



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

Gobernanza Pública: un análisis estratégico de la calidad de la gestión
pública en el Ejército Brasileño.

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN DESARROLLO Y DEFENSA NACIONAL**

AUTOR:

Bachiller Dutra Pereira Batista Lopes, Ernesto Isaacodette

ASESOR:

Dr. Álvarez Torres, Freddy

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Evaluación del proceso de planeamiento

LIMA - PERÚ

2019

Jurado de Sustentación de Tesis

Los abajo firmantes, miembros del jurado evaluador de la sustentación de tesis titulada: “Gobernanza Pública: un análisis estratégico de la calidad de la gestión pública en el Ejército Brasileño”, dan conformidad de la aprobación de la defensa de tesis a cargo del Bach. Ernesto Isaacodette Dutra Pereira Batista Lopes, sugiriendo continúe con el procedimiento para optar el grado académico de: Maestro en Desarrollo y Defensa Nacional

Presidente (a)

Secretario (a)

Vocal

Agradecimientos

Inicialmente, agradezco a Dios, por todas las bendiciones en nuestras vidas.

A toda mi familia, en especial, a mis padres Décio Batista Lopes (*in memoriam*) y Neusa Dutra Pereira, por el regalo de la vida; a mis hermanos Laura, Ana Paula, Jerônimo y Giovana por la grande, sincera y fraterna amistad que nos une.

Mi eterna gratitud en especial a mi mujer Ângela y mis hijas Mariana e Isabelle por el amor y apoyos incondicionales y que son los mayores tesoros y felicidades de mi vida.

Al Ejército Brasileño que me ha proporcionado tan noble oportunidad y que me ha dado tantas enseñanzas.

A los catedráticos del Centro de Altos Estudios Nacionales, a nombre del General de Brigada y Doctor Andrés Vicente Acosta Burga, director general del CAEN, y a nuestro coordinador de la LXIX MDDN, General Juan Fernando Ormachea Montes, por toda la enseñanza recibida en un ambiente de profesionalidad y excelencia.

A nuestra profesora de metodología científica, Dra. Diana Anicama Ormeño, por el imprescindible soporte y profesionalidad; al Coronel del Ejército del Perú y Maestro Fernando Castillo, profesor del CAEN, por todo el apoyo y las precisas orientaciones.

A todos los colaboradores entrevistados del Ejército, por haber compartido su tiempo y sus conocimientos personales.

A mis hermanos de armas y compatriotas, los Coroneles José Lopes, de la Fuerza Aérea Brasileña, y Henrique Sá, del Ejército Brasileño, por toda la sana convivencia, apoyo y amistad.

A todos mis amigos y hermanos peruanos de la LXIX Maestría, por la camaradería y amistad, valores que fortalecieron nuestra promoción.

Dedicatoria

Esta obra es dedicada al Ejército Brasileño por todo lo que representa para el Brasil y a la Intendencia del Ejército Brasileño que en 2020 conmemora sus 100 años de creación y que tiene por misión y lema “*Sempre Suprir, Transportar, Lançar, Administrar, Controlar e Sevrir*” con “*Honestidade e Competência Profissional*”.

Declaración Jurada de Autoría

Mediante el presente documento, Yo, ERNESTO ISAACODETTE DUTRA PEREIRA BATISTA LOPES, identificado con Pasaporte N° SB 116619, con domicilio real en Malecón de la Reserva 457, Dpto. 1302, Miraflores, en el distrito de Lima, provincia de Lima, departamento de Lima, egresado de la LXIX Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional, de la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-EPG), declaro bajo juramento que:

Soy el autor de la investigación titulada “Gobernanza pública: un análisis estratégico de la calidad de la gestión pública en el Ejército Brasileño” que presento a los días ____ de _____ del año 20____, ante esta institución con fines de optar al grado académico de Maestro en Desarrollo y Defensa Nacional.

Dicha investigación no ha sido presentada ni publicada anteriormente por ningún otro investigador ni por el suscrito, para optar otro grado académico ni título profesional alguno. Declaro que se ha citado debidamente toda idea, texto, figura, fórmulas, tablas u otros que corresponde al suscrito o a otro en respeto irrestricto a los derechos del autor. Declaro conocer y me someto al marco legal y normativo vigente relacionado a dicha responsabilidad.

Declaro bajo juramento que los datos e información presentada pertenecen a la realidad estudiada, que no han sido falseados, adulterados, duplicados ni copiados. Que no he cometido fraude científico, plagio o vicios de autoría; en caso contrario, eximo de toda responsabilidad a la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales y me declaro como el único responsable.

ERNESTO ISAACODETTE DUTRA PEREIRA BATISTA LOPES

Pasaporte N° SB 116619

Autorización de publicación

A través del presente documento autorizo al Centro de Altos Estudios Nacionales la publicación del texto completo o parcial de la tesis de grado titulada **“Gobernanza pública: un análisis estratégico de la calidad de la gestión pública en el Ejército Brasileño”**, presentada para optar al grado de Maestro en Desarrollo y Defensa Nacional en el Repositorio Institucional y en el Repositorio Nacional de Tesis (RENATI) de la SUNEDU, de conformidad al marco legal y normativo vigente. La tesis se mantendrá permanente e indefinidamente en el Repositorio para beneficio de la comunidad académica y de la sociedad. En tal sentido, autorizo gratuitamente y en régimen de no exclusividad los derechos estrictamente necesarios para hacer efectiva la publicación, de tal forma que el acceso a la misma sea libre y gratuita, permitiendo su consulta e impresión, pero no su modificación. La tesis puede ser distribuida, copiada y exhibida con fines académicos siempre que se indique la autoría y no se podrán realizar obras derivadas de la misma.

Fecha, ___ de _____ de 20__

ERNESTO ISAACODETTE DUTRA PEREIRA BATISTA LOPES

Pasaporte N° SB 116619

ÍNDICE

	Página
Carátula	i
Jurado evaluador	ii
Agradecimiento	iii
Dedicatoria	iv
Declaración jurada de autoría	v
Autorización de publicación	vi
Índice	vii
Índice de tablas	x
Índice de figuras	xi
Resumen	xiii
Abstract	xiii
Introducción	14
 CAPÍTULO I 	
Planteamiento del problema	
1.1 Descripción de la realidad problemática	15
1.2 Preguntas de investigación	27
1.3 Objetivos de la investigación	27
1.4 Justificación y viabilidad	27
1.5 Delimitación de la investigación	29
1.6 Limitaciones de la investigación	29
 CAPÍTULO II 	
Estado del conocimiento	
2.1 Antecedentes de la investigación	30
2.1.1 Investigaciones nacionales	33
2.1.2 Investigaciones internacionales	41
2.2 Teorías	44
2.3 Marco conceptual	69
 CAPÍTULO III 	
Metodología de la investigación	
	80

3.1	Enfoque de investigación	80
3.2	Tipo de investigación	82
3.3	Método de investigación	82
3.4	Escenario de estudio	83
3.5	Objeto de estudio	85
3.6	Observables de estudio	85
3.7	Fuentes de información	85
3.8	Técnicas e instrumentos de acopio de información	86
3.8.1	Técnica de acopio de información	86
3.8.2	Instrumento de acopio de información	86
3.9	Acceso al campo y acopio de información	87
3.9.1	Acceso al campo	87
3.9.2	Acopio de información	87
3.10	Método de análisis de información	87
CAPÍTULO IV		
Análisis y síntesis		
		89
4.1	Descripción narrativa	89
4.1.1	Panorama organizacional del Ejército Brasileño	89
4.1.1.1	Misión y visión	89
4.1.1.2	Estructura organizacional	90
4.1.1.3	Modelo de negocio (Cadena de valor)	92
4.1.2	Planeamiento estratégico del Ejército Brasileño	94
4.1.2.1	Planes y principales objetivos estratégicos para implementar las prioridades estratégicas de gestión	94
4.1.2.2	Objetivos estratégicos principales del Ejército Brasileño	101
4.1.2.3	Estrategias adoptadas por el Ejército para alcanzar los objetivos estratégicos y el tratamiento de los riesgos involucrados	102
4.1.2.4	Resultados estratégicos de gestión	108
4.1.2.5	Resultados alcanzados frente a los objetivos estratégicos	109
4.1.3	Las estructuras de gobernanza del Ejército	117
4.1.3.1	Instancias de gobernanza interna	118
4.1.3.2	Instancias de apoyo a la gobernanza interna	120

4.1.3.3	Instancias de gobernanza externa	121
4.1.3.4	Gestión de riesgos y controles internos	121
4.1.4	Evaluación de la gobernanza pública y gestión del Ejército por el TCU	130
4.1.4.1	Fundamentación	131
4.1.4.2	El marco legal de la gobernanza pública en Brasil	133
4.1.4.3	El marco legal de la gobernanza pública en el Ejército Brasileño	137
4.1.4.4	Resultados de la evaluación de gobernanza en el Ejército Brasileño	138
4.1.4.5	Análisis del resultado de la evaluación de gobernanza en el Ejército Brasileño	145
4.1.5	Resultados de gestión: análisis del informe de gestión del Ejército	145
4.2	Soporte de las categorías	148
4.3	Análisis de datos cualitativos	154
4.4	Triangulación de datos específica por cada técnica	157
4.5	Triangulación de datos integral	161
4.6	Desarrollo de la discusión	164
CAPÍTULO V		
	Diálogo teórico-empírico	166
	Conclusiones	174
	Recomendaciones	177
	Propuesta para enfrentar la realidad problemática	179
	Referencias bibliográficas	180
	Anexos	190
	Anexo 1: Matriz de consistencia	191
	Anexo 2: Guía de observación	192
	Anexo 3: Registro de documentos	193
	Anexo 4: Guía de entrevistas	194

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 - Los costos de transacción de mesa y la gobernabilidad en el sector público	71
Tabla 2 - Informaciones sobre áreas o subunidades estratégicas del Ejército Brasileño	92
Tabla 3 - Informaciones sobre áreas o subunidades estratégicas del Ejército Brasileño	95
Tabla 4 – Estrategias	102
Tabla 5 - Organizaciones respondientes	139
Tabla 6 - Nivel e índice de gobernanza del Ejército Brasileño	141
Tabla 7 - Sistematización de las concepciones de triangulación	157
Tabla 8 - Triangulación de datos específica por cada técnica	161
Tabla 9 - Triangulación de datos integral	163
Tabla 10 - Funciones y principios de gobernanza y gestión pública x procesos, documentos y prácticas del Ejército	173

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Árbol de problemas	22
Figura 2: Metodología del SIPLEX	23
Figura 3: Índices de gestión	24
Figura 4: Medición de los índices de gestión	24
Figura 5. Perspectivas de observación de gobernanza en el sector público	57
Figura 6. Relación principal-agente en un modelo directo de interacción	58
Figura 7. Sistema de gobernanza en órganos y entidades de la administración pública.	59
Figura 8. Relación entre gobernanza y gestión.	62
Figura 9. Niveles de análisis del referencial básico de gobernanza	66
Figura 10. Mecanismos de gobernanza	66
Figura 11. Componentes de los mecanismos de gobernanza	68
Figura 12. Componentes de los mecanismos de gobernanza	69
Figura 13. Estructura organizacional del Ejército Brasileño	91
Figura 14. Cadena de valor agregado	93
Figura 15. Metodología del SIPLEX	99
Figura 16. Construcción del mapa estratégico	100
Figura 17: Índices de gestión del Ejército Brasileño	108
Figura 18: Medición de los índices de gestión del Ejército Brasileño	109
Figura 19: OEE 1	109
Figura 20: OEE 2	110
Figura 21: OEE 3	110
Figura 22: OEE 4	111
Figura 23: OEE 5	111
Figura 24: OEE 6	112
Figura 25: OEE 7	113
Figura 26: OEE 8	113
Figura 27: OEE 9	114
Figura 28: OEE 10	114
Figura 29: OEE 11	115
Figura 30: OEE 12	115

Figura 31: OEE 13	116
Figura 32: OEE 14	116
Figura 33: OEE 15	117
Figura 34: Modelo de gobernanza corporativa del Ejército Brasileño	118
Figura 35: Estructura de gestión de riesgo del Ejército Brasileño	124
Figura 36: Organigrama del Ejército Brasileño	138
Figura 37: Categorización de las respuestas	140
Figura 38: Capacidad en gobernanza y gestión - Perfil integrado APF	141
Figura 39: Resultado general de la autoevaluación de la organización contra su contexto / 2017	142
Figura 40: Resultado general de la autoevaluación de la organización contra su contexto / 2018	143
Figura 41: Perfil de gobernanza y gestión pública / 2017	144
Figura 42: Perfil de gobernanza y gestión pública / 2018	144
Figura 43: Elementos con sentido en las entrevistas	149
Figura 44: Elementos con sentido en el análisis documental	149
Figura 45: Macrocategorías y categorías	150
Figura 46: La macrocategoría Panorama organizacional y sus subcategorías	150
Figura 47: La macrocategoría Planeamiento estratégico y sus categorías	151
Figura 48: La macrocategoría Estructuras de gobernanza y categorías	152
Figura 49: La macrocategoría Evaluación de la gobernanza y la gestión pública y categorías	153
Figura 50: La macrocategoría Evaluación de la gobernanza y la gestión pública y categorías	154
Figura 51: Diagrama de análisis de datos cualitativos	156
Figura 52: Visualización de triangulación de datos específica por técnica	158
Figura 53: Visualización de triangulación de datos integral	162
Figura 54: Sistemas de gobernanza en órganos y entidades de la administración pública	169
Figura 55: Modelo de gobernanza corporativa del Ejército Brasileño	170

RESUMEN

La gobernanza pública es un conjunto de teorías, prácticas y funciones aplicadas a la administración pública brasileña para hacerla más eficiente, basada en los principios de buena gobernanza adoptados por el Tribunal Cuentas de la Unión: legitimidad, equidad, responsabilidad, eficiencia, probidad, transparencia y *accountability*. En este contexto se inserta el Ejército Brasileño que tiene el séptimo presupuesto más grande de la Unión entre más de 30 instituciones a nivel ministerial y tiene una gran responsabilidad por la aplicación y gestión más eficiente de estos recursos en el cumplimiento de sus misiones constitucionales. El objetivo de esta investigación fue evaluar la calidad de la gestión realizada por el Ejército bajo el análisis de las normas y conceptos de gobernanza pública en perspectiva dentro de su Sistema de Planificación Estratégica y sus prácticas de gobernanza y gestión pública.

Palabras clave: Gobernanza pública, Gestión pública, Planeamiento estratégico, Ejército Brasileño.

ABSTRACT

Public governance is a set of theories, practices and functions applied to the Brazilian Public Administration to make it more efficient, based on the principles of good governance adopted by the Federal Court of Auditors: legitimacy, equity, responsibility, efficiency, probity, transparency and accountability. In this context, the Brazilian Army, which has the seventh largest budget of the Union among more than 30 institutions at the ministerial level, has a great responsibility for the application and more efficient management of these resources in the fulfillment of its constitutional missions. The objective of this research was to evaluate the quality of the management carried out by the Army under the analysis of the norms and concepts of Public Governance in perspective within its Strategic Planning System and its governance and public management practices.

Keywords: Public governance, Public management, Strategic Planning, Brazilian Army.

INTRODUCCIÓN

El Ejército Brasileño es una de las instituciones nacionales permanentes con el mayor índice de credibilidad junto al pueblo brasileño, comprobado por medio de varias encuestas realizadas durante los últimos años.

Así como Brasil, el Ejército tiene dimensiones continentales con relación a su presencia e importancia en todo el territorio brasileño, exigiendo un alto valor de inversiones públicas del presupuesto nacional para el cumplimiento de su misión constitucional.

Aplicar los recursos del presupuesto público de manera eficiente, y no solo de forma honesta y transparente, es uno de los grandes desafíos surgidos en las últimas décadas. Es necesario que el Estado no solo invierta sus recursos limitados para necesidades ilimitadas en las áreas prioritarias de la nación, como es el caso de la defensa nacional, en la que está inserto el Ejército, pero que se entregue a la nación un efectivo servicio de defensa de la patria, bajo la luz de la Constitución.

La respuesta a este desafío vino a través de las nuevas teorías y herramientas de la nueva gestión pública y de la gobernanza pública, conforme será expuesto en la revisión teórica y en el marco conceptual. El Ejército Brasileño tiene un presupuesto anual del orden de US \$ 11,000 millones, siendo el séptimo mayor presupuesto de la Unión, en Brasil.

La gobernanza pública llegó a Brasil no solo como una necesidad para la 9ª mayor economía mundial, sino como una obligación legal, normativizada y regulada por el Gobierno Federal, que impone a todos sus órganos de la administración pública federal la adopción de las buenas prácticas de la gobernanza pública.

Dentro de este contexto está la presente investigación que evaluará cómo el Ejército Brasileño está adoptando y aplicando la gobernanza pública en su gestión estratégica.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Descripción de la realidad problemática

En un nuevo informe sobre políticas del Banco Mundial se insta a los países en desarrollo y a los organismos de desarrollo internacionales a repensar su enfoque en materia de gobernanza como una de las claves para superar los desafíos relacionados con la seguridad, el crecimiento y la equidad.

En el *Informe sobre desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes* se analiza como la distribución desigual del poder en la sociedad limita la eficacia de las políticas. Las asimetrías de poder ayudan a explicar, por ejemplo, por qué las leyes y los organismos anticorrupción modelo a menudo no logran poner freno a la corrupción, por qué la descentralización no siempre mejora los servicios gubernamentales o por qué las políticas fiscales bien diseñadas en algunos casos no reducen la volatilidad ni generan ahorros a largo plazo.

En el informe se observa que, cuando las soluciones legales, normativas y técnicas no logran los resultados previstos, suele responsabilizarse a las instituciones. Sin embargo, se concluye que los países y los donantes deben adoptar una perspectiva más amplia para mejorar la gobernanza y contribuir a que las políticas den resultado. En este sentido, se define la gobernanza como el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder.

El presidente del Grupo Banco Mundial, Jim Yong Kim, afirma que la demanda de servicios más eficaces, infraestructura adecuada e instituciones justas sigue aumentando, es fundamental que los gobiernos utilicen los recursos escasos con la mayor eficacia y transparencia posible. Este concepto implica aprovechar los conocimientos del sector privado, trabajar estrechamente con la sociedad civil y redoblar los esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Si no se fortalece la gobernanza, los objetivos para poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida serán inalcanzables.

Kim advirtió que si no se presta mayor atención a la gobernanza, no podrán hacerse realidad los objetivos de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida, ni la visión transformadora plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹, de carácter más amplio.

En el informe se analizó ejemplos de países, incluidos la construcción del Estado en Somalia, las iniciativas de lucha contra la corrupción en Nigeria, los desafíos que plantea el crecimiento en China, y los barrios marginales y la exclusión en las ciudades de India. Se identifican tres elementos esenciales para que las políticas sean eficaces: el compromiso, la coordinación y la cooperación. Para mejorar los resultados en materia de gobernanza, las instituciones deben cumplir las siguientes tres funciones básicas:

- a. **Promover el compromiso** con las políticas en un contexto de circunstancias cambiantes. Esto resultaría útil, por ejemplo, en los casos en que los funcionarios responsables de tomar las decisiones gastan los ingresos extraordinarios en lugar de ahorrarlos para el futuro o cuando los líderes desconocen los acuerdos de paz debido a la ausencia de un mecanismo vinculante para exigir el cumplimiento.
- b. **Mejorar la coordinación** para modificar las expectativas de cambio y generar comportamientos sociales deseables en toda la comunidad. Se observan desafíos en muchos contextos, desde las finanzas hasta los conglomerados industriales y la planificación urbana. La estabilidad financiera, por ejemplo, se apoya en las opiniones acerca de la credibilidad. Obsérvese tan solo que, en ocasiones, durante momentos de crisis, y a pesar de las razones que justifican dejar el dinero en el banco, las personas se apresuran a retirar sus depósitos cuando creen que los demás harán lo mismo, lo que en última instancia provoca la pérdida de liquidez de los bancos y su quiebra.
- c. **Alentar la cooperación:** Las políticas eficaces ayudan a promover la cooperación limitando las conductas oportunistas como la evasión fiscal, con frecuencia a través de mecanismos creíbles de recompensas o

¹ Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> . Acceso en 9/3/2019.

castigos. En algunos casos, los individuos tienen incentivos para comportarse de manera oportunista. El hecho de evadir impuestos no les impide gozar de los servicios públicos que otros financian. Del mismo modo, cuando ciertos grupos no se benefician de las políticas o sienten que no obtienen todas las prestaciones que les corresponderían (por ejemplo, en la forma de servicios públicos de baja calidad), el nivel de cumplimiento puede verse aún más afectado.

Según Paul Romer, primer economista del Banco Mundial², los funcionarios del Gobierno no actúan en el vacío. Sus decisiones reflejan el poder de negociación de los ciudadanos que compiten entre sí para defender intereses contrapuestos. En el informe del Banco Mundial 2017, se planteó un debate sumamente importante para los Gobiernos, sus países y las personas de la comunidad del desarrollo acerca de cómo podemos garantizar que la sociedad haya elegido un camino que genere progreso. En todos los países debiese hacer frente a un proceso político complicado, cuyos resultados se ven influidos por los factores de poder, y se debe buscar la forma de garantizar que ese proceso genere avances para todos”.

Según el informe, la distribución desigual del poder puede excluir a determinados grupos y personas de las recompensas y beneficios de la participación en las políticas. No obstante, es posible generar un cambio significativo con la participación y la interacción de los ciudadanos (a través de coaliciones destinadas a modificar los incentivos de quienes toman las decisiones), de las élites (mediante acuerdos entre los funcionarios responsables de tomar las decisiones para restringir su propio poder), y de la comunidad internacional (a través de la influencia indirecta para modificar el poder relativo de los reformadores nacionales).

A partir de amplias consultas e investigaciones realizadas en muchos países durante el 2016 y 2017, en aquel informe se proponen principios para orientar la reforma y cambiar la dinámica de la gobernanza a fin de lograr un desarrollo equitativo.

² Banco Mundial, 2017, recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>

En el informe se concluyó que las políticas adecuadas suelen ser difíciles de introducir y aplicar, dado que en algunos casos los grupos de la sociedad que se benefician del *status quo* son suficientemente poderosos como para resistir las reformas necesarias para cambiar el equilibrio existente.

Ante los desafíos que enfrentan actualmente los países en desarrollo, es preciso replantearse el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar las políticas, es decir, lo que en este informe se denomina gobernanza y mejorar la gobernanza es crucial para enfrentar los actuales desafíos del desarrollo.

A partir de que estas premisas fueran analizadas y evaluadas como las cuestiones de gobernanza pública aplicadas al Ejército Brasileño como un importante órgano de la administración pública brasileña, se puede mejorar su gestión y el cumplimiento de su misión. El Ejército posee el 7º mayor presupuesto público de la Unión (en Brasil) y tiene impacto en la gestión de los recursos públicos en el ámbito federal. De esta forma, se procuró analizar y evaluar cómo se aplican los conceptos de gobernanza pública en el ámbito de la administración del Ejército, cuál es su nivel de madurez en gobernanza pública y cómo la gobernanza pública puede ayudar al Ejército a mejorar su gestión, a alcanzar sus objetivos estratégicos y a cumplir mejor su misión constitucional.

Por tanto, se presentaron el contexto y los conceptos de gobernanza, gobernanza pública y gobernanza en el sector público, de acuerdo con el compendio referencial teórico del Tribunal de Cuentas de la Unión³ brasileño y de otros autores internacionales.

Según la *International Federation of Accountants* (2013), la gobernanza comprende la estructura (administrativa, política, económica, social, ambiental, legal y otras) puesta en práctica para garantizar que los resultados deseados por las partes interesadas sean definidos y alcanzados.

De acuerdo con el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), 2014, la gobernanza puede ser descrita como un sistema por el cual las organizaciones son dirigidas, monitoreadas e incentivadas, involucrando las

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. GOVERNANÇA PÚBLICA: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria. Brasília, 2014.

relaciones entre sociedad, alta administración, servidores o colaboradores y órganos de control.

En esencia, la buena gobernanza pública tiene como propósito conquistar y preservar la confianza de la sociedad, por medio de un conjunto eficiente de mecanismos, a fin de asegurar que las acciones ejecutadas estén siempre alineadas al interés público. La gobernanza es un término ampliamente utilizado en diversos sectores de la sociedad, con diferentes significados dependiendo de la perspectiva de análisis. Entre las definiciones más conocidas y utilizadas están las relacionadas con el gobierno corporativo, público y global. La gobernanza corporativa puede ser entendida como el sistema por el cual las organizaciones son dirigidas y controladas (Cadbury, 1992).

Se refiere al conjunto de mecanismos de convergencia de intereses de actores directos e indirectamente impactados por las actividades de las organizaciones, mecanismos que protegen a los inversores externos de la expropiación por los internos (gestores y accionistas controladores).

Gobernanza pública también puede ser entendida como el sistema que determina el equilibrio de poder entre los involucrados —ciudadanos, representantes electos (gobernantes), alta administración, gestores y colaboradores— con miras a permitir que el bien común prevalezca sobre los intereses de personas o grupos (Matías Pereira, 2010, adaptado).

La gobernanza global puede ser entendida como el conjunto de instituciones, mecanismos, relaciones y procesos, formales e informales, entre Estado, mercado, ciudadanos y organizaciones, internas o externas al sector público, a través de los cuales los intereses colectivos son articulados, los derechos y deberes se establecen y las diferencias se miden (Weiss y Thakur, 2010).

La gobernanza en el sector público se refiere, por lo tanto, a los mecanismos de evaluación, dirección y monitoreo; y las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones, que determinan cómo se oyen los ciudadanos y otras partes interesadas, cómo se toman las decisiones y cómo se ejerce el poder y las responsabilidades (Grahn, Amos, Plumpre, 2003). Se preocupa, por consiguiente, con la capacidad de los sistemas políticos y administrativos de actuar efectiva y decisivamente para resolver problemas públicos- (Peters, 2012).

La gobernanza, según Aguilar Villanueva (2006), inaugura y justifica una nueva manera de concebir la administración pública, y la nueva gestión pública (NGP) es a la vez causa y efecto de la nueva gobernanza. Se restaura la naturaleza pública de la administración pública, promoviéndose esquemas gerenciales alternativos a los tradicionales esquemas burocráticos. El autor afirma que estas ideas no tienen aún rango de paradigma y que un consenso más generalizado sobre las bondades de la propuesta se irá construyendo en la medida en que el modelo muestre con evidencia que se van obteniendo mejores resultados en la solución de problemas en las sociedades contemporáneas.

Según Criado (2016), las últimas cuatro décadas han experimentado un intenso debate en la gestión pública con relación al origen de las reformas administrativas y herramientas aplicadas en el sector público, no solo en el ámbito de la OCDE, sino también en los países emergentes. A partir de finales de los años setenta, el modelo de administración pública inspirada en el ideal burocrático weberiano o administración pública tradicional (APT), parecía no encajar bien con el desarrollo de los estados de bienestar y la expansión de las burocracias públicas para la prestación de servicios generalistas (educativos, sanitarios, etc.), que iban más allá de la garantía de derechos y libertades, fundamento de las administraciones públicas del siglo XIX y principios del XX. Así, al calor ideológico de los cambios en los gobiernos de Thatcher en el Reino Unido y Reagan en los EE.UU. se empezaron a plantear ideas alternativas. Por un lado, se comenzó a hablar de la necesidad de incorporar instrumentos y lógicas de acción importados del sector privado bajo la rúbrica de la nueva gestión pública (NGP).

Desde otras fuentes filosóficas, se comenzó a poner sobre la mesa la pérdida de centralidad del papel del Estado y la necesidad de abrir la gestión de los asuntos públicos a la interacción con el entorno, en base a la idea de gobernanza pública, con una orientación hacia la colaboración de redes de actores para la configuración de las políticas o la prestación de los servicios. En definitiva, dos nuevos paradigmas en la gestión pública que han tenido distinto éxito en su aterrizaje dentro del gobierno de lo público.

Kissler y Heidemann (2006) definen que la gobernanza pública es un concepto relacionado con cuestiones de debate político que busca promover el

desarrollo, perfeccionamiento de procesos y sistemas asociados a la gestión pública, situación en la que la definición se utilizaba para referirse a políticas de desarrollo que se balizaban por supuestos específicos de elementos estructurales, tales como gestión, responsabilidades, transparencia y legalidad del sector público considerados cruciales para el desarrollo de todas las sociedades.

La gobernanza pública es una nueva generación de reformas administrativas y de Estado, que tiene como objeto la acción conjunta, llevada a cabo de forma eficaz, transparente y compartida por el Estado, por las empresas y por la sociedad civil, buscando una solución innovadora de los problemas sociales y creando posibilidades de un desarrollo futuro sostenible para todos los participantes.

En este sentido, se estudió y presentó cómo el Ejército inserta en su planificación estratégica su esfuerzo institucional para adherirse a las reglas de la gobernanza y de la gestión pública, mediante la adopción de objetivos, indicadores y metas estratégicos a corto, mediano y largo plazo, con el fin de contribuir al logro de los objetivos nacionales de una mejor gobernanza y gestión públicas.

Con el objetivo de evaluar las prácticas de gobernanza y gestión pública del Ejército, se estudió y presentó los indicadores de la evaluación anual del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y los resultados presentados en el informe de gestión del Ejército que mostrarán su ruta y la planificación estratégica.

Asimismo, para una mayor objetividad, se presenta el árbol de problemas, con los efectos de establecer en esta problematización, así como los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos.



Figura 1: Árbol de problemas

Fuente: autor (2019)

Para diagnosticar su situación estratégica y diseñar su planificación para el cumplimiento de su misión constitucional, el Ejército Brasileño (EB) utiliza el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército (SIPLEX) en el que establece su ruta estratégica, sus objetivos, indicadores y metas.

SIPLEX se desarrolla en función de la misión, la visión, los escenarios, las políticas públicas, las estrategias y la promoción, en un horizonte temporal a corto, mediano y largo plazo, como se analizará y demostrará durante la investigación.

SIPLEX es la integración de herramientas modernas de planificación estratégica que se ponen a disposición de la alta dirección para que, basándose en un diagnóstico constantemente actualizado de acuerdo con el mapa estratégico, pueda contribuir a la preparación de planes estratégicos, la realización de propuestas de presupuesto, la contratación de objetivos estratégicos y el seguimiento de los resultados logrados a través de los indicadores y metas establecidos.



Figura 2: Metodología del SIPLEX
Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

En el SIPLEX se analizó y presentó durante todo el trabajo de investigación, a continuación se presentó una breve descripción del indicador de resultados de gestión que utiliza el Ejército, así como el Objetivo Estratégico 10 (de 15) que mide la efectividad de la gestión de la institución.

Representando la síntesis del resultado a ser alcanzado por el Ejército en la ejecución de la planificación estratégica, enfocándose en el núcleo de la misión del Ejército, los índices de desempeño de la expansión de la proyección del EB en el escenario internacional (IC 01_01), de contribución al desarrollo sostenible y la paz social (IC 01_02), la capacidad del entorno cibernético (IC 01_03) y la operabilidad de la Fuerza de la Tierra (IC01_04) demuestran, como se muestra a continuación en los relojes de medición de rendimiento y escala en la herramienta, tabla ordinal del sistema JaguarWeb. La estrategia de tecnología de información utilizada para controlar y monitorear la medición y el desempeño de los objetivos estratégicos, el buen desempeño que la administración ha tenido en el proceso de transformación del Ejército, el principal tema estratégico de planificación, así como el objetivo principal de la Política Militar Terrestre.

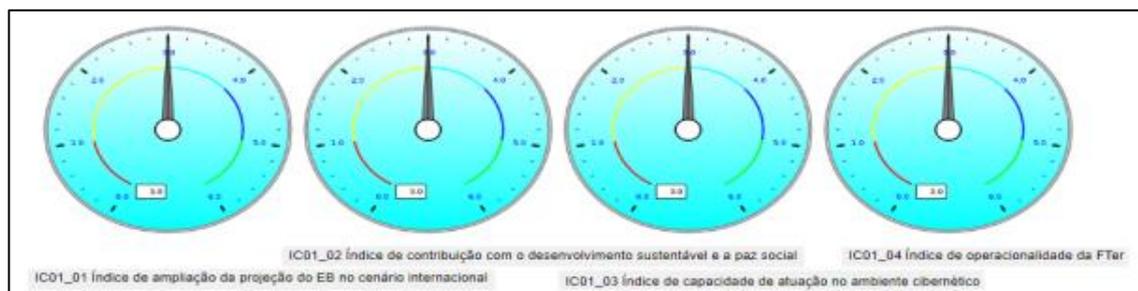


Figura 3: Índices de gestão

Fuente: Informe de Gestión del Ejército 2018 (2019)

El Objetivo Estratégico 10: aumentar la efectividad de la gestión del bien público, puede describirse como la gestión de los bienes públicos bajo la responsabilidad de la institución, ha estado mejorando la calidad del gasto, como se muestra en el gráfico, y la tendencia a reducir los costos, que impulsado por el uso de procesos optimizados y estructuras optimizadas, se está moviendo hacia un mejor logro de la gestión corporativa, fomentando la innovación constante, la previsibilidad y transparencia, resultando en economía, eficiencia y efectividad, aumentando la satisfacción del público interno y produciendo mejores resultados para la sociedad.

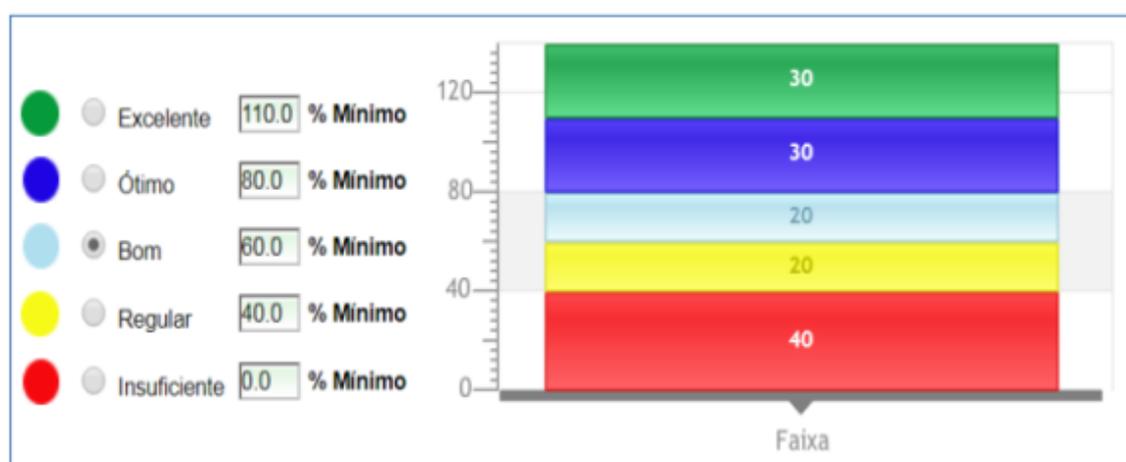


Figura 4: Medición de los índices de gestión

Fuente: Informe de Gestión del Ejército 2018 (2019)

Evaluación de la gobernanza pública y gestión del Ejército por el TCU

El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) realizó evaluaciones en 2017 y 2018 para comprender mejor el estado de la gobernanza en el sector público y

alentar a sus organizaciones a adoptar buenas prácticas en el tema. Entre 2013 y 2016, el TCU realizó seis encuestas de gobernanza y gestión sobre cuatro temas distintos, a saber, la gobernanza de la tecnología de la información (TI), la gestión de personas, la contratación y la gobernanza pública, el estado de la gobernanza pública y la gobernanza y gestión de TI, contratación, personas y resultados en la Administración Pública Federal.

Los propósitos de la encuesta fueron:

- Difundir los temas "gobernanza pública" y "gobernanza y gestión de: TI, contratación y personas y resultados" a las organizaciones participantes, fomentando así un cambio en el comportamiento de la administración pública;
- Inducir un cambio de comportamiento en la administración pública, alentando la adopción de buenas prácticas de gobernanza, alentando mejoras en los servicios públicos prestados a la sociedad;
- Contribuir a la planificación de las acciones de control del TCU y los Órganos Rectores Superiores (u Órganos de Dirección Sectoriales / ODS), ayudándolos como inductores del proceso de mejora de la gobernanza y la gestión en los organismos y entidades públicas.

Al final de este trabajo, cada organización recibió un informe individualizado a los resultados comparativos de las autoevaluaciones, que está destinado a ser el principal motor para el instrumento de mejora. A través de este informe individual, las organizaciones podrán comparar sus resultados con el resultado general de la evaluación y los resultados de las organizaciones en su campo.

Aunque el tema fue desarrollado, centrándose inicialmente en las empresas privadas, en las últimas décadas, la crisis en el sector público ha dado lugar a estudios para hacer el tema más amplio y aplicable a las organizaciones gubernamentales. En 2001, la *International Federation of Accountants* (Federación Internacional de Contadores, IFAC) ha publicado la obra "La gobernabilidad en el sector público" (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, 2001*), que redefinió los principios de buen gobierno, para la aplicabilidad en las organizaciones públicas. Son ellos (transcrito del punto 14 del informe de la Sentencia 3.023 / 2013-Plenaria):

- Transparencia: la necesidad de que los gerentes superiores de las organizaciones públicas divulguen toda la información relevante a las partes interesadas y estén disponibles para aclaraciones, de modo que las partes interesadas puedan confiar en los procesos de toma de decisiones, la administración y los funcionarios públicos.

- **Integridad:** la necesidad de que los líderes superiores sean honestos y objetivos, adoptando voluntariamente altos estándares de comportamiento que lleven a los interesados a reconocer que su comportamiento es justo y apropiado. El cumplimiento de este principio depende de la efectividad del modelo de control y la profesionalidad de los agentes públicos.

