y en la dimensión organizacional. Para ese estudio se utilizaron 40 prácticas en el nivel organizacional. En el análisis cuidadoso de las prácticas se observa que muchas están en el nivel de gobernanza, de acuerdo con las definiciones previas realizadas en el trabajo, y otras en el nivel de gestión. Sin embargo, como está enfocado en gestión para resultados, a ejemplo de lo que ocurre con el modelo de Australia, se optó por analizar todo el framework como los demás de GpR. Las diferencias, superposiciones o idiosincrasias naturalmente surgen del análisis de los frameworks y de las comparaciones.

2 FRAMEWORKS DE GOBERNANZA

2.1 IFAC

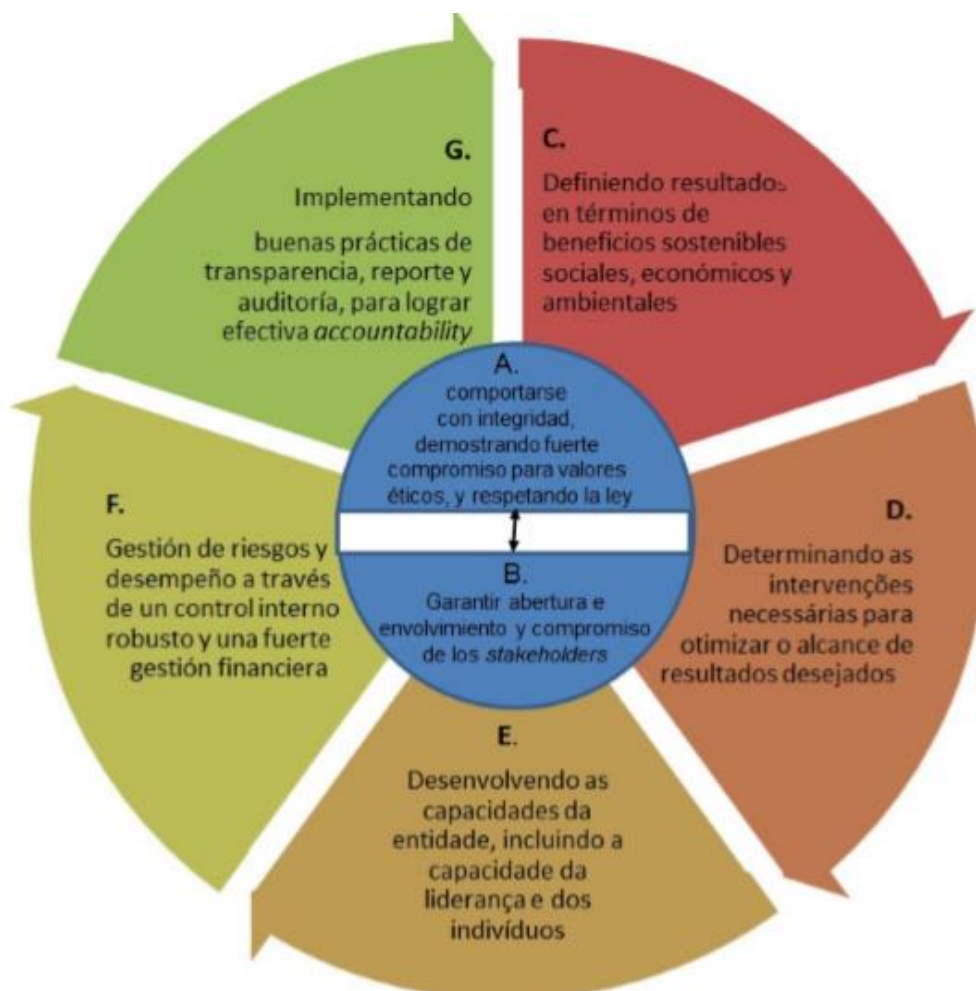
El International Framework: Good Governance in the Public Sector de la Public Finance and Accountancy (CIPFA) y de la International Federation of Accountants® (IFAC®) (2014) tiene el foco en la administración pública.