- **Rendición de cuentas:** la necesidad de que los gerentes superiores asuman toda la responsabilidad y tengan en cuenta sus decisiones y acciones, incluidos los resultados obtenidos. Para que se cumpla este principio es esencial una definición clara de los roles y responsabilidades de los funcionarios públicos.

En 2013, la IFAC, junto con CIPFA (*The Chartered Institute of Public Finance And Accountancy*), publicó el marco "Gobernabilidad en el Sector Público" (*Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*), en la que gobernanza es definida como las estructuras establecidas para garantizar que los resultados deseados por las partes interesadas se definan y logren (IFAC, 2013). En julio de 2014, IFAC complementó este trabajo.

En los términos de la IFAC, el papel clave de la buena gobernanza en el sector público es asegurar que sus organizaciones para lograr los resultados deseados, siempre actúen en nombre de los intereses de la sociedad. En el estudio, se reafirman los siguientes principios clave de la buena gobernanza:

- a) Garantizar el comportamiento de integridad, con un fuerte compromiso con los valores éticos y el respeto de la ley;
- b) Garantizar la transparencia y la participación de los interesados;
- c) Definir resultados económicos, sociales y ambientales sostenibles;
- d) Determinar las intervenciones necesarias para optimizar el logro de los resultados previstos;
- e) Desarrollar la capacidad de la entidad, incluida la capacidad de su liderazgo y de cada individuo;
- f) Gestionar el riesgo y el rendimiento a través de un control interno sólido y una gestión financiera pública sólida;
- g) Implementar buenas prácticas en transparencia, informes y auditoría para que la rendición de cuentas sea efectiva.

De esta forma, serán presentados y analizados los indicadores y resultados de la evaluación del TCU sobre los índices de gobernanza y gestión pública del Ejército.

1.2 Preguntas de investigación

Según Hernández, Fernández y Baptista, 2014 (p. 51-54) y (Xavier Vargas, 2011, p. 56), las preguntas y objetivos, pueden ser así presentadas:

¿Los conceptos de gobernanza pública son aplicables al Ejército Brasileño?

¿En cuál nivel de adhesión a las normas de gobernanza en el sector público y de las buenas prácticas de gobernanza se encontraría el Ejército Brasileño?

¿Cuál sería el instrumento adecuado, para el Ejército Brasileño, en el monitoreo y mejora de la adhesión a las normas de gobernanza en el sector público y de las buenas prácticas de gobernanza?

¿Cómo rendir cuentas a la sociedad y demostrar el cumplimiento de su misión constitucional con la aplicación eficaz y eficiente de los recursos públicos asignados al Ejército, según los conceptos de gobernanza pública, y cuál sería el instrumento adecuado?

1.3 Objetivos de la investigación

Son objetivos de esta investigación:

Analizar si los conceptos de gobernanza pública son aplicables al Ejército Brasileño.

Evaluar en qué nivel de adhesión a las normas de gobernanza pública se encontraría el Ejército Brasileño.

Verificar si una evaluación del Tribunal de Cuentas de la Unión sería el mejor instrumento de medición del nivel de gobernanza del Ejército Brasileño.

Analizar si el nuevo modelo internacional de Relato Integrado de Gestión sería el mejor instrumento para rendir cuentas a la sociedad y para monitoreo y mejoramiento de la planificación estratégica con el fin de alcanzar las mejores prácticas de gobernanza pública y cumplir mejor su misión constitucional.

1.4 Justificación y viabilidad

Específicamente en lo que se refiere a la gobernanza aplicada al sector público, la crisis fiscal y económica de los años ochenta exigió un nuevo arreglo económico y político internacional, con la intención de hacer el Estado más eficiente.

En este contexto se inserta la defensa nacional. De acuerdo con la Política y la Estrategia Nacional de Defensa (Brasil, 2012), una de las atribuciones del Estado es proveer la seguridad y la defensa necesarias para que la sociedad pueda alcanzar

sus objetivos. El buen funcionamiento del Sector de Defensa, a su vez, requiere una dotación de recursos presupuestarios adecuada, así como una gestión eficiente.

Así, es posible afirmar que el estudio sobre la efectiva aplicación de recursos públicos para defensa, analizándolos a la luz de los principios de la gobernanza pública, será de gran importancia para el Ejército y para la sociedad brasileña.

El Banco Mundial en su “Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes” (Banco Mundial, 2017) destaca que es fundamental e importante que los Estados apliquen los principios de la buena gobernanza para que se alcance un desarrollo equilibrado y sostenible.

De la misma forma, en Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU, 2014) apunta que la sociedad debe ejercer su papel de principal interesada en los resultados del Estado y demandar de él nuevas estructuras de gobernanza que le posibiliten el desempeño de funciones de evaluación, direccionamiento y monitoreo de acciones. Por eso, se espera del liderazgo gubernamental un comportamiento más ético, profesional y enfocado en el logro de resultados que estén alineados con las expectativas de la sociedad.

Los resultados de esta investigación contribuyen a perfeccionar los instrumentos de gestión del Ejército Brasileño al evaluar su nivel de madurez en gobernanza pública.

El análisis de la situación de la gestión del Ejército a la luz de la gobernanza pública aportó también la identificación de la efectividad del cumplimiento de su misión constitucional a través de las herramientas previstas en su planificación estratégica.

La Ley Presupuestaria Anual / 2019 de la Unión en Brasil prevé recursos del orden de US \$ 30,000 millones de dólares para la Defensa, de los cuales cerca de US \$ 11,000 millones de dólares son destinados al Ejército Brasileño, colocando al Ejército entre los diez mayores presupuestos del Poder Ejecutivo Federal.

De esta forma, la evaluación y la demostración de la efectividad de la aplicación de ese volumen de recursos para el cumplimiento de su misión constitucional son de elevada importancia para el Ejército y para la sociedad brasileña.

La investigación tiene viabilidad pues están disponibles extensas referencias bibliográficas, teóricas y normativas sobre la gobernanza pública, además de diversos instrumentos de seguimiento y medición por el Tribunal de Cuentas de la Unión.

De la misma forma, el investigador posee los recursos económicos, operativos y técnicos para la realización de este trabajo de investigación.

El resultado del trabajo permite que sus conclusiones y sugerencias sean utilizadas para el perfeccionamiento de la gobernanza pública en el ámbito del Ejército Brasileño.

1.5 Delimitación de la investigación

La investigación se delimitó a estudiar, evaluar y analizar las teorías y conceptos de gobernanza pública aplicables a la gestión del Ejército Brasileño, analizando su planificación estratégica, documentos de evaluación de gestión del gobierno federal e informes de gestión de los años 2016, 2017 y 2018 para concluir sobre la madurez de su gobernanza pública y la medición de la efectividad del cumplimiento de su misión constitucional.

1.6 Limitaciones de la investigación

Aunque exista material de consulta suficiente sobre la gobernanza pública, principalmente en el ámbito interno de Ejército Brasileño, es necesaria una intensa recolección de datos, pues estos no están disponibles fácilmente, o sea, de manera abierta en páginas electrónicas. Así, se podría generar una limitación para su obtención. También serán analizadas pesquisas y mediciones de la gobernanza pública, las cuales serán fundamentales para aportar más elementos a la investigación. Sin embargo, estas también podrán ser limitadas por ser recientes las evaluaciones y mediciones realizadas por el Tribunal de Cuentas de la Unión.

CAPÍTULO II

ESTADO DEL CONOCIMIENTO

2.1 Antecedentes de la investigación

El origen de la gobernanza está asociado al momento en que las organizaciones dejaron de ser gestionadas directamente por sus propietarios (por ejemplo, dueños del capital) y pasaron a la administración de terceros, a quienes fue delegada autoridad y poder para administrar recursos pertenecientes a aquellos.

Aunque el término gobernanza data de edades remotas, el concepto y la importancia que actualmente se le atribuyen, fueron construidos en las últimas tres décadas, inicialmente en las organizaciones privadas.

A comienzos de la década de los noventa, momento histórico marcado por crisis financieras, el Banco de Inglaterra creó una comisión para elaborar el Código de las Mejores Prácticas de Gobernanza Corporativa, trabajo que resultó en *el Cadbury Report*⁴.

En 1992, *the Committee of Sponsoring Organizations* (COSO - El Comité de Organizaciones Patrocinadoras) publicó *el Internal Control - Integrated framework*. Años más tarde, en 2002, después de escándalos que involucraron demostraciones contables fraudulentas ratificadas por empresas de auditoría, se publicó en Estados Unidos la Ley Sarbanes-Oxley, cuyo objetivo era mejorar los controles para garantizar la fidelidad de la información contenida en los informes financieros. En el mismo año, con el fin de apoyar la investigación independiente e inducir a la mejora de la gobernanza, se fundó *el European Corporate Governance Institute (ECGI)*. En 2004, COSO publicó el *Enterprise risk management - Integrated framework*, documento que aún hoy se considera como referencia en el tema gestión de riesgos.

En los años que siguieron, decenas de países pasaron a preocuparse por aspectos relacionados con la gobernanza y varios otros códigos fueron publicados.

⁴ El Informe Cadbury se publicó en 1992 como respuesta a los escándalos corporativos de BCCI, Polly Peck y Maxwell, y fue seguido por la creación del Código de Gobierno Corporativo del Reino Unido. Un aspecto clave del Código desde su inicio ha sido el enfoque de “cumplir o explicar”. Fuente: <http://cadbury.cjbs.archivos.info/report>

En Brasil, el creciente interés por el tema no es diferente. Tanto en el sector privado como en el público, existen iniciativas de mejora de la gobernanza, las cuales se relacionan y se complementan. En 2001, se publicó un panorama sobre la gobernanza corporativa en Brasil (Mckinsey, Korn / Ferry, 2001). En el mismo año, la Ley 10.303 / 2001 cambió a 6.404 / 1976, de las sociedades por acciones, y buscó reducir riesgos al inversor minoritario, así como garantizar su participación en el control de la empresa. En 2002, la Comisión de Valores Mobiliarios - CVM también publicó recomendaciones sobre gobernanza. El Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa (IBGC), desde entonces, lanzó nuevas versiones (2004 y 2009) del Código de las mejores prácticas de gobierno corporativo, documento que define cuatro principios básicos de gobernanza aplicables al contexto nacional: transparencia, equidad, rendición de cuentas y responsabilidad corporativa. Según el IBGC, a pesar de que el código se desarrolló principalmente enfocado en organizaciones empresariales, a través de aquel documento se utilizó el término "organizaciones", a fin de hacerlo lo más amplio posible y adaptable a otros tipos de organizaciones, como Tercer Sector, cooperativas, estatales, fundaciones y organismos gubernamentales, entre otros.

Específicamente en lo que se refiere al sector público, la crisis fiscal de los años ochenta exigió un nuevo arreglo económico y político internacional, con la intención de hacer al Estado más eficiente. Este contexto propició discutir la gobernanza en la esfera pública y resultó en el establecimiento de los principios básicos que orientan las buenas prácticas de gobernanza en las organizaciones públicas (Federación Internacional de Contadores, IFAC, 2001): transparencia, integridad y rendición de cuentas.

En la misma disposición, el *Australian National Audit Office* (ANAO) publicó, en 2003, una guía de mejores prácticas para la gobernanza en el sector público, en la que ratifica los principios preconizados por la IFAC y añade otros tres: liderazgo, compromiso e integración. Esta tendencia a hacer el sector público más eficiente y ético fue reforzado por la publicación conjunta en 2004 —por el *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) y *Office for Public Management Ltd* (OPM)— de la guía de estándares de buena gobernanza para servicios públicos, cuyos seis principios se alinean con los ya presentados, con

énfasis en la eficiencia y la eficacia. Además de la IFAC, el CIPFA y el OPM, organizaciones como el *Independent Commission for Good Governance in Public Services* (ICGGPS), el Banco Mundial y el *Institute of Internal Auditors* (IIA) evaluaron las condiciones necesarias para mejorar la gobernanza en las organizaciones públicas y acordaron que, para atender mejor a los intereses de la sociedad, es importante garantizar el comportamiento ético, íntegro, responsable, comprometido y transparente de la dirección; controlar la corrupción; implementar efectivamente un código de conducta y valores éticos; observar y garantizar la adherencia de las organizaciones a las regulaciones, códigos, normas y estándares; garantizar la transparencia y la efectividad de las comunicaciones; equilibrar intereses e involucrar efectivamente a los ciudadanos, usuarios de servicios, accionistas e iniciativa privada.

Según la compilación realizada por la IFAC (2013b), las organizaciones referenciadas en el párrafo anterior entienden que la buena gobernanza en el sector público permite una serie de beneficios dirigidos a liderazgo, estrategia, transparencia y efectividad en la prestación del servicio público a ser entregado a la sociedad.

En Brasil, diversas leyes y decretos fueron publicados de modo de institucionalizar directa o indirectamente estructuras de gobernanza. La Constitución, en el caso de las mujeres, que "la República Federativa de Brasil [...] se constituye en Estado Democrático de Derecho". En términos de gobernanza, eso significa que el ciudadano tiene poder para elegir a sus representantes y que el poder no está concentrado en el gobierno, sino que emana del pueblo. La Asamblea Nacional Constituyente de 1988, con miras a crear las condiciones necesarias para la gobernanza del Estado, fijó derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos; organizó política y administrativamente el Estado y los Poderes. Definió y segregó papeles y responsabilidades; estableció un sistema de frenos y contrapesos e instituyó estructuras de control interno y externo.

Además de lo definido en la Constitución de 1988, otros instrumentos surgieron para fortalecer la gobernanza pública, entre ellos: (a) el Código de Ética Profesional del Servidor Público Civil del Poder Ejecutivo Federal (Decreto 1.171, del 22 de junio de 1994) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria

101, del 4 de mayo de 2000), que tienen por objeto aspectos éticos y morales y el comportamiento del liderazgo; (b) el Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización (GesPública), instituido en 2005 y revisado en 2009 y en 2013, cuyos trece fundamentos se orientan por los principios constitucionales de la administración pública y por los fundamentos de la excelencia gerencial contemporánea; (c) la Ley 12.813, del 16 de mayo de 2013, que dispone sobre el conflicto de intereses en el ejercicio de cargo o empleo del Poder Ejecutivo Federal; y (d) los instrumentos de transparencia, como la Ley de acceso a la información (Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011), que aseguran el derecho fundamental de acceso a la información y facilitan el monitoreo y el control de los actos administrativos y de la conducta de agentes públicos.

A pesar del avance que tales estructuras significan para la mejora de la capacidad de gobernanza y gestión del Estado brasileño, cabe reconocer que para atender las demandas sociales es fundamental fortalecer aún más los mecanismos de gobernanza como forma de reducir el distanciamiento entre Estado y sociedad.

La sociedad debe ejercer su papel de principal interesada en los resultados del Estado y demandar de él nuevas estructuras de gobernanza que posibiliten el desempeño de funciones de evaluación, direccionamiento y monitoreo de acciones. Por eso, se espera del liderazgo gubernamental un comportamiento más ético, profesional y enfocado en el logro de resultados que estén alineados con las expectativas de la sociedad.

2.1.1 Investigaciones nacionales

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) (2014) realizó durante cuatro años una amplia investigación académica y de órganos internacionales, teniendo como enfoque la construcción de un gran referencial teórico sobre gobernanza pública en Brasil, adoptando los más modernos conceptos de gestión pública y gobernanza. Esta investigación se materializó en la publicación "Referencial Básico de Gobernanza" cuyo objetivo fue establecer el referencial teórico y el marco legal para la implantación de la gobernanza en la administración pública brasileña.

De acuerdo con TCU (2014), los conceptos de gobernanza se remontan a la década de 1930, cuando Berle y Means desarrollaron uno de los primeros estudios

académicos tratando de asuntos relacionados con la gobernanza, afirmando que era papel del Estado regular a las organizaciones privadas.

De acuerdo con el referencial teórico elaborado por el TCU, el origen de la gobernanza está asociado al momento en que organizaciones dejaron de ser gestionadas directamente por sus propietarios (por ejemplo, dueños del capital) y pasaron a la administración de terceros, a quienes se delegó autoridad y poder para administrar recursos pertenecientes a aquellos.

Aunque el término gobernanza data de edades remotas, el concepto y la importancia que actualmente se le atribuyen, fueron construidos en las últimas tres décadas, inicialmente en las organizaciones privadas.

Actualmente, el G8 (reunión de los ocho países más desarrollados) y organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se dedican a promover la gobernanza. En Brasil, el creciente interés por el tema no es diferente. Tanto en el sector privado como en el público, existen iniciativas de mejora de la gobernanza, las cuales se relacionan y se complementan.

En concreto, en lo que se refiere a la gobernanza pública en Brasil, el TCU entiende que los desafíos de la gestión pública del siglo XXI exigen del Estado y de todos sus entes y organizaciones, una administración transparente, ética, eficiente y eficaz, y que entregue al ciudadano y a la sociedad un servicio público de calidad.

Matías Pereira (2010) en su obra "Gobernanza en el sector público" afirma que diversos fenómenos fueron responsables, en las últimas tres décadas, por las transformaciones ocurridas en el mundo contemporáneo —incluida la crisis económica y financiera mundial de 2008—, lo que está exigiendo un “nuevo modelo” para mejorar el desempeño del Estado. Podemos destacar, entre esos cambios, la crisis del *Welfare State*, en los países desarrollados; crisis del desarrollo, en los países periféricos; el agotamiento del modelo económico, evidenciado por la incapacidad fiscal e intervención; fragilidad del modelo político, generador de insuficiencia de gobernabilidad; deficiencia del modelo administrativo, que resulta en distorsiones burocráticas; la adopción de la nueva gestión pública, en sus

dimensiones económico-financiera, administrativa-institucional, sociopolítica y ambiental.

En esta obra, el autor tuvo como objetivo principal analizar los fundamentos y las razones de adaptación y transferencia de las experiencias de la gobernanza corporativa para el sector público brasileño. Se trató de un trabajo teórico-empírico y exploratorio, apoyado en los abordajes de las teorías institucionalista y de costos de transacción. Buscó analizar, a partir de la literatura e informes, las motivaciones que llevaron a la adaptación y a la transferencia de las experiencias de la gobernanza corporativa para el sector público. Los resultados de los análisis de las motivaciones que permitieron la concepción y la aplicación de la gobernanza corporativa en el sector público están relacionados con las serias dificultades que la administración pública tiene para hacer efectivas sus acciones, que en general son morosas e inflexibles, lo que se refleja en la calidad de los servicios públicos ofrecidos a la población. Concluyó, en síntesis, que el mayor desafío a ser superado por el gobierno brasileño, en asociación con el sector privado y el tercer sector, es la consolidación e institucionalización del proceso de gobernanza pública en el país (Brasil).

Kissler y Heidemann (2006) publicaron en la Revista de Administración Pública un artículo científico titulado "Gobernanza pública: ¿nuevo modelo regulatorio para las relaciones entre Estado, mercado y sociedad?" cuyos objetivos fueron entender lo que significa gobernanza pública, cómo se traduce gobernanza pública en la práctica y qué consecuencias y efectos colaterales presenta la nueva estructuración de relaciones entre el Estado y la sociedad como consecuencia de la gobernanza pública.

El enfoque de su investigación fue que la modernización del Estado que ocurrió en las décadas de 1990 y del 2000 fue, principalmente, una reforma interna inspirada en la nueva administración pública (*new public management*), teoría también abordada por Aguilar Villanueva (2006).

Para Kissler y Heidemann, se debe a las condiciones insatisfactorias de la nueva administración pública el surgimiento y atractivo de un nuevo modelo: la gobernanza pública (*public governance*). Se preguntan hasta qué punto se trata de un nuevo concepto para regular las relaciones de intercambio entre los sectores

público y privado, entre Estado, mercado y sociedad. Afirman que es particularmente desafiante responder en términos científicos a esta pregunta. Sostienen también que el entendimiento que se tiene sobre gobernanza pública no es muy claro; Max Weber diría que se trata de un concepto sociológicamente "amorfo". No existe un concepto único de gobernanza pública, sino una serie de diferentes puntos de partida para una nueva estructuración de las relaciones entre el Estado y sus instituciones a nivel federal, estatal y municipal, por un lado, y las organizaciones privadas, con y sin fines de lucro, así como a los actores de la sociedad civil (colectivos e individuales), por otra. En su investigación, plantean dudas no solo sobre las bases de cooperación entre esos actores, sino también sobre sus resultados.

Santos y Rover (2019) afirman que mientras que algunos académicos y profesionales siguen los ideales neoliberales y abogan por la aplicación de los principios de las organizaciones privadas a la gestión pública con sus movimientos de gestión, otros creen en la concepción de la administración pública como un instrumento de un proyecto democratizador. Por lo tanto, simultáneamente con el surgimiento de una nueva gestión pública (*new public management* - NPM) y otros movimientos de gestión, también ha surgido un movimiento de administración pública conocido como gobernanza pública, que se ha debatido en un enfoque multidisciplinario.

Los movimientos sociales sostienen que la eficiencia y la exhaustividad de los servicios del sector público pueden revivir el espíritu de la práctica de gobernanza para estimular el interés público. Esto se puede lograr mediante la promoción de redes comunitarias y puede alentar la colaboración de múltiples agentes. Ambos argumentos pueden considerarse el impulso principal para la reforma del sector público y pueden verse como fundamentos teóricos de la nueva gobernanza pública (*new public governance* - NPG).

Al comparar la gobernanza pública con la NPM, algunos autores usan los términos como sinónimos para ilustrar los cambios que impulsaron las reformas de gestión "ortodoxas" y las rutinas de la administración pública, como Hood (1991) Apud Santos & Rover (2019). Sin embargo, la mayoría de los académicos (Dias y

Carlo, 2014b; Kickert, 1997; Kissler y Heidemann, 2006; Mandeli, 2016; Peters y Pierre, 1998, Apud Santos y Rover, 2019) argumentan que son diferentes.

Secchi (2009, p. 358), Apud Santos & Rover (2019) utilizan la definición destacada de las ciencias políticas de la administración pública: "un modelo horizontal de la relación entre los actores públicos y privados en el proceso de formulación de políticas públicas".

Para Dias y Carlo (2014b), Apud Santos & Rover (2019), la gobernanza pública se convierte en algo más que un simple artificio de la administración pública, es un movimiento de reforma de la gestión pública. Los autores definen la gobernanza pública como

[...] una estrategia de desarrollo adoptada en la relación entre el Estado y la sociedad con miras a construir al público, involucrar al público mismo y tratar de satisfacer [los] intereses de ese público. En otras palabras, una gobernanza que utiliza procesos más democráticos para diseñar las soluciones demandadas por la sociedad del siglo XXI. (Dias y Cario, 2014b, p. 93).

Kickert (1997), Apud Santos & Rover (2019) definen la gobernanza pública como la gestión de redes complejas, que consta de muchos actores, diferentes del gobierno nacional, provincial y local, grupos políticos y sociales, grupos de presión, grupos de acción e intereses, instituciones sociales, organizaciones privadas y más. La gestión de tales redes públicas es una forma de control externo del gobierno. La gobernanza pública significa influir en los procesos sociales dentro de una red de políticas públicas de muchos otros actores.

Según Lynn y Malinowska (2018), Apud Santos & Rover (2019), la gobernanza pública es un campo de estudio interdisciplinario centrado en las relaciones de poder entre las autoridades gubernamentales, la sociedad civil y el mercado, en un contexto de transformaciones en la capacidad de las comunidades políticas para gobernarse legítimamente y actuar de manera efectiva.

Finalmente, Pedersen y Johannsen (2018), Apud Santos & Rover (2019) muestran que NPG enfatiza que se pueden lograr servicios más eficientes y mejores resultados a través de procesos administrativos flexibles en los que la confianza, la inclusión de los ciudadanos y la mejora de los contactos relacionales público-privados funcionan como el mecanismo central de gobernanza.

En Brasil, el TCU en su documento de 2014 "Gobernanza pública: marco básico de gobernanza aplicable a organismos y entidades de administración pública y acciones de mejora", que es un gran compendio de marcos teóricos nacionales e internacionales, explica que la gobernanza pública está enfocada en la sociedad y el ciudadano y que el objetivo de la gestión pública es la entrega a esa sociedad y al ciudadano de un resultado que sea el servicio público de calidad, efectivo y eficiente que satisfaga sus necesidades.

Para el TCU, la gobernanza comprende la estructura (administrativa, política, económica, social, ambiental, legal y de otro tipo) establecida para garantizar que los resultados previstos de las partes interesadas se definan y se logren.

De conformidad con el Plan Estratégico del TCU (2011), la gobernanza puede describirse como un sistema mediante el cual las organizaciones son dirigidas, monitoreadas y alentadas, involucrando relaciones entre la sociedad, la alta gerencia, empleados o empleados y organismos de control.

En esencia, la buena gobernanza pública tiene como objetivo ganar y preservar la confianza de la sociedad a través de un conjunto eficiente de mecanismos para asegurar que las acciones tomadas siempre estén en línea con el interés público.

Gobernanza es un término ampliamente utilizado en diversos sectores de la sociedad, con diferentes significados según la perspectiva del análisis. Entre las definiciones más conocidas y ampliamente utilizadas se encuentran las relacionadas con el gobierno corporativo, público y global.

Gobierno corporativo: puede entenderse como el sistema por el cual las organizaciones se ejecutan y controlan. Se refiere al conjunto de mecanismos de convergencia de intereses de los actores impactados directa e indirectamente por las actividades de las organizaciones, que protegen a los inversores externos de la expropiación por parte de los internos (gerentes y accionistas controladores).

Gobernanza pública: puede entenderse como el sistema que determina el equilibrio de poder entre los involucrados: ciudadanos, representantes electos (gobernantes), altos directivos, gerentes y empleados, con el fin de permitir que el bien común prevalezca sobre los intereses de individuos o grupos.

Gobernanza global: que puede entenderse como el conjunto de instituciones formales e informales, mecanismos, relaciones y procesos entre el Estado, el mercado, los ciudadanos y las organizaciones, internos o externos al sector público, a través de los cuales se articulan los intereses colectivos, los derechos y los deberes están establecidos y las diferencias están mediadas.

La gobernanza del sector público, por lo tanto, se refiere a mecanismos de evaluación, dirección y monitoreo; y las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones, que determinan cómo se escucha a los ciudadanos y otras partes interesadas, cómo se toman las decisiones y cómo se ejercen el poder y las responsabilidades. Por lo tanto, le preocupa la capacidad de los sistemas políticos y administrativos para actuar de manera efectiva y decisiva para resolver los problemas públicos (Peters, 2012, citado por TCU 2014).

Perspectivas de observación de la gobernanza pública para el TCU

La gobernanza en el sector público puede analizarse desde cuatro perspectivas de observación: (a) sociedad y estado: define las reglas y principios que guían la acción de los agentes públicos y privados regidos por la Constitución y crea las condiciones estructurales de la administración y el control del Estado, enfocado en entregar resultados a los ciudadanos y la sociedad; (b) entidades federativas, esferas de poder y política pública: se ocupa de la política pública y de las relaciones entre estructuras y sectores, incluidas diferentes esferas, poderes, niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil organizada; (c) órganos y entidades: garantiza que cada órgano o entidad cumple su función; y (d) actividades intraorganizacionales: reduce los riesgos, optimiza los resultados y agrega valor a las agencias o entidades.

Del mismo modo, el Decreto N° 9.203, del 22 de noviembre de 2017, que establece la política de gobernanza de la administración pública federal directa, municipal y fundacional, establece los siguientes conceptos:

I - Gobernanza pública: conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y supervisar la gestión, con miras a llevar a cabo políticas públicas y proporcionar servicios de interés para la sociedad;

II - Valor público: productos y resultados generados, preservados o entregados por las actividades de una organización que representan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas del interés público y modifican aspectos de la sociedad en su conjunto o algunos grupos específicos reconocidos como receptores legítimos de bienes y servicios públicos.

El mismo decreto establece que estas son las directrices de gobernanza pública:

I - acciones directas para la búsqueda de resultados para la sociedad, encontrar soluciones oportunas e innovadoras para hacer frente a las limitaciones de recursos y las prioridades cambiantes;

II - promover la simplificación administrativa, la modernización de la gestión pública y la integración de los servicios públicos, especialmente los prestados por medios electrónicos;

III - monitorear el desempeño y evaluar el diseño, implementación y resultados de políticas y acciones prioritarias para asegurar que se observen las directrices estratégicas;

IV - articular instituciones y coordinar procesos para mejorar la integración entre diferentes niveles y esferas del sector público, con miras a generar, preservar y entregar valor público;

V - incorporar altos estándares de conducta por parte de la alta gerencia para guiar el comportamiento de los agentes públicos, en línea con las funciones y deberes de sus órganos y entidades;

VI - implementar controles internos basados en la gestión de riesgos, que privilegiarán las acciones estratégicas de prevención antes de los procesos de sanción;

VII - evaluar propuestas para la creación, expansión o mejora de políticas públicas y la concesión de incentivos fiscales y evaluar, siempre que sea posible, sus costos y beneficios;

VIII - mantener un proceso de toma de decisiones guiado por evidencia, cumplimiento legal, calidad regulatoria, burocracia y apoyo a la participación de la sociedad;

IX - editar y revisar actos normativos, basados en buenas prácticas regulatorias y en la legitimidad, estabilidad y coherencia del sistema legal y realizar consultas públicas siempre que sea conveniente;

X - definir formalmente los roles, competencias y responsabilidades de las estructuras y arreglos institucionales; y

XI: promover la comunicación abierta, voluntaria y transparente de las actividades y resultados de la organización, a fin de fortalecer el acceso público a la información.

Por lo tanto, es correcto definir que, en el marco normativo y teórico de Brasil, la gobernanza pública abarca una gestión pública efectiva, así como los conceptos de gestión por resultados.

Estos conceptos serán ampliamente analizados y discutidos durante la investigación.

2.1.2 Investigaciones internacionales

Aguilar Villanueva (2006)⁵ publicó el libro “Gobernanza y gestión pública” en el cual analiza, las ideas recogidas bajo el paraguas conceptual de la nueva gestión pública (NGP) y que se desenvuelven sobre la base del cuestionamiento del papel de los gobiernos en el desarrollo económico y social a través del siglo XX.

Estas ideas se inscriben en lo que se ha llamado la reforma del Estado, movimiento que el autor reconoce que ha buscado propósitos distintos en cada país y ha caminado a distintas velocidades; lo que sí es evidente es que, en la mayoría de los casos, se puede afirmar que de ello han resultado procesos inacabados.

⁵ Luis Fernando Aguilar Villanueva: Doctor en Filosofía, con especialidad en Filosofía Política (1973). Realizó sus estudios de doctorado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma, y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores (México, 2008). Ha sido el primer Doctor Honoris Causa del Instituto Nacional de Administración Pública (México, 2013). Actualmente es el director fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y el coordinador de la Red de Políticas Públicas de la misma casa de estudios. Ha escrito decenas de artículos y capítulos de libros sobre temas de teoría política y administrativa y es autor de once libros, siendo los más recientes Gobierno y administración Pública (FCE, 2013), El gobierno del gobierno (INAP, 2013), Gobernanza y Gestión Pública (FCE, 5ª edición, enero 2013), y los más conocidos sus cuatro antologías y estudios introductorios sobre políticas públicas, con numerosas reimpresiones. Introdutor de la disciplina de las políticas públicas en México y en el mundo académico de lengua española. Es una referencia en temas de gobierno, política pública y gestión pública en América Latina y España, invitado como docente y conferencista en congresos y seminarios.

Pugnar por un movimiento más integral de reforma responde al imperativo de impedir la disociación que se ha dado entre reforma económica y reforma institucional, que incluye cambios administrativos. De igual manera, serviría para acortar la brecha que existe entre agenda de gobierno y sus resultados, brecha que aparece de manera más evidente en los esfuerzos realizados en cuanto a modernización de la administración pública, de ahí el cuestionamiento sobre su tamaño y la serie de propuestas que le siguieron sobre la necesidad de su redimensionamiento. En el libro se analiza cómo esta propuesta provino inicialmente del mundo anglosajón, centrando su atención en la reducción del tamaño de los gobiernos, para paulatinamente enfatizar la necesidad de hacerlos más eficientes.

Para concluir, el autor afirma que mover la administración pública hacia esquemas más parecidos a los de los “negocios” representa un reto. Introducir temas como calidad de servicios, productos, competitividad y servicios al cliente requiere ajustes importantes, puesto que la administración pública ha estado influida por otros valores que responden a lógicas distintas. Los beneficios que a juicio del autor se obtienen a partir de la incorporación en el sector público de estas tecnologías requerirían ejemplificarse de manera que quedara claro que hay una gestión de mayor calidad al someter procesos al escrutinio de mecanismos como el ISO 9000.

Criado (2016), publica un artículo científico en la Revista de Estudios Políticos, intitulado “Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto: Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública”⁶ en el cual afirma que la gestión de las administraciones públicas se encuentra en proceso de transformación, tal y como otras dimensiones de la política, dentro de un entorno en que se están produciendo importantes cambios en la base tecnológica de la sociedad. El artículo ofrece una aproximación teórica, así como evidencia empírica acerca de los cambios recientes en la gestión pública contemporánea derivados de la adopción, uso y difusión de las tecnologías sociales dentro de las organizaciones públicas. Sostiene la emergencia de un nuevo paradigma en la gestión pública denominado gobernanza inteligente (*smart governance*), que se compara con otros

⁶ Recuperado de <https://recyt.fecyt.es//index.php/RevEsPol/article/view/52490>. Acceso en 9/3/2019.

paradigmas previos en base a unos fundamentos nuevos, sobre todo valores derivados de la filosofía 2.0, datos abiertos y transparencia, redes sociales digitales, orientación hacia la incorporación de la ciudadanía y el conocimiento externo a las organizaciones en los procesos de adopción de decisiones públicas y nuevas dinámicas de colaboración entre empleados y organizaciones públicas. Las conclusiones de este estudio permiten vislumbrar las últimas transformaciones en la base tecnológica de las administraciones públicas, así como discutir en qué medida incidirán en cómo entendemos el futuro del sector público.

El Banco Mundial, en su “Informe sobre el desarrollo - 2017”, entiende que la gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este. En el informe, el poder se define como la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas, y para conseguir resultados específicos. Según el contexto, los actores pueden establecer un Gobierno como un conjunto de instituciones (término utilizado en la literatura para denotar organizaciones y reglas) estatales formales que aplican y hacen cumplir las políticas. Igualmente, dependiendo del contexto, los actores estatales desempeñan un papel de mayor o menor importancia con respecto a los actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de presión empresariales. Además, la gobernanza ocurre en diferentes niveles: órganos internacionales, instituciones estatales a nivel nacional, organismos de gobiernos locales, y asociaciones comunitarias o empresariales. A menudo, estas dimensiones se superponen, creando una compleja red de actores e intereses.

En el Informe sobre el desarrollo mundial 2017, el Banco Mundial hace un importante cuestionamiento: “¿Gobernanza, para qué? Para lograr los objetivos de seguridad, crecimiento y equidad”. Muchos aspectos de la gobernanza encierran valor en sí mismos —es decir, tienen un valor intrínseco—, en particular, el concepto de libertad. En términos económicos, la libertad puede considerarse como un conjunto de oportunidades efectivamente accesibles para todos y, por consiguiente, el desarrollo puede entenderse como “la remoción de diversos tipos de falta de

libertad” (privación de oportunidades), privaciones que disminuyen la capacidad de las personas de ejercer “su acción razonada”.

Por fundamental que sea un valor intrínseco como la libertad, su valor instrumental también reviste importancia debido a la “eficacia de ciertos tipos particulares de libertad para promover otros tipos de libertad”.

Estas relaciones positivas son lo que los economistas denominan complementariedades. En este informe se reconoce el valor intrínseco de diversas dimensiones de la gobernanza, así como el concepto de desarrollo como libertad positiva, y también su valor instrumental para alcanzar un desarrollo equitativo. En este informe, el análisis comienza desde un punto de vista normativo según el cual a toda sociedad le preocupa e importa liberar a sus miembros de la constante amenaza de violencia (*seguridad*), promover la prosperidad (*crecimiento*), y la forma en que se comparte esa prosperidad (*equidad*). También se parte del supuesto de que las sociedades aspiran a alcanzar estas metas de una manera ambientalmente sostenible. En consecuencia, en este informe, la gobernanza se evalúa en términos de su efectividad para producir estos resultados.

Este planteamiento se corresponde con la transición de un diálogo basado en ideologías a uno basado en ideales que se ha producido en la comunidad internacional del desarrollo en las últimas décadas. El establecimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en 2000 y la reciente ratificación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) por los países miembros de las Naciones Unidas, son ejemplos de los esfuerzos por fijar metas comunes para el progreso social y económico. El ODS 16 propugna el fomento de la “paz, justicia e instituciones sólidas” y está relacionado explícitamente con la gobernanza. No obstante, como se sostiene en este informe, más allá del valor intrínseco del ODS 16, este también tiene un importante valor instrumental, ya que su consecución contribuirá al logro de todos los demás ODS. De hecho, para alcanzar todos los objetivos de desarrollo será necesario comprender cabalmente la gobernanza a fin de adoptar políticas más eficaces.

2.2 Teorías

Principales teorías de administración y gestión en el campo de las organizaciones

A continuación, presentamos, de forma sintética, según las pesquisas de Martins Pereira en diversos libros y artículos, la evolución de las teorías predominantes en el siglo XX y a principios de este siglo en el campo de las organizaciones. Podemos clasificar esas teorías en tres grandes grupos: clásicas; conductuales y pragmáticas.

La preocupación de los teóricos, en épocas diferentes, priorizando una de esas variables: tareas, estructura, personas, ambiente y tecnología, permitió el surgimiento de nuevas teorías administrativas durante el siglo XX, creando así las condiciones para el desarrollo de la teoría general de la administración.

2.2.1 Modelo burocrático de organización

Las teorías clásicas prevalecieron hasta finales de los años treinta, y son contemporáneas del desarrollo de las primeras grandes empresas industriales. Se destacan, en ese período, los estudios seminales realizados por Taylor (administración científica); Fayol (escuela anatómico-descriptiva - teoría clásica); y Max Weber (modelo burocrático de la organización), todos ellos orientados a descubrir las normas y reglas más adecuadas para el funcionamiento de las organizaciones. Se debe constatar que todos los enfoques que se dan en las teorías clásicas basan su óptica de la teoría de las organizaciones en los siguientes principios: descubrimiento de las reglas ideales de funcionamiento; organización como sistema cerrado, centrado en la tecnología, cuyo objetivo único es la búsqueda de eficiencia del sistema productivo; y el individuo debe adaptarse a la máquina, debe complementarla y contribuir decisivamente para optimizar el sistema productivo.

Se registra que, de las tres escuelas clásicas de pensamiento señaladas (administración científica; escuela anatómico-descriptiva o teoría clásica; y modelo burocrático de la organización), dedicar especial atención a la última, propuesta de Weber, como consecuencia de su importancia para el campo de la administración pública.

El modelo burocrático de la organización, desarrollado por Max Weber, cuya base es sociológica y política, busca aplicar a las organizaciones su método de análisis que consiste en la definición de un tipo ideal de organización. La organización "weberiana", conocida como "cinta roja", es el tipo racional, en el que

hay jerarquía en todos los niveles. Una vez definidos los objetivos y actividades de la organización, es posible formular un sistema de reglas y de roles a ser desempeñados por todos los miembros de la organización.

La burocracia es una forma de organización humana, que se apoya en la racionalidad instrumental. Por medio de la adecuación de los medios a los objetivos (fines) pretendidos, busca garantizar la máxima eficiencia posible para alcanzar esos objetivos. Así, la burocracia weberiana se apoya en un elenco de características esenciales para su sostenibilidad y funcionalidad, aún presentes en las organizaciones actuales. Son ellas: la evaluación y selección de los funcionarios; remuneración regular de los funcionarios; la carrera regular de los funcionarios; separación de la propiedad del cargo; división del trabajo; y jerarquía de la autoridad.

Weber identifica tres tipos de sociedad: la sociedad tradicional (características patriarcales y patrimonialistas); la sociedad carismática (características místicas, arbitrarias y personalistas); y la sociedad legal, racional o burocrática (predominantemente reglas impersonales y racionalidad de los medios y los fines).

La autoridad se divide en tres tipos: autoridad tradicional (los subordinados aceptan órdenes de los superiores porque desde temprano se encontraron en esa situación); autoridad carismática (los subordinados aceptan órdenes de los superiores porque se identifican con la personalidad y el liderazgo de estos); y la autoridad legal, racional o burocrática (los subordinados aceptan órdenes de los superiores porque concuerdan con un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimos y de los cuales deriva el mando).

La burocracia weberiana tiene como características: carácter legal de las normas y reglamentos; carácter formal de las comunicaciones; el carácter racional y la división del trabajo; impersonalidad en las relaciones; jerarquía de autoridad; rutinas y procedimientos estandarizados; competencia técnica y meritocracia; especialización de la administración que está separada de la propiedad; profesionalización de los participantes; completa previsibilidad del funcionamiento.

La burocracia es una organización vinculada por normas y reglamentos previamente establecidos. Es una organización vinculada por comunicaciones escritas. Todas las acciones y procedimientos se realizan por escrito para proporcionar una comprobación y documentación adecuada. La burocracia es una organización que se caracteriza por una sistemática división del trabajo, la cual atiende a una racionalidad, es decir, es adecuada a los objetivos a ser alcanzados.

El modelo burocrático de Weber de la hipótesis de que el comportamiento de los miembros de la organización es perfectamente previsible: todos los empleados deben comportarse de acuerdo con las normas y reglamentos de la organización, de modo que alcance la máxima eficiencia posible. Para Weber, la racionalidad es adecuar los medios a los fines, es decir, eficiencia. La racionalidad debe ser funcional, ser conquistada por la elaboración de reglas que sirven para dirigir, partiendo de la cima, todo comportamiento para lograr la eficiencia.

2.2.2 Características positivas de la burocracia weberiana

Entre las características positivas de la burocracia weberiana se destacan las siguientes: racionalidad en relación al alcance de los objetivos de la organización; precisión en la definición del cargo y en la operación, por el conocimiento exacto de los deberes; rapidez en las decisiones, pues cada uno conoce lo que debe ser hecho y por quién y las órdenes y papeles se tramitan a través de canales preestablecidos; la unicidad de interpretación, garantizada por la reglamentación específica y escrita. Por otro lado, la información es discreta, pues se proporciona solo a quien debe recibirla; la uniformidad de rutinas y procedimientos, que favorece la estandarización, reducción de costos y errores, pues las rutinas se definen por escrito; continuidad de la organización a través de la sustitución del personal que es alejado. Además, los criterios de selección y elección del personal se basan en la capacidad y la competencia técnica; reducción de la fricción entre las personas, pues cada empleado conoce lo que se le exige y cuáles son los límites entre sus responsabilidades y las de los demás; constancia, pues los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias; confiabilidad, pues el negocio es conducido a través de reglas conocidas, y los casos similares son metódicamente tratados dentro de la misma manera sistemática. Las decisiones son previsibles y el proceso decisorio, por ser despersonalizado en el sentido de excluir

sentimientos irracionales, como amor, rabia, elimina la discriminación personal; los beneficios para las personas en la organización, pues la jerarquía es formalizada, el trabajo es dividido entre las personas de manera ordenada, las personas son entrenadas para convertirse en especialistas, pudiendo encargarse en la organización en función de su mérito personal y competencia técnica.

2.2.3 Desventajas de la burocracia

La burocracia para Matías Pereira (2010), presenta los siguientes trastornos: internalización de normas y el cumplimiento de las regulaciones (tendencia gobierna no hay medios más largos y comienzan a aparecer como meta); exceso de formalismo y de papel (debido a la necesidad de documentar y formalizar todas las comunicaciones); la resistencia a los cambios (el empleado dentro de la burocracia tiende a acostumbrarse a una completa estabilidad y repetición de lo que hace); despersonalización de la relación (la burocracia tiene como característica la impersonalidad entre los funcionarios, llevando a una disminución de las relaciones personalizadas entre los miembros de la organización); la categorización como base del proceso decisorio (por apoyarse en una rígida burocratización, en la burocracia, las decisiones serán tomadas por aquellos que tienen la más alta categoría jerárquica); exceso de rigor con las rutinas y procedimientos (provoca una limitación profunda de la libertad personal y la espontaneidad de los empleados); la exhibición de señales de autoridad (por enfatizar la jerarquía de autoridad, en la burocracia se hace necesario un sistema capaz de indicar, a los ojos de todos, quien tiene el poder); la dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público (como consecuencia de la postura del empleado, orientada hacia dentro de la organización, lo que resulta en la atención de los clientes de forma estandarizada).

2.2.3 Teoría de la Administración Pública

Teniendo en cuenta los diferentes puntos de vista sobre el tema que se trata, las siguientes son algunas de las teorías y conceptos relevantes en el campo de la administración pública para guiar la comprensión de la materia: la gestión pública, la transparencia y la ética. Se registra que la teoría de la administración pública tiene como foco el estudio de la burocracia gubernamental dentro de un amplio contexto social. Esta teoría administrativa aplicada a la administración pública tiene

como principales teóricos a Weber, Marx, Wilson, Freud, Fayol, Waldo, Simon Lindblom, entre otros.

2.2.4 Aplicación de sistemas y teorías de contingencia en la administración pública

Teorías y sistemas de contingencia parte del enfoque sistémico de gestión. Se recuerda que las principales teorías administrativas son: la teoría general de gestión, cuyo énfasis está orientado a tareas; gestión científica de Taylor, que más tarde se hizo hincapié en la estructura (teoría clásica de Fayol), también adoptada por la teoría burocrática de Max Weber, y la posterior teoría estructuralista. Teniendo como foco el énfasis en las personas, surgió la teoría conductual y la teoría del desarrollo organizacional. Centrándose en el entorno nacido en la teoría de sistemas, complementado por la teoría de contingencia a continuación (Matías Pereira, 2009a).

Se observa que estas dos teorías se refieren, de una manera especial, con el tema del control de la gestión, que define cómo se utiliza la función de alimentación del sistema, asegurando su capacidad de cambiar y capacidad de adaptación a los cambios del mundo, para las organizaciones. Prever como sistemas orgánicos ampliamente interconectados con su entorno. Ellas señalan para la necesidad del adecuado funcionamiento de los órganos de control, destacando la importancia de la alimentación del sistema, permitiendo que responda con tempestividad al ambiente de cambios. Por consiguiente, el contralor actúa como garante e instrumento esencial para lograr la eficacia de los sistemas.

2.2.5 Teoría de Sistemas

La creación de la teoría general de sistemas (TGS) se basa en los estudios seminales de Ludwig Von Bertalanffy desarrollados durante el período de 1950 a 1968. La TGS mantiene que las propiedades de los sistemas no pueden ser descritas significativamente en términos de sus elementos separados, es decir, la comprensión de los sistemas solo ocurre cuando estudiamos los sistemas globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus partes. Las tres premisas básicas de la TGE son: los sistemas existen dentro de sistemas, los sistemas son abiertos y las funciones de un sistema dependen de su estructura. Los

autores de esta escuela argumentan que la gestión debe percibir la organización como un sistema, compuesta de partes interrelacionadas. La búsqueda permite que los gestores vean la organización como un todo, y aun haciendo parte de un sistema mayor, el ambiente externo.

2.2.6 La teoría de contingencia

Esta teoría, desarrollada en la década de 1950, busca servir de referencia para identificar modelos de ajuste e indicar cómo estos modelos pueden ser alcanzados. Esta teoría tiene como propuesta mostrar una diversidad de opciones a disposición del administrador. Este debe diagnosticar la situación y elegir el enfoque más indicado que se aplicará en el caso. En ese sentido, esta es aceptada como una teoría ecléctica, ya que adapta conceptos de diversas teorías de la administración. Es el caso de la teoría de las relaciones humanas, la teoría de la burocracia, la teoría estructuralista, la teoría teórica, la teoría teórica de las relaciones humanas, de sistemas.

Teóricos sostienen que el rendimiento de los directores de los centros de contingencia en la práctica depende del conjunto de circunstancias de cada situación. De este modo, se pone de manifiesto la relación entre la forma en que la organización toma sus decisiones y procesos de la actividad y características de la situación. En la actualidad, la teoría de la contingencia amplía sus dominios específicos de la gestión, como por ejemplo, el diseño de tareas, el liderazgo, la dinámica de grupos y las relaciones de poder.

El diseño del enfoque de contingencia, el apoyo Stoner y Freeman (1999), es una técnica de gestión que contribuye eficazmente a la consecución de los objetivos de la organización, en la medida en que puede variar en diferentes situaciones o circunstancias. Con esta relatividad, la teoría de la contingencia se vuelve flexible, en consecuencia, más adaptable a los cambios rápidos que ocurren en el mundo de los negocios y en la ciencia de la administración.

Los teóricos del enfoque de contingencia, por ejemplo, Chandler, Burns y Stalker; Lawrence y Lorsch y Joan Woodward, dice Matías Pereira (2010), trataron de explicar las formas de estructuras organizativas más eficaces en determinadas formas de sociedad, argumentar que los objetivos no se logran con eficiencia y eficacia después de un solo modelo o pauta o camino preestablecido para todas las

circunstancias, pero sí por medio de diversas variables internas y externas. El momento o la circunstancia va a determinar la elección de los objetivos que se quieren alcanzar.

La teoría de la contingencia tiene las siguientes características principales: el medio ambiente se divide en medio ambiente en general —legal, tecnológico, cultural, político, económico, demográfico, ecológico y ambiente de trabajo— proveedores, clientes, competidores y entidades reguladoras; las organizaciones tienen los siguientes niveles: institucional o estratégico, intermedio y operativo; el arreglo organizacional: sistemas abiertos; enfoque del diseño organizacional: estructura organizacional matricial; dimensión del hombre: complejidad; y modelo de motivación: expectativas, recompensas, relaciones entre expectativas y recompensas.

2.2.7 Gobernanza

Según Villanueva (2006), a pesar de la diversidad de autores, teorizaciones o simples puntos de vista sobre el concepto de gobernación, existe un haz de afirmaciones compartidas. Estos enunciados son:

a) gobernación/gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, estructurado institucional y técnicamente, que implica definir tanto su sentido de dirección, sus objetivos y metas generales, como su capacidad de dirección, la manera cómo se organizará la producción de los objetivos y metas elegidos, es decir, distribución de la autoridad, división del trabajo, intercomunicación, coordinación.

b) la acción directiva de la sociedad no es equivalente (no se reduce) al actuar directivo del gobierno, pero lo incluye en diversos modos y niveles, a menos que la sociedad, por carecer de la capacidad de darse dirección y de coordinarse a niveles básicos, no tenga más opción que dejar la gobernación de la sociedad a cargo de una instancia exterior de gobierno con los poderes suficientes;

c) en las condiciones actuales, para la definición y realización de los objetivos de la vida en común son necesarias pero insuficientes las capacidades, recursos y actividades del gobierno, particularmente en las áreas del crecimiento económico y del bienestar-seguridad social;

d) se requiere como condición necesaria de dirección los recursos de otros actores diversos del gobierno para que una sociedad esté en aptitud de formular y realizar los objetivos de la vida en común;

e) la capacidad de resolver problemas varios de la sociedad y la capacidad de autorregulación de estos otros grupos de actores (empresas, organizaciones civiles, centros de pensamiento...) está suficientemente probada en ámbitos circunscritos de la vida asociada y también en el ámbito del interés público, en el que sus recursos de información, análisis y producción (técnicos y económicos) son necesarios y aun decisivos para el desarrollo de las políticas públicas y para la prestación de los servicios públicos;

f) la gobernación contemporánea se ejerce como un proceso interdependiente entre el gobierno y otros actores, que suele tomar la forma de asociaciones y/o de redes (con particular énfasis) y se considera que la interdependencia público-privada-social es la condición crucial para que la sociedad no vaya a la deriva o entre en decadencia;

g) esta asociación y coordinación necesaria pone en evidencia que las distinciones tradicionales entre lo que es propio del ámbito público y lo que es propio del privado se han vuelto menos claras y estables en el abordaje de los problemas considerados de interés o beneficio público y que sus combinaciones bien administradas arrojan resultados benéficos a la vida en común;

h) estas nuevas formas gubernativas aparecen inicialmente como prácticas e instrumentos, que no están formalmente institucionalizadas, pero pueden asumir selectivamente la forma institucional de leyes, regulaciones, procedimientos o la forma de organismos públicos especializados, normalmente descentralizados y autónomos respecto del gobierno en su ejercicio.

Sin embargo, definir la nueva gobernanza como “gobernación por redes” (en sentido teórico propio y estricto, no metafórico) puede ser algo teóricamente ilustrativo pero no es en este momento la representación de una realidad gubernativa o administrativa institucionalizada, debido entre otras cosas a la indisposición del derecho administrativo público a restringir la superioridad y responsabilidad del gobierno en el ámbito público o a reconocer a los actores civiles como agentes titulares y responsables de la función pública.

Resumido de otra manera, sucinta y clara, el concepto de gobernación registra y comprende las siguientes características, de acuerdo con los estudios de Villanueva (2006):

a) implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno;

b) registra que las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad;

c) reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos;

d) reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia;

e) reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno (Stoker, 1998: 17-28).

En suma, el gobierno como el agente central y dominador de la gobernación de su sociedad es una reliquia del pasado, aunque tenga sus fundamentos en las grandiosas teorías políticas de la modernidad y del Estado social y su respaldo en la cultura política de la grandeza, soberanía y capacidad del Estado que se ha sedimentado en nuestras mentes.

A primera vista se podría tener la impresión de que el concepto de gobernanza no añade nada nuevo ni nada relevante a la comprensión de la manera como el gobierno dirige a la sociedad. Se podría también argumentar que el nuevo concepto simplemente acentúa la aparición de ciertos modos de relacionarse del gobierno con sus ciudadanos, ahora más independientes y participativos, a fin de cumplir su tarea de gobernar en las condiciones sociales contemporáneas.

Desde siempre, los gobiernos, para poder gobernar han tomado en consideración y han integrado las aspiraciones y opiniones de los diferentes grupos sociales interesados en algunos temas particulares; así como también han debido entenderse y negociar con los sectores socialmente poderosos y decisivos.

A través del siglo XX sobran los ejemplos de esta interlocución del gobierno con sectores sociales significativos y de su corresponsabilidad. En las sociedades industrializadas hemos registrado y hasta celebrado “los triángulos de hierro”, los

“neocorporativismos” y el “pluralismo de los grupos de interés”, cuyos acuerdos definían el desarrollo y los alcances de la sociedad durante un tiempo definido, así como sabemos de “redes de políticas”, y en nuestros Estados desarrolladores de sociedades rezagadas sobran los ejemplos de “corporativismos”, los agrupamientos empresariales, obreros y campesinos de débil representatividad, independencia y autonomía, que suscribieron casi por un siglo acuerdos dictados por el alto mando gubernamental.

Estas evidencias, si algo destacan, es justamente la insuficiencia del actuar directivo del gobierno y contribuyen a entender mejor el sentido de su insuficiencia directiva. Hay que precisar que el punto original del concepto de gobernación no reside principalmente en reconocer algo bastante obvio, a saber, la necesidad del gobierno de producir y disponer de consensos sociales básicos para que sus leyes y políticas directivas sean aceptadas.

Sin embargo, no está de más destacar este supuesto de que el gobierno para gobernar necesita de los consensos sociales, después de décadas en que nuestros gobiernos actuaban por cuenta propia sin preocuparse de armar consensos sociales básicos en varias materias públicas o creaban artificialmente los consensos mediante múltiples formas blandas y duras.

La búsqueda de consensos no es contraria a las prácticas de vieja gobernación del gobierno autoritario. Al contrario, los gobiernos autoritarios son los más ávidos de aprobación social. En estas circunstancias preliberales y predemocráticas, en las que no hay lugar para el desdoblamiento entre gobernación y (actuar del) gobierno, la búsqueda del consenso con las fuerzas políticas y sociales ocurre mediante negociación con ellas, pero desde una posición clara de superioridad bonapartista del gobierno.

La búsqueda gubernamental de consenso no es contraria a la idea del protagonismo del gobierno en la gobernación. El punto original del concepto de gobernación consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir a su sociedad y de manera decisiva consiste en reconocer que necesita de los recursos y las acciones de actores extragubernamentales, que son actores capaces de autogobierno y tienen la capacidad de resolver problemas que son de interés de la sociedad.

En esta óptica, la regulación, la planificación, la política pública, la prestación de servicios públicos del gobierno no solo deben integrar el punto de vista de los actores extragubernamentales independientes, sino sobre todo deben integrar sus capacidades, sus recursos y sus acciones. Y si esto no ocurre, simplemente la sociedad va a la deriva, entra en conflicto o decae. En la práctica esto significa, en primer lugar, reconocer la productividad de esos actores independientes, dejarlos actuar, favorecer su actuación mediante legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas, sin desconocer que hay fallas de mercado o simulaciones de mercado que obligan a intervenir, así como hay fallas de la cooperación voluntaria. Las organizaciones económicas y sociales resuelven empero de manera eficaz y hasta eficiente muchos de aquellos problemas sociales que en el pasado querían resolverse mediante acción directa del gobierno y de sus burocracias.

En segundo lugar, esto significa que el gobierno reconoce que esos actores económicos y sociales acreditan ser competentes en la solución de varios problemas y aspiraciones de la vida social (empleo, educación, salud, cuidado ambiental, compasión, defensa de los derechos...), razón por la cual el gobierno ha comenzado a desarrollar con éxito sus (ciertas) políticas públicas y prestar sus (determinados) servicios públicos, sumando las capacidades y recursos (económicos, técnicos, intelectuales, morales) de las empresas privadas lucrativas y de las organizaciones no lucrativas mediante diversas formas de asociación y contratación.

La gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación, en correspondencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad contemporánea y, acaso, dicho entusiastamente, de acuerdo con los principios de la tradición republicana que cruza con altibajos la historia política de occidente.

2.2.8 Gobernanza pública: marco básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública y acciones que inducen a mejora (Gobierno Federal de Brasil y el Tribunal de Cuentas de la Unión)

2.2.8.1 Conceptos fundamentales

Para la organización de este marco, varios documentos relacionados fueron consultados, como artículos científicos, normas, modelos y códigos de diversos países, entre los que se incluyen:

- Código de las mejores prácticas de gobernanza corporativa (IBGC, 2009);
- Gestión de la gestión de la empresa - Marco integrado (COSO, 2004);
- Buen gobierno en el sector público (IFAC, 2013);
- Good governance estándar para los servicios públicos (CIPFA, 2004);
- Gobernanza corporativa de tecnología de la información (ABNT, 2009);
- Gobierno de gobierno: gobierno corporativo en el mundo sector público (Netherlands, 2000);
- (En el caso de las mujeres).
- Directrices para controles internos del sector público (INTOSAI, 2004);
- Internal Control - Marco integrado (COSO, 2013);
- Gestión de la gestión y la evaluación de la gestión (GAO, 2001);
- International professional practices framework (IIA, 2009);
- International public sector study 13 (IFAC, 2001);
- Norma de gestión de riesgos - principios y directrices (ABNT, 2009b);
- Programa nacional de gestión pública y desburocratización (BRASIL, 2013b); y
- Gestión del sector público en Australia (ANU, 2012).

A la luz de estas y de otras fuentes, se sintetizan conceptos, fundamentos y principios pertinentes para la comprensión y la mejora de la gobernanza y la gestión en el contexto del sector público. El resultado de este análisis fue la formulación de la siguiente concepción:

La gobernanza en el sector público comprende esencialmente los mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la actuación de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés de la sociedad.

La gobernanza en el sector público se analizará bajo cuatro perspectivas de observación:

- (a) sociedad y Estado;
- (b) entes federativos, esferas de poder y políticas públicas;
- (c) órganos y entidades; y
- (d) actividades intraorganizacionales.



Figura 5. Perspectivas de observación de gobernanza en el sector público

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.18).

Mientras que la primera define las reglas y los principios que orientan la actuación de los actores públicos y privados regidos por la Constitución y crea las condiciones estructurales de administración y control del Estado; la segunda se preocupa por las políticas públicas y por las relaciones entre estructuras y sectores, incluyendo diferentes esferas, poderes, niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil organizada; la tercera garantiza que cada órgano o entidad cumpla su papel; y la cuarta reduce los riesgos, optimiza los resultados y agrega valor a los órganos o entidades.

Este referencial tiene por objeto de análisis los órganos de gobierno y entidades públicas y puede aplicarse, con los ajustes, a otras perspectivas de observación.

2.2.8.2 Relación principal-agente en el sector público

Cuando se habla de gobernanza, dos tipos básicos de actores están involucrados: principal y agente. ¿Cómo estos actores se manifiestan en el sector público? De acuerdo con el párrafo único, del art. 1, de la Constitución Federal de 1988, "Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos o directamente, en los términos de esta Constitución". Se infiere que, en el contexto público, la sociedad es el "principal", pues comparte las percepciones de la finalidad y el valor y tiene el poder social, pudiendo ejercerlo de forma conjunta y ordenada por medio de estructuras creadas para representarla (Dallari, 2005). Complementariamente, "agentes", en ese contexto, son aquellos a quienes fue

delegada autoridad para administrar los activos y los recursos públicos, o sea, autoridades, dirigentes, gerentes y colaboradores del sector público (Figura 4). Principal y agentes, en el ejercicio de sus atribuciones, pueden relacionarse con otras partes interesadas (sectores 2 y 3) con el fin de crear un entorno propicio para el desarrollo social.

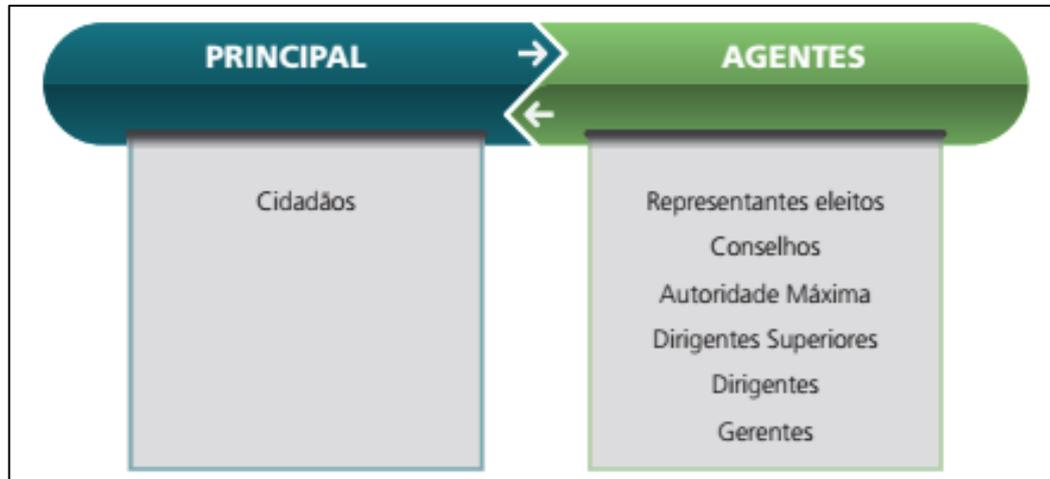


Figura 6. Relación principal-agente en un modelo directo de interacción

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.27).

2.2.8.3 Sistema de gobernanza en el sector público

El sistema de gobernanza refleja la manera en que diversos actores se organizan, interactúan y proceden para obtener buena gobernanza. Por lo tanto, estructuras administrativas (instancias), los procedimientos de trabajo, los instrumentos (herramientas, documentos, etc.), el flujo de información y el comportamiento de las personas involucradas directa o indirectamente en la evaluación, en la dirección y en el monitoreo de la organización. De forma simplificada, este sistema puede ser (Figura 3):

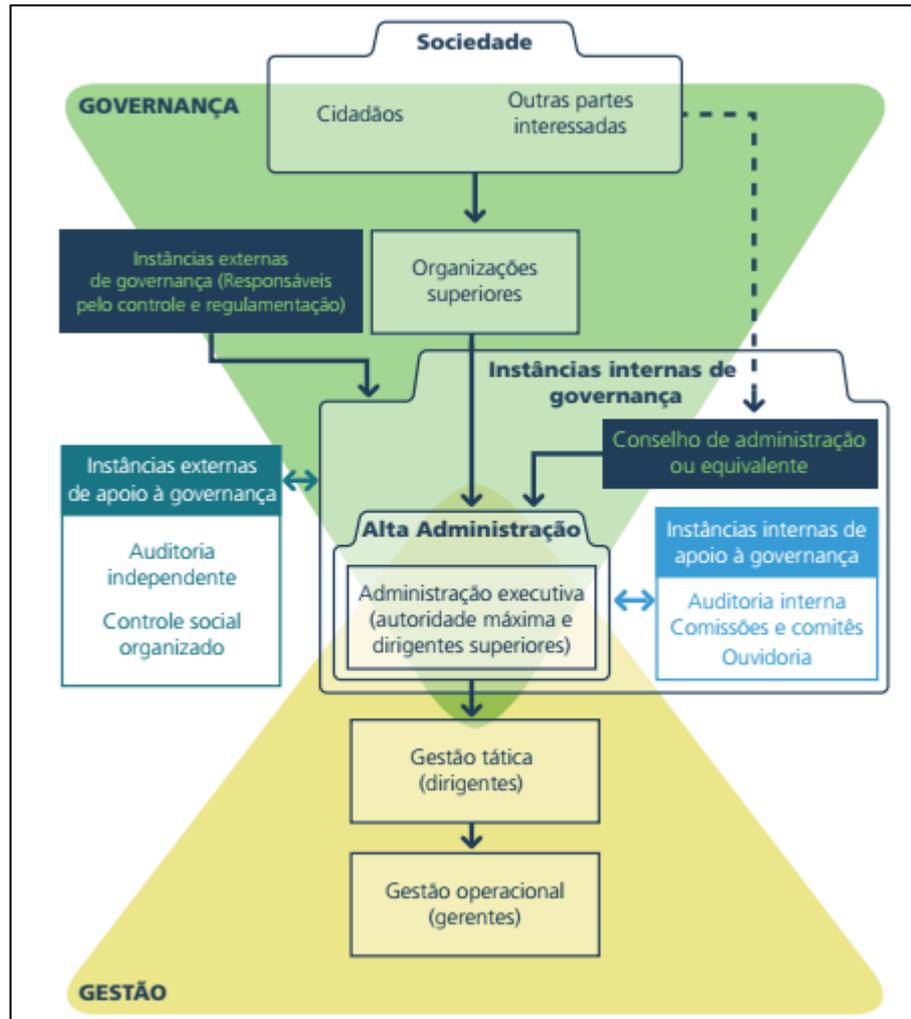


Figura 7. Sistema de governança em órgãos y entidades de la administración pública.

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.28).

Se observa, en ese sistema, que algunas instancias fueron destacadas: las instancias externas de governança; las instancias externas de apoyo a la governança; las instancias internas de governança; y las instancias internas de apoyo a la governança.

a) Las instancias externas de governança son responsables de la fiscalización, por el control y la regulación, desempeñando un importante papel para promoción de la governança de las organizaciones públicas. Son autónomas e independientes, no estando vinculadas únicamente a una organización. Ejemplos típicos de estas estructuras son el Congreso Nacional y el Tribunal de Cuentas de la Unión.

b) Las instancias exteriores de apoyo a la gobernanza son responsables de evaluación, auditoría y monitoreo independiente y, en los casos en que las disfunciones son identificadas por la comunicación de los hechos a las instancias superiores de gobernanza. Ejemplos típicos de estas estructuras son las auditorías independientes y el control social organizado.

c) las instancias internas de gobernanza son responsables de definir o evaluar la estrategia y las políticas, así como supervisar la conformidad y su rendimiento y debe actuar en los casos en que las desviaciones son identificadas. También son responsables de garantizar que la estrategia y las políticas formuladas atiendan al interés público sirviendo de eslabón entre principal y agente. Ejemplos típicos de estas estructuras son los consejos de administración o equivalentes y, en su defecto, la alta administración.

d) Las instancias internas de apoyo a la gobernanza realizan la comunicación entre partes interesadas internas y externas a la administración, así como auditorías internas que evalúan y monitorean riesgos y controles internos, comunicando cualquier disfunción identificada a la alta administración. Los ejemplos típicos de estas estructuras son la audiencia, la auditoría interna, el consejo fiscal, las comisiones y los comités.

Además de estas instancias, existen otras estructuras que contribuyen a la buena gobernanza de la organización: la administración ejecutiva, la gestión táctica y la gestión operativa.

a) La administración ejecutiva es responsable de evaluar, dirigir y monitorear, internamente, el órgano o la entidad. La autoridad máxima de la organización y los dirigentes superiores son los agentes públicos que, típicamente, actúan en esa estructura. En general, mientras que la autoridad máxima es la principal responsable de la gestión de la organización, dirigentes superiores (gestores de nivel estratégico y administradores ejecutivos directamente vinculados a la autoridad máxima) son responsables por establecer políticas y objetivos y proveer direccionamiento para la organización.

b) La gestión táctica es responsable de coordinar la gestión operativa en áreas específicas. Los dirigentes que integran el nivel táctico de la organización (por

ejemplo, secretarios) son los agentes públicos que, típicamente, actúan en esa estructura.

c) La gestión operativa es responsable de la ejecución de procesos productivos finales y de apoyo. Los gerentes, miembros de la organización que ocupan cargos o funciones a partir del nivel operativo (por ejemplo, directores, gerentes, supervisores, jefes), son los agentes públicos que, típicamente, actúan en esa estructura.

2.2.8.4 Funciones de gobernanza y gestión

La gobernanza de órganos y entidades de la administración pública implica tres funciones básicas, alineadas a las tareas sugeridas por la ISO / IEC 38500: 2008:

a) evaluar el medio ambiente, los escenarios, el rendimiento y los resultados reales y el futuro;

b) dirigir y orientar la preparación, la articulación y la coordinación de políticas y planes, alineando las funciones organizativas a las necesidades de las partes interesadas (usuarios de los servicios, ciudadanos y sociedad en general) y asegurando el alcance de los objetivos establecidos; y

c) supervisar los resultados, el rendimiento y el cumplimiento de las políticas y planes, confrontándolos con las metas establecidas y las expectativas de las partes interesadas.

De acuerdo con el Banco Mundial, la gobernanza se refiere a las estructuras, funciones, procesos y tradiciones organizacionales que pretenden garantizar que las acciones planeadas (programas) se ejecuten de tal manera que alcancen sus objetivos y resultados de forma transparente (World Bank, 2013). Busca, por lo tanto, mayor efectividad (producir los efectos pretendidos) y mayor economía (obtener el mayor beneficio posible de la utilización de los recursos disponibles) de las acciones.

Son funciones de la gobernanza:

a) definir el direccionamiento estratégico;

b) supervisar la gestión;

c) implicar a las partes interesadas;

d) gestionar riesgos estratégicos;

e) gestionar los conflictos internos;

f) la evaluación de la auditoría y sistema de gestión y control; y

g) promover la responsabilidad (rendición de cuentas y responsabilidad) y la transparencia.

La gobernanza, en este sentido, se relaciona con procesos de comunicación; de análisis y evaluación; de liderazgo, toma de decisión y dirección; de control, monitoreo y rendición de cuentas. De forma complementaria, la gestión se refiere al funcionamiento del día a día de programas y de organizaciones en el contexto de estrategias, políticas, procesos y procedimientos establecidos por el órgano (World Bank, 2013); se preocupa por la eficacia (cumplir las acciones priorizadas) y la eficiencia de las acciones (realizar las acciones de la mejor manera posible, en términos de costo-beneficio).

Son funciones de la gestión:

- a) aplicar programas;
- b) garantizar la conformidad con las normativas;
- c) revisar e informar sobre el progreso de las acciones;
- d) garantizar la eficiencia administrativa;
- e) mantener la comunicación con las partes interesadas; y
- f) evaluar el comportamiento y el aprendizaje.

Mientras que la gestión es inherente e integrada a los procesos organizacionales, siendo responsable por la planificación, ejecución, control, acción, en fin, por el manejo de los recursos y poderes puestos a disposición de órganos y entidades para la consecución de sus objetivos, el gobierno proporciona orientación, monitorea, supervisa y evalúa la actuación de la gestión, a fin de atender necesidades y expectativas de los ciudadanos y demás partes interesadas.



Figura 8. Relación entre gobernanza y gestión.

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.32).

La gobernanza también se preocupa por la calidad del proceso decisorio y su efectividad: ¿Cómo obtener el mayor valor posible? ¿Cómo, por quién y por qué ¿se tomaron las decisiones? ¿Los resultados esperados se alcanzaron? La gestión, a su vez, parte de la premisa de que ya existe un direccionamiento superior y que a los agentes públicos cabe garantizar que se ejecute de la mejor manera posible en términos de eficiencia.

2.2.8.5 Principios, directrices y niveles de análisis

Considerando que no existe una definición única para el término gobernanza y teniendo en cuenta que el objeto de análisis del presente referencial son órganos y entidades de la administración pública, para el propósito de este modelo se adopta la siguiente definición: La gobernanza en el sector público comprende esencialmente los mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la actuación de la gestión.

Principios básicos de gobernanza para el sector público

La gobernanza pública, para ser efectiva, presupone la existencia de un Estado de Derecho; de una sociedad civil participativa en lo que se refiere a los asuntos públicos; de una burocracia imbuida de ética profesional; de políticas planificadas de forma previsible, abierta y transparente; y de un brazo ejecutivo que se responsabilice por sus acciones (World Bank, 2007). Como sugiere el Banco Mundial, son principios de buena gobernanza: la legitimidad, la equidad, la responsabilidad, la eficiencia, la probidad, la transparencia y la *accountability*.

a) Legitimidad: principio jurídico fundamental del Estado Democrático de Derecho y criterio informativo del control externo de la administración pública que se extiende la incidencia de control más allá de la aplicación, con un fin de conducir las políticas públicas y la prestación de servicios de interés de la sociedad aislada del criterio de la legalidad. No basta con verificar si la ley fue cumplida, pero si el interés público, el bien común, fue alcanzado. Admite el escepticismo profesional de que no siempre lo que es legal es legítimo (Brasil, 2012).

b) Equidad: promover la equidad es garantizar las condiciones para que todos tengan acceso al ejercicio de sus derechos civiles —libertad de expresión, de acceso

a la información, de asociación, de voto, de igualdad entre géneros—, políticos y sociales, salud, educación, vivienda, seguridad (Brasil, 2010).

c) Responsabilidad: se refiere al celo que los agentes de gobernanza deben tener por la sostenibilidad de las organizaciones, buscando su longevidad, incorporando consideraciones de orden social y ambiental en la definición de los negocios y operaciones (IBGC, 2010).

d) Eficiencia: es hacer lo que hay que hacer con calidad adecuada al menor costo posible. No se trata de reducción de costo de cualquier manera, sino de buscar la mejor relación entre calidad del servicio y calidad del gasto (Brasil, 2010c).

e) Probidad: se trata del deber de los funcionarios públicos de demostrar rectitud, celo, economía y observancia de las normas y procedimientos del órgano al utilizar, recaudar, gestionar y administrar bienes y valores públicos. En fin, se refiere a la obligación que tienen los servidores de demostrar ser dignos de confianza (IFAC, 2001).

f) Transparencia: se caracteriza por la posibilidad de acceso a todas las informaciones relativas a la organización pública, siendo uno de los requisitos de control del Estado por la sociedad civil. La adecuada transparencia resulta en un clima de confianza, tanto internamente como en las relaciones de órganos y entidades con terceros.

g) *Accountability*: Las normas de auditoría de la INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions* - Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) conceptualizan rendición de cuentas como la obligación de la persona o entidad a la que se hayan confiado recursos, incluidas las empresas y las organizaciones públicas, de asumir las responsabilidades de orden fiscal, gerencial y programática que se les ha conferido, y de informar a quién delegó esas responsabilidades (Brasil, 2011). Se espera que los agentes de gobernanza presenten cuentas de su actuación de forma voluntaria, asumiendo íntegramente las consecuencias de sus actos y omisiones (IBGC, 2010).