El framework describe las buenas prácticas/directrices de gobernanza, definidas en los componentes:

- A. Actuar con integridad, demostrando fuerte compromiso con los valores éticos, y respetando el estado de derecho
- B. Garantizar apertura y comprometimiento integral de las partes interesadas
- C. Los resultados en términos de desarrollo económico, social y beneficios ambientales
- D. Determinar las intervenciones necesarias para optimizar la conquista de los resultados pretendidos
- E. Desarrollar la capacidad de la entidad, incluyendo la capacidad de su liderazgo y los individuos que son parte de él
- F. Administrando riesgos y desempeño a través de control interno robusto y fuerte gestión pública
- G. Implementando buenas prácticas en transparencia, informes y auditoría para entregar una responsabilidad efectiva compuesta de fases

Para el framework, A y B son “core” y los demás deben ocurrir de forma encadenada, según lo demuestra la figura 64.

Figura 64 – Alcanzando los resultados mientras actuando en el interes publico



Fuente: IFAC (2014).

2.2 TCU

Según el documento Referencial Básico de Gobernanza – *Aplicable a Organismos y Entidades de la Administración Pública*, de 2014, considerando que la gobernanza no está eximida de costos y que los mecanismos, aisladamente, no producen todos los resultados potencialmente esperados, se concibió el referencial tomando por base cuatro niveles de análisis: los mecanismos de gobernanza, los componentes, las prácticas y los ítems de control.

Figura 65 – Niveles de análisis del referencial básico de seguridad

Fuente: Brasil (2014).

Son tres los mecanismos de gobernanza en la versión 2016: liderazgo, estrategia y *accountability*.

Dichos mecanismos son desplegados en componentes, que a su vez se despliegan en prácticas, objeto de interés de la presente investigación. En total son 28 prácticas, obtenidos en el cuestionario de relevamiento de 2017 – Brasil (2018), según se detalla a continuación:

1000. Liderazgo

1100. Liderazgo

1110. Establecer el modelo de gobernanza de la organización

1111. La estructura interna de gobernanza de la organización está definida.

1112. Hay segregación de funciones para toma de decisiones críticas.

1120. Gerenciar el desempeño de la alta administración.

1121. La selección de miembros de la alta administración se realiza con base en criterios y procedimientos establecidos.

1122. Se evalúa el desempeño de los miembros de la alta administración.

1130. Velar por los principios de ética y conducta.

1131. Se establece el Código de Ética y de Conducta aplicable a los miembros del consejo o colegiado superior y a los miembros de la alta administración de la organización.

1132. Se identifican y se tratan los casos de conflictos de interés, involucrando a persona que pertenezca a la alta administración o al consejo, o colegiado superior.