Directrices para la buena gobernanza

Para alcanzar buena gobernanza en órganos y entidades de la administración pública es importante, de acuerdo con el CIPFA (2004):

- a) enfocar el propósito de la organización en resultados para ciudadanos y usuarios de los servicios;
- b) realizar, efectivamente, las funciones y los roles definidos;
- c) tomar decisiones basadas en información de calidad;
- d) gestionar los riesgos;
- e) desarrollar la capacidad y la eficacia del cuerpo directivo de las organizaciones;
- f) la responsabilidad y participar de manera efectiva las partes interesadas;
- g) tener claridad acerca del propósito de la organización, así como de los resultados esperados para ciudadanos y usuarios de los servicios;
- h) cerciorarse de que los usuarios reciben un servicio de alta calidad;
- i) cerciorarse de que los contribuyentes reciben algo de valor a cambio de los aportes financieros provistos;
- j) definir claramente las funciones de las organizaciones y las responsabilidades de la alta administración y de los gestores, cerciorándose de su cumplimiento;
- l) ser claro sobre las relaciones entre los miembros de la alta administración y la sociedad;
- m) ser riguroso y transparente sobre la forma en que se toman las decisiones;
- n) tener, y utilizar, estructuras de asesoramiento, apoyo e información de buena calidad;
- o) cerciorarse de que un sistema eficaz de gestión de riesgos esté en operación;
- p) cerciorarse de que los agentes (comisionados o elegidos) tengan las habilidades, el conocimiento y la experiencia necesarios para un buen rendimiento;
- q) desarrollar la capacidad de las personas con responsabilidades de gobierno y evaluar su desempeño, como individuos y como grupo;
- r) equilibrar, en la composición del cuerpo directivo, la continuidad y la renovación;
- s) comprender las relaciones formales e informales de rendición de cuentas;

t) tomar acciones activas y planificadas para dialogar y rendir cuentas a la sociedad, así como comprometer, efectivamente, a las organizaciones asociadas y partes interesadas;

u) tomar acciones activas y planificadas de responsabilización de los agentes;

v) garantizar que la alta administración se comporte de manera ejemplar, promoviendo, sosteniendo y garantizando la efectividad de la gobernanza; y

x) poner en práctica los valores organizativos.

Niveles de análisis

Considerando que la gobernanza no está exenta de costes y que los mecanismos, por sí solos, no producen todos los resultados potencialmente esperados, se concibió el presente referencial tomando como base cuatro niveles de análisis: los mecanismos de gobernanza, los componentes, las prácticas y los elementos de control (Figura 9).



Figura 9. Niveles de análisis del referencial básico de gobernanza

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.36).

Mecanismos de gobernanza

Para que las funciones de gobernanza (evaluar, dirigir y monitorear) sean ejecutadas de forma satisfactoria, algunos mecanismos deben ser adoptados: el liderazgo, la estrategia y el control (Figura 10).

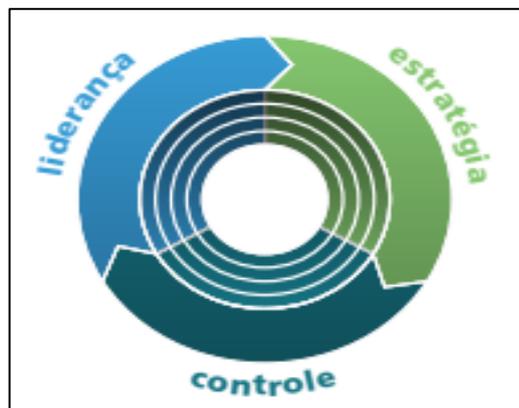


Figura 10. Mecanismos de gobernanza

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.36).

El liderazgo se refiere al conjunto de prácticas, humanas o de comportamiento, que garantiza la existencia de las condiciones mínimas para el ejercicio de la buena gobernanza, que sean: personas íntegras, capacitadas, competentes, responsables y motivadas ocupando los principales cargos de las organizaciones y liderando los procesos de trabajo.

Estos líderes son responsables de conducir el proceso de establecimiento de la estrategia necesaria para la buena gobernanza, involucrando aspectos como: escucha activa de demandas, necesidades y expectativas de las partes interesadas; evaluación del ambiente interno y externo de la organización; evaluación y prospección de escenarios; definición y alcance de la estrategia; definición y monitoreo de objetivos de corto, mediano y largo plazo; alineación de estrategias y operaciones de las unidades de negocio y de las organizaciones afectadas .

Sin embargo, para que estos procesos se ejecuten existen riesgos, que deben evaluarse y tratarse. Para ello es necesario establecer controles y revisión, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que implica, entre otras cosas, la rendición de cuentas de las acciones y la responsabilidad por los actos practicados.

En general, los tres mecanismos propuestos (liderazgo, estrategia y control) pueden aplicarse a cualquiera de las cuatro perspectivas de observación (sociedad y Estado, entes federativos, esferas de poder y políticas públicas; órganos y entidades; y actividades intraorganizacionales), debiendo, sin embargo, estar alineados para garantizar que los directivos de alto nivel se reflejan en acciones prácticas por los niveles subalternos.

Componentes de los mecanismos de gobernanza

A cada uno de los mecanismos de gobernanza se asoció un conjunto de componentes que contribuyen directa o indirectamente, al alcance de los objetivos (Figura 11).

Son ellos:

Liderazgo

- Personas y competencias (L1);
- Principios y comportamientos (L2);
- Liderazgo organizacional (L3);
- Sistema de gobernanza (L4);

Estrategia

- Relación con las partes interesadas (E1);
- Estrategia organizativa (E2);
- Alineación transorganizacional (E3);

Control

- Gestión de riesgos y control interno (C1);
- Auditoría interna (C2); y
- Responsabilidad y transparencia (C3).

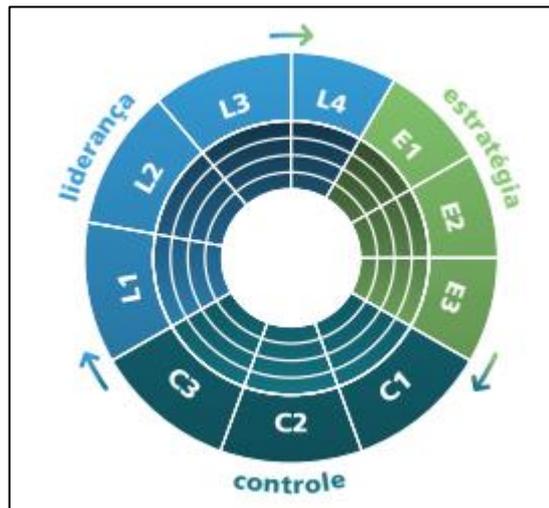


Figura 11. Componentes de los mecanismos de gobernanza

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.38).

Vinculados a cada componente, se asoció un conjunto de prácticas de gobernanza, descritas en el capítulo 6, que tienen la finalidad de contribuir a que los resultados deseados por las partes interesadas se alcancen. De modo similar, se vinculó a cada práctica un conjunto de ítems de control, los que constan de documento complementario a este referencial. Cabe destacar que las prácticas presentadas representan un referencial básico, no siendo, por lo tanto, exhaustivas.



Figura 12. Componentes de los mecanismos de governanza

Fuente: Tribunal de Contas da União, Brasil (2014, p.39).

2.3 Marco conceptual

Referencial teórico de governanza en el sector público

La governanza se ocupa de la adquisición y distribución de poder en la sociedad, mientras que el gobierno corporativo se refiere a la forma en que se administran las corporaciones. El gobierno corporativo en el sector público, por su parte, se refiere a la gestión de los organismos del sector público, a través de los principios de la governanza corporativa del sector privado, que son plenamente aplicables en el sector general del Estado, donde las agencias de servicios no públicos se agrupan.

Los fundamentos de la governanza pública están apoyados en los estudios desarrollados en el ámbito de la ciencia económica y de la ciencia política. Governanza (*governance*) desde el punto de vista económico se centra en el estudio de las modalidades de coordinación de los sistemas de negocio. Los estudios más relevantes de la governanza bajo la perspectiva económica están apoyados en la teoría de costos de transacción y en la teoría institucional. En la óptica de la ciencia

política, la gobernanza pública está asociada a un cambio en la gestión política. En este sentido, el enfoque de la ciencia política está orientado a las formas de interacción en las relaciones de poder entre el Estado, el gobierno y la sociedad, dedicando especial atención a los procesos de cooperación y a los mecanismos para estimular las relaciones entre los principales actores involucrados en ese esfuerzo: gobierno, sector privado y tercer sector (Matías-Pereira, 2009b).

Se debe resaltar, también, la relevancia de las teorías de gobernanza, de los *stakeholders* y de la acción colectiva para la comprensión de la gobernanza. Se registra, de forma sucinta, que las teorías de gobernanza hacen posible comprender sus objetivos, principios y los mecanismos que permiten una mayor interacción de los *stakeholders* en la administración; la teoría de los *stakeholders* contribuye a la comprensión de cómo implementar acciones que permitan la efectiva participación de los interesados en la administración del recurso natural; la teoría de la acción colectiva se refiere a las posibilidades de juegos de interacción social y a los desafíos de cómo coordinar las acciones individuales para producir mejores resultados colectivos.

2.3.1 Teoría de los costos de transacción

(1991). La realización de los estudios seminales en el campo de la gobernanza. Desde mediados de la década de 1970, estos estudios se han mejorado por Williamson (1975). La gobernanza, de acuerdo con los análisis de Coase y reforzada por Williamson, designaría los dispositivos operacionalizados por la firma para conducir coordinaciones eficaces que tengan dos registros: los protocolos internos, cuando la firma desarrolla sus redes y cuestiona las jerarquías internas; los contratos y las aplicaciones de normas, cuando se abre a la tercerización. Hay una sustitución de la firma jerárquica, verticalmente integrada por organizaciones globales y redes. Para Coase (1991) y Williamson (1985), los intercambios o transacciones pueden organizarse en dos direcciones: el mercado o las organizaciones (denominadas jerárquicas por Williamson).

El mercado, para ser eficaz, debe responder a una condición de atomicidad; Es por tanto una forma de organización fragmentada. Para los autores, la complejidad de estos intercambios genera costos. Las elecciones se arbitran por precios. La gran firma integrada se impone históricamente como un medio para

reducir estos costos de transacción. Se registra que el uso del término gobernanza importado del mundo de la empresa para describir protocolos de coordinación diferentes de los mercados se aplicaría posteriormente al mundo del poder y de las organizaciones locales, cuyas variaciones en términos de contexto son fundamentales.

2.3.2 Costos de transacción y gobernanza en el sector público

En el enfoque de la materia que se ocupa de los costos de transacción y la gobernabilidad en el sector público se destacan algunos autores, por ejemplo, Horn (1995), Frant (1996) y Dixit (2002), que describen las características importantes de las organizaciones en el sector público y de la complejidad de las estructuras de gobernanza creadas en la búsqueda de resultados eficientes socialmente.

2.3.3 Los costos de transacción y la gobernabilidad en el sector público

Tabla 1

Los costos de transacción de mesa y la gobernabilidad en el sector público.

Costos de transacción	Tiempo de negociación entre actores; costo de agencia - supervisión de los agentes; problemas de compromiso a largo plazo - oportunismo político
actores	Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, burocracia y sociedad civil
carácter	Multiplicidad de principios y tareas, reducida competitividad y complejidad en la motivación de los agentes. Incentivos y estructura de gobernanza. Estructura de gobernanza jerárquica, donde incentivos internos son débiles y hay complejidad para coordinación y motivación de los agentes en función de características de la burocracia estatal y de la reducida competitividad del sector, sector público. La posibilidad de reelección puede significar un incentivo fuerte para los ejecutivos en las organizaciones públicas, induciendo al oportunismo político. En esta situación, la vinculación presupuestaria puede ser adoptada como solución. Esto, sin embargo, hace que sea aún más importante la cuestión de la rendición de cuentas en el sector público.

Fuente: Matías Pereira (2010)

Las empresas públicas, como sostiene Horn (1995), son similares a las empresas privadas en el sentido de que en ambos casos las empresas producen bienes y servicios para la venta. Además, los ingresos se vinculan a los gastos y los costos. La semejanza justifica la posibilidad de privatización, cambio de propiedad del Estado al sector privado. Sin embargo, las empresas del sector público tienen una característica que las hace más complejas que las del sector privado: ellas se llaman a atender objetivos heterogéneos, comerciales y no comerciales, a menudo contradictorios. Diferentes grupos de interés dentro del gobierno acaban por interferir en la definición de los objetivos de las empresas públicas. La alternancia de los mandatos y el cambio de partidos y grupos de interés en el poder no solo cambian los objetivos de tiempos, pero los mantienen en direcciones opuestas.

Para Horn (1995), la lista de objetivos no comerciales de las empresas públicas es tan diversa como las propias empresas. Los objetivos incluyen, por ejemplo, redistribuir ingresos, subsidiar determinadas regiones y/o sectores, generar empleos y aumentar la probabilidad de que los gobernantes actuales se reelijan. Estos son objetivos fácilmente identificables tanto en Brasil como prácticamente en cualquier país desarrollado o en desarrollo. A cada nuevo grupo que asume el poder, principalmente el Ejecutivo, hay cambios e intervenciones en la gestión y en la operación de las empresas estatales para que ellas busquen los objetivos del actual grupo. Esta alternancia de direccionamiento en las empresas sugiere prestaciones económica y socialmente menos eficientes de lo que podrían ser. Las empresas estatales no solo viven bajo la persistencia de objetivos mixtos, comerciales y no comerciales, como tampoco pueden cambiar esa realidad sin cambiar su propietario (Horn, 1995).

2.3.4 Costos de transacción en el sector público y políticas públicas

Las transacciones en el sector público, argumenta Peres (2007: 15-30), están relacionadas con la creación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas, a partir de la interacción de los actores señalados. Para la autora, hay varios costos involucrados en esas transacciones. En ese sentido, relaciona algunos de mayor relevancia, a partir del análisis de Horn (1995):

a) un primer costo de transacción está asociado al tiempo y esfuerzo gastado por los políticos, tanto del Poder Ejecutivo y del Legislativo, en la búsqueda de

acuerdos sobre determinada política pública. La existencia de conflicto e incertidumbre aumenta el costo de definir reglas claras y precisas y tiende a promover leyes y políticas públicas vagas. Este carácter vago, a su vez, trae consigo otros problemas a ser balanceados, pues los beneficios creados por tales leyes y políticas no son claros, dificultando la verificación de cumplimiento de los objetivos;

b) otro costo de transacción reside en el hecho de que la duración de los beneficios propuestos por una política pública es afectada por problemas de compromiso a largo plazo, en función de la mayor o menor habilidad de legisladores y ejecutivos de alterar, enmendar y sustituir leyes y reglas. En una democracia, no existe garantía de que un cambio de legislatura no lleve a la revisión de reglas de una determinada política pública. De acuerdo con Moe (1990), esto causa la incertidumbre política;

c) en sistemas democráticos (y en la mayoría de los demás), la autoridad pública no pertenece a nadie. Es simplemente, "en el mundo", vinculada a cargos públicos diversos, y quien tenga éxito, por las reglas establecidas del juego, en conquistar el control de esos cargos tiene el derecho de usarlo... Mientras el derecho de ejercer la autoridad pública está hoy con los actuales ocupantes de los cargos, otros actores políticos, con intereses diferentes y tal vez contrarios, podrán conquistar ese derecho mañana, junto con el control legítimo sobre las políticas y estructuras dejadas por sus antecesores. Lo que sea creado por las autoridades de hoy está, por lo tanto, sujeto a ser subvertido o posiblemente destruido por completo —de modo perfectamente legal y sin ninguna compensación— por las autoridades de mañana (Moe, 1990, apud Horn, 1995, p.17);

d) este proceso representa un coste político de transacción, ya que no es posible garantizar a la sociedad civil la durabilidad de los beneficios de una política pública;

e) otro costo puede venir del hecho de que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, la burocracia y la sociedad civil no tienen necesariamente el mismo entendimiento, compromiso y energía para programar, administrar, monitorear y evaluar las políticas públicas, de modo que los beneficios de una política específica

pueden no concretarse. Esto implica un costo de agencia, principalmente entre el Poder Ejecutivo y la burocracia;

f) el costo de monitoreo de la burocracia puede ser visto dentro de un modelo principal-agente aplicado, que podríamos analizar de dos formas. La primera forma relaciona los objetivos del actor principal, el político, y los objetivos y motivaciones del actor subordinado, la burocracia. En este primer modelo, debe haber un diseño de estructura de gobernanza donde el principal consiga controlar al agente con el fin de la ejecución de sus objetivos, es decir, la ejecución de las políticas públicas de la forma en que fueron concebidas en su gobierno, y para ello será necesario el uso de un sistema de incentivos que permita esa inducción. Este sistema de incentivos tiene una complejidad específica, ya que la burocracia tiene una función de utilidad diferente a la de los agentes económicos de mercado, de modo que incentivos ligados puramente a incrementos financieros en contrapartida al desempeño individual tienen poca eficacia en el control de las acciones burocráticas. En la segunda construcción de modelo principal-agente, lo principal sería la sociedad civil, receptora de la política pública, y el agente sería la organización como un todo, compuesta por los políticos y la burocracia estatal. Aquí hay un sutil cambio de concepto, ya que no necesariamente el interés de política pública de la sociedad civil es uno idealizado políticamente. O bien, la idealización puede ser distinta de la ejecución, constituyéndose la sociedad civil en un importante actor en el control del comportamiento del agente;

g) segundo, Pzeworski (1995), este enfoque alternativo para el estudio de la burocracia, a través del concepto de agente principal se basa en el hecho de que en la administración, pública o privada, es difícil de supervisar y controlar el comportamiento de los agentes. En la medida en que la eficiencia de la administración pública depende del comportamiento de agentes (burócratas), no siempre fiscalizables y, por lo tanto, puede actuar de forma oculta, el principal (sociedad) queda a merced de la pérdida de control sobre la máquina pública (Borsani, 2005, p. 103-125). entonces tenemos un costo relevante relacionado con el control de la burocracia, con la creación de un sistema de incentivos y sanciones para asegurar que los agentes actúen para proteger los intereses de los que deberían

ser los beneficiarios de la política pública y no solo en su propio interés (Horn, 1995);

h) un último tipo de coste de transacción, aquí relacionado, existe en función de la falta de claridad, por parte de la sociedad civil, respecto a los beneficios privados o costos asociados a determinada política pública. Esta falta de claridad es mayor cuando la financiación de una política se da totalmente en función del pago de impuestos, cuya carga recae sobre buena parte de la sociedad de forma no individualizada. En estas circunstancias, el apoyo a una determinada política pública dependerá de la aversión al riesgo del ciudadano: cuanto mayor es esta, menor es la tendencia a apoyar nuevas políticas (Horn, 1995).

Los gestores necesitan legitimar sus acciones, con el fin de demostrar un resultado adecuado a las expectativas de los principales *stakeholders*. Así, las teorías institucionales y de la agencia se presentan como teorías relevantes en el sentido de contribuir a identificar las presiones isomórficas más importantes para los gestores y que, de manera intencional o tácita, orientan sus acciones. La interacción de estas dos teorías hace posible construir instrumentos más consistentes de gobernanza para las organizaciones.

Los problemas de agencia pueden ser controlados por medio de sistemas de decisión que separan la gestión del control en los diversos niveles de la organización. Las formas utilizadas para esa separación pueden incluir sistemas jerárquicos de decisión, donde niveles superiores funcionan para ratificación y monitoreo; consejos de administración, que además de ratificar y supervisar las decisiones más importantes para la organización, son responsables de la contratación, despido y el establecimiento de los niveles de remuneración para el ejecutivo; y estructuras de incentivos que alientan el monitoreo mutuo entre los agentes.

La teoría institucional considera que los actores actúan según patrones socialmente construidos y compartidos y que los mecanismos institucionales —coercitivos, normativos y miméticos— conforman su comportamiento. Esta teoría tiene como base analítica la forma como reglas y procedimientos son incorporados por las organizaciones según la premisa mayor que esa incorporación ocurre como

una búsqueda de legitimidad frente a los ambientes externo e interno a través de procesos de isomorfismo.

Meyer y Rowan (1977) proponen que las estructuras racionalizadas formales pueden surgir a partir de dos contextos. El primero está representado por las estructuras de control y coordinación de actividades que permiten a una organización obtener una eficiencia relativa superior y, por lo tanto, una ventaja competitiva sobre sus competidores. El segundo se forma por una red de relaciones e interacciones sociales y representa un contexto altamente institucionalizado. Ellos hacen hincapié, sin embargo, que no hay tipos puros o extremos, sino más bien un *proceso continuo* en el que se encuentran las organizaciones, que van desde las organizaciones de producción, fuertemente presionadas por los resultados de control, organizaciones institucionalizadas, donde el éxito depende más de la confianza y la estabilidad adquirida justamente por el isomorfismo a reglas y patrones institucionalizados.

Para Scott (1995), asumir una perspectiva institucional en el contexto organizacional es enfatizar la importancia de los aspectos psicológicos, sociales y políticos en el estudio de las organizaciones, en contraste con perspectivas anteriores que se concentran en las fuerzas materiales, como tecnología, recursos y sistemas de producción. La orientación se desplaza hacia los sistemas de conocimientos, creencias y reglas que estructuran y permiten a las organizaciones funcionar.

Por otra parte, cuando se trata de la aplicación de los conceptos de la teoría de los costos de transacción (TCT) en la regulación de los servicios públicos, resaltan Crocker y Masten (1996) que, antes de delegar un servicio público a una necesidad particular para comprobar los costes de los diferentes arreglos institucionales para la gestión (o provisión) de dicho servicio. Para ello se sugieren las siguientes etapas: (i) identificar las características que distinguen los diferentes arreglos institucionales; (ii) estudio de los costes de las distintas disposiciones institucionales; y (iii) la comparación de los costos para la selección de la mejor disposición.

2.3.5 Teoría de las relaciones principales de agencias y agentes

La teoría de la agencia o la teoría del principal agente consiste en una de las principales teorías de las finanzas y se considera el principal enfoque formal para el gobierno corporativo. Fue formalizada en el artículo seminal de Jensen y Meckling (1976, p. 5). Los autores definen una relación de agencia como "un contrato por el cual una o más personas, la(s) principal(es) contrata(n) a otra persona (el agente) para ejecutar algún servicio en favor de ellos y que implica delegar, al agente, alguna autoridad de toma de decisión (traducción nuestra). Es importante recordar que, al destacar la relación entre principal y agente, la teoría de la agencia no se refiere solamente a la relación entre propietario/accionista y administradores/gestores. En realidad, esta relación de agencia puede ser establecida entre diversos tipos de principal y agente.

2.3.6 Teoría de la delegación en el sector público

La delegación de la teoría en su diseño mantiene que las oportunidades serán utilizadas de una manera positiva y/o negativamente, en orden a la captación de rentas (*rent seeking*) y a la propiedad privada, al detrimento de la provisión de bienes públicos. En este escenario es donde hay más oportunidades para el clientelismo, el interés en la calidad de la gestión es menor y habrá menos inversión en el desarrollo de controles. Sin embargo, de forma diferente a lo que se pensaba hace algunos años, el mayor grado de libertad de los gestores y de adaptabilidad de las políticas federales a nivel local no ha sido utilizado para el aprovechamiento de las oportunidades. Estas características parecen conducir por lo general a una mayor producción de bienes privados y *rent-seeking*, reduciendo la provisión de bienes públicos y contribuyendo a la permanencia de indicadores sociales muy inferiores a la expectativa y a los esfuerzos de la sociedad.

Para Wilson (1989), al tratar el desempeño de las agencias gubernamentales y de cómo el Ejecutivo intenta gestionar ese sistema de delegación en provecho de sus propios intereses, apunta tres obstáculos que van más allá del paradigma principal-agente y contribuyen para que el agente no trabaje en favor de su principal. Estas dificultades son las siguientes:

Primero: cuando el *output* (de trabajo) de un organismo no solo no es observable, pero cuando simplemente no se conoce aún. Por lo tanto, el principal

no tiene ninguna información sobre el *outcome* (resultado) que la agencia obtiene, sin saber cómo manejar cualquier problema que exista, y mucho menos juzgar el trabajo del agente después de su ejecución.

Segundo: dificultad numérica y temporal: el agente, percibido como una unidad actor en una perspectiva del gobierno, que probablemente tiene varios *directores*, que a menudo son reemplazados en las elecciones. De esta forma, los intereses entre el principal y el agente son constantemente modificados, lo que aumenta las oportunidades para que el agente trabaje en interés propio.

En tercer lugar: así como el principal, el agente trae sus propias preferencias políticas, las normas profesionales y la experiencia previa al acto de delegación, que también puede reflejar la falta de armonía entre los intereses del principal y el agente.

2.3.7 Enfoque de las capacitaciones

Las capacitaciones de enfoque desarrolladas por Amartya Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), consisten en un gran modelo normativo para el análisis de la organización social, el bienestar, calidad de vida, niveles de vida, la desigualdad, pobreza, justicia y para el diseño y evaluación de políticas y propuestas de cambio social, habiendo sido construidas a partir de cuestionamientos de la forma de entender, concebir y medir el bienestar en la tradición utilitarista. De esta forma, el abordaje de las capacitaciones busca una superación del concepto tradicional de bienestar utilitarista, preocupándose no con los medios que una persona tiene, sino con los fines que una persona alcanza, o sea, con las realizaciones de los individuos.

El ser humano debe ser visto de dos diferentes dimensiones, cuáles sean, la de ser agente y la del bienestar. Ambos son fenómenos distinguibles, sin embargo, interdependientes, ya que la "búsqueda del bienestar puede ser uno de los objetivos importantes de un agente". (Sen, 2001: 104).

Sin embargo, la libertad puede también ser vista como intrínsecamente importante para el bienestar que una persona alcanza, pues elegir y decidir son partes del vivir y, consecuentemente, ser capaz de escoger y actuar libremente conduce directamente al bienestar de una persona. Si el acto de elección es considerada como parte de la vida, o la libertad de elección en la materia en sí para hacer frente a la formación, a continuación, la realización de bienestar no puede ser

independiente de la libertad, se refleja en el conjunto de capacitaciones (Sen, 1985c, 1996, 2001).

En resumen, el abordaje de las capacitaciones evalúa la habilidad real de una persona para alcanzar funcionamientos valiosos como parte de su vida. En otras palabras, el elemento central del bienestar de un individuo es para lograr funcionamientos valiosos (carreras alcanzaron el vector, es decir, la realización de una persona), dada la libertad que tiene (conjunto de capacitaciones). El conjunto de capacitaciones de una persona la guía hacia un vector particular en un mapa de varios funcionamientos. Así, el bienestar, concebido en términos del estado de una persona, es medido por un conjunto de oportunidades reales —influenciadas por restricciones individuales y sociales— de que el individuo dispone para realizar cosas que considera valiosas. (Sen, 1996, Jensen, 2001).

De acuerdo con la proposición normativa del abordaje de las capacitaciones, las libertades sustantivas de los individuos son esenciales y, de esta forma, la evaluación de los acuerdos sociales debe ser realizada primordialmente con base en las libertades que las personas disfrutaban para promover o alcanzar funcionamientos valiosos (Sen, 2000, 2001).

Al abordar las habilidades, apoya Salais (2005) que las políticas públicas no se sustentan en criterios de eficiencia (medios o recursos), sino en los criterios de justicia (fines), o sea, el objetivo no pretende maximizar el resultado cuantitativo, sino ofrecer oportunidades para que los individuos alcancen sus logros o su bienestar. De esta forma, las políticas públicas apoyadas en la perspectiva de las capacitaciones objetivan ampliar las habilidades de los individuos en transformar recursos en resultados valiosos (funcionamientos). Se preocupan en conceder a las personas autonomía y poder de elección (libertades sustantivas/oportunidades efectivas/capacitaciones/opciones valiosas) para decidir sus destinos, "para llevar el tipo de vida que ellas quieren llevar" y "para emprender las acciones y actividades en que desean involucrarse (hacer), y ser quienes quieren ser", permitiendo que se conviertan recursos en realizaciones.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Enfoque de investigación

De acuerdo con el tema propuesto, el mejor enfoque a ser considerado es el cualitativo pues posibilita un análisis de los datos e informaciones, interpretándolos, pues se trata de buscar, fundamentar, analizar, interpretar y concluir sobre los conceptos y teorías de gobernanza y de la nueva gestión pública en Brasil y en el mundo, aplicados a la realidad de la gestión del Ejército Brasileño como una de las mayores y más importantes instituciones y organizaciones nacionales.

Como afirma Hernández y Mendoza (2019, p. 19):

El enfoque cualitativo (también conocido como investigación naturalista, fenomenológica o interpretativa) es una especie de “paraguas” en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos. Se utiliza en primer lugar para descubrir y perfeccionar preguntas de investigación. En la búsqueda cualitativa, en lugar de iniciar con una teoría particular y luego “voltar” al mundo empírico para confirmar si la teoría es apoyada por los hechos, el investigador comienza examinando estos y en el proceso desarrolla una teoría “congruente” con lo que observa y registra. En la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, sino que se generan durante el proceso y se perfeccionan conforme se recaban más datos o son un resultado del estudio.

Izcara (2014, p.26) afirma que la principal fortaleza de este enfoque metodológico se deriva de su flexibilidad y capacidad de adentramiento en el análisis de procesos sociales no susceptibles de ser abordados mediante la aplicación de encuestas y cuestionarios, y de penetrar en aquellos elementos, procesos, significados, características y circunstancias que no pueden ser medidos en términos de cantidad, frecuencia e intensidad.

Sin embargo, Hernández-Mendoza (2019, p. 390) dice que el enfoque cualitativo es recomendable cuando el tema del estudio ha sido poco explorado o no se ha hecho investigación al respecto en ningún grupo social específico, donde el proceso cualitativo inicia con la idea de investigación.

Según Izcara (2014, p.26):

Desde un enfoque cualitativista, la realidad no constituye una entidad separada del investigador (Leary et al., 2010, p. 64), ni el objeto de investigación posee cualidades inherentes independientemente de las del investigador (Cepeda Carrión, 2006, p. 63). El análisis cualitativo se enraíza en la captura de los discursos y acciones humanas, que son los productos de cómo la gente interpreta el mundo. El método cualitativo busca acceder al mundo de vida de las personas, a los motivos, significados, actividades diarias y acciones de los individuos en el contexto de su vida diaria (Schwartz y Jacobs, 2006, pp. 21 y 22); es decir, observa a través de los ojos de los entrevistados (Gibbs, 2012, p. 27). La gente crea su mundo con palabras, se explica, defiende y esconde utilizando palabras (Maykut y Morehouse, 1996, p. 18). Por ello, la actividad del investigador cualitativista consiste en la búsqueda y descubrimiento de pautas emergentes a partir del análisis de esos discursos y acciones.

De acuerdo con Vargas (2007, p. 21), la metodología cualitativa:

Es aquella cuyos métodos, observables, técnicas, estrategias e instrumentos concretos se encuentran en la lógica de observar necesariamente de manera subjetiva algún aspecto de la realidad. Su unidad de análisis fundamental es la cualidad (o característica), de ahí su nombre: cualitativa. Esta metodología produce como resultados, categorías (patrones, nodos, ejes, etc.) y una relación estructural y/o sistémica entre las partes y el todo de la realidad estudiada.

Al analizar las características de la metodología cualitativa y los objetivos de esta investigación de verificar la aplicación de los conceptos de gobernanza a la gestión pública del Ejército Brasileño, en su nivel de planificación estratégica, se concluye que esta metodología es la más apropiada al presente proceso investigativo.

Se conoce los conceptos de gobernanza y de la nueva gestión pública, así como de su importancia para la mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública en el Ejército Brasileño. Sin embargo, se hace necesario una exploración interpretativa que sustente la percepción del investigador para que pueda producir un trabajo que sea útil para las respuestas a los cuestionamientos de la presente tesis, motivo por el cual se ha elegido el método cualitativo para este estudio.

3.2 Tipo de investigación

Según Vargas (2011, p.78), las preguntas, los objetos de estudio y los ámbitos de problemas permiten ubicar el tipo de investigación que va a desarrollarse. Los "estudios empíricos" son cuando las preguntas, el objeto de estudio y el ámbito del problema se encuentran plenamente en el tiempo y el espacio, y no se busca sino resultados concretos y específicos sin llegar a construir teoría.

La "Investigación teórico-empírica" es aquel trabajo que encuentra primero la estructura categorial de alguna realidad concreta para luego ponerla a dialogar con distintos autores teóricos.

La "Investigación teórica" es aquel trabajo que permanece desde el planteamiento mismo y hasta el final, en el mundo de las ideas, es decir, en los territorios de algunas teorías.

La "Investigación aplicada" es cuando de las investigaciones se desprenderán acciones concretas para solucionar problemas reales.

De acuerdo con esas definiciones de Vargas, se puede encuadrar el presente trabajo investigativo en un tipo teórico-empírico pues analizará la realidad de la gestión pública del Ejército, a nivel estratégico, a la luz de los conceptos, teorías y marcos legales de la gobernanza pública.

3.3 Método de investigación

Esta investigación eligió el método hermenéutico, toda vez que la naturaleza interpretativa, es decir, la hermenéutica, buscará estudiar los conceptos de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de la gobernanza y observar la gestión pública del Ejército Brasileño bajo un enfoque estratégico. Según Vargas (2011, p.30), de la lectura de los libros y de las publicaciones se buscará la interpretación, repitiendo la lectura cuantas veces fuera necesario, hasta llegar a alguna conclusión, cual sea, de evaluar el nivel de madurez estratégica en gobernanza del Ejército Brasileño.

Según Izcara (2014, p.14), la investigación cualitativa es básicamente hermenéutica. Por lo tanto, el método cualitativo escudriña las diferentes construcciones de un hecho social concreto bajo el prisma de los valores e intereses del narrador. La investigación cualitativa representa un modo específico de análisis del mundo empírico, que busca la comprensión de los fenómenos sociales desde las

experiencias y puntos de vista de los actores sociales, y el entendimiento de los significados que estos asignan a sus acciones, creencias y valores.

3.4 Escenario de estudio

El escenario en el cual se desarrollará la investigación será el Ejército Brasileño, estudiado a nivel estratégico bajo las luces de los conceptos de la gobernanza pública. Están asociados otros componentes claves que interactúan en este universo, todos presentes en el marco teórico. El diseño de investigación debe estructurarse a partir de tres momentos: antes de acceder al escenario; al inicio del trabajo de campo; y al retirarse del escenario.

La investigación cualitativa es utilizada para estudiar organizaciones, instituciones, movimientos sociales, transformaciones estructurales, entre otros, según Vasilachis de Gialdino (2006).

De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2014, p. 514):

Primero se describe el contexto general, luego los aspectos específicos y detalles. Segundo, la narración debe situar al lector en el lugar físico y la “atmósfera social”. Tercero, los hechos y las acciones deben ser narrados de tal modo que proporcionen un sentido de “estar viendo lo que ocurre”. Cuarto, se incluyen las percepciones y los puntos de vista respecto al contexto tanto de los participantes como del investigador, pero estas últimas hay que distinguirlas de las primeras; y quinto, utilizar el proceso de codificación para generar una descripción del ambiente y los participantes. (p. 514)

Específicamente, en lo que se refiere a la gobernanza aplicada al sector público, la crisis fiscal y económica de los años ochenta exigió un nuevo arreglo económico y político internacional, con la intención de hacer al Estado más eficiente.

En este contexto se inserta la defensa nacional. De acuerdo con la política y la Estrategia Nacional de Defensa (Brasil, 2012), una de las atribuciones del Estado es proveer la seguridad y la defensa necesarias para que la sociedad pueda alcanzar sus objetivos. El buen funcionamiento del Sector Defensa, a su vez, requiere una dotación de recursos presupuestarios adecuada, así como una gestión eficiente.

Así, es posible afirmar que el estudio sobre la efectiva aplicación de recursos públicos para defensa, analizándolos a la luz de los principios de la gobernanza pública, será de gran importancia para el Ejército y para la sociedad brasileña.

El Banco Mundial en su “Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes” (Banco Mundial, 2017) destaca que es fundamental e importante que los Estados apliquen los principios de la buena gobernanza para que se alcance un desarrollo equilibrado y sostenible.

De la misma forma, en Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU, 2014) apunta que la sociedad debe ejercer su papel de principal interesada en los resultados del Estado y demandar de él nuevas estructuras de gobernanza que posibiliten a ella el desempeño de funciones de evaluación, direccionamiento y monitoreo de acciones. Por eso, se espera del liderazgo gubernamental un comportamiento más ético, profesional y enfocado en el logro de resultados que estén alineados con las expectativas de la sociedad.

Los resultados de esta investigación contribuirán a perfeccionar los instrumentos de gestión del Ejército Brasileño al evaluar su nivel de madurez en gobernanza pública.

El análisis de la situación de la gestión del Ejército a la luz de la gobernanza pública aportará también identificación de la efectividad del cumplimiento de su misión constitucional a través de las herramientas previstas en su planificación estratégica.

La Ley Presupuestaria Anual / 2019 de la Unión en Brasil prevé recursos del orden de US \$ 30,000 millones de dólares para Defensa, de los cuales cerca de US \$ 11,000 millones de dólares son destinados al Ejército Brasileño, colocándolo entre los diez mayores presupuestos del Poder Ejecutivo Federal.

De esta forma, la evaluación y la demostración de la efectividad de la aplicación de ese volumen de recursos para el cumplimiento de su misión constitucional son de elevada importancia para el Ejército y para la sociedad brasileña.

3.5 Objeto de estudio

El objeto de estudio, de acuerdo con los conceptos de Vargas (2011, p.77) y Álvarez-Gayou (2003, p.68), será la gestión pública en el ámbito del Ejército Brasileño, a la luz de los conceptos de gobernanza, analizando a nivel estratégico, el grado de madurez y de adhesión del Ejército a las prácticas de la buena gobernanza, con el objetivo de demostrar el grado de eficiencia de la gestión pública realizada por el Ejército.

3.6 Observables de estudio

Vargas (2011) señala que los observables, en la metodología cualitativa, se encuentran en la lógica de observar necesariamente de manera subjetiva algún aspecto de la realidad. Así, su unidad de análisis fundamental es la cualidad (o característica), que produce como resultados, categorías (patrones, nodos, ejes, etc.) y una relación estructural y/o sistémica entre las partes y el todo de la realidad estudiada. Por eso, esta investigación ha destacado los siguientes observables:

- El marco legal de la gobernanza pública en Brasil;
- La misión del Ejército Brasileño;
- La estructura organizacional del Ejército Brasileño;
- El sistema de planificación estratégica del Ejército Brasileño;
- El informe de gestión estratégica del Ejército Brasileño; y
- El informe anual del TCU sobre el índice general de gobernanza del órgano/entidad.

3.7 Fuentes de información

Para este trabajo investigativo las fuentes de información serán los repositorios de conocimientos institucionales (sistemas de informaciones gerenciales disponibles en la Web) del Gobierno Federal Brasileño, del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y del Ejército Brasileño a fin de recoger las informaciones necesarias al análisis del presente trabajo.

3.8 Técnicas e instrumentos de acopio de información

La investigación ha considerado las técnicas y los instrumentos siguientes:

3.8.1 Técnicas

a) Observación. El investigador utilizará la técnica de observación activa, teniendo en cuenta la experiencia vivida en los años 2017 y 2018 en planeamiento estratégico y gobernanza en el Estado Mayor del Ejército Brasileño. Para Hernández y Mendoza (2019), esta modalidad es una de las más deseables en la observación cualitativa, pues el investigador participa en la mayoría de las actividades, pero no se mezcla completamente con los participantes, y sigue siendo ante todo un observador. En el caso de esta investigación, el tesista ya efectuó la mayoría de las observaciones cuando ocupaba cargo en el Estado Mayor del Ejército Brasileño. Sin embargo, es necesario realizar otras más, para registrar detalles relevantes de lo que acontece, para una mejor información.

b) Entrevista. Se efectuarán entrevistas a informantes claves. Sobre esta técnica, Izcara (2014) sustenta la discusión de un determinado tema a profundidad, sea con una persona o varias, con la finalidad de obtener datos y opiniones que conozcan. Sobre eso, este investigador va a escoger personas que representen diferentes segmentos de gobernanza en el Ejército Brasileño, a fin de esclarecer varios puntos de acuerdo con los objetivos de la Investigación. La guía consistirá en unas pocas preguntas claves, y también adicionales, si es necesario.

c) Análisis documental. Existe disponibilidad de documentos claves del Ejército Brasileño y del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, los cuales están disponibles en medios digitales. El análisis documental puede ayudar a complementar, contrastar y validar la información obtenida con las restantes estrategias. Dickson Rincón, Arnal, Latorre y Sans (1995) (como se citó en Taylor, 2004, p.25) dicen que el análisis de documentos es una fuente de gran utilidad para obtener información retrospectiva y referencial sobre una situación, un fenómeno o un programa concreto.

3.8.2 Instrumentos

a) Guía de entrevista. La finalidad de este instrumento es obtener datos esenciales que contribuyan a la historia de la Comisión, según los objetivos de la

investigación. Sobre eso, Hernández y Mendoza (2019) enfatizan que las preguntas deben ser claras y estar directamente vinculadas con el tema a desarrollar.

b) Registros de documentos. Los registros serán archivados de manera digital y física por ocasión de las entrevistas. Vargas (2011) comenta que los registros descriptivos de hechos son levantados de diversas formas como fotografías, videos, grabaciones, huellas digitales, mediciones periciales, obtención de datos concretos, etc. en situaciones específicas donde la búsqueda investigativa estará orientada a determinar la forma como los hechos ocurrieron, y que su naturaleza permite usarlas en otros tipos de estudios, como el histórico, por ejemplo.

3.9 Acceso al campo y acopio de información

Esta fase considera las etapas de acceso al campo y de acopio de información.

3.9.1 Acceso al campo

Para la etapa de acceso al campo este investigador cuenta con la facilidad de haber laborado en el Estado Mayor del Ejército Brasileño, que es el órgano responsable (órgano de dirección general) de la emisión de las políticas, planificación estratégica y directrices para la implantación de las prácticas de gobernanza en el ámbito del Ejército. Asimismo, también conoce a las personas que han sido seleccionadas para las entrevistas. Se utilizarán las guías de entrevista, de observación, y de análisis documental como sus instrumentos.

3.9.2 Acopio de información

En la etapa de acopio de información, se asegura el rigor de la investigación, en donde se consigue un ambiente de plena confianza para la recolección de los datos de interés. Los instrumentos que serán empleados serán los análisis de documentos, las entrevistas a informantes claves y la observación activa.

3.10 Método de análisis de información (*cómo se analizará - tipo de análisis, secuencia*)

De acuerdo con Izcara (2014), en esta fase del trabajo son consideradas tres etapas: simplificación de la información, categorización de la información, y redacción del informe de resultados.

a) La simplificación de la información vendrá progresivamente cuando se sistematicen los datos recogidos por medio de los instrumentos utilizados. Con eso, la selección final significará la reducción deseada, de cuño científico.

b) La fase de categorización de la información tendrá su foco en los objetivos, general y específicos, de la investigación, buscando revelar los aspectos interesantes y que proporcionen la mejor información.

c) Respecto a la redacción del informe de resultados, habrá la confrontación de los objetivos establecidos y datos encontrados. En esta fase ocurre la interpretación de los resultados, con descripciones detalladas, y con respeto a la originalidad.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y SÍNTESIS

4.1 Descripción narrativa

Para Pizarro (2000), la orientación cualitativa busca comprender las diversas partes de la realidad, cómo se la construye y su propio significado, marcando de manera insertada en un contexto y, en la fase de análisis, identificamos los elementos que forman la realidad estudiada, describiendo la relación entre ellos y sintetizando el conocimiento resultante. Señala que para iniciar el análisis es necesario seleccionar y ordenar la información obtenida en las entrevistas, en el análisis documental y en las propias observaciones de la realidad estudiada, en función de criterios de relevancia teórica del material de investigación, siendo las etapas, la segmentación, establecimiento de las categorías y codificación.

Vargas Beal (2001) explica que en los análisis se trabaja intensamente tratando de dar cuenta de los resultados durante el trabajo de investigación procurando responder las preguntas que dieron lugar a la investigación.

Es importante destacar que se realizaron constantes lecturas teóricas y revisiones, entrevistas con actores claves, una extensa investigación documental y añadido a todas estas fuentes, ha sido posible agregar la observación activa del investigador durante su trabajo en los años 2017 y 2018, en el Estado Mayor del Ejército, trabajando en planificación estratégica, gobernanza pública, gestión de riesgos, gestión pública, presupuesto del Ejército y rendición de cuentas anual ante TCU.

4.1.1 Panorama organizacional del Ejército Brasileño

4.1.1.1 Misión y visión

En cada ciclo integrado de planificación estratégica existe el texto de la misión, la visión de institución y la cadena de valor integrada. El ciclo actual cubre el período de 2016 a 2019, por lo tanto, en el actual se está procesando la elaboración del Plan Estratégico para el período 2020-2023.

El Ministerio de Defensa se establece en varias disposiciones legales, con énfasis en la Constitución Federal y el Decreto de Estructura.

El Ejército Brasileño es una de las tres fuerzas armadas brasileñas y su misión es contribuir a la soberanía nacional, poderes constitucionales, ley y orden, salvaguardando, cooperando con el desarrollo nacional y el bienestar social. Para hacer esto, prepara la Fuerza de Tierra, manteniéndola en un estado permanente de preparación.

La visión para el futuro es completar su proceso de transformación para el 2022, cuando alcanzará una nueva doctrina, empleando productos de defensa tecnológicamente avanzados y profesionales calificados y motivados.

De esta manera, podrá abordar los desafíos del siglo XXI con los medios apropiados, apoyando las decisiones y los poderes soberanos de Brasil en el escenario internacional.

En este contexto, la Ordenanza N° 1507-Cmt Ex del 15 de diciembre de 2014 y la Ordenanza N° 295-EME del 17 de diciembre de 2014, aprobaron, respectivamente, el Plan Estratégico del Ejército 2016-2019 y la Directriz de Racionalización Administrativa del Ejército Brasileño (EB20D-01.016), documentos que contienen, entre otros temas, los macroprocesos institucionales:

- a) Macroproceso finalista, en el que se destacan las operaciones terrestres;
- b) Macroproceso de gestión, que incluye la política y estrategia militar terrestre; y
- c) Macroprocesos de soporte, con énfasis en tecnología y gestión de la información.

Para cumplir su misión, el Ejército Brasileño está estructurado de la siguiente manera:

- a) Comandante del Ejército
- b) Órganos asesores superiores
- c) Organismos de asistencia directa e inmediata
- d) Dirección General (Estado Mayor del Ejército-EME)
- e) Órgano de Dirección Operacional (Comando de Operaciones Terrestres-COTER)
- f) Órganos rectores del sector
- g) Comandos de área militar

4.1.1.2 Estructura organizacional

La estructura organizativa del EB es amplia y completa, como se muestra en la Figura 13.

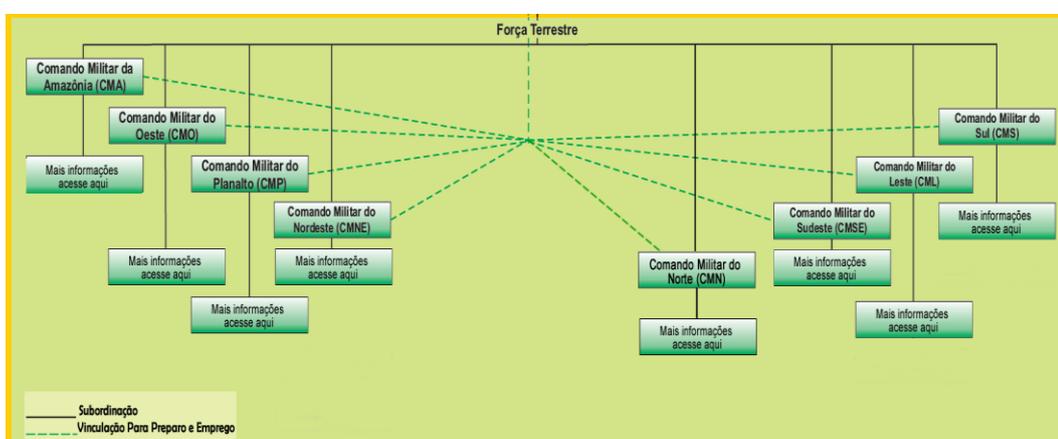
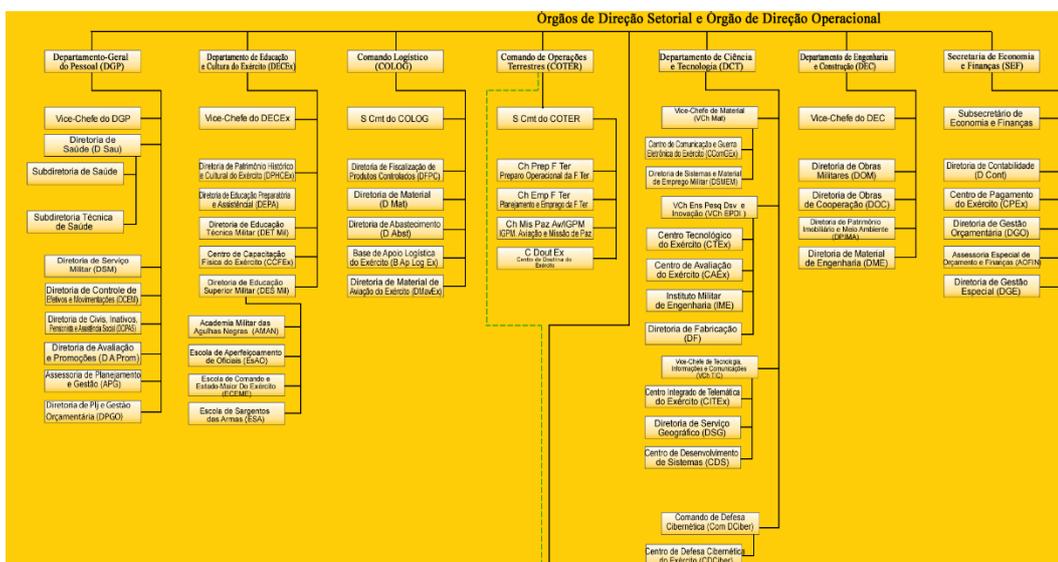


Figura 13: Estructura organizacional del Ejército Brasileño
Fuente: Estado Maior do Exército (2019)

Tabla 2
Informaciones sobre áreas o subunidades estratégicas del Ejército Brasileño

Áreas / Subunidades estratégicas	Competencias
Estado Mayor del Ejército	Estudiar, planificar, guiar, coordinar y controlar, a nivel de dirección general, las actividades de la fuerza, de acuerdo con las decisiones y directrices del Comandante del Ejército.
Comando de Operaciones Terrestres	Guiar y coordinar la preparación y el despliegue de la fuerza terrestre, de acuerdo con las políticas y directrices estratégicas del Ejército y del Estado Mayor del Ejército.
Departamento General de Personal	Planificar, guiar, coordinar y controlar actividades relacionadas con la asistencia social, atención médica, asistencia religiosa, promociones, registro y evaluación, derechos, deberes e incentivos, inactivos y pensionados, movimiento, personal civil y servicio militar.
Departamento de Educación y Cultura del Ejército	Planificar, organizar, dirigir y controlar actividades relacionadas con la educación, la cultura, la educación física, el deporte y la investigación científica en las áreas de defensa, ciencia militar, doctrina y personal, excluyendo las actividades de enseñanza centradas en la instrucción militar y ciencia, tecnología e innovación.
Comando Logístico	Guiar y coordinar el apoyo logístico para la preparación y el despliegue de la fuerza terrestre, proporcionar y proporcionar, en el campo de las funciones logísticas de suministro, mantenimiento y transporte, los recursos y servicios necesarios para el Ejército y las necesidades de movilización y coordinar las actividades de vigilancia de productos controlados por el Ejército.
Departamento de Ciencia y Tecnología.	Planificar, organizar, dirigir y controlar a nivel sectorial las actividades científicas, tecnológicas y de innovación dentro del Ejército; guiar, estandarizar y supervisar la investigación, el desarrollo y la implementación de los fundamentos físicos y lógicos del Sistema de Comando y Control del Ejército (SCC), Guerra Electrónica y Defensa Cibernética; desarrollar, refinar y evaluar sistemas y programas corporativos del Ejército; promover la promoción de la industria nacional, con el objetivo de desarrollar y producir sistemas, productos, tecnologías y servicios de defensa; proporcionar y proporcionar, en los campos de funciones logísticas para el suministro y mantenimiento de comunicaciones y material de guerra electrónica, los recursos y servicios necesarios para el Ejército y los requisitos para la movilización de esas funciones; y realizar la Gestión de la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) del Ejército de Brasil.
Departamento de Ingeniería y Construcción	Asegurar el uso efectivo y regular de la Ingeniería Militar, en beneficio del Ejército y el Estado brasileño, realizando la gestión de las operaciones, patrimonio, medio ambiente, materiales y operaciones de Ingeniería.
Secretaría de Economía y Finanzas	Supervisar y realizar las actividades de planificación, seguimiento y ejecución del presupuesto, administración financiera, contabilidad y pago de personal, relacionadas con los recursos de cualquier tipo asignados al Comando del Ejército de Brasil, actuando de manera proactiva en la gestión de estos recursos.
Comandos Militares de Área (Sur, Sudeste, Este, Medio Oeste, Planalto, Noreste, Norte y Amazonía)	Realizar actividades para la preparación y el empleo de sus organizaciones militares con el objetivo de: Defensa externa; la garantía de la ley y el orden y; para cumplir los compromisos internacionales de Brasil - Mantenimiento de la paz - por orden. Cooperar con las acciones de las agencias gubernamentales, el desarrollo regional y contribuir a la buena relación con los países fronterizos en el área de responsabilidad del Comando Militar.

Fuente: elaboración propia (basado en el Informe Integrado de Gestión del Ejército Brasileño/2018)

4.1.1.3 Modelo de negocio (Cadena de valor)

El Ejército brasileño, con la creación de la Oficina de Procesos Organizacionales del Ejército y la Oficina de Racionalización Administrativa, ambos componentes del Asesor Administrativo EME, ha estado mapeando sus procesos centrándose en el sistema de racionalización administrativa con el objetivo de satisfacer las demandas de los puestos. Proceso de transformación, así como implantar una cultura de innovación en todos los sistemas integradores del Sistema del Ejército, cuyas directrices fueron aprobadas por la Ordenanza N° 295-EME del 17 de diciembre de 2014.

La cadena de valor agregado del Ejército reúne las actividades realizadas por la institución, que consta de 01 (un) macroproceso finalista, 01 (un) gerencial y 15 (quince) de gestión interna, como se muestra a continuación:



Figura 14: Cadena de valor agregado
Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

4.1.2 Planeamiento estratégico del Ejército Brasileño

4.1.2.1 Planes y principales objetivos estratégicos para implementar las prioridades estratégicas de gestión

Sistema de Planeamiento Estratégico del Ejército (SIPLEX)

El EME, como ODG, es responsable del Sistema de Planificación del Ejército (SIPLEX), y también de guiar la planificación del EME y la consecuente alineación con el Plan Plurianual (PPA)⁷ a través de su propia metodología. La planificación se basa en un análisis de la misión institucional, los valores y la visión prevista del futuro.

Inicialmente, en el contexto del diagnóstico del EB y el estudio de escenarios prospectivos, se considera un análisis estratégico actualizado. Luego, determinamos qué objetivos estratégicos (Política Militar Terrestre) y qué formas de lograrlos, a través de estrategias y acciones estratégicas.

En su fase final, SIPLEX organiza el trabajo, formalizando la planificación en PEEEx. Con base en este plan, la Propuesta de Presupuesto (PO) se prepara de acuerdo con la programación temática, objetivos, metas e iniciativas previstas en el PPA.

Con la aprobación de la Ley de Directrices Presupuestarias (LOA), la planificación comienza su fase de ejecución, siendo evaluada y controlada a través del Sistema de Medición del Desempeño Organizacional, que proporcionará la información necesaria para la corrección de planificación y el proceso de realimentación.

SIPLEX se guía por el Sistema de Planificación de Defensa Estratégica, especialmente en relación con el ciclo de actividad, adaptado de las fases de PEEEx al ciclo de actividad de seguimiento de la planificación estratégica del Ministerio de Defensa (MD), se adaptan al ciclo de producción de los programas plurianuales del gobierno federal.

El SIPLEX integra la otra planificación del Ejército de alto nivel, a saber: Planificación administrativa y Planificación operacional militar terrestre, que se regulará en documentos específicos, creando una continuidad de acciones y

⁷ El Plan Plurianual (PPA) en Brasil, previsto en el artículo 165 de la Constitución Federal y regulado por el Decreto 2.829 del 29 de octubre de 1998, es un plan a mediano plazo que establece las pautas, objetivos y metas que debe seguir el Gobierno Federal, Estadual o Municipal durante un período de cuatro años.

presentando una sinergia perfecta entre el EME, el órgano que los concibe, y los Cuerpos Directivos Sectoriales, que promueven su ejecución.

Tabla 3

Informaciones sobre áreas o subunidades estratégicas del Ejército Brasileño

Ano	A - 4 (A) 2012, 2016, 2020...	A - 3 2013, 2017, 2021...	A - 2 2014, 2018, 2022...	A - 1 2015, 2019, 2023...
Governo Federal	PPA em vigor	PPA em vigor	PPA em vigor	Elaboração do PPA (1º ano de governo)
Ministério da Defesa	Atlz Cenários, PND e END	Atlz PMD e EMiD	Finalizar PED	Compatibilizar PED com PPA
Exército Brasileiro		Fase 1		
		Fase 2		Atlz Fase 2
		Fase 3		
		Fase 4		
	Fase 5	Fase 5	Fase 5	Fase 5
	Fase 6	Fase 6	Fase 6	Fase 6
	Fase 7			

Fuente: Estado Mayor del Ejército. (2019)

Acrónimos

Programa plurianual del gobierno federal (PPA)

Estrategia de defensa nacional (END)

Estrategia de defensa militar (EMiD)

Política de defensa nacional (PND)

Política de defensa militar (PMD)

Planificación Estratégica de Defensa (PED)

Base legal

El marco legal es la base sobre la cual se basa todo PEEEx.

Consiste en documentos gubernamentales sobre la fuerza: la Constitución Federal, las Leyes Complementarias, la Política de Defensa Nacional, la Política de Defensa Militar, el END y la Estrategia de Defensa Militar.

También está constituido por la Concepción de Transformación del Ejército, que es el documento guía del Proceso de Transformación del Ejército.

El último documento constitutivo del marco legal es la Directiva General Cmt Ex, que establece las pautas para su mandato.

El SIPLEX pasa por siete fases, nombradas de la siguiente manera:

- a) 1ª fase - Misión;
- b) 2ª fase - Análisis estratégico;
- c) 3ª fase - Objetivos estratégicos del Ejército;
- d) 4ª fase - Estrategias del Ejército;

- e) 5ª fase - Plan estratégico del Ejército (PEEx);
- f) 6ª fase - Presupuesto y contratación; y
- g) 7ª fase - Medición del desempeño organizacional.

FASE 1 - MISIÓN

La misión es la razón de ser de la organización. Como organización pública, es institucional, es decir, se basa en el marco legal. A partir del análisis de este marco legal, se elabora la declaración de la misión del Ejército y luego sus condiciones y detalles para una mejor comprensión por parte de todos los miembros de la fuerza.

Con la misión como faro, se elabora el Concepto del Ejército, que expresa, en términos generales, los pensamientos de la Institución sobre lo que debe buscarse para que pueda cumplir su papel en las áreas deducidas de la misión.

Future Vision es una meta con una situación futura muy deseada por la Institución. La visión futura del Ejército es la propuesta de un desafío de esfuerzo emocionante, motivador, aglutinante y polarizador, cuyo objetivo es guiar las acciones individuales y colectivas empleadas en el cumplimiento de la misión de la fuerza.

También se enumeran los valores del Ejército, que son ideas fundamentales en torno a las cuales se construye la organización. Estos son los valores centrales y, en base a ellos, derivan todos los demás valores militares de los más amplios.

La fase 1 comenzará en A-3 después de que el MD presente la política de defensa militar y la estrategia de defensa militar actualizadas.

FASE 2 - ANÁLISIS ESTRATÉGICO

En esta fase se elabora el diagnóstico estratégico, los escenarios prospectivos y las indicaciones consiguientes. Esta fase será elaborada/actualizada en A-3 con la actualización del diagnóstico e indicaciones cada dos años. Strategic Diagnostics analiza el entorno interno, para definir sus fortalezas y debilidades, y el entorno externo para identificar oportunidades y amenazas que pueden facilitar u obstaculizar el cumplimiento de la misión de la fuerza. Este documento tendrá acceso restringido. Los escenarios prospectivos se elaboran utilizando su propia metodología y muestran, dentro de un horizonte temporal específico, la situación

en la que uno se imagina encontrar la nación y el Ejército. Tales escenarios indican un punto de referencia futuro para la planificación estratégica.

A partir del diagnóstico estratégico y los escenarios prospectivos, se elabora una lista de indicaciones, que son acciones que apoyarán la formulación de los Objetivos de Política Militar Terrestre (PMT) y las Estrategias/Acciones Estratégicas de la Estrategia Militar Terrestre.

En las nominaciones, se elevarán las competencias y capacidades necesarias para que el Ejército cumpla efectivamente su misión constitucional.

Es en esta etapa que comienza la gestión de riesgos. Esto significa identificar, analizar y monitorear los riesgos, con el desarrollo de respuestas preparadas diseñadas para alertar sobre la probabilidad de ocurrencia y el impacto de cada riesgo en caso de que ocurra.

FASE 3 - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL EJÉRCITO

Los OEE están diseñados para ser alcanzados, en el horizonte de tiempo de planificación estratégica, a corto, mediano y largo plazo. Dichos objetivos surgirán para cumplir la visión futura establecida y como respuestas al conjunto de nominaciones de la Fase 2.

Los objetivos serán definidos y descritos. A continuación se presenta un resumen de la situación actual (diagnóstico simplificado) y la intención de cada objetivo (se explica lo que se pretende con este objetivo) y se relacionan los factores críticos de éxito, considerados decisivos para su logro.

Los objetivos descritos en la perspectiva de la sociedad, es decir, aquellos que reflejan la rendición final del Ejército a la sociedad, no tendrán factores críticos de éxito, ya que todos deben lograrse.

En esta fase, se elabora el mapa estratégico, que es la representación gráfica de la estrategia que destaca los desafíos que la organización tendrá que superar para cumplir su misión y visión del futuro. El mapa está estructurado a través de objetivos estratégicos distribuidos en las perspectivas de la institución, interconectados por causa y efecto. En esta fase se elaborarán los indicadores de desempeño estratégico y los objetivos.

Esta fase se elaborará/actualizará de A-3.

FASE 4 - ESTRATEGIAS DEL EJÉRCITO

Esta fase se ocupa de las estrategias y acciones estratégicas que debe adoptar el Ejército para lograr sus objetivos. Estas estrategias y acciones estratégicas se elaboran con base en los objetivos del PMT, definidos en la Fase 3 e indicaciones de la Fase 2.

En esta etapa, se preparará el Diseño Estratégico del Ejército, que tendrá acceso restringido, y las Directrices de Planificación de ODS y ODOp, que deberían estar estrechamente alineadas con los OEE, estrategias y acciones estratégicas.

FASE 5 - PLAN ESTRATÉGICO DEL EJÉRCITO

El PEEEx consistirá en una tabla que relaciona cada objetivo con las estrategias y acciones estratégicas, enumerando las actividades impuestas, los proyectos estratégicos y sus responsables.

En esta etapa, se preparará el Plan de Logro de Capacidad de Material (PCM), las Prioridades de Reposición de Material, las Prioridades de Reposición de Personal y el Plan de Desarrollo de Capacidad.

La EME llevará a cabo la priorización de los proyectos estratégicos del Ejército de acuerdo con los criterios establecidos por este ODG.

Esta fase se elaborará en A-2, sujeto a actualización anual, de acuerdo con la información obtenida por el Sistema de Medición del Desempeño Organizacional (SMDO) y la posible aparición de nuevas indicaciones en la Fase 2.

FASE 6 - PRESUPUESTO Y CONTRATACIÓN

Sobre la base de las demandas del Plan Básico y los Planes del Sector, las unidades presupuestarias/unidades de gestión (OU/UGR) generan las Necesidades Generales del Ejército (NGE) e ingresan sus datos en el Módulo de Planificación del Sistema de Información de Gestión y Seguimiento Presupuestario (SIGA)

En posesión de las NGE, el EME prepara la planificación del presupuesto del Ejército y, tras la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Anual al Congreso Nacional por parte del Ejecutivo, concluye con los ODS los contratos de objetivo estratégico, que tienen como propósito el acuerdo de objetivos físicos. a lograr en el año presupuestario A+1.

FASE 7 - MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL

La medición del desempeño organizacional permite a la institución monitorear la ejecución de la planificación estratégica, lo que permite su actualización a través del aprendizaje y la gestión de riesgos.

En esta fase, en función de los resultados obtenidos, EME equilibrará la cartera de programas estratégicos, actualizará su priorización y determinará los cambios necesarios.

El EME puede revisar y actualizar cualquier fase de la sistemática en cualquier momento.

En resumen, SIPLEX es la integración de herramientas modernas de planificación estratégica que se ponen a disposición de la alta dirección para que, basándose en un diagnóstico constantemente actualizado de acuerdo con el mapa estratégico, pueda contribuir a la preparación de planes estratégicos, la realización de propuesta de presupuesto, la contracción de objetivos estratégicos y el seguimiento de los resultados logrados a través de los indicadores y metas establecidos.



Figura 15: Metodología del SIPLEX

Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

Los pasos indicados en la metodología se traducen a un formato de mapa estratégico, para permitir una mejor comunicación de la estrategia de la Institución,

como se muestra en la visualización gráfica de la Figura 16. Los objetivos se ejecutan a través de las diversas iniciativas que pueden materializarse en programas, proyectos, subproyectos, etc.

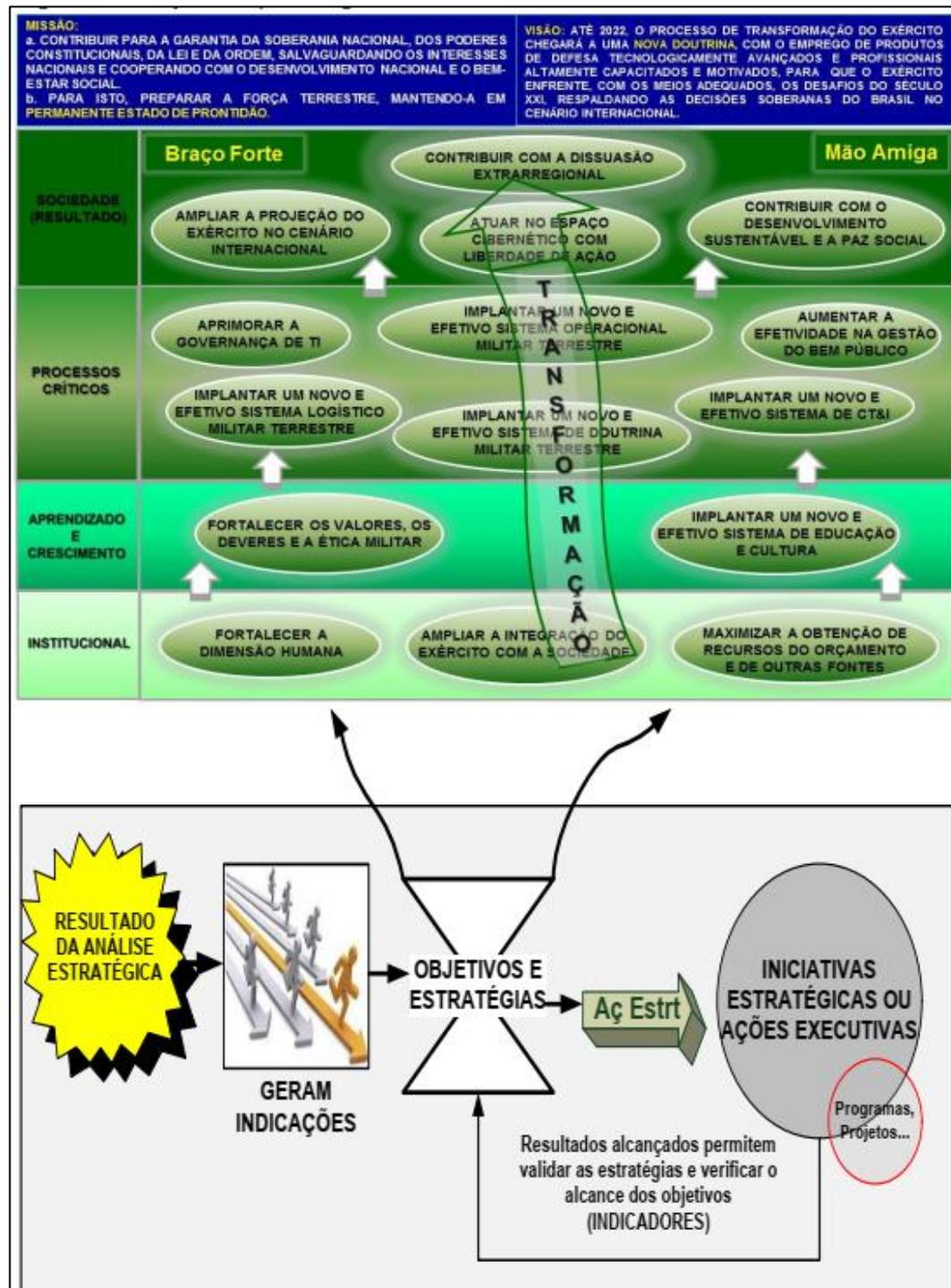


Figura 16: Construcción del mapa estratégico
 Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

El análisis de este mapa estratégico muestra, por lo tanto, que la misión de la JE está alineada con las disposiciones de la Constitución Federal de Brasil, en su artículo 142, caracterizando que la FA "está destinada a la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales, de ley y orden".

Para cumplir su misión, se enumeraron los Objetivos Estratégicos del Ejército (OEE), que se desglosan en estrategias, acciones estratégicas y actividades impuestas, todo dentro de un período de 4 (cuatro) años, igual al PPA del Gobierno Federal, que muestra la alineación de esfuerzos para cumplir la misión constitucional.

Por lo tanto, las acciones requeridas para alcanzar el OEE se determinan en el PEEEx. Se establecieron los objetivos y los responsables de alcanzarlos, y como una forma de obtener un mayor compromiso con la ejecución de estas acciones, todos los ODS involucrados firmaron un contrato de objetivos (SIPLEX Fase 6). En estos contratos, el EME se compromete a transferir los recursos a las acciones planificadas y a los organismos que los comprometen.

4.1.2.2 Objetivos estratégicos principales del Ejército Brasileño

El EME es responsable de llevar a cabo la gestión estratégica dentro del Ejército. En este contexto, se establecieron 15 (quince) objetivos estratégicos, las estrategias a utilizar, así como las acciones estratégicas posteriores, permitiendo la gobernanza de la institución.

Los OEE son:

- a) OEE 1 - Contribución a la disuasión extrarregional
- b) OEE 2 - Ampliación de la proyección del Ejército en el escenario internacional
- c) OEE 3 - Contribución al desarrollo sostenible y la paz social
- d) OEE 4 - Actuando en el ciberespacio con libertad de acción
- e) OEE 5 - Implementar un nuevo sistema operativo militar terrestre efectivo
- f) OEE 6 - Implementar un nuevo sistema efectivo de doctrina militar terrestre
- g) OEE 7 - Mejorar la gobernanza de la tecnología de la información
- h) OEE 8 - Implementar un nuevo sistema de logística militar terrestre efectivo

- i) OEE 9 - Implementar un nuevo y efectivo sistema de ciencia, tecnología e innovación
- j) OEE 10 - Incremento de la efectividad en la gestión del bien público
- k) OEE 11 - Fortalecer los valores militares, deberes y ética
- l) OEE 12 - Implementar un sistema de educación y cultura nuevo y efectivo
- m) OEE 13 - Fortalecimiento de la dimensión humana
- n) OEE 14 - Ampliar la integración ejército-sociedad
- o) OEE 15 - Maximizar la adquisición de presupuesto y otras fuentes

4.1.2.3 Estrategias adoptadas por el Ejército para alcanzar los objetivos estratégicos y el tratamiento de los riesgos involucrados

Tabla 4
Estrategias

OEE (Objetivo Estratégico del Ejército)	DESCRIPCIÓN	ESTRATEGIAS / ACCIONES ESTRATÉGICAS
OEE 1	CONTRIBUIR A LA DISUASIÓN EXTRARREGIONAL	a) Expansión de la capacidad operativa: <ul style="list-style-type: none"> - Continuar estructurando el Comando de Operaciones Especiales. - Reestructuración de F Ter basada en los conceptos de flexibilidad, adaptabilidad, modularidad, elasticidad y sostenibilidad. - Rearticular la Fuerza para estar presente, o tener la capacidad de estar presente con oportunidad, en el Área Estratégica Legal de Amazonía. - Rearticular la Fuerza para estar presente, o tener la capacidad de estar presente con oportunidad, en otras áreas estratégicas. - Rearticular y reestructurar la artillería de campaña. - Rearticular y reestructurar la AAAé. - Reestructurar el sistema de ingeniería. b) Expansión de las capacidades de movilidad y elasticidad: <ul style="list-style-type: none"> - Implementar un nuevo y efectivo sistema de movilización. - Continuar estructurando Av Ex. - Reestructuración de las fuerzas blindadas. - Mecanizar la Fuerza de la Tierra.
OEE 2	AMPLIAR LA PROYECCIÓN DEL EJÉRCITO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL	a) Incremento en el desempeño de la Diplomacia Militar: <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar las medidas de cooperación y confianza mutua entre la JE y los ejércitos de las Naciones Amigas. - Profundizar y ampliar la cooperación con los países estratégicos circundantes. - Aumentar la participación del Ejército en puestos relevantes de organizaciones internacionales. - Aumenta el número de aditivos del ejército. b) Mayor capacidad de proyección de potencia:

		<ul style="list-style-type: none"> - Promover y participar en foros y actividades internacionales de interés para el Estado brasileño que tengan implicaciones para la misión del Ejército, particularmente del sector cibernético. - Preparar fuerzas para actuar en misiones de paz. - Desarrollar capacidades expedicionarias y multinacionales.
OEE 3	CONTRIBUIR AL DESARROLLO SOSTENIBLE Y PAZ SOCIAL	<p>a) Mejora de las capacidades de monitoreo / control, apoyo a la decisión y apoyo a la acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar el monitoreo / control, el apoyo a la decisión y el apoyo a las actividades de la frontera terrestre. <p>b) Mejora de la estructura de soporte para operaciones GLO, operaciones interinstitucionales y acciones subsidiarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar la capacidad operativa de la Policía del Ejército para actuar en la protección de la sociedad. - Aumentar la capacidad operativa para prevenir y combatir las acciones terroristas y la Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (DQBRN). - Permitir a la Fuerza actuar en acciones de ayuda humanitaria. - Mejorar el control ambiental en las actividades militares. <p>c) Expansión del trabajo del Ejército en el área social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la participación del Ejército en programas y acciones sociales.
OEE 4	ACTUANDO EN LA ZONA CIBERNÉTICA CON LIBERTAD DE ACCIÓN	<p>a) Despliegue del sector cibernético en defensa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar el sistema de información seguro centrado en la seguridad de la información y las comunicaciones (SIC). - Contribuir al MD en la promoción de la interoperabilidad del sector cibernético en la Defensa Nacional. - Contribuir a la promoción de la investigación y el desarrollo de productos de defensa cibernética. - Implementar el Sistema Militar de Defensa Cibernética (SMDC). - Capacitar y gestionar los recursos humanos necesarios para el sector cibernético en defensa nacional. - Contribuir a la producción de conocimiento desde la fuente cibernética. <p>b) Implementación del Sector Cibernético en el Ejército:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructurar la gestión del personal en el sector cibernético. - Implementar la infraestructura de defensa cibernética. - Contribuir a la producción de conocimiento desde la fuente cibernética.
OEE 5	IMPLEMENTAR UN NUEVO Y EFECTIVO SISTEMA OPERATIVO MILITAR TIERRA	<p>(a) Aumento de la capacidad de respuesta de F Ter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar la generación de fuerza por capacidades. - Reestructuración de COTER. - Implementar el SISPRON - Sistema de preparación operacional, con miras al FT 2022. <p>(b) Mejora de la preparación de F Ter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preparar F Ter para operar en operaciones conjuntas, interinstitucionales y multinacionales.