2000. Estrategia

2100. Estrategia

2110. Gerenciar los riesgos de la organización.

2111. Se establece el modelo de gestión de riesgos de la organización.

2112. Se gerencian los riesgos considerados críticos para la organización.

2120. Establecer la estrategia de la organización

2121. Se establece el modelo de gestión estratégica de la organización.

2122. Se define la estrategia de la organización.

2123. Se identifican y mapean los principales procesos.

2124. Se identifican, mapean y priorizan las demandas de las partes interesadas.

2130. Promover la gestión estratégica

2131. La alta administración estableció un modelo de gestión de los procesos finalísticos.

2132. La alta administración monitorea el desempeño de la gestión de los procesos finalísticos.

2133. La alta administración estableció un modelo de gestión de personas.

2134. La alta administración monitorea el desempeño de la gestión de personas.

2135. La alta administración estableció un modelo de gestión de tecnología de la información.

2136. La alta administración monitorea el desempeño de la gestión de tecnología de la información.

2137. La alta administración estableció un modelo de gestión de contrataciones.

2138. La alta administración monitorea el desempeño de la gestión de contrataciones.

3000. Accountability

3100. Accountability

3110. Promover transparencia, responsabilidad y prestación de cuentas.

3111. Se establece el modelo de transparencia.

3112. Se establece el modelo de prestación de cuentas directamente a la sociedad.

3113. Se establece el modelo de responsabilización.

3114. La organización pública es conjuntos de datos adherente a los principios de datos abiertos.

3120. Asegurar la efectiva actuación de la auditoría interna.

3121. La organización definió el estatuto de la auditoría interna.

3122. La organización elabora un Plan Anual de Auditoría Interna.

3123. La auditoría interna produce informes destinados a las instancias internas de gobernanza.

3124. La organización evalúa el desempeño de la función de auditoría interna basada en indicadores y metas.

2.3 UK

El Corporate Governance in Central Government¹⁷ Departments, HM Treasury y Cabinet Office, Reino Unido (2017), abarca Responsabilización parlamentaria (del ministro con el Parlamento), Papel del Consejo Directivo, Composición del Consejo, Efectividad del Consejo, Gestión de Riesgos y Descentralización (*arm's length bodies*).¹⁸

Para esta investigación no se consideró ni la responsabilización parlamentaria ni la descentralización. También se excluyeron prácticas específicas del Reino Unido, como la indicación realizada por el primer ministro para miembros no ejecutivos en consejos directivos. Finalmente, se excluyeron prácticas de soporte.

Se utilizaron 24 prácticas de este framework en la presente investigación.

2.4 NETHERLANDS – CODE FOR GOOD PUBLIC GOVERNANCE

El Netherlands Code for Good Public Governance – Ministerio del Interior y Relaciones con el Reino – Departamento de Administración Pública y Democracia (2009) trae siete principios de gobernanza para el sector público:

1. Apertura e integridad – El cuerpo ejecutivo (consejo, *board*) es abierto y honesto, y deja en claro qué es necesario para esas cualidades. El consejo actúa a fin de dar un buen ejemplo, tanto dentro de la organización como fuera de ella.
2. Participación – El consejo ejecutivo conoce las preocupaciones e intereses del público y deja claro como está contestando a ello.
3. Contacto apropiado con el público – El consejo ejecutivo garantiza que él y lo demás de la organización actúen en forma apropiada en sus contactos con el público.
4. Eficacia y eficiencia – El consejo ejecutivo anuncia los objetivos de la organización y toma las decisiones y medidas necesarias para alcanzar esos objetivos.

¹⁷ Gobierno Central en el Reino Unido es la administración directa, los ministerios (o departamentos). Para el TCU, el centro del gobierno es una institución o grupo de instituciones que le provee apoyo al jefe del poder ejecutivo.

¹⁸ El término original utilizado en el documento es *arm's length bodies*, que incluye a agencias ejecutivas, departamentos no ministeriales y otras entidades, tales como sociedades públicas, privadas y otros socios. Aquí se utilizó como descentralización, referente a la administración indirecta.

5. Legitimidad – El consejo ejecutivo toma las decisiones y las medidas que está habilitado para tomar y que están de acuerdo con la legislación y los reglamentos aplicables. Esas decisiones se pueden comprobar.
6. Capacidad de aprendizaje y autoperfeccionamiento – El consejo ejecutivo mejora su desempeño y el de la organización, y estructura la organización de una manera que garantice eso.
7. Responsabilización (accountability) – El consejo ejecutivo está preparado para prestar una cuenta propia a las partes interesadas, de forma regular y voluntaria.

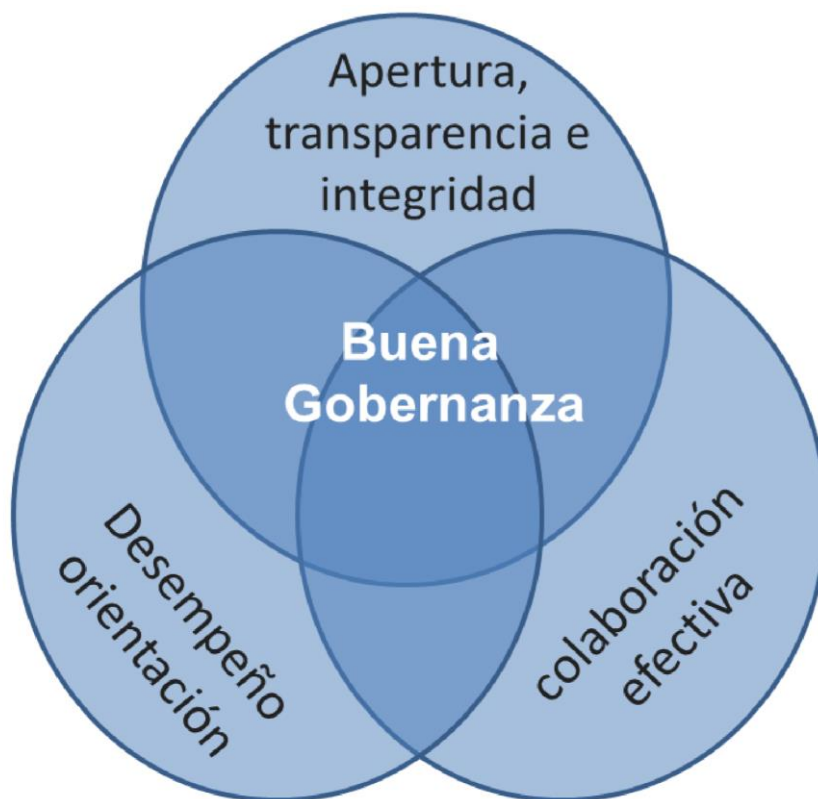
El código no explicita las prácticas y se enfoca en cómo implementa códigos de gobernanza en la administración pública, lo que es opcional (no es mandatorio). Cada principio se considera una práctica (por su descriptivo), excepto uno, que contemplaba dos prácticas: eficacia y eficiencia → entendidas por cómo el consejo tiene que definir metas y objetivos y comunicarlos. Por lo tanto, para ese código se identificaron 8 prácticas.

2.5 ANAO – Australia

El documento Public Sector Governance – Better Practice Guide – Australia (2014), abarca tanto gobernanza como gestión para resultados. De hecho, el subtítulo del documento es “fortaleciendo desempeño a través de la buena gobernanza” (strengthening performance through good governance). El framework está editado por el Australian National Audit Office (ANAO), equivalente al Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. El modelo sirve para autoevaluación para las entidades públicas.

El framework se compone de tres elementos: Orientación a desempeño; Apertura, transparencia e integridad; y Colaboración Efectiva, según la figura 66.

Figura 66 – Áreas clave que contribuyen para resultados de una buena gobernanza



Fuente: ANAO (2014).

El cuadro 12 explica el significado de las cuatro áreas de enfoque del modelo. Dichas áreas se despliegan en prácticas, totalizando 24.

Cuadro 26 – En la búsqueda de buena performance: áreas-clave

Area	Significado
Orientación a Desempeño	Programas y prestación de servicios eficientes y efectivos son centrales para el desempeño del sector público. Eficiencia es el mejor uso de recursos para alcanzar las metas de la entidad, con el compromiso de estrategias basadas en evidencia para mejoras. Efectividad es la extensión de la cual las actividades de la entidad y sus productos/entregas hagan contribuciones positivas para resultados específicos del gobierno. Eficiencia y efectividad requieren un claro entendimiento de objetivos, un deseo de comprometimiento, asumiendo riesgos para lograr innovación, un claro entendimiento de cómo los resultados y alcances van a ser medidos y evaluados, y una disposición para adaptar la gobernanza, arreglos y abordajes de programas y servicios para alcanzar mejores resultados.