		<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el sistema educativo con énfasis en la eficacia profesional. - Mejorar la fase de la Instrucción Militar del Estado Mayor Variable. c) Aumentar la efectividad del empleo de F Ter: <ul style="list-style-type: none"> - Modernizar el sistema de empleo de la Ter. - Desarrollar capacidades de monitoreo / control y soporte de decisiones.
OEE 6	IMPLEMENTAR UN NUEVO Y EFECTIVO SISTEMA DE DOCTRINA MILITAR TIERRESTRE	<p>a) Reestructuración del Sistema de Doctrina Militar Terrestre (SIDOMT):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuar la reestructuración de SIDOMT, con el apoyo de las herramientas de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC), para contribuir a la gestión, actualizar y difundir eficazmente el conocimiento. - Implementar la base de datos para el manejo doctrinal. - Desarrollar una nueva metodología para SIDOMT. <p>b) Establecimiento de un DMT compatible para una Fuerza transformada:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuir a la mejora de la doctrina conjunta. - Revisar y actualizar publicaciones doctrinales, consistentes con nuevos conceptos. - Revisar y actualizar el Marco Organizacional (OQ) de todos los OM operativos para adaptarse a los nuevos conceptos.
OEE 7	MEJORAR LA GOBERNANZA DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN	<p>a) Estructuración de la autoridad organizacional para la gestión estratégica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar la gestión de las TIC. - Formular la estandarización del gobierno de TI. - Estructurar los mecanismos de monitoreo y soporte. <p>(b) Reorganización del Sistema de Información del Ejército (SINFOEx):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la producción y disponibilidad de geoinformación. - Mejorar los sistemas corporativos del ejército. - Implementar la gestión de la información operativa. - Mejorar el Sistema de Guerra Electrónica del Ejército (SIGELEx). <p>c) Mejora de la infraestructura del sistema de comando y control del ejército (SC²Ex):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el Sistema de Comunicaciones del Ejército (SICOMEx). - Expandir y refinar la Red Corporativa del Ejército (EBNet). - Mejorar la base de datos corporativa del ejército (EBCorp). - Implementar la infraestructura y medidas de SIC. - Mejorar la estructura de la tecnología de la información y las comunicaciones.
OEE 8	IMPLEMENTAR UN NUEVO Y EFICAZ SISTEMA DE LOGÍSTICA MILITAR TIERRA	<p>a) Implementación de la nueva estructura logística del Ejército:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoptar una estructura logística capaz de proporcionar apoyo logístico en la medida correcta y de manera oportuna (Disponibilidad logística)

		<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la ejecución de las funciones logísticas, sus actividades y tareas correspondientes, basadas en nuevos conceptos y estructuras. adoptado - Implementar el Sistema Operativo de Salud. - Movilizar, progresiva y selectivamente, la estructura logística con medios compatibles y modernos. - Implementar el Sistema de Apoyo al Personal en las operaciones actuales. b) Implementación de una gestión logística efectiva: <ul style="list-style-type: none"> - Implementar un Sistema Integrado de Gestión Logística. - Implementar un Sistema de Información Logística.
OEE 9	IMPLEMENTAR UN NUEVO Y EFECTIVO SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> a) Contribución para desarrollar / reorganizar la Base Industrial de Defensa (BID): <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar e implementar un nuevo modelo de relación con el BID. - Apoyar a la comunidad empresarial nacional del BID a través de adiciones y / o misiones comerciales, entre otras representaciones del Ejército, identificando y explorando posibles mercados para esta área de negocios. b) Investigación, desarrollo e innovación de productos de defensa (PRODE): <ul style="list-style-type: none"> - Investigar y desarrollar tecnologías de acuerdo con el PCM y el Plan de Desarrollo de Capacidades Operativas. - Mejorar el programa de investigación, desarrollo, innovación y producción del PRODE indígena, que integra los segmentos militar y civil. de defensa <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el sistema de gestión de SCT & I. - Crear estructura para el desarrollo de prospección e inteligencia tecnológica. - Reformular el modelo de gestión del ciclo de vida PRODE. - Investigue y desarrolle productos enfocados en el sistema futuro del Combatiente individual. - Proporcionar condiciones para que el Ejército realice investigación y desarrollo en las áreas del sector cibernético, con miras a prospectar tecnología e investigación científica. - Investigar y desarrollar productos, cumpliendo los conceptos de letalidad selectiva y protección (individual y colectiva). c) Modernización del PRODE: <ul style="list-style-type: none"> - Modernizar productos, cumpliendo los conceptos de letalidad selectiva y protección (individual y colectiva). - Modernizar los sistemas componentes de las funciones de combate, permitiéndoles operar en una red.
OEE 10	AUMENTO DE LA EFICACIA EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> a) Implementación de Gobierno Corporativo: <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el sistema de gestión del Ejército. - Adoptar procedimientos para mejorar la calidad del gasto. - Optimizar el desempeño del control interno, buscando la proactividad de las acciones en la protección del Sistema del Ejército. b) Implementación de la racionalización administrativa:

		- Agilizar los procesos, las estructuras organizativas y los puestos, cursos y pasantías.
OEE 11	FORTALECIMIENTO DE VALORES, DEBERES Y ÉTICA MILITAR	<p>a) Desarrollo de programas para la gestión, preservación, investigación y difusión de la cultura institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la investigación y el registro de la historia militar terrestre. - Fomentar los intercambios y mejorar la difusión de la cultura institucional. - Preservar el patrimonio histórico y cultural del Ejército, material e inmaterial. - Reorganizar el Sistema Cultural del Ejército (SisCEEx). <p>b) Desarrollo de programas para la preservación de los valores de la institución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar programas para desarrollar actitudes inherentes a la profesión militar.
OEE 12	IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE EDUCACIÓN Y CULTURA NUEVO Y EFICAZ	<p>a) Actualización del sistema de educación y cultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar una cultura de innovación y transformación en las escuelas. - Incrementar el uso de la tecnología de la información en el proceso de enseñanza-aprendizaje. - Mejorar los procesos de educación y formación continua. - Incrementar la investigación científica en establecimientos educativos. - Expandir intercambios con la academia en varios niveles. - Reestructuración de la enseñanza de lenguas extranjeras, desde la formación. - Ajustar el sistema educativo para la inserción de mujeres en la línea de guerra militar. <p>b) Educación de los militares profesionales de la Era del Conocimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar la capacitación de profesionales militares para proporcionar el desarrollo de las habilidades necesarias. - Alinear el Sistema de Educación y Cultura con los Sistemas de Doctrina, Preparación y Empleo y Personal. - Implementar programas que fomenten el desarrollo del liderazgo y la internalización de valores en varios niveles. - Continuar la implementación del nuevo sistema de educación y cultura en línea con la nueva carrera. <p>c) Adecuación de la infraestructura de educación y cultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construir y adaptar instalaciones en establecimientos educativos (EE). <p>d) Desarrollo de acciones de apoyo a la familia militar en el área de educación preparatoria y asistencial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revitalizar y expandir el Sistema de Colegio Militar Brasileño (SCMB).
OEE 13	FORTALECIMIENTO DE LA DIMENSIÓN HUMANA	<p>a) Desarrollo de acciones de apoyo a la familia militar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crear una estructura específica para ayudar al personal. - Optimizar la asistencia sanitaria. - Optimizar y ampliar los sistemas de asistencia social, asistencia religiosa y actividades de ocio. - Ampliar el apoyo a la vivienda. - Mejorar las condiciones de vida de los pelotones especiales fronterizos (PEF).

			<p>(b) Mejora de la gestión del personal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los sistemas de reclutamiento y selección. - Mejorar el sistema de evaluación del desempeño. - Mejorar el sistema de valoración del rendimiento. - Implementar la gestión del conocimiento. - Continuar implementando el nuevo plan de carrera. <p>c) Adopción de políticas para satisfacer las demandas de tiempo de inactividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preparar al militar y al funcionario para la inactividad. - Implementar acciones que satisfagan las demandas de las personas mayores. <p>d) Reestructuración de regiones militares:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reestructuración de sistemas y procesos.
OEE 14	AUMENTAR LA INTEGRACIÓN DEL EJÉRCITO A LA SOCIEDAD	LA DEL LA	<p>a) Desarrollo de la mentalidad de defensa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elevar el nivel de interactividad con la sociedad, especialmente con los formadores de opinión. - Fomentar la investigación de defensa en instituciones civiles. - Aumentar la cantidad y calidad de los cuerpos de entrenamiento de reservista. - Incrementar la relación del Ejército con los poderes constituidos. <p>b) Incremento en la divulgación de acciones de la Fuerza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reestructurar el sistema enfatizando la relevancia e indispensabilidad del Ejército. <p>c) Desarrollo de liderazgo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar acciones para transformar el Ejército en una "Escuela de Líderes", incluso para la nación.
OEE 15	MAXIMIZAR LA OBTENCIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y OTRAS FUENTES	LA DE	<p>(a) gestión para asegurar un presupuesto regular, predecible y consistente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Buscar permanentemente obtener los recursos presupuestarios necesarios para la implementación de todos los proyectos del Ejército. - Buscar incluir, como gastos ahorrados y / u obligatorios, en LOA, la mayor parte de los recursos presupuestarios, así como obtener tratamiento que no restringe la ejecución de los recursos asignados en la LOA. - Crear una estructura de asesoramiento efectiva, compuesta por militares y civiles con perfiles apropiados para la relación con varias agencias. <p>b) Realización de gestión para la aportación de recursos de otras fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Buscar permanentemente obtener recursos presupuestarios de otras fuentes de financiamiento para todos los proyectos del Ejército. - Aumentar la recopilación y gestión de recursos derivados de los instrumentos de asociación, con énfasis en los aspectos más destacados. - Crear una estructura de asesoramiento efectiva, compuesta por militares y civiles con perfiles apropiados para la relación con las distintas agencias.

Fuente: Estado Maior do Exército (2019)

4.1.2.4 Resultados estratégicos de gestión

Representando la síntesis del resultado a ser alcanzado por el Ejército en la ejecución de la planificación estratégica, enfocándose en el núcleo de la misión del Ejército, los índices de desempeño de la expansión de la proyección del EB en el escenario internacional (IC 01_01), de contribución al desarrollo sostenible y la paz social (IC 01_02), la capacidad del entorno cibernético (IC 01_03) y la operabilidad de la Fuerza de la Tierra (IC01_04) demuestran, como se muestra a continuación en los relojes de medición de rendimiento y escala en la herramienta, tabla ordinal del sistema JaguarWeb, la herramienta de TI utilizada para controlar y monitorear la medición y el desempeño de los objetivos estratégicos, el buen desempeño que la administración ha tenido en el proceso de transformación del Ejército, el principal tema estratégico de planificación, así como el objetivo principal de la política militar terrestre.



Figura 17: Índices de gestión del Ejército Brasileño
Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

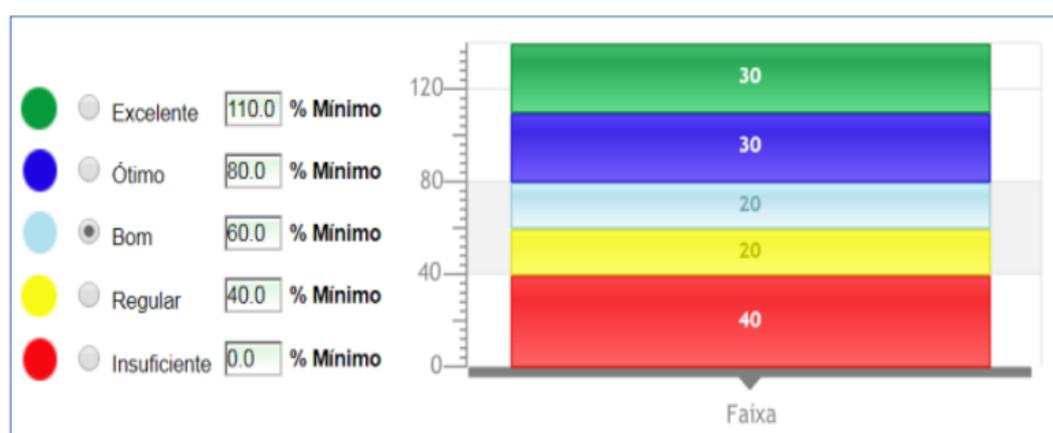
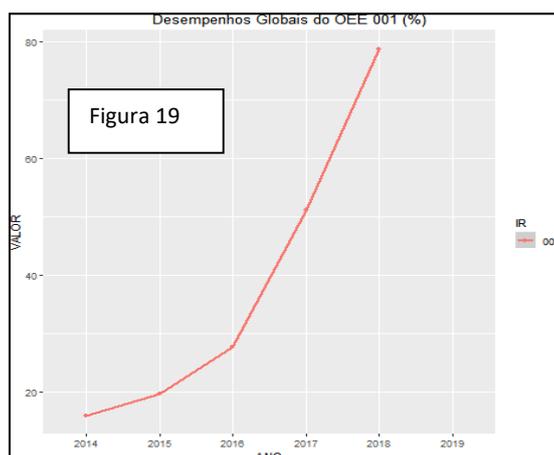


Figura 18: Medición de los índices de gestión del Ejército Brasileño
Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

4.1.2.5 Resultados alcanzados frente a los objetivos estratégicos (Fuente de las figuras: Estado Maior do Exército (2019))

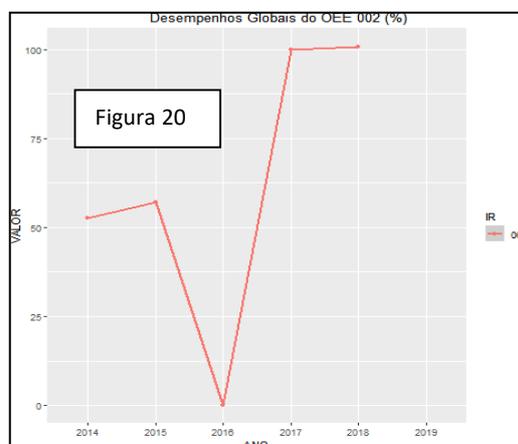
OEE 01 - Contribuir a la disuasión extrarregional: Es la síntesis de los resultados logrados por el Ejército en la ejecución de la planificación estratégica, enfocado en el núcleo de la misión, y especialmente en la perspectiva de la sociedad, ya que este OEE está compuesto por los resultados de los OEE 02,03,04 y 05. El Ejército mantiene, como se muestra en el gráfico a continuación, una tasa creciente del reconocimiento como una fuerza de tierra con capacidad disuasiva compatibles con



la estatura político-estratégica de Brasil, la reestructuración de sí mismos a la pelea en el amplio espectro, la adaptación de la infraestructura de las instalaciones terrestres para operar bajo la égida de la triada de control / mando, apoyar la decisión y el apoyo a la operación, manteniendo la

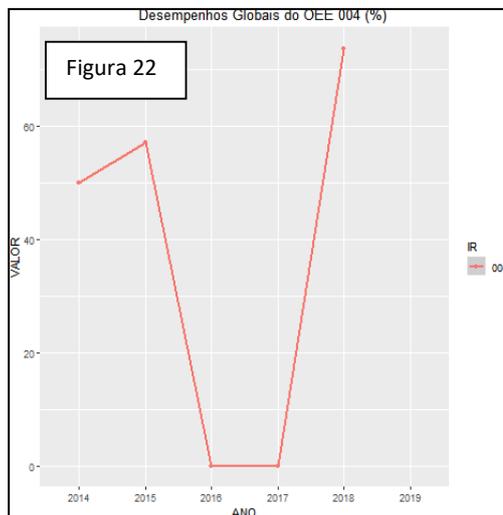
presencia o la capacidad para seguir haciendo esto en áreas estratégicas; aumento de la movilidad estratégica y táctica; y contribuir a la definición de la capacidad mínima de la que desea el Sistema de Movilización y para el desarrollo de la cultura de la movilización.

OEE 02 - Aumentar la proyección del Ejército en la configuración internacional: De forma general, el Ejército está aumentando el interés en el medio ambiente en general por medio de las misiones de mantenimiento de la paz, las acciones humanitarias, los intercambios y la cooperación con las naciones amigas, y



con una presencia en los órganos de toma de decisiones internacionales, siempre que refleje la política exterior brasileña. Estos resultados se pueden ver en el gráfico

de rendimiento, que muestra el crecimiento del rendimiento de 2014 hasta la última medición a pesar de no tener registros de medición para el 2016, en función de los

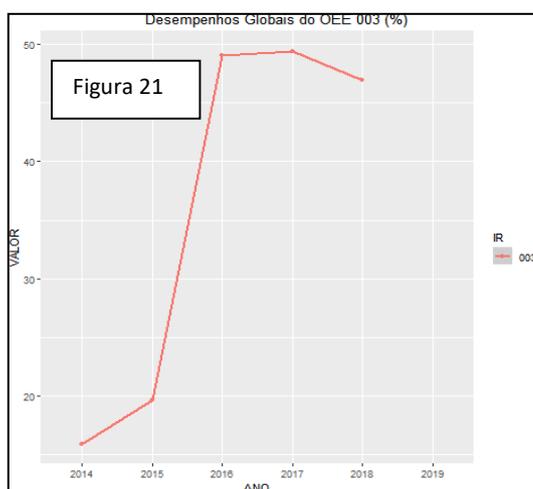


ajustes en la metodología aplicada.

OEE 03 - Contribuir a la elaboración sostenible y de la paz social: Se ha llevado a cabo para establecer asociaciones, en particular con la Administración Pública Federal, para actuar en áreas de interés de la defensa, la participación en operaciones para ayuda humanitaria y la protección civil; expandiendo la capacidad operativa de

Ingeniería; la reorganización de las organizaciones militares que tienen responsabilidad para proteger la estructuras estratégicas de tierra del país. Todavía tiene que mejorar las medidas de protección del medio ambiente en todas las actividades y zonas militares. Como muestra el gráfico, los resultados de esta OEE provienen de ir mejorando con los años, ya sea por cuenta de la medición de la mejora, es la mejora en el cumplimiento de los requisitos de esta.

OEE 04 - Actuar en el espacio cibernético con libertad de acción: Se mantiene la



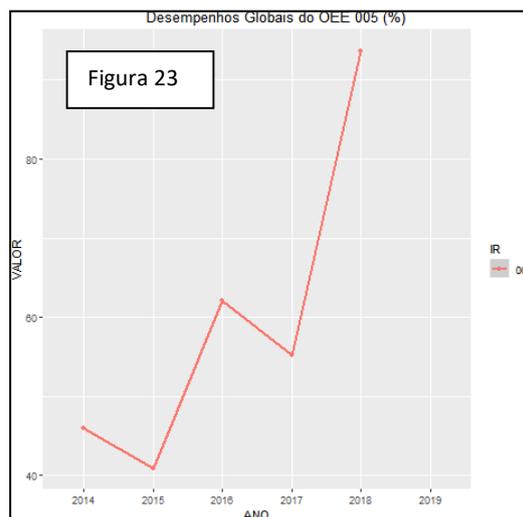
capacidad de garantizar el control de eficacia del espacio cibernético para preservar los intereses nacionales, por medio de acciones defensivas y ofensivas, en el contexto de la planificación de las operaciones militares, pueden actuar, también, para recuperar el control de los sectores vitales del Estado de Brasil en caso de pérdida de calidad o incluso la

interrupción del servicio debido a un ataque cibernético. El gráfico muestra un aumento en el rendimiento de este OEE entre 2014 y 2018, lo que indica una

continua mejora en el rendimiento a pesar de que no hay registros de medición para el 2016 y 2017 en función de los ajustes en la metodología aplicada.

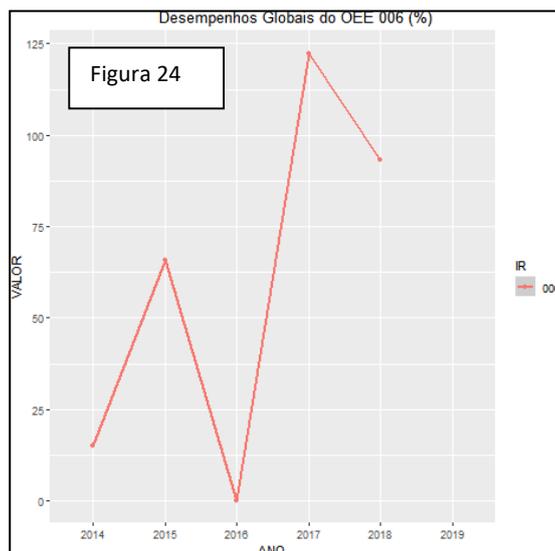
OEE 05 - Mejorar el sistema operativo militar terrestre: Empleando completamente los conceptos doctrinales de la era del conocimiento y el uso de la planificación basada en las capacidades, dirige y coordina la preparación y el uso de la fuerza terrestre, con énfasis en el profesional eficaz (EP). En la preparación, utilizando los sistemas modernos de simulación, que contribuye al desarrollo de las habilidades necesarias y certifica OM y sus varas en los distintos niveles; e implementando un carácter predominantemente práctico,

desarrolla las habilidades del líder en todos los niveles. En el empleo, considerando los diferentes ciclos de formación, realiza la generación de la fuerza con la necesaria disposición, de conformidad con los escenarios, las amenazas y/o intereses en el entorno operativo considerado. Según los informes, la carta que los resultados



de este OEE, que forman por lo general han mejorado en los últimos cinco años, indican una posible tendencia positiva para el futuro. La discrepancia percibida entre los resultados de 2014 y 2015 en comparación a los resultados más recientes se explica por el cambio de metodología para la medición sobre este período.

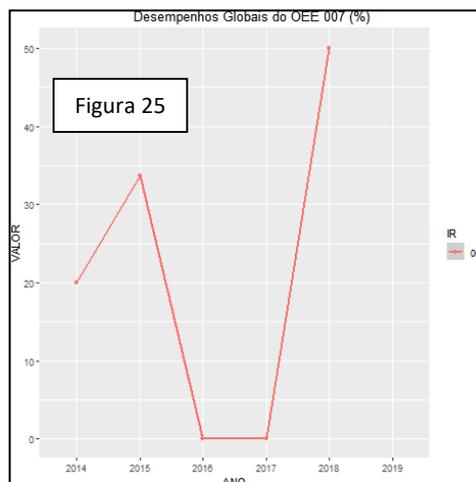
OEE 06 - Mantener actualizado el Sistema de Doctrina Militar Terrestre: En



constante evolución y mejora, basado en conceptos doctrinales de la Edad del Conocimiento y estructurado para permitir la prospección doctrinal y el impulso de la actualización y difusión de los conocimientos, poco a poco la reestructuración del sistema de doctrina militar terrestre a establecer la permanente actualización y difusión de la doctrina militar

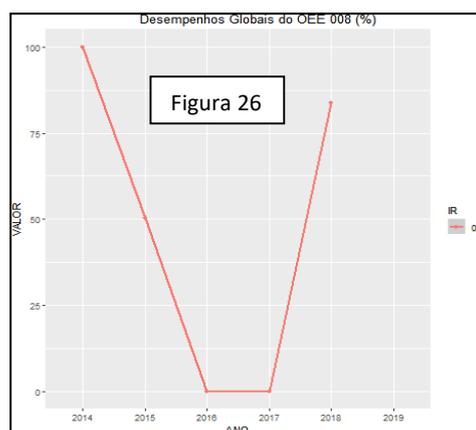
terrestre, un sistema de doctrina apoyada en herramientas de Tecnología de Información y Comunicación (TIC) y con un sistema eficaz de gestión de conocimiento perfecciona la investigación y la prospección doctrinal dentro de la fuerza; contribuye con el Ministerio de Defensa para la mejora de la doctrina militar conjunta; establece una doctrina militar terrestre compatible para una fuerza transformada; desarrolla la doctrina de actuar en el espacio cibernético; desarrolla un sistema de lecciones aprendidas; establecer, a formar clara, realista y objetiva, la organización, el equipamiento y la preparación que servirá como la base para la formulación de la doctrina de empleo de la Fuerza de Tierra. Tal progreso se indica por el gráfico de los resultados de rendimiento, donde los valores registrados en 2014 y 2015 representan los índices general de este OEE y los valores para 2017 y 2018 ya representan el rendimiento, la comparación de las figuras con sus respectivos objetivos, a pesar de que no son registros de medición para el 2016 en función de los ajustes en la metodología aplicada.

OEE 07 - Mejorar la gestión de la estrategia de la tecnología de la información, comunicaciones y geoinformación: Ha sido un desafío aumentar la interoperabilidad y la complementariedad en el uso de diferentes recursos tecnológicos y computacionales para la generación y uso de la información, a fin de obtener altos niveles de seguridad, gobernanza y calidad de la información y las comunicaciones, para ofrecer soluciones (TIC) para contribuir a la gestión integrada de la conocimiento en los diversos sistemas; ajustar el sistema de



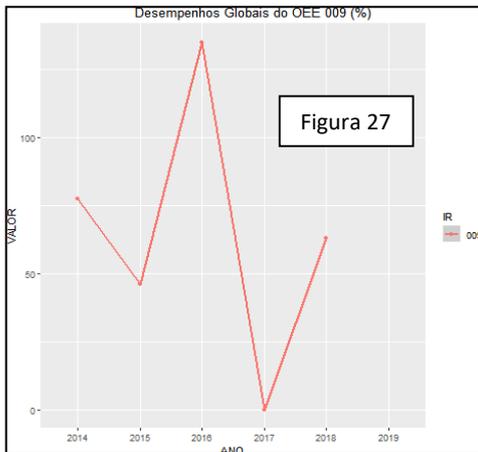
información del Ejército a los nuevos retos, los sistemas, los conceptos y los medios para hacer que hasta la era del conocimiento e integrar con eficacia los sistemas que lo componen es aplicar, en asociación con otras instituciones y órganos, soluciones de TIC para satisfacer las características específicas de la fuerza, reduciendo el máximo el número de soluciones redundantes; mejorar la gestión de la información operativa; desarrollar el sistema integral de las funciones de Combate para operar en la red; tecnológicamente actualizar el sistema de mando y de control del Ejército, proporcionando el rendimiento de la red y la alta capacidad de gestión de la información; y tratar los datos y la información como un activo organizacional. Los resultados presentados en el gráfico muestran los índices relacionados al 2014 y 2015, así como el desempeño refiriéndose al 2018, a pesar de no tener registros de medición para el 2016 y 2017 en función de los ajustes en la metodología aplicada.

OEE 08 - Mejorar el sistema logístico militar terrestre: Ha continuado la modernización de las estructuras y organizaciones logísticas para acercarse a las estructuras logísticas de la paz para el conflicto y tienen la capacidad de sostener la movilidad estratégica y táctica. Continuando con la aplicación de un eficaz sistema de gestión de la logística, retratado en la disponibilidad de uso militar de los



materiales y la adquisición del contrato de objetivos logísticos, permitiendo a los recursos humanos de calidad, el nivel de gestión, a trabajar en la logística y la implementación. Un eficaz sistema de catalogación. El gráfico muestra que hubo una disminución en el rendimiento de este OEE entre 2014 y 2018, a pesar de la falta de registros de medición para el 2016 y 2017 en función de los ajustes en la metodología aplicada.

OEE 09 - Mejorar el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ejército

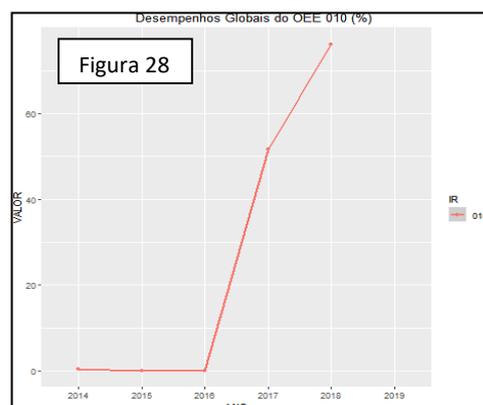


(SCTIEEx): Con una vista a la puesta en práctica de una cultura de la innovación, la investigación, desarrollo, producción y evaluación de productos de Defensa (PRODE) que emplean tecnologías de uso dual con el fin de garantizar el dominio de las tecnologías crítico y / o sensibles a usar restringida, se extiende a los intercambios y las asociaciones con el sector científico y

tecnológico nacional, busca para lograr el conocimiento del dominio efectiva la ciencia y la tecnología y el aumento de capacidad de innovación; capacita recursos humanos en áreas de interés para la Fuerza; promueve la alineación de los proyectos de Ciencia y Tecnología (C & T) con las capacidades necesarias para el Ejército; Incluye la participación de los usuarios de PRODE durante la fase de producción y el desarrollo; y la investigación y desarrollo de productos de defensa utilizados en la lucha contra la moderna. El gráfico muestra una oscilación del rendimiento a través de los años, no se ve la configuración de la metodología entre 2016 y 2018.

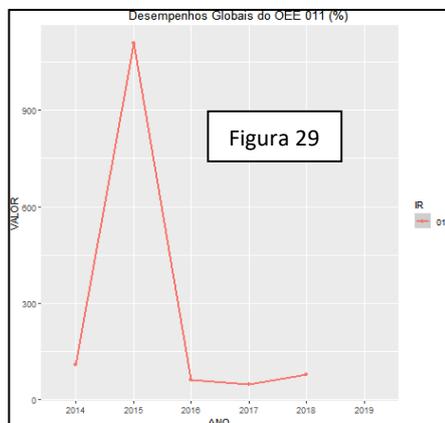
OEE 010 - Aumentar la eficacia en la gestión pública: La gestión de bienes públicos

bajo la responsabilidad de la Institución viene con la mejora de la calidad del gasto, como se muestra en el gráfico, y la tendencia a reducir el costo, el cual guía por el uso de procesos optimizados y estructuras aerodinámicas, camina a la mejor realización de la gestión de la empresa fomentando la innovación



constante, la previsibilidad y la transparencia, y como un resultado de la economía, la eficiencia, la eficacia y la efectividad, aumentando el grado de satisfacción de los trabajadores y producir mejores resultados para la empresa. Entre el 2014 y 2016 no se hizo la medición del índice.

OEE 011 - Fortalecer los valores, las funciones y la ética militar: Es la

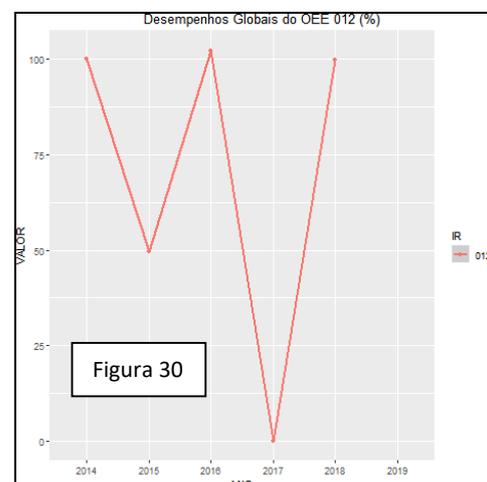


internalización y el culto de los valores esenciales para el Ejército por su ejército, el desarrollo de las actitudes que caracterizan la profesión militar para establecer acciones para preservar la memoria y las tradiciones, el refuerzo de las instrucciones con respecto a la moral y las buenas costumbres y el desarrollo de actitudes; educadores/formadores capaces de desarrollar los valores morales y éticos de

los nuevos miembros de la Institución, incorporando recursos humanos susceptibles al desarrollo de los valores morales y éticos requeridos por la Institución; y la adopción de medidas proactivas para contrarrestar actitudes que pueden poner en peligro los valores, las funciones y la ética militar. La oscilación de los registros de la medición de los años 2016 y 2018 se justifica en función de los ajustes en la metodología aplicada.

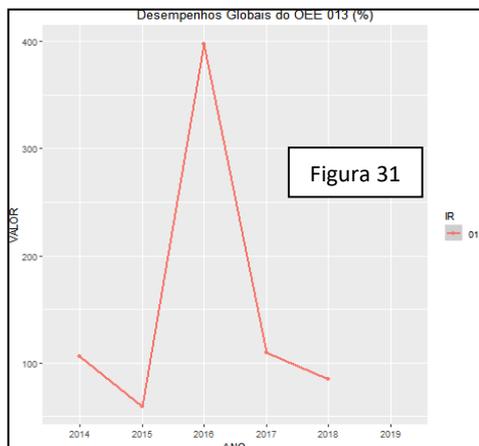
OEE 012 - Perfeccionar el Sistema de Educación y Cultura: Está siendo desarrollado en habilidades esenciales para el nuevo rendimiento en línea con la era

del conocimiento. La observación de las características de la nueva generación y el uso de la tecnología para el beneficio del proceso de enseñanza y aprendizaje, atrae la internalización y el fortalecimiento de los valores, que ofrece una educación universitaria más allá de la necesaria para el funcionamiento de la oficina, en las ciencias de los intereses de la institución, lo que permite el desarrollo del



pensamiento crítica y la creación de las condiciones necesarias para la innovación en todos los sectores. Por medio de un sistema de educación continuada, motiva y retiene al profesional constantemente actualizado sobre nuevos conceptos, la mejora de su competencia para actuar en un entorno complejo, incierto y en constante evolución.

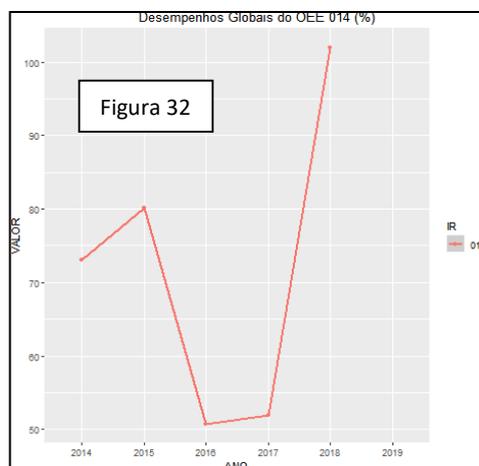
OEE 013 - Fortalecer la dimensión humana: Se valora el conjunto de todos los



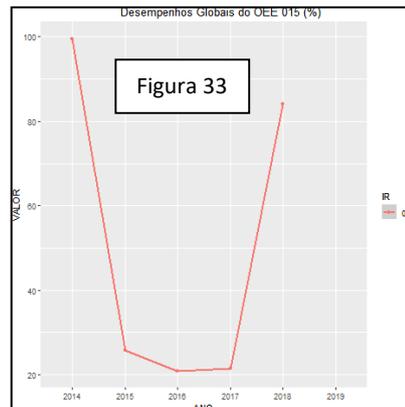
factores, gestionado por la institución, lo que influye en el ejército profesional y el servidor de civiles, el entorno de trabajo a sus familias, que se caracteriza por el desarrollo de acciones de apoyo a la familia militar; la mejora de la gestión de personal de activo; la adopción de políticas para satisfacer las demandas de inactividad, en particular el tercera edad, además de la

estructuración de una nueva y efectiva del plan de carrera, capaces de atraer, retener y motivar a los recursos humanos de calidad. El registro bajo de la medición del 2017 y 2018 se debe a los ajustes en la metodología aplicada.

OEE 014 - Aumentar la integración del Ejército en la sociedad: Tiene las acciones intensificadas a promover una mayor integración del Ejército con todos los segmentos de la nación, en especial los líderes de opinión y los tomadores de decisiones, por lo que es más conocido por sus acciones en favor de la sociedad, así como la aplicación de medidas para hacer con lo que la sociedad reconoce que el tema de defensa es de interés para todos sus segmentos, el fortalecimiento de la mente sobre la materia. El expediente bajo de la medición del 2016 y 2017 se debe a los ajustes en la metodología aplicada.



OEE 015 -Maximizar la obtención de los fondos del presupuesto y de otras fuentes: Ha buscado garantizar, con la continuidad y la previsibilidad de un presupuesto para satisfacer eficazmente las necesidades de la institución, así como la obtención de recursos procedentes de otras fuentes, dando viabilidad y credibilidad a la planificación de la estrategia, con énfasis en el



los proyectos estratégicos del Ejército (PEE). El registro bajo de la medición del 2015 al 2017 se debe a los ajustes en la metodología aplicada.