<p>Apertura, Transparencia e Integridad</p>	<p>La responsabilidad es el proceso por el cual las entidades del sector público y los individuos son responsables por sus resultados, decisiones y acciones y se sujetan al examen externo apropiado. Se necesitan niveles apropiados de apertura, transparencia e integridad, para garantizar que las partes interesadas tengan confianza en los procesos de toma de decisión del sector público.</p> <p>Apertura y transparencia involucran consultas significativas a las partes interesadas (<i>stakeholders</i>) y comunicación consistente de informaciones confiables, considerando responsabilidades, obligaciones de privacidad y otros requisitos legales y políticos. Se apoyan en buenas prácticas de gerenciamiento de informaciones y registros.</p>
<p>Colaboración Efectiva</p>	<p>La colaboración es involucrar efectivamente a los demás, para alcanzar beneficios mutuos y para construir una identidad y resiliencia de la comunidad. Permite que las entidades cambien informaciones, hagan el mejor uso de los recursos y consoliden el conocimiento, en beneficio de una gobernanza más efectiva y, más específicamente, para el desarrollo de programas y entrega de servicios más efectivos.</p> <p>La colaboración bien sucedida requiere una apreciación de las responsabilidades de otras partes. Se beneficia de un claro propósito, resultados definidos y reconocimiento de riesgos y responsabilidades compartidos.</p>

Fuente: ANAO (2014).

2 DOCUMENTOS DE LOS GRUPOS FOCALES

Todos los documentos se presentan como se usaron originalmente.

2.1 Solicitud para realización de Estudio de Caso

Yo, Margareth Fabiola dos Santos Carneiro, efectiva servidora pública del Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira - INEP, SIAPE: XXXXXXXX, CPF Carrier XXXXXXXX, RG XXXXXXXX, establecida em XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX - Teléfono de contacto (61) - 999999999 Estoy desarrollando una investigación sobre

EL USO DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN POR RESULTADOS DE GOBERNANZA EN EL ÁREA PÚBLICA DE LA ESFERA FEDERAL BRASILEÑA

Como parte de una tesis doctoral de la Universidad Nacional de Rosario, con la orientación del profesor de la USP - Universidad de São Paulo, Dr. Antonio Cesar Amaru Maximiano

El objetivo de este estudio identificar prácticas y brechas en las prácticas de gestión basadas en resultados y de gobernanza. Antes del estudio de caso, habrá grupos focales con EPPGG, PDB y Auditores Federales que darán su perspectiva sobre las prácticas y también los factores limitantes para la adopción en el sector público.

La participación de esta entidad como un objeto de estudio de caso, dada su misión institucional relevante, traerá grandes avances en esta investigación, permitirá a la agencia un diagnóstico de su entorno y un punto de referencia con otras agencias que también participan en el estudio, además de brindar beneficios de aprendizaje útiles a la Administración pública en general.

Debe aclararse que la investigación consistirá en múltiples estudios de caso.

Les informo que las encuestas y entrevistas se realizarán en las instalaciones de la agencia investigada en Brasilia, asegurando la confidencialidad de los entrevistados. También se da opción a la agencia de omisión de nombre en el análisis y publicación del estudio.

Aclaro que se espera que el trabajo se realice en agosto, septiembre y octubre, en un cronograma de actividades a definir con los entrevistados. No habrá gastos para este organo de la administracion federal, pero se espera que haya personal disponible para participar en las entrevistas y otros procedimientos de investigación.

Es importante destacar que, para mantener la validez científica, se deben registrar las conversaciones, se pueden realizar análisis en documentos (que no son confidenciales) y se pueden realizar encuestas o talleres. Para una mejor efectividad, se espera que se

designe un servidor que será el contacto principal con el investigador. También se espera la participación de servidores de los sectores de Gestión Estratégica, Planificación y Gestión, Administración, Gestión Financiera y Presupuestaria, Tecnología de la Información, así como servidores de las áreas finales que son responsables de los Programas y Proyectos. Se protegerán los nombres y otra información de identificación de los participantes, si es de interés.

Como investigador, me comprometo a utilizar los datos recopilados solo para la investigación y los resultados se transmitirán a través de artículos científicos en revistas especializadas y / o reuniones y congresos científicos, así como cualquier libro que se publique.

Estoy disponible para una reunión pre y una reunión presencial y una exposición del proyecto de investigación, para su mejor comprensión para ayudarlo en su decisión de participar en los estudios de caso.

Atentamente,

2.2 Divulgación del primer focal (especialistas) junto a Enap

El grupo focal de expertos se llevó a cabo en ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública) y los participantes lograron recibir certificado de participación, que sirvió de estímulo para los profesionales invitados. Vale a pena mencionar que la composición del grupo focal fue diseñada para estar compuesta por profesionales experimentados y tomadores de decisiones sobre el uso de prácticas, en particular de la CGU - Contralor General de la Unión y TCU - Tribunal Federal de Auditoría.

1 - DESCRIPCIÓN DEL GRUPO FOCAL

Público-objetivo

Servidores públicos de la esfera federal que trabajan en el área de gestión y pueden ser profesionales de las carreras de EPPGG o APO, así como profesionales que actúan como gerentes o asesores y conocen profundamente a la administración pública.

Objetivos de aprendizaje

Al final del seminario, se espera que los participantes puedan:

- Desarrollar debates sobre el papel de la gobernanza y la gestión de ingresos en la administración pública federal.
- Contribuir a la consolidación grupal de buenas prácticas de gobernanza y gestión basada en resultados basada en sus conocimientos y / o experiencia previa en el sector público.
- Identificar factores limitantes para el uso de buenas prácticas de gobierno y gestión de resultados en la Administración Pública.
- Compartir experiencias e ideas sobre el tema con profesionales de otras instituciones.

Temas

- Gobierno corporativo en la administración pública
- Gestión por resultados en la Administración Pública
- Factores limitantes en el uso de buenas prácticas de gobernanza en FPA
- Factores limitantes en el uso de buenas prácticas de gestión de resultados en FPA

Metodología

El grupo focal tiene la función de revelar problemas, analizar tendencias y profundizar la reflexión sobre un tema. La construcción del conocimiento se realiza colectivamente, donde todos participan en entrevistas y construyen un modelo de buenas prácticas basado en su juicio y percepciones.

El grupo focal se selecciona (se invita a los participantes) y está compuesto por profesionales con experiencias y conocimientos homogéneos, pero con diferentes visiones y perspectivas según sus experiencias vividas. La técnica favorece la sinergia grupal y enriquece las respuestas y reflexiones.

Carga horaria

4 horas

Notas de investigación

El primer paso de esta investigación fue, a partir del análisis de 6 marcos y modelos de gestión de resultados y cinco modelos de gobernanza del sector público, llegar a prácticas consolidadas de buena gobernanza y evaluación comparativa por resultados.

El segundo paso es la creación de un grupo focal de profesionales de gestión (EPPGG, APO, puestos de control y gestión en la administración pública federal) para comprender la percepción de este grupo en relación con las prácticas que perciben como relevantes (practicadas o no.) para el buen gobierno y la buena gestión de resultados. Además, enumerarán los factores limitantes para el uso de tales prácticas.

Otros grupos focales dentro de los estudios de caso seguirán la misma metodología (preguntas, técnicas de facilitación y enfoques)

2 - ROTEIRO DE GRUPO FOCAL

2.1 – Bienvenidos 08:30 – 08:50hs.

2.2 – Presentación del investigador y los participantes – 08:55 as 09:15

Este grupo focal tiene como objetivo debatir y definir (na percepción del grupo) buenas prácticas de gobernanza y gestión de resultados para la administración pública, como parte del doctorado en Administración que estoy emprendiendo. Los participantes se benefician de colaborar en la creación de conocimiento y obtener conocimiento de la discusión colectiva.

Además del investigador, algunos profesionales actuarán como observadores y tomarán notas u otros tipos de registros de actividades (fotos y filmaciones).

En aras del rigor académico, además de las notas y otros registros de observadores, se registrará el rendimiento del grupo focal en forma grabada. Es necesario acumular mucha información testimonial con la mayor precisión posible (informe fidedigno y confiable).