4.1.3 Las estructuras de gobernanza del Ejército

La gobernanza del sector público, tal como la define el TCU, consiste en un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y monitorear la gestión con el fin de llevar a cabo políticas públicas y proporcionar servicios de interés de la sociedad.

El EB, organizado sobre la base de la jerarquía y la disciplina, y bajo la autoridad suprema del presidente de la República, tiene en su estructura organizativa varias instancias internas destinadas a mejorar la gobernanza, además de estar sujeta a instancias externas de gobernanza.

La siguiente figura muestra esquemáticamente las principales instancias internas y externas de gobernanza del EB:

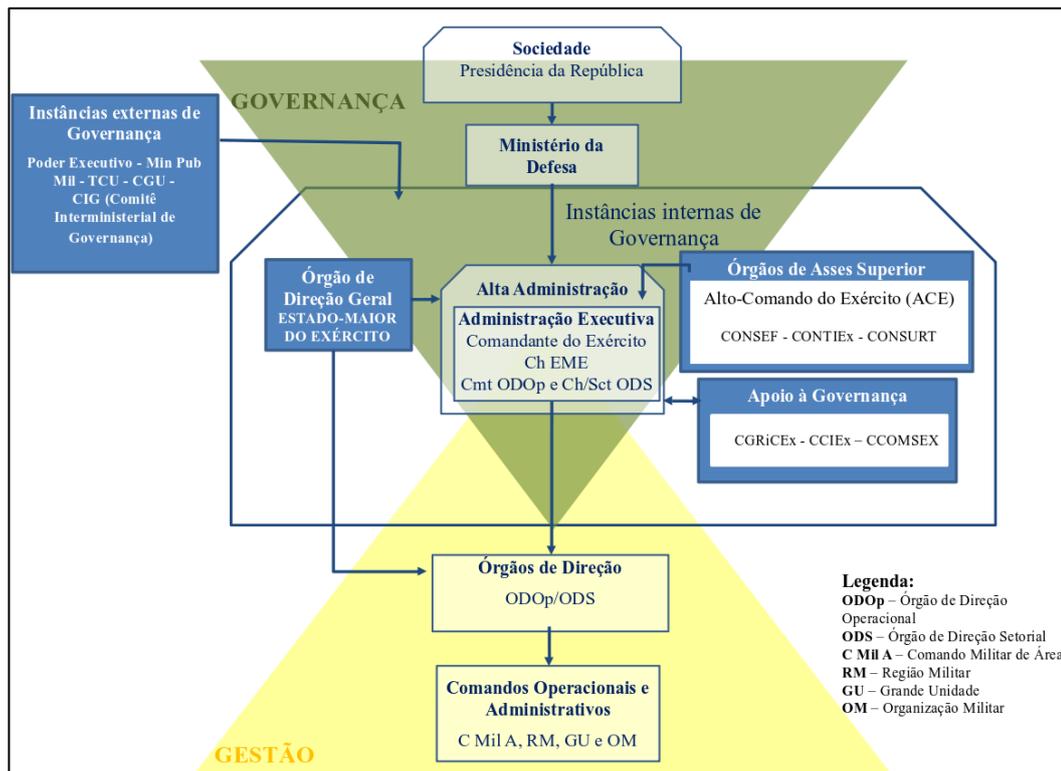


Figura 34: Modelo de gobernanza corporativa del Ejército Brasileño
Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

4.1.3.1 Instancias de gobernanza interna

Alta administración del Ejército

La Administración Superior del Ejército está compuesta por el Cmt Ex, el jefe de EME, el comandante de COTER, el comandante de COLOG, los jefes de DECEX, DGP, DCT, DEC y el secretario de Economía y Finanzas.

Órgano de Dirección General (ODG)

El EME es el ODG del Ejército y es el principal órgano interno de gobierno. Es responsable de la preparación de la política de tierras militares, la planificación estratégica y la emisión de directrices estratégicas, que guían la preparación y el uso de la fuerza terrestre, con el objetivo de cumplir el destino constitucional del EB.

El EME lleva a cabo el PEEEx, basado en un sistema específico y en un sistema en sí, SIPLEX, que se define en las Ordenanzas 306-EME del 22 de diciembre de 2014 y 465-EME del 17 de mayo de 2017; PEEEx define los objetivos a alcanzar y las estrategias para lograrlos, ambos alineados con la misión constitucional de la Fuerza, la Política de Defensa Nacional y END. Para apoyar las decisiones

estratégicas, el monitoreo y la medición del desempeño institucional se llevan a cabo a través del SMDO.

Con respecto a la gestión de procesos en el Ejército, es realizada por la Junta Asesora de Administración de EME y contribuye activamente al logro de los objetivos estratégicos y sus resultados, particularmente en los aspectos relacionados con la racionalización administrativa, los procesos y las estructuras organizativas.

La gestión de la cartera de programas y proyectos estratégicos del Ejército está a cargo de la Oficina de Proyectos del Ejército (EPEX), que coordina, monitorea y controla su desarrollo.

Órganos consultivos superiores

Alto Mando del Ejército (ACE)

El comandante del Ejército (Cmt Ex) es asesorado por el ACE, una junta asesora permanente que analiza y equipara el PMT y sus estrategias de implementación, y aborda cuestiones específicas que requieren la decisión del comandante de la fuerza.

El ACE está constituido por los Generales del Ejército, en actividad, cuando en el ejercicio de los cargos privados del General del Ejército, siendo convocado y presidido por el Comandante del Ejército (Cmt Ex) de acuerdo a la Estructura Regimental del EB, es responsable de:

I - Analizar y asesorar al Cmt Ex, principalmente:

- a) en asuntos relacionados con el PMT y las estrategias para su logro; y
- b) en asuntos de relevancia que dependen de la decisión del Cmt Ex, en particular los relacionados con la preparación y el empleo de Ter Ter y el Plan Maestro del Ejército.

II - Seleccionar candidatos para la entrada y promoción en las filas de oficiales generales.

Consejo Superior del Ejército para la Racionalización y Transformación (CONSURT)

El CONSURT, incluido en la Estructura Regimental del Cmdo Ex a través del Decreto 8.913 de 23 de noviembre de 2016, es responsable de asesorar al Cmt Ex:

I - Al conducir el proceso de transformación del Ejército;

II - En la planificación, dirección y control de las principales adquisiciones de productos de defensa - PRODE y materiales complejos de empleo militar (MEM);

III - En la conducción de proyectos estratégicos del Ejército; y

IV - En la conducción de los procesos de racionalización dentro del Ejército.

Consejo Superior de Economía y Finanzas (CONSEF)

El CONSEF, creado por el Decreto N° 989 del 22 de noviembre de 1993, es responsable de asesorar al Cmt Ex:

I - Al formular la política económica y financiera del Cmdo Ex, de conformidad con las directrices gubernamentales;

II - En los asuntos administrativo-financieros de la Fuerza; y

III - En la administración del Fondo del Ejército (F Ex).

Consejo Superior del Ejército de Tecnología de la Información (CONTIEx) El

CONTIEx, incluido en la Estructura Regimental del Cmdo Ex a través del Decreto N° 7809 del 20 de septiembre de 2012, es responsable de asesorar al Cmt Ex:

I - En la formulación de la Política de Tecnología de la Información del Cmdo Ex, de acuerdo con las directrices gubernamentales; y

II - En la planificación, dirección y control de las acciones de tecnología de la información del Cmdo Ex.

4.1.3.2 Instancias de apoyo a la gobernanza interna

Comité de Gobierno, Riesgos y Controles del Ejército (CGRiCEX)

El CGRiCEX es la última instancia de apoyo a la gobernanza del EB y se estableció en el contexto de la EB PGR, aprobada por la Ordenanza N° 004-EME del 3 de enero de 2019. Su misión resumida es emitir recomendaciones para mejorar y actualizar la gobernanza, la gestión de riesgos y los controles internos de gestión.

Centro de Control Interno del Ejército (CCIEEx)

El CCIEEx es el organismo responsable de planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las actividades del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal dentro del alcance del Cmdo Ex.

Centro de Comunicación Social del Ejército (CComSEx)

El CComSEx es el organismo responsable de planificar, supervisar, guiar, coordinar, controlar y promover las actividades de los medios de comunicación del Ejército.

4.1.3.3 Instancias de gobernanza externa

Las principales instancias externas de gobernanza, responsables de la regulación, supervisión y control, a las que está sujeta la gobernanza del EB son las siguientes:

- a) Poder Ejecutivo;
- b) Servicio de Fiscalía Militar;
- c) Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU);
- d) Contraloría General de la Unión (CGU); y
- e) Consejo Superior de Gobernanza de MD (CSG-MD).

El Ejército tiene una estructura organizativa que facilita su gobernanza y se basa en los pilares básicos de la jerarquía y la disciplina.

4.1.3.4 Gestión de riesgos y controles internos

Los riesgos están presentes en cualquier actividad realizada por la Institución. La gestión de riesgos está incorporada tanto en la gobernanza como en la gestión y se realiza en todos los niveles del EB. La Institución adopta esta práctica para mejorar su desempeño y obtener resultados cada vez más satisfactorios en el uso del poder en el área militar y administrativa. Con este fin, ha invertido en capacitar a sus miembros con mayor intensidad en los últimos años, además de actualizar el marco normativo relacionado con el tema.

Principales riesgos y su vinculación con los objetivos estratégicos

Las organizaciones militares (OM) enfrentan una serie de riesgos que, para el EB, se dividen en: riesgos estratégicos, riesgos operativos, riesgos de imagen/reputación, riesgos de cumplimiento, riesgos financieros/presupuestarios, riesgos tecnológicos, riesgos de activos, riesgos ambientales y riesgos de integridad que constituyen acciones u omisiones que pueden favorecer la ocurrencia de fraudes o actos de corrupción, que pueden ser la causa, efecto o consecuencia de otros riesgos.

Con respecto a la estructura de gestión de riesgos en el EB, hay ocho componentes que están interrelacionados con el proceso de gestión de OM:

a) Entorno interno: Esto incluye, entre otros, la integridad, los valores éticos y la competencia de las personas, la forma en que la gerencia delega autoridad y responsabilidades, la estructura de gobierno organizacional, las políticas y prácticas de recursos humanos. El entorno interno es la base de todos los demás componentes del marco de gestión de riesgos, proporcionando disciplina y preparación para la gestión de riesgos;

b) Establecimiento de objetivos: todos los niveles de la Institución (alta gerencia, departamentos, juntas directivas y otras OM) deberían haber establecido y comunicado objetivos. La aclaración de objetivos, alineada con la misión y la visión de la organización, es necesaria para permitir la identificación de eventos que potencialmente impiden su logro;

c) Identificación de eventos: los riesgos inherentes a la propia actividad de la organización en sus diversos niveles deben ser identificados y relacionados;

d) Evaluación de riesgos: los eventos deben evaluarse desde la perspectiva de la probabilidad y el impacto de su ocurrencia. La evaluación de riesgos debe realizarse a través de un análisis cualitativo, utilizando una lógica intuitiva con criterios preestablecidos y una escala de valoración para determinar el nivel de riesgo. Los riesgos deben ser evaluados por su estado inherente o residual;

e) Respuesta al riesgo: Cada OM debe identificar qué estrategia seguir (evitar, mitigar, compartir o aceptar) en relación con los riesgos mapeados y evaluados. La elección de la estrategia dependerá del nivel de exposición al riesgo previamente establecido por el EB contra la evaluación de riesgos realizada;

f) Actividades de control interno: Estas son las políticas y procedimientos establecidos e implementados para mitigar los riesgos que la organización ha decidido abordar. También llamados procedimientos de control, deben distribuirse en toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones.

g) Incluyen una variedad de controles de gestión interna preventivos y correctivos, así como la preparación previa de planes de contingencia y la respuesta a la materialización del riesgo;

h) Información y comunicación: la información relevante debe identificarse, recopilarse y comunicarse a tiempo para que las personas puedan

cumplir con sus tareas, no solo con datos producidos internamente, sino también con información sobre eventos, actividades y condiciones externas, que permiten la gestión de riesgos y la toma de decisiones. La comunicación de la información producida debe alcanzar todos los niveles a través de canales claros y abiertos que permitan que la información fluya en todas las direcciones; y

i) Monitoreo: tiene como objetivo evaluar la calidad de la gestión de riesgos y los controles internos de gestión a través de actividades gerenciales continuas y/o evaluaciones independientes para garantizar que funcionen según lo previsto y que se modifiquen adecuadamente de acuerdo con los cambios bajo condiciones que cambian el nivel de exposición al riesgo.

En 2018, continuando con las acciones de implementación y mejora previstas por la Instrucción Normativa Conjunta (INC) N° 01 MP/CGU, que determinó la adopción de una PGR en todos los órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal, el EME actuó para capacitar un mayor número de personal militar, aprobó nuevos documentos sobre el tema, revisó la PGR y mejoró el proceso de gestión de riesgos dentro de la institución.

Este proceso está en progreso y su implementación requiere que las acciones se ejecuten lenta y gradualmente, de modo que los diversos órganos alcancen un nivel de madurez similar para avanzar en las fases posteriores. Sin embargo, es correcto afirmar que incluso antes de la publicación de la Ordenanza del Cmt Ex N° 465, del 17 de mayo de 2017, que aprobó la Política de Gestión de Riesgos (PGR), el EB ya estaba gestionando los riesgos en las diversas actividades eminentemente militares o administrativas.

Por lo tanto, hubo una sistematización basada en las mejores prácticas sobre el tema y de acuerdo con la guía de la UGE. En este sentido, y debido a las peculiaridades de la JE, se estableció que los comités no tendrían poderes para tomar decisiones, sino facultades de asesoramiento, y las decisiones serían tomadas únicamente por el comandante de la JE.

También se cumplieron las determinaciones contenidas en el Decreto N° 9.203 del 22 de noviembre de 2017, que establece la política de gobernanza de la administración pública federal directa, municipal y fundacional.

La PGR ha provocado un debate entre los militares involucrados en el asunto. De acuerdo con las Instrucciones Generales (IG) sobre publicaciones (EB10-IG-01.002), la política es un "documento emitido por el Cmt Ex, basado en estudios y propuestas preparadas por el EME, que establece objetivos, guía y realiza un proceso global dirigido al logro y mantenimiento de estos objetivos". Por lo tanto, buscamos editar una nueva PGR.

La PGR actual, publicada a través de la Ordenanza N° 004, del 3 de enero de 2019, fue el resultado del trabajo realizado durante el 2018, reafirmando el compromiso del EB en la implementación de la gestión de riesgos para lograrlo, más completo, genérico y perenne. El siguiente paso en este proceso será el establecimiento de una directriz que regule la política actual para aclarar y detallar las fases y procedimientos necesarios para la implementación de la gestión de riesgos dentro del alcance del EB. Para integrar las instancias de gestión de riesgos, el EB aprovechó algunas estructuras existentes y creó otras de la siguiente manera:



Figura 35: Estructura de gestión de riesgos del Ejército Brasileño
Fuente: Estado Mayor del Ejército (2019)

- ACE;
- CGRiCEx;
- Oficina de Control y Gestión de Riesgos del Ejército (EGRiCEx);
- Servicios de asesoramiento sobre gestión y control de riesgos (AGRiC);
- Propietarios de Riesgos y Control (PRisC) y Equipos de Gestión de Riesgos, Integridad y Control Interno (EGRIC).

Como se discutió anteriormente, la guía reguladora de la PGR se publicará en 2019.

Según el GI para publicaciones estandarizadas del Ejército (EB 10-IG 01.002), la directriz “detalla los objetivos establecidos por las políticas establecidas en la organización. Es un conjunto de instrucciones o prescripciones detalladas y específicas, emitidas por la autoridad competente, con el objetivo de definir objetivos y metas, guiar la acción, establecer prioridades o regular la conducta para el cumplimiento de una actividad administrativa, operativa, educativa o docente”.

Traerá detalles con las visitas de orientación técnica (VOT), que se cubrirán más adelante.

Otro tema relevante relacionado con el proceso de gestión de riesgos dentro del alcance del EB fue la preparación y publicación del Programa de Integridad. El Aviso Circular 2/2018/GM/CGU, del 9 de marzo de 2018, y la Ordenanza CGU N° 1,089, del 25 de abril de 2018, determinaron que las agencias y entidades instituyen programas de integridad demostrando el compromiso de la alta gerencia, consistente con su naturaleza, tamaño, complejidad, estructura y área de operación. Proporcionó un proceso para establecer objetivos intermedios, basado en la constitución de la Unidad de Gestión de Integridad (UGI), responsable de coordinar la estructuración, ejecución y seguimiento del programa, cuyo plazo fue cumplido por la Institución.

La segunda fase, que expiró el 30 de noviembre de 2018, consistió en la aprobación del Programa de Integridad, un documento que formaliza la adopción, bajo el EB, de dicho programa. En ese sentido, los pasos intermedios se cumplieron con la aprobación de los siguientes planes y documentos:

- a) Flujo interno para verificar situaciones de nepotismo;
- b) Establecimiento del comité de ética, un instrumento ya adoptado por el Ejército a través de los Tribunales de Honor y los Consejos de Justicia y Disciplina;
- c) Flujo interno para el análisis de consultas sobre conflictos de intereses;
- d) Flujo interno para el manejo de quejas;
- e) Designación del área responsable de conducir los procedimientos disciplinarios; y

- f) Estudio de los principales riesgos para la integridad y el establecimiento de medidas de tratamiento.

Para llevar a cabo las acciones de implementación y mejora de la PGR, se realizaron los siguientes cursos y pasantías en la guarnición de Brasilia en 2018:

- a. 3er curso sobre gestión de riesgos y controles y gestión internos, impartido por CCIEx;
- b. 1er Seminario de Riesgo e Integridad del EB;
- c. Programa de capacitación sobre conflictos de intereses, nepotismo e integridad en la UGE;
- d. Curso de formación/gestión de riesgos, Gestión de riesgos (MoR); y Curso de *Mandala* de Riesgos;
- e. Es importante destacar que al seminario de Riesgo e Integridad del EB asistieron 60 (sesenta) personas, incluidos invitados militares y civiles de varias entidades de la ciudad/guarnición de Brasilia.
- f. Para promover la publicidad y el cumplimiento necesarios, se publicaron las siguientes ordenanzas en el Boletín del Ejército:
- g. Ordenanza N° 1.127-Cmt EB, del 20 de julio de 2018, que designó al EME como UGI del EB. Por lo tanto, corresponde al EME coordinar la estructuración, ejecución e implementación del programa de integridad en la Institución;
- h. Ordenanza N° 115-EME del 25 de julio de 2018, que trató sobre la constitución del Grupo de Trabajo de Integridad y Gestión de Riesgos, dentro del alcance de la JE. Once (11) reuniones fueron realizadas por el GT durante el 2018; y
- i. Ordenanza N° 316-EME del 30 de noviembre de 2018, que aprobó el Plan de Integridad del EB, 1ª edición, 2018.

En 2018, los gerentes de riesgos de las diversas OM del Cuartel General del Ejército (QGEEx) que trabajan en el tema participaron en el Curso de Gestión de Riesgos y Control de Gestión Interna. En ese momento, se presentaron actualizaciones sobre la metodología de gestión de riesgos de conformidad con la nueva legislación, las recomendaciones y las mejores prácticas vigentes, a fin de

centrarse más en el tratamiento de riesgos generalmente vinculados a los procesos críticos de OM.

La Oficina de Gestión de Riesgos del Ejército (EGRICEx) participó con sus miembros en la capacitación ofrecida por la Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción de la CGU, que permitió actualizar el conocimiento y adoptar las mejores prácticas sobre el tema dentro de la Institución. Aprovechando la reunión anual de asesores de gestión, se dio una conferencia sobre gestión de riesgos, que presentó, entre otros temas, el borrador del nuevo RMP del Ejército.

Continuando con el proceso de implementación de la gestión de riesgos e integridad, a partir de 2019, el EME comenzará la ejecución de las VOT en el ODS, ODOp, OADI y, como prioridad, en la sede de C Mil A, con el objetivo de lograr los siguientes objetivos: verificar la etapa de implementación de la gestión de riesgos en la agencia, para impartir el curso de Gestión de Riesgos y Controles y Gestión Interna para el personal militar y para monitorear y controlar la integridad, basada en las medidas previamente definidas.

El objetivo principal del VOT, por lo tanto, es guiar y verificar el cumplimiento de las medidas para implementar la PGR y el Programa de Integridad. Al finalizar, se realizarán nuevas encuestas de madurez de gestión de riesgos de forma gradual.

Es de destacar que SEF mantuvo, como en años anteriores, la segunda fase del curso de preparación para los oficiales nombrados Comandantes/Jefes/Directores de OM, celebrada en el entorno virtual de aprendizaje del portal de educación del Ejército.

Esta etapa, en el tema de "Ordenamiento de gastos", tenía como objetivo proporcionar a los militares concurrentes la comprensión y aplicación de conceptos relacionados con el área de Economía y Finanzas, ayudándoles a desempeñar el papel de comandante, director o jefe de OM.

En este contexto, destacamos el módulo de Control Interno y Gestión de Riesgos, desarrollado y supervisado por un instructor CCIEx, que ayuda a difundir prácticas relacionadas con la gestión de riesgos.

Dicho esto, se entiende que, si bien la gestión de riesgos se ha abordado dentro del EB durante algún tiempo, se prevé, con la adopción de la política, las directrices

y la metodología actuales, hacer que la gestión de riesgos sea más simple y efectiva para lograr los objetivos de la institución con mayor eficiencia y seguridad.

Medidas específicas sobre gestión de riesgos

El PEEEx 2016-2019, el producto principal del SIPLEX, es un documento en el cual describe la misión del Ejército que es “Contribuir a garantizar la soberanía nacional, los poderes constitucionales, la ley y el orden, salvaguardar los intereses nacionales y cooperar con el desarrollo nacional y el bienestar social”. Como consecuencia, prepara la fuerza terrestre y la mantiene en un estado permanente de preparación.

El PEEEx refleja efectivamente la inversión de la fuerza. Cabe señalar que la 3ª Edición en vigor, del ciclo 2016-2019, se modificó para cumplir con las restricciones presupuestarias impuestas por la Enmienda Constitucional 95/2016. Por lo tanto, se eliminaron 202 (doscientas dos) actividades impuestas en relación con la versión anterior (2ª edición), que serán la base para la preparación del PEEEx 2020-2023.

Para cada uno de los objetivos estratégicos hay al menos 1 (una) ODS, ODOp o AODI directamente responsable, de acuerdo con la afinidad por el tema. Excepcionalmente, el OEE 2 es responsabilidad de un subjefe EME.

En 2018, se priorizó el establecimiento de un nuevo RMP, así como la capacitación de la metodología para la gestión de riesgos, una actividad fundamental dirigida a la estandarización de procesos y procedimientos destinados a lograr el OEE.

En 2019, se priorizará la identificación y evaluación de los riesgos que pueden afectar el logro del OEE. Con estos riesgos, se preparará un documento llamado EB Risk Portfolio con relación directa con el OEE.

En la continuación de esta actividad, se mejorarán los diversos controles preventivos y de detección, principalmente con el objetivo de adoptar procedimientos para mitigar estos riesgos, a fin de hacerlos aceptables de acuerdo con el grado de tolerancia al riesgo que la Institución esté dispuesta a tomar.

En general, la falta o reducción de recursos financieros es el principal obstáculo que dificulta la continuidad de los diversos proyectos, siendo quizás el mayor riesgo al que está sujeta la Institución. El EB, en lo que depende solo de su

esfuerzo, trabaja sus recursos humanos, procesos, proyectos e infraestructura para adaptarse mejor al momento económico actual.

Con el fin de alinear el SIPLEX con la gestión de riesgos, en cumplimiento de los fundamentos establecidos en PGR, en 2017, se hicieron posibles acciones con respecto a la identificación más detallada de riesgos estratégicos dentro del alcance del EB. En este sentido, se incorporaron al proceso estratégico de gestión de riesgos.

Reuniones de revisión de estrategia (RAE), realizadas independientemente por los diversos ODS y la ODOp.

El trabajo realizado tuvo en cuenta algunos de los siguientes supuestos: la gestión de riesgos es una parte integral del ciclo de la estrategia, las decisiones tomadas en la ERA consideraron los riesgos estratégicos, la identificación de los riesgos estratégicos que ocurrieron de acuerdo con cada uno de los OEEe en cada OEE, se identificaron de 2 (dos) a 5 (cinco) riesgos, de acuerdo con los análisis de escenarios realizados, indicando sus causas probables, destacando las posibles consecuencias, controles preventivos, correctivos y planes de contingencia.

Los documentos base para identificar estos riesgos fueron PEEEx 2016-2019 y PMT, así como documentos sectoriales bajo la responsabilidad de cada agencia.

También vale la pena mencionar que PMT aborda conceptos relevantes para la identificación de riesgos estratégicos relacionados con OEE, entre los cuales destacan los factores críticos de éxito.

La metodología de gestión de riesgos describe con más detalle los riesgos del proceso, que contribuyen significativamente al logro del OEE. En 2019, se espera que este estudio y análisis continúe, destacando las posibles causas, consecuencias, controles preventivos y correctivos, y la preparación de los respectivos planes de acción.

Finalmente, la ejecución de inspecciones por medio de las Visitas de Orientación Técnica (VOT) permitirá, entre otras acciones, el análisis y la adecuación de los objetivos establecidos por los diversos ODS, el ODOp y el OADI, así como los C Mil A a los respectivos planes sectoriales y de gestión y el nivel de alineación con el OEE.

4.1.4 Evaluación de la gobernanza pública y gestión del Ejército por el TCU

El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) realizó evaluaciones en 2017 y 2018 para comprender mejor el estado de la gobernanza en el sector público y alentar a sus organizaciones a adoptar buenas prácticas en el tema. Entre el 2013 y 2016, TCU realizó seis encuestas de gobernanza y gestión sobre cuatro temas distintos, a saber, la gobernanza de la tecnología de la información (TI), la gestión de personas, la contratación y la gobernanza pública.

En 2017, considerando que la gobernanza y la gestión impregnan todas las funciones organizativas, TCU reunió los cuatro temas abordados en estas encuestas, integrándolos en un solo instrumento de autoevaluación, para permitir un análisis más amplio por parte del Tribunal y de las otras partes interesadas.

El cuestionario de evaluación que integra los cuatro temas anteriores se aplicó a más de 500 organizaciones públicas federales para obtener información sobre el estado de la gobernanza pública y la gobernanza y gestión de TI, contratación de personas, así como los resultados. La autoevaluación tuvo como objetivo identificar los puntos más vulnerables para inducir mejoras en estas áreas, así como los riesgos sistémicos; y alentar la reflexión de las organizaciones participantes sobre el buen gobierno y las prácticas de gestión, fomentando así un cambio de comportamiento en la Administración Pública Federal.

En este informe se trataron los datos de los cuatro temas explorados en el cuestionario de autoevaluación.

El cuestionario integrado de gobernanza pública fue preparado por un equipo de auditores del Tribunal y se basó en varias referencias nacionales e internacionales de buenas prácticas, normas actuales y recomendaciones del TCU.

En total, considerando solo las respuestas válidas, 488 organizaciones respondieron el cuestionario integrado de gobernanza pública, que representa alrededor del 84% del universo encuestado de 581 organizaciones.

Los resultados de esta encuesta sugerirán deficiencias en la mayor parte de la Administración Pública Federal (APF). La mayoría de los encuestados tenían baja capacidad en los cinco temas evaluados. Dichas limitaciones pueden aumentar la exposición de estas organizaciones a riesgos relevantes y reducir su capacidad para lograr resultados.

El análisis de datos se presenta a través de seis secciones en el informe, llamadas "perfil", que presentan la descripción general del FPA en los temas tratados en el cuestionario y también el escenario integrado. Son ellas:

- a) Perfil integrado de gobernanza y gestión;

- b) Perfil de gobernanza pública;
- c) Perfil de gobernanza y gestión de personas;
- d) Perfil de gobernanza y gestión de TI;
- e) Perfil de gobernanza y gestión de contratación; y
- f) Perfil de los resultados.

Al final de ese informe, se propusieron acciones para inducir mejoras en las situaciones encontradas.

4.1.4.1 Fundamentación

El objetivo de esa evaluación fue obtener y analizar información sobre el estado de la gobernanza pública y la gobernanza y gestión de TI, contratación, personas y resultados en la Administración Pública Federal.

Los propósitos de la encuesta fueron:

- Difundir los temas "gobernanza pública" y "gobernanza y gestión de: TI, contratación y personas y resultados" a las organizaciones participantes, fomentando así un cambio en el comportamiento de la administración pública;
- Inducir un cambio de comportamiento en la administración pública, alentando la adopción de buenas prácticas de gobernanza, y mejoras en los servicios públicos prestados a la sociedad;
- Contribuir a la planificación de las acciones de control de la TCU y los Órganos Rectores Superiores (OGS), ayudándolos como inductores del proceso de mejora de la gobernanza y la gestión en los organismos y entidades públicas.

Al final de este trabajo, cada organización recibió un informe individualizado de los resultados comparativos de las autoevaluaciones, que está destinado a ser el principal motor para el instrumento de mejora. A través de este informe individual, las organizaciones podrán comparar sus resultados con el resultado general de la evaluación y los resultados de las organizaciones en su campo.

Se espera que las organizaciones utilicen el informe general y los informes individuales como ayuda para establecer objetivos y estructurar acciones de mejora de la gestión.

El origen del término gobernanza corporativa se remonta a la necesidad de superar el llamado "conflicto de agencia", que surge de la divergencia de intereses entre los propietarios de una empresa y los agentes delegados para administrarla. Las buenas prácticas de gobierno actúan para reducir este conflicto y, por lo tanto, mejorar el rendimiento de la organización y proporcionar seguridad a los propietarios.

Aunque el tema fue desarrollado, centrándose inicialmente en las empresas privadas, en las últimas décadas, la crisis en el sector público ha dado lugar a estudios para hacer el tema más amplio y aplicable a las organizaciones gubernamentales. En 2001, la Federación Internacional de Contadores (IFAC) publicó la obra "La gobernabilidad en el sector público" (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, 2001*), que redefinió los principios de buen gobierno, para la aplicabilidad en las organizaciones públicas. Son ellos (transcrito del punto 14 del informe de la Sentencia 3.023/2013-Plenaria):

- **Transparencia:** la necesidad de que los gerentes superiores de las organizaciones públicas divulguen toda la información relevante a las partes interesadas y estén disponibles para aclaraciones, de modo que las partes interesadas puedan confiar en los procesos de toma de decisiones, la administración y los funcionarios públicos.

- **Integridad:** la necesidad de que los líderes superiores sean honestos y objetivos, adoptando voluntariamente altos estándares de comportamiento que lleven a los interesados a reconocer que su comportamiento es justo y apropiado. El cumplimiento de este principio depende de la efectividad del modelo de control y la profesionalidad de los agentes públicos.

- **Rendición de cuentas:** la necesidad de que los gerentes superiores asuman toda la responsabilidad y tengan en cuenta sus decisiones y acciones, incluidos los resultados obtenidos. Para que se cumpla este principio, es esencial una definición clara de los roles y responsabilidades de los funcionarios públicos.

En 2013, la IFAC, junto con CIPFA (*The Chartered Institute of Public Finance And Accountancy*), publicó el marco "Gobernabilidad en el sector público" (*Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*), en la que la gobernanza definida como las estructuras establecidas para garantizar que los resultados deseados por las partes interesadas se definan y logren (IFAC, 2013). En julio de 2014, IFAC complementó este trabajo.

En los términos de la IFAC, el papel clave de la buena gobernanza en el sector público es para asegurar que sus organizaciones logren los resultados deseados, siempre actuando en nombre de los intereses de la sociedad. En el estudio, se reafirman los siguientes principios clave de la buena gobernanza:

- a. Garantizar el comportamiento de integridad, con un fuerte compromiso con los valores éticos y el respeto de la ley;
- b. Garantizar la transparencia y la participación de los interesados;
- c. Definir resultados económicos, sociales y ambientales sostenibles;

- d. Determinar las intervenciones necesarias para optimizar el logro de los resultados previstos;
- e. Desarrollar la capacidad de la entidad, incluida la capacidad de su liderazgo y de cada individuo;
- f. Gestionar el riesgo y el rendimiento a través de un control interno sólido y una gestión financiera pública sólida;
- g. Implementar buenas prácticas en transparencia, informes y auditoría para que la rendición de cuentas sea efectiva.

4.1.4.2 El marco legal de la gobernanza pública en Brasil

En Brasil, se han publicado varias leyes y decretos para institucionalizar directa o indirectamente las estructuras de gobierno. La Constitución Federal de 1988 establece, en el ámbito del Art. 1, que "la República Federativa de Brasil [...] constituye un Estado de derecho democrático". En términos de gobernanza, esto significa que los ciudadanos tienen el poder de elegir a sus representantes y que el poder no se concentra en el gobierno, sino que emana de la gente. (*Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2014, p.16*).

Además de lo que se definió en la Constitución de 1988, surgieron otros instrumentos para fortalecer la gobernanza pública, que incluyen: (a) el Código de Ética Profesional del Ejecutivo Civil Funcionario del Poder Ejecutivo Federal (Decreto 1.171/1994) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria 101/2000), cuyo objeto son los aspectos éticos y morales y el comportamiento del liderazgo; (b) el Programa Nacional de Gestión Pública y Burocratización (GesPública), establecido en 2005 y revisado en 2009 y 2013, cuyos 13 fundamentos están guiados por los principios constitucionales de la administración pública y los fundamentos de la excelencia gerencial contemporánea; (c) Ley 12.813/2013, que establece conflictos de intereses en el ejercicio del cargo o empleo del Poder Ejecutivo Federal; y (d) instrumentos de transparencia, como la Ley de Acceso a la Información (Ley 12.527/2011), que aseguran el derecho fundamental de acceso a la información y facilitan el monitoreo y control de los actos administrativos y la conducta de los agentes públicos. Informe de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública (2014, p.17).

El TCU, con el fin de contribuir a la mejora de la administración pública brasileña, preparó el documento titulado "Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública" (RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública). La publicación de 2013 se actualizó en 2014.

Según este documento, "la gobernabilidad en el sector público comprende esencialmente el liderazgo, mecanismos, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y supervisar el desempeño de la administración, con vistas a la aplicación de políticas públicas y la prestación de servicios de interés de la compañía".

Dado lo anterior, la importancia de adoptar buenas prácticas de gobernanza pública radica en guiar la gestión de las organizaciones gubernamentales, permitiendo así la alineación de los objetivos de la organización con el interés de la población, la optimización de la producción de resultados, la mejora de la eficiencia de la aplicación. de recursos públicos.

El Decreto N° 9.203, del 22 de noviembre de 2017, del presidente de la República de Brasil, establece la política de gobernanza de la administración pública federal directa, municipal y fundamental y define:

I - gobernanza pública: conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y supervisar la gestión, con miras a llevar a cabo políticas públicas y proporcionar servicios de interés para la sociedad;

II - valor público: productos y resultados generados, preservados o entregados por las actividades de una organización que representan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas del interés público y modifican aspectos de la sociedad en su conjunto o algunos grupos específicos reconocidos como receptores legítimos de bienes y servicios públicos;

III - alta gerencia o alta dirección: Ministros de Estado, ocupantes de puestos especiales, ocupantes de puestos de nivel 6 del Grupo Superior de Gestión y Asesoría - DAS y presidentes y directores de municipios, incluidos los especiales, y de fundaciones públicas o autoridades jerárquicas equivalentes, y

IV - gestión de riesgos: un proceso de naturaleza permanente, establecido, dirigido y supervisado por la alta dirección, que incluye las actividades de identificación, evaluación y gestión de eventos potenciales que pueden afectar a la organización, diseñado para proporcionar una seguridad razonable con respecto al logro de sus objetivos.

Define y adopta los siguientes principios de gobernanza pública:

I - capacidad de respuesta;

II - integridad;

III - fiabilidad;

IV - mejora regulatoria;

V - responsabilidad; y

VI - transparencia.

Son directrices de gobernanza:

I - acciones directas en la búsqueda de resultados para la sociedad, encontrar soluciones oportunas e innovadoras para hacer frente a las limitaciones de recursos y las prioridades cambiantes;

II - promover la simplificación administrativa, la modernización de la gestión pública y la integración de los servicios públicos, especialmente los prestados por medios electrónicos;

III - monitorear el desempeño y evaluar el diseño, implementación y resultados de políticas y acciones prioritarias para asegurar que se observen las directrices estratégicas;

IV - articular instituciones y coordinar procesos para mejorar la integración entre diferentes niveles y esferas del sector público, con miras a generar, preservar y entregar valor público;

V - incorporar altos estándares de conducta por parte de la alta gerencia para guiar el comportamiento de los agentes públicos, en línea con las funciones y deberes de sus órganos y entidades;

VI - implementar controles internos basados en la gestión de riesgos, que privilegien las acciones estratégicas de prevención antes de los procesos de sanción;

VII - evaluar propuestas para la creación, expansión o mejora de políticas públicas y la concesión de incentivos fiscales y evaluar, siempre que sea posible, sus costos y beneficios;

VIII - mantener la toma de decisiones basada en evidencia, cumplimiento legal, calidad regulatoria, burocracia y apoyo a la participación de la sociedad;

IX - editar y revisar actos normativos, basados en buenas prácticas regulatorias y en la legitimidad, estabilidad y coherencia del sistema legal y realizar consultas públicas siempre que sea conveniente;

X - definir formalmente los roles, competencias y responsabilidades de las estructuras y arreglos institucionales; y

XI: promover la comunicación abierta, voluntaria y transparente de las actividades y resultados de la organización, a fin de fortalecer el acceso público a la información.