Los participantes pueden estar absolutamente seguros de la confidencialidad de toda esta información grabada, transcrita y anotada. En otras palabras, se respetará el acuerdo con el término de confidencialidad firmado.

El grupo de enfoque consiste en un panel de expertos (EPPGG, APO, gerentes, analistas de control externo o auditores federales), un grupo homogéneo y altamente calificado.

Para que esta discusión sea fructífera y provechosa, se deben hacer recomendaciones y aclaraciones. En primer lugar, los participantes debem se sentir cómodos para participar y expresar sus ideas. Pero es fundamental centrarse en el contexto y el propósito de la discusión. Además, aunque el grupo es homogéneo en tener posiciones y conocimientos similares, se sabe que cada uno tiene experiencias diferentes que deberían compartirse. Finalmente, se espera que los participantes se sientan cómodos en desacuerdo y ofreciendo su propio punto de vista, pero respetando las opiniones de otros participantes. No hay respuestas correctas o incorrectas, el objetivo es el conocimiento de las experiencias, la percepción conceptual o el conocimiento sobre el tema, para la construcción del conocimiento y la percepción colectiva.

Se espera que la sección dure dos horas y media:

- Los primeros 20 minutos serán para información introductoria y presentaciones.

- Durante los próximos 60 minutos, habrá una discusión grupal de una lista de preguntas moderadas discutidas por los participantes.

- Después de este momento, se consolidarán las buenas prácticas de gobernanza y la gestión basada en la respuesta, con un entorno grupal de colaboración que dura 90 minutos.

- Cierre y comentarios: 15 minutos

2.3 – Roteiro para Discussão – 09:15 – 10:45 (90 minutos)

Preguntas de discusión:

1. ¿Está familiarizado con el gobierno corporativo y la gestión de ganancias? ¿Puedes explicar estos conceptos en tu opinión?
2. ¿Considera que puede haber un buen gobierno corporativo en un organismo / entidad que no está bien administrado?
3. En su opinión, ¿cuáles son las buenas prácticas de gobernanza y qué son la gestión basada en resultados y la gestión tradicional? (En este punto, los observadores escriben prácticas en las tarjetas: la gobernanza utiliza la gestión de resultados rosa y blanca)
4. ¿Cuáles son los factores limitantes en FPA para el uso completo de buenas prácticas de gestión? (Escribir en tarjetas también y poner en un panel)

2.4 - Grupo operativo – 10:45 – 11:45 (60 minutos)

Con base en las respuestas dadas anteriormente y también con la posibilidad de inclusión de nuevas prácticas, exclusión o cambio de ubicación, el grupo puede establecer un modelo de gobernanza y gestión de resultados en la concepción del grupo para la Administración Pública Federal, agrupando las categorías en categorías de las practicas. Hacer interactivamente en la discusión.

NOTA: Si no está de acuerdo con la agrupación o la práctica, es decir, si alguien que no está de acuerdo con el grupo puede posicionarse, se anotarán todas las contribuciones.

2.5 – Conclusiones – 11:45 – 12:00

- Identificar sugestões
- Receber feedback
- Informar sobre feedback do trabalho posterior para o grupo
- Identificar sugerencias

- Recibir comentarios (feedback)
- Informar sobre los comentarios de trabajo posteriores al grupo

2.6 – Cierre

Por favor, recuerde una búsqueda en Google que se realizará poco después, personalizada, con preguntas utilizando las prácticas de Gobernanza y Gestión por resultados indicadas por el grupo. ¡Muchas Gracias!

3 – SOBRE EL INVESTIGADOR

Margareth Fabiola dos Santos Carneiro, efectiva funcionaria del Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira - INEP, SIAPE: 999999, CPF xxxxxxxx, Ciudad de Brasilia - Teléfono de contacto (61) – xxxxxx , correo electrónico: Margareth.carneiro@gmail.com.

Es estudiante de doctorado en fase de investigación en Administración de Empresas de la Universidad Nacional de Rosario - Argentina, posee una Maestría en Gestión del Conocimiento y TI de la Universidad Católica de Brasilia y un posgrado en Análisis y Desarrollo de Proyectos de FGV-DF. Es PMP - Project Management Institute desde 1999 y certificado PMI Leadership Master.

Margareth es experta en gestión de proyectos, programas y portafolio y está profundamente familiarizada con los marcos, estándares y prácticas publicados por PMI (EE. UU.) y OGC (inglés). Combina experiencia práctica con estudios académicos y goza de gran respetabilidad en los mercados brasileño e internacional en el área de proyectos. Profesor de temas de proyectos en Enap, FGV e IBMEC.

Publicó el libro "Gestión pública: el papel de la planificación estratégica, gestión de carteras, programas y proyectos y oficinas de proyectos en la modernización de la gestión pública", Ed. Brasport. El libro de 500 páginas, escrito por ella con la colaboración de 29 profesionales, tiene un extenso material teórico sobre MNP, planificación estratégica, gestión de carteras, programas y proyectos, y PMO, y está ilustrado con casos reales de Brasil, Canadá y Uruguay. .

Coautor de Gestión de la comunicación en proyectos en FGV, Estudio de Casos en Proyectos Brasileños de Brasport y con un artículo de PMO de área pública en el libro PMO – Gestion de Portafolio, Programas y Proyectos de Ed. Brasport.

Observaciones:

a) Del guión original se extrajeron invitaciones, divulgación interna a los órganos (para la composición del grupo focal) y otras comunicaciones para todos los grupos focales;

(b) si es necesario, se hicieron ajustes menores relevantes para el caso específico;

c) Para obtener más información sobre los grupos focales realizados y las transcripciones completas, consulte el volumen II de esta tesis.

2.3 Encuesta (*survey*) usando GoogleDocs

Para garantizar la confiabilidad de la información, está aquí en las capturas de pantalla de Google Docs. Optamos por utilizar la pantalla de Google Docs. Por lo tanto, la búsqueda es en forma de imagen y, por lo tanto, no traducida.

Pesquisa - Complementar - Grupo Focal I - Painel de Especialistas

Este questionário visa complementar as informações coletadas no Grupo Focal realizado na ENAP em 04/08 pela manhã. Solicito o seu gentil apoio em responder ao questionário a seguir, que tem a previsão de duração de 4 a 10 minutos.

Atenciosamente,
Margareth Fabiola dos Santos Carneiro

Nome:

Texto de resposta curta

Além das práticas de governança e de gestão por resultados definidas no grupo (e enviada no relatório final) e dos fatores limitantes, indique, na sua visão, em que medida os fatores indutores abaixo listados auxiliam na adoção de práticas de gestão por resultados nas organizações públicas federais: *

	Concordo totalm...	Concordo parcial...	Neutro	Discordo parcial...	Discordo totalme...
Marcos regulatóri...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clima e Cultura or...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institucional/Orga...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sistemas eletrôni...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Escolas de Gover...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Boa comunica...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uso do PDCA (...)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ritos de acom...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uso de recurso...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Feedback do a...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trabalhar cultu...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dar transparên...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Horizontalizaç...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Incentivo ao c...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prestação de c...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inovação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Foco no client...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Como garantir ou potencializar o uso de boas práticas de governança e gestão por resultados na área pública federal? (MARCAR QUANTOS forem pertinentes)

- Lei
- Levantamento do TCU
- Normativo de OGS - Órgãos Governantes Superiores (TCU, MPOG, etc.)
- Deixar apenas como auto-avaliação
- Outros...

Caso tenha alguma consideração adicional a fazer a respeito das práticas, fatores limitantes e fatores indutores, utilize essa área.

Texto de resposta longa

Obserações:

- a) A cada grupo focal, as Práticas de governanza e de gestão por resultados eram atualizadas de acordo com as indicadas pelo grupo;
- b) Para mais informações sobre os grupos focais realizados e as transcrições integrais, acesse o volume II desta tese.