Define como mecanismos para el ejercicio de la gobernanza pública:

I - liderazgo, que comprende un conjunto de prácticas de naturaleza humana o conductual ejercidas en las principales posiciones de las organizaciones, para garantizar la existencia de condiciones mínimas para el ejercicio del buen gobierno, a saber:

- a) integridad;
- b) competencia;
- c) responsabilidad; y
- d) motivación;

II - estrategia, que incluye la definición de directrices, objetivos, planes y acciones, así como criterios de priorización y alineación entre organizaciones y partes interesadas, para que los servicios y productos de responsabilidad de la organización alcancen el resultado deseado; y

III - control, que comprende procesos estructurados para mitigar los riesgos potenciales con el fin de lograr los objetivos institucionales y garantizar la ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las actividades de la organización, al tiempo que se preserve la legalidad y la rentabilidad de los recursos públicos.

Finalmente, establece que dependerá de la alta dirección de los órganos y entidades, observar y cumplir con las normas y procedimientos específicos aplicables, implementar y mantener mecanismos de gobierno, instancias y prácticas de acuerdo con los principios y lineamientos establecidos en el Decreto.

Los mecanismos, foros y prácticas de gobernanza incluirán como mínimo:

- I - formas de monitorear los resultados;
- II - soluciones para mejorar el desempeño de las organizaciones; y
- III - instrumentos para promover la toma de decisiones basada en evidencia.

4.1.4.3 El marco legal de la gobernanza pública en el Ejército Brasileño

El Informe de Gestión del Ejército Brasileño, que es un documento anual de rendición de cuentas para la sociedad brasileña y la TCU, describe y analiza los principios, mecanismos y prácticas de gobernanza adoptados por el Ejército.

Además, desde 2017, el Ejército se ha sometido a la evaluación de la Encuesta Anual TCU de su "Índice de Gobernanza General" que muestra su nivel de adhesión y madurez a la gobernanza pública.

La estandarización interna del Ejército de la legislación federal de gobernanza pública está incorporada en los siguientes documentos:

- a. Sistema de Planificación Estratégica del Ejército;
- b. Programa de Integridad del Ejército Brasileño (EB2O-P-02.002), 1ª edición, 2018;
- c. Política de gestión de riesgos del Ejército Brasileño (EB10-P-01.004), 2ª edición, 2018, del 3 de enero de 2019; y
- d. Manual técnico de la metodología de gestión de riesgos del Ejército Brasileño (EB20-MT-02.001), 1ª edición, del 2 de octubre de 2019.

El Ejército Brasileño, en su política de gestión de riesgos (EB10-P-01.004), 2ª edición, 2018, adopta el siguiente concepto de gobernanza: "una combinación de procesos y estructuras implementados por la alta gerencia para dirigir, evaluar y monitorear la gerencia para lograr sus objetivos".

En su Programa de Integridad, describe los organismos que promueven la gobernanza de la Institución, llamados Órganos Asesores Superiores.

- Alto mando del Ejército (ACE);
- Consejo Superior de Economía y Finanzas (CONSEF);
- Consejo Superior de Tecnología de la Información (CONTIEx); y
- Consejo Superior de Racionalización y Transformación (CONSURT).

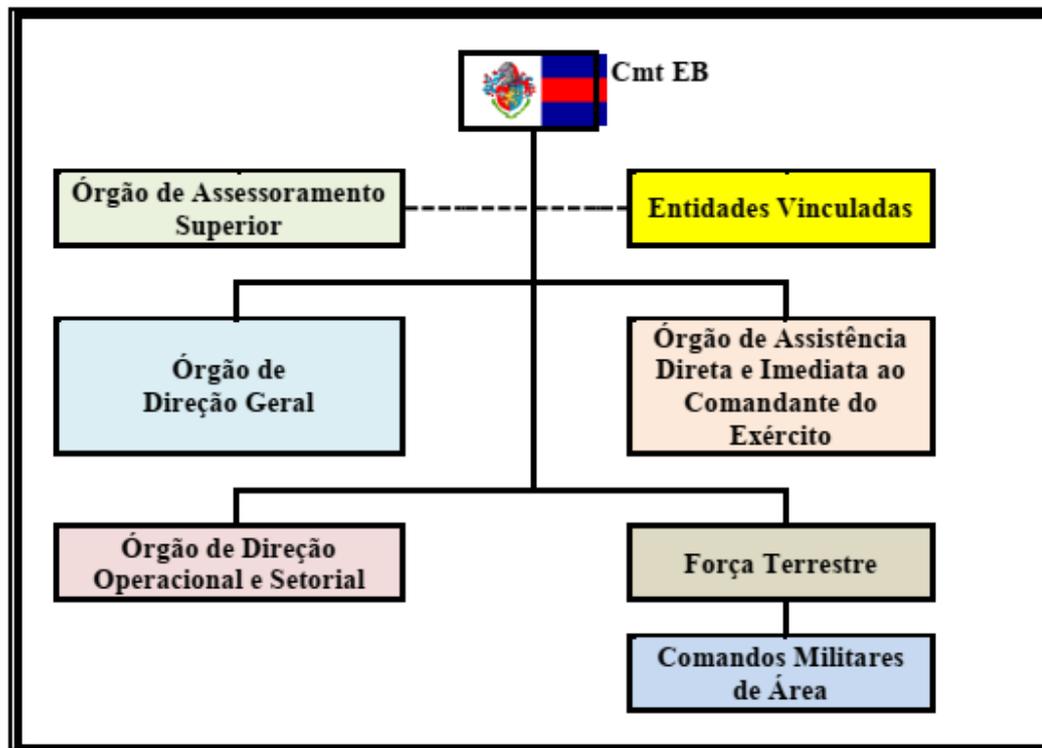


Figura 36: Organigrama del Ejército Brasileño

Fuente: Ejército Brasileño, Programa de Integridad (2018).

4.1.4.4 Resultados de la evaluación de gobernanza

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) ha realizado evaluaciones sistemáticas para comprender mejor el estado de la gobernanza en el sector público y alentar a las organizaciones públicas a adoptar buenas prácticas de gobernanza. A partir de 2017, TCU ha decidido unificar las cuatro evaluaciones de gobernanza realizadas con un enfoque en las organizaciones públicas, así como hacer pública la encuesta anual y una parte integral del proceso anual de rendición de cuentas. Con esto, se buscó reducir el coste de la recogida de información de los gestores públicos, así como aumentar el valor de este trabajo para aquellas organizaciones que deseen mejorar su gobierno y gestión, ya que toda la información se puede acceder libremente para el propósito de evaluación comparativa; 488 organizaciones públicas participaron efectivamente en la encuesta ya que consideraron todas las preguntas aplicables y las respondieron a tiempo. Estas organizaciones se clasifican por tipo y por segmento de la siguiente manera:

Tabla 5

Organizaciones que participaron de la encuesta

Tipo	Respondentes
Autarquia	38
Banco	11
Casa legislativa	2
Conselho Profissional	26
Estadual/Distrital	3
Estatal	70
Funções Essenciais à Justiça	7
Fundação	15
Fundo	7
Instituição de ensino	114
Militar	11
Ministério	22
Órgão executivo (Adm. Direta)	20
Paraestatal	15
Tribunal	91
Unidade de Saúde	36
Total	488

Segmento	Respondentes
EXE-Sest	84
EXE-Mil	11
EXE-Sippec	241
FEJ	8
Fundo	7
GDF	3
JUD	90
LEG	3
Terceiro Setor	41
Total	488

Fuente: TCU, 2018.

Todos los valores se presentaron en gráficos de radar, que van desde 0 (0%) a 1 (100%). En cada gráfico, los datos de la organización bajo análisis se enfatizan en azul. Los siguientes son los promedios de las agrupaciones por tipo y por segmento al que pertenece la organización bajo análisis. El grupo por tipo es idéntico al grupo por segmento, solo se muestra la agrupación por tipo. Finalmente, se presentan los promedios para todos los 488 participantes.

El TCU difundió toda la información de la encuesta, pero de acuerdo con el principio de transparencia, recomendó que la organización también evalúe sobre la conveniencia de divulgar públicamente la información contenida en este informe sobre su propio sitio web.

Para presentar los datos con mayor claridad, se decidió clasificar los resultados en tres niveles, llamados "etapas de capacidad", de acuerdo con el modelo seguido en encuestas anteriores realizadas por TCU. Así, se definieron tres etapas de capacidad: inicial, intermedia y mejorada. Posteriormente, la etapa inicial se dividió en dos subniveles (inexpresivo y principiante), para permitir una mejor diferenciación entre los encuestados.

La categorización utilizó la siguiente lógica:

- Etapa de capacidad inicial: a) Inexpresiva: las respuestas "No adoptar" se clasificaron en esta etapa; "No aplicable" (con motivos inconsistentes) y "Hay una decisión formal o plan aprobado para adoptarlo". Esta clasificación se deriva del hecho de que tales respuestas declaran la inexistencia práctica propuesta; y b) Comienzo: en esta etapa, la alternativa se clasificó: "Adoptar en una parte

menor". Se consideró que este tipo de respuesta indica el comienzo de la adopción de la práctica.

- Nivel de capacidad intermedia: en esta etapa, las respuestas se clasificaron de la siguiente manera: a) "Adopta parcialmente". En este caso, se consideró el nivel intermedio de adopción de la práctica; y b) "No aplicable" (con razonamiento consistente). Como se explicó, se entiende que este tipo de respuestas tiene el mismo grado de valor que la alternativa "Adoptar parcialmente".

- Nivel de capacidad mejorada: en esta etapa, las respuestas se clasificaron de la siguiente manera: a) "Cumple en gran medida o totalmente"; y b) "Adoptar".

La siguiente figura muestra la categorización de las respuestas en las etapas de capacidad, cuyos valores límite se definieron de la siguiente manera: a) 0.4 es el límite inferior del rango intermedio (etapa de capacidad). Por lo tanto, las respuestas con valores inferiores al 40% se clasificaron en la etapa inicial; b) Valor 0 para el límite inferior del rango inicial y, dentro de ese rango, los valores inferiores al 15% se clasificaron como Etapa inexpressiva; c) 70% para el límite superior del rango intermedio. Luego, las respuestas por encima de este valor se clasificaron en el rango Mejorado; y d) Valor 1 como el límite superior del rango mejorado.

ESTÁGIOS		INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO		40 a 70%
APRIMORADO		70,01 a 100%

Figura 37: Categorización de las respuestas

Fuente: TCU (2018)

Como se mencionó, la encuesta técnica consistió en los siguientes temas: gobernanza pública; gobernanza y gestión de personas; Gobierno y gestión de TI; gobierno y gestión de contratación; resultados.

La Figura 33 representa la distribución de los 488 organizaciones para la etapa de la capacidad, los temas que componen el cuestionario, de la siguiente manera: IGG - Índice Integrado de Gobernanza y Gestión; iGovPub - Índice de gobernanza pública; iGovPeople: índice de gobernanza y gestión de personas; iGovTI: índice de gestión y gobierno de TI; iGovContratações - Índice de gestión de gobierno y contratación.

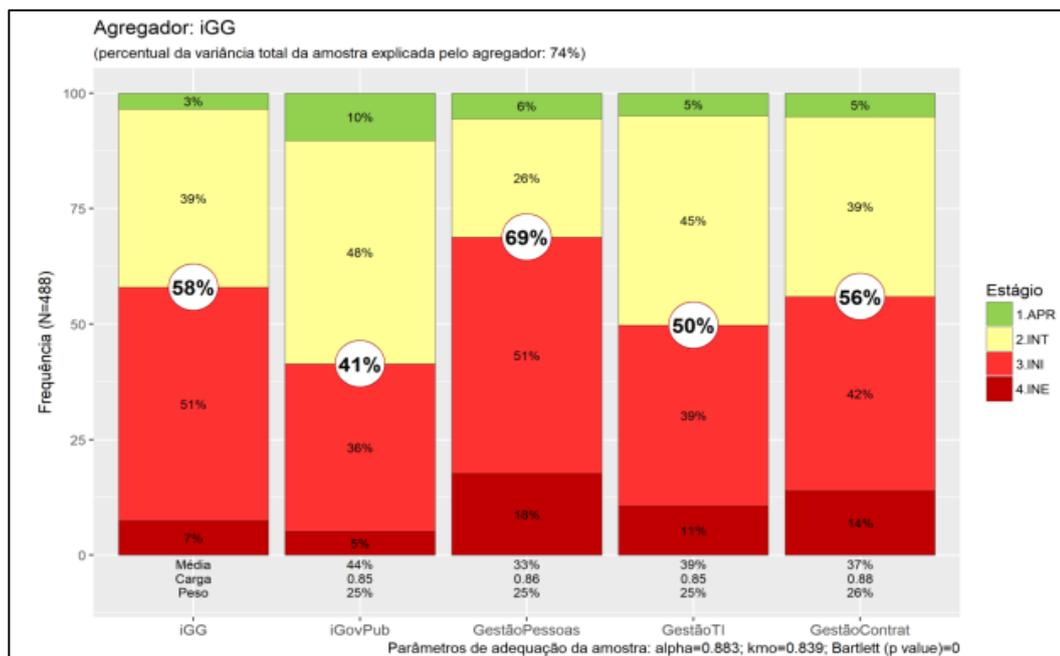


Figura 38: Capacidad en gobernanza y gestión - Perfil Integrado APF
Fuente: TCU (2018)

Resultados de la evaluación de gobernanza del Ejército Brasileño: resumen de los resultados de autoevaluación de la organización en 2017 y 2018

La siguiente tabla presenta el resumen de la autoevaluación de la organización:

Tabla 6

Nivel e índice de gobernanza del Ejército Brasileño

Indicador	Valor 2017	Nível Gov	Valor 2018	Nível de governo
iGG (índice integrado de gobernanza y gestión públicas)	58%	Intermedio	65%	Intermedio
iGovPub (índice de gobernanza pública)	54%	Intermedio	51%	Intermedio
iGovPessoal (índice de gobernanza y gestión de personas)	72%	Avanzado	62%	Intermedio
IGov GestãoTI (índice de capacidad de gestión de TI)	48%	Intermedio	80%	Avanzado
iGovContrat (índice de gestión de gobernanza y contratación)	58%	Intermedio	67%	Intermedio

Fuente: elaboración propia con datos de TCU (2018)

A continuación, se presentan gráficos comparativos más detallados del contexto de análisis.

La Figura 39 es el resultado global de la autoevaluación de la organización. Muestra los valores de **iGG** (índice integrado de gobernanza y gestión pública), **iGovPub** (índice de gobernanza pública), **GestãoPessoas** (índice de capacidad de gestión de personas), **GestãoTI** (índice de capacidad de gestión de TI) y

GestãoContrat (índice de capacidad de gestión de contratos) en comparación con los promedios obtenidos por organizaciones del mismo tipo, segmento y las 488 organizaciones participantes.

El iGG se calculó como un primer componente principal:

iGG (Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública): iGovPub, Gestión e Personas, GestãoTI , GestãoContrat, donde:

- a) **iGovPub** (índice de gobernanza pública)
- b) **GestãoPessoas** (Índice de capacidad de gestión de personas)
- c) **GestãoTI** (índice de capacidad de gestión de TI)
- d) **GestãoContrat** (índice de capacidad de gestión de contratos)

Contexto: Gobernanza pública 2017

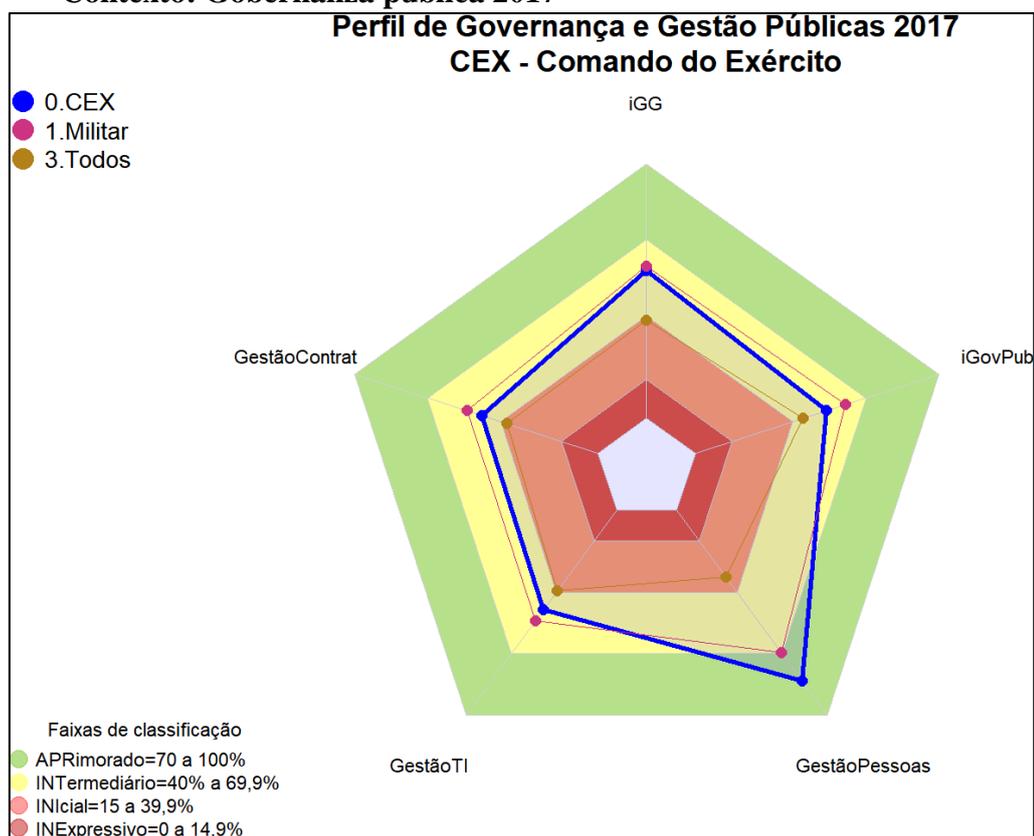


Figura 39: Resultado general de la autoevaluación de la organización contra su contexto

Fuente: TCU, 2017.

Contexto: Gobernanza Pública 2018

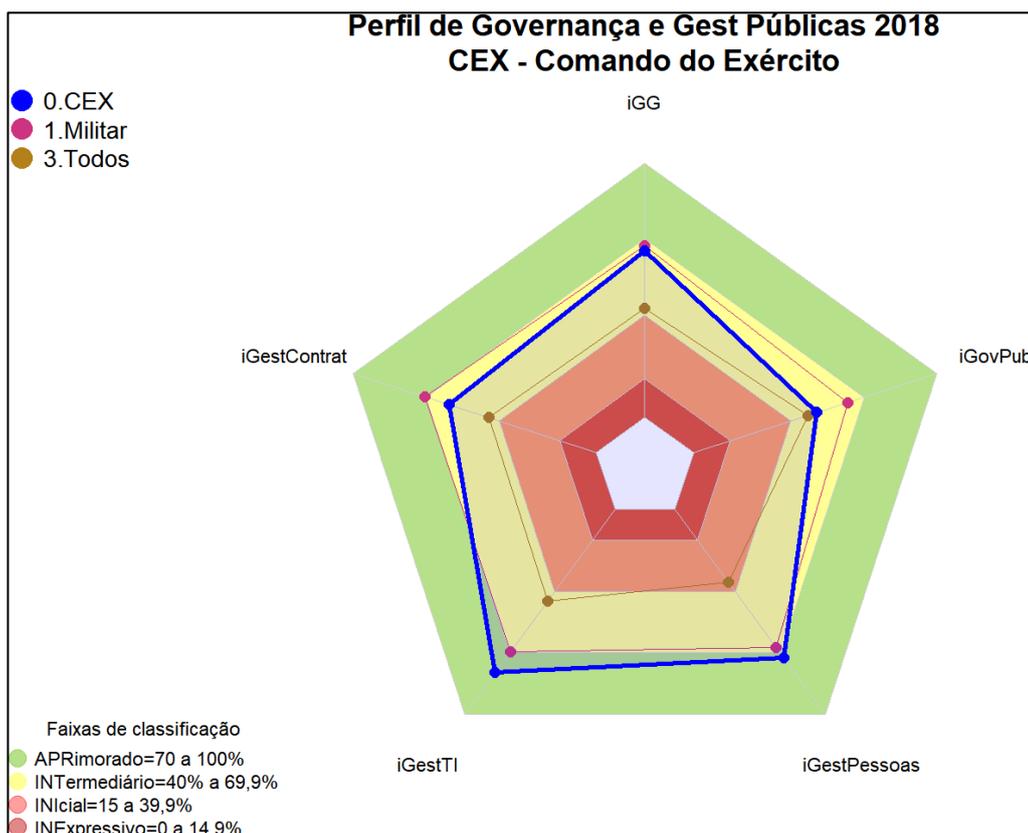


Figura 40: Resultado general de la autoevaluación de la organización contra su contexto

Fuente: TCU, 2018.

Las Figuras 41 y 42 muestran los detalles de la evaluación del índice de gobernanza pública (iGovPub) y para comparar con el IGG: iGovPub (índice de gobernabilidad pública), donde:

- **Lid** (Índice de capacidad de liderazgo) ←•1110, 1120, 1130 donde:
 - **1110** (Establecer el modelo de gobernanza de la organización)
 - **1120** (Gestión del rendimiento de la alta dirección)
 - **1130** (Observar los principios de ética y conducta)
- **Estr** (índice de capacidad en la estrategia) ←•2111, 2112, 2120, 2130, donde:
 - **2110** (Gestionar riesgos de la organización)
 - **2111** (El modelo de gestión de riesgos de la organización está en su lugar)
 - **2112** (se gestionan los riesgos considerados críticos para la organización)
 - **2120** (Establecer la estrategia de la organización)
 - **2130** (Promover la gestión estratégica)
- **Acct** (Índice de capacidad de *accountability*) ←•3110, 3120, donde:
 - **3110** (Promover la transparencia, la rendición de cuentas y la rendición de cuentas)
 - **3120** (Garantizar el desempeño efectivo de la auditoría interna)
- **iGG** (Índice Integrado de Gobernanza y Gestión)

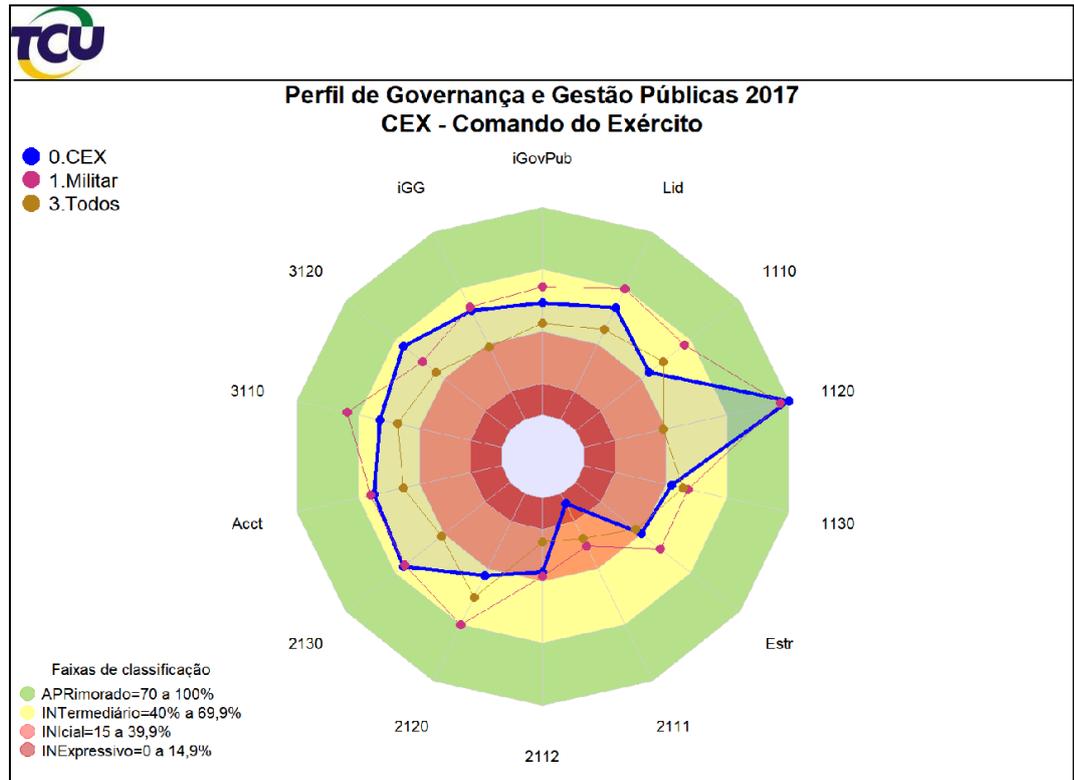


Figura 41: Perfil de governanza y gestión públicas
 Fuente: TCU, 2017.

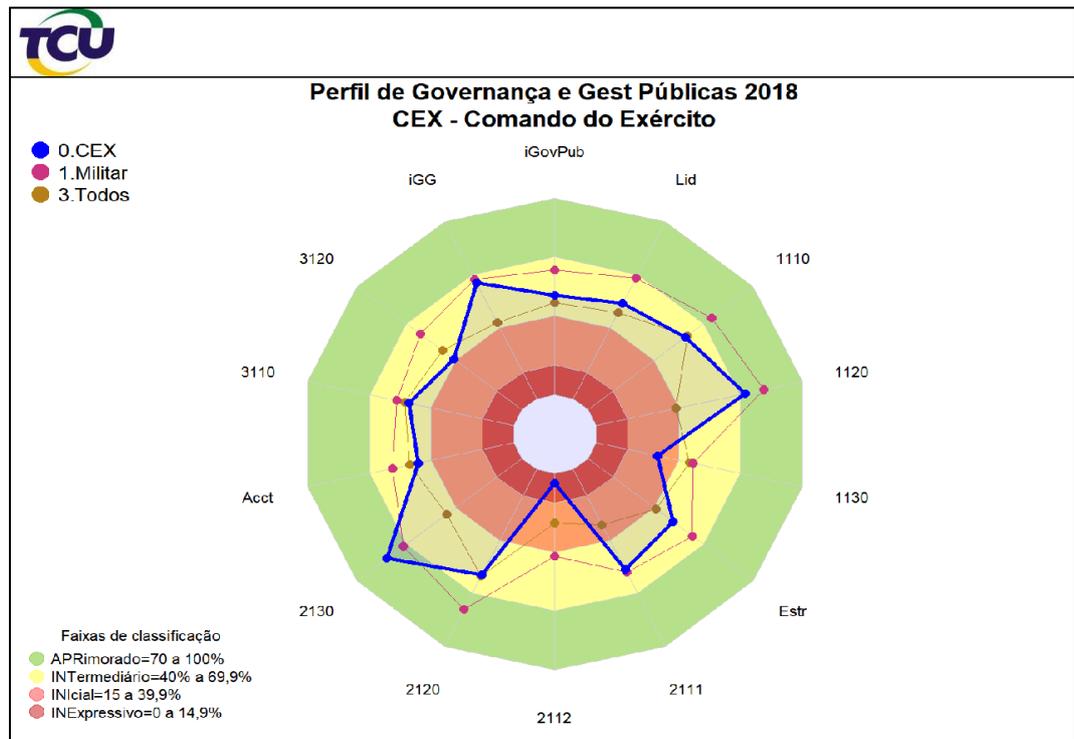


Figura 42: Perfil de governanza y gestión públicas
 Fuente: TCU, 2018.

4.1.4.5 Análisis del resultado de la evaluación de gobernanza en el Ejército Brasileño

El objetivo de esta encuesta fue obtener y sistematizar información sobre el estado de la gobernanza pública a nivel federal. El objetivo principal del trabajo fue identificar los puntos más vulnerables para inducir mejoras en estas áreas; y difundir los temas presentados en el trabajo a las organizaciones públicas participantes, fomentando así un cambio de comportamiento en la administración pública.

Se puede decir que parte del objetivo del trabajo ya se ha logrado, dado que esta encuesta sirvió como una forma de difundir los problemas de gobernanza y gestión a las organizaciones participantes, un esfuerzo que se suma a los diversos diálogos públicos y otros eventos realizados por TCU para inducir el buen gobierno.

Con respecto al objetivo de identificar los puntos más vulnerables, los resultados obtenidos en esta encuesta revelaron, en general, baja capacidad en prácticamente todas las prácticas sugeridas en los modelos de gobernanza, lo que apoyará al TCU en la planificación de sus acciones de control.

Como una forma de ayudar a la organización a mejorar la gobernanza y la gestión, se propondrá que se envíe un informe de realimentación a cada organización para que conozca su diagnóstico y desarrollar planes de acción para mejorar la gobernanza y la gestión.

Del análisis de los resultados logrados por el Ejército brasileño en la evaluación de gobernanza de 2017 y 2018, se puede concluir que:

a) El Ejército tiene un nivel intermedio del índice integrado de la gobernabilidad y la gestión pública, el 58% en 2017 y 65% en 2018, lo que representa una mejora del 7% respecto al año anterior y muy cerca de llegar al nivel mejorado (perfeccionado) de 70%;

b) Al comparar los resultados del EB con las 488 agencias de la APF, está por encima del promedio en todos los índices y en índices mejorados en Gestión de TI (2018) y Gestión de personas (2017); y

c) Los resultados presentados indican que existen oportunidades de mejora en el EB para la aplicación de reglas y herramientas de gobernanza pública dentro de la institución.

4.1.5 Resultados de gestión: análisis del Informe de Gestión del Ejército

El Informe de Gestión del Ejército Brasileño (RG/EB) es el documento a través del cual la institución realiza su responsabilidad anual ante el Tribunal de Cuentas Federal, además de servir como documento de información para la

sociedad sobre el cumplimiento de su misión constitucional. También demuestra la asignación y aplicación de los recursos presupuestarios que se le asignan.

El propósito del RG/EB no es solo demostrar que la administración pública aplicada por el Ejército cumple con los principios constitucionales de la administración pública en Brasil (legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia) sino que aplica efectivamente las herramientas de su sistema de planificación, Plan Estratégico (SIPLEX), para lograr sus objetivos estratégicos y así colaborar efectivamente con la defensa y desarrollo nacional.

La efectividad de la gestión del Ejército se materializa mediante la aprobación de las cuentas anuales por el Tribunal Federal de Cuentas, como se evidencia en la Sentencia N° 543/2019 - TCU - Plenaria (refiriéndose al caso TC-033.765/2018-9 - Contabilidad - Año fiscal 2017).

Sin embargo, el TCU hace una advertencia e indica que el monitoreo de la gestión puede mejorar los indicadores de desempeño de los objetivos estratégicos, así como la ausencia del historial de medición antes del 2016. Cabe señalar que este paso atañe a la fase 7 de SIPLEX, Medición del desempeño organizacional.

Consciente de estas demandas, en el Informe de Gestión de 2018, el EB ya ha presentado todas las correcciones apuntadas por TCU y lo ha presentado en forma de un informe de gestión integrado, que presenta un diagnóstico de gestión más objetivo y más claro.

En el sector público, el objetivo principal del informe integrado es que la alta gerencia demuestre a la sociedad cómo funcionan las estructuras de gobernanza para movilizar recursos y alcanzar los objetivos. Estos objetivos deben representar resultados que satisfagan de manera efectiva y útil las demandas de la sociedad, es decir, creen valor público. Por esta razón, los informes integrados son el modelo más apropiado para informar por resultados.

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) realizó un cambio reciente en el proceso de presentación de informes anuales de las unidades del gobierno federal, con énfasis en la adopción del informe integrado para el informe de gestión de 2018. Este cambio tenía como objetivo aumentar la transparencia, la credibilidad y la utilidad de las cuentas públicas, como lo requiere la Sentencia 3,608/2014 - Plenaria.

El informe integrado es un nuevo modelo de informes corporativos y preparación que requiere que la organización piense de manera integrada y se base en procesos de control y gestión. Este nuevo enfoque para el proceso de presentación de informes fue desarrollado por el *International Integrated Reporting Council* (IIRC) (<http://integratedreporting.org/>), que es una alianza internacional de empresas, reguladores, inversores, organismos reguladores, entidades contables y académicos.

En Brasil, la Comisión Brasileña de Informes Integrados (CBARI) fomenta la adopción de informes integrados de forma voluntaria (www.relatointegradobrasil.com.br). Esta iniciativa es reconocida y alentada por el IIRC.

El Marco Internacional de Informes Integrados utiliza un enfoque basado en principios y abarca ocho elementos de contenido: gobernanza, modelo de negocio, riesgos y oportunidades, estrategia y asignación de recursos, desempeño, perspectivas, visión organizacional y entorno externo, y bases para la presentación.

La primera versión del marco se lanzó en 2013 y cuenta con la membresía voluntaria de más de 1600 organizaciones públicas y privadas en todo el mundo. En Brasil, hay más de 120 organizaciones, incluido el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Petrobras y el Grupo Hospitalar Conceição (GHC).

El informe integrado es el documento que resulta del proceso de informe integrado. Sus características claves son el énfasis en la integración de la información, la concisión, el enfoque en la estrategia y el desempeño de la organización, y una demostración de cómo la gobernanza y la asignación de recursos contribuyeron a lograr resultados.

La información integrada es el proceso. El informe integrado es el producto. El informe se llama la punta del iceberg porque la unidad de rendición de cuentas necesita organizarse para poder redactarlo. Este trabajo de mejora de la gestión es la gran ganancia para las unidades de informes.

Los informes integrados se oponen al modelo anterior, que se centró en la adquisición de insumos, la descripción de los recursos, de manera extremadamente detallada. La idea es que el informe sea conciso, gráfico y centrado en generar valor

público (resultado). El destinatario principal del informe es la empresa y no los organismos de control. Si la TCU necesita información más detallada que no está disponible en las bases de datos públicas o en el informe, tiene el poder de solicitarla.

Otra característica es que el informe debe demostrar el logro de resultados a corto, mediano y largo plazo, lo que le da una visión prospectiva en lugar de solo retrospectiva como en el modelo anterior.

La Ley de las Empresas Estatales (Ley 13.303/2016) ya requería que las compañías públicas y las compañías de capital mixto prepararan un informe integrado. A partir del 2018, el informe integrado de las empresas estatales puede enviarse para rendir cuentas al TCU, si tiene el contenido requerido por la Decisión Normativa (DN) TCU 170, del 19 de septiembre de 2018, que regula la preparación de informes. Esto ahorrará recursos a las empresas estatales.

Además, DN TCU 170/2018 requirió la preparación y presentación de un informe integrado por todos los organismos y entidades de gestión directa e indirecta. Esta medida obligatoria es muy importante para mejorar la presentación anual de informes de las unidades de la administración pública federal a la sociedad y para fortalecer la responsabilidad pública.

Para tener una idea, 1115 unidades presentarán un informe de gestión en 2018 y todas deberían adoptar el modelo de informes integrados, incluido el Ejército de Brasil, colocando así a Brasil a la vanguardia de los países que adoptan este modelo.

4.2 Soporte de las categorías

De acuerdo con Izcara (2014), una vez que son acotadas las líneas temáticas nucleares se realiza la categorización de la información. La categorización debe ser un proceso inductivo de clasificación conceptual de unidades bajo un mismo criterio. La simplificación de la información supone un importante progreso en el proceso de análisis del material cualitativo. Al quedar sustancialmente reducida la información y al aparecer agrupada temáticamente, el análisis se simplifica.

Según Pizarro (2000), las categorías se refieren a situaciones, contextos, acontecimientos, comportamientos, opiniones, perspectivas sobre un problema. Cada categoría incluye un significado o un tipo de significados y ello permite

agrupar y clasificar conceptualmente unidades (fragmentos de texto u observaciones) que hacen referencia a un mismo tema o concepto.

Abajo, presentamos los resultados del análisis con los elementos con sentido de las entrevistas y del análisis documental.

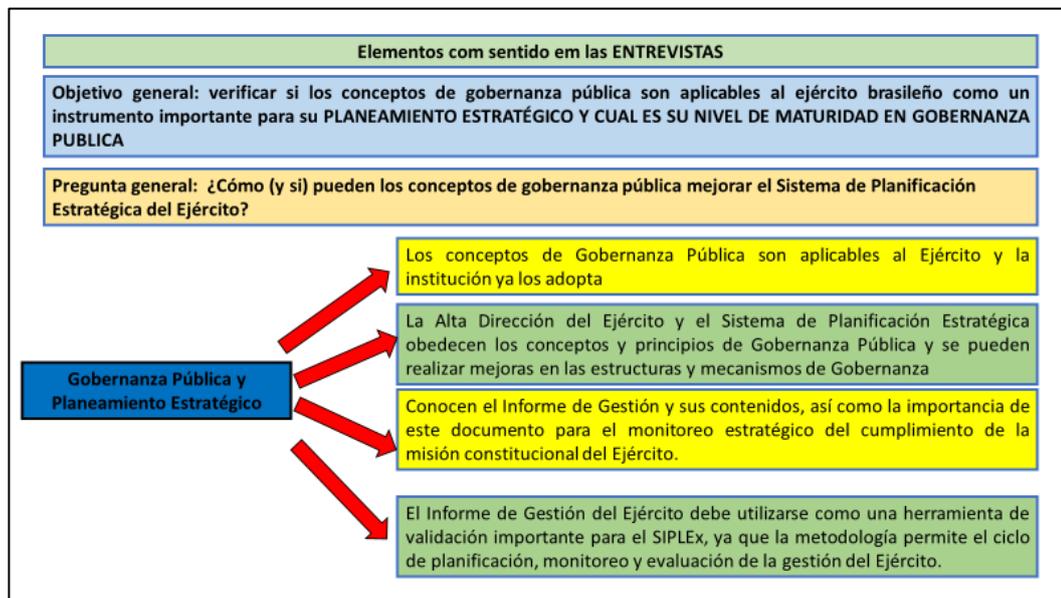


Figura 43: Elementos con sentido en las entrevistas

Fuente: autor (2019)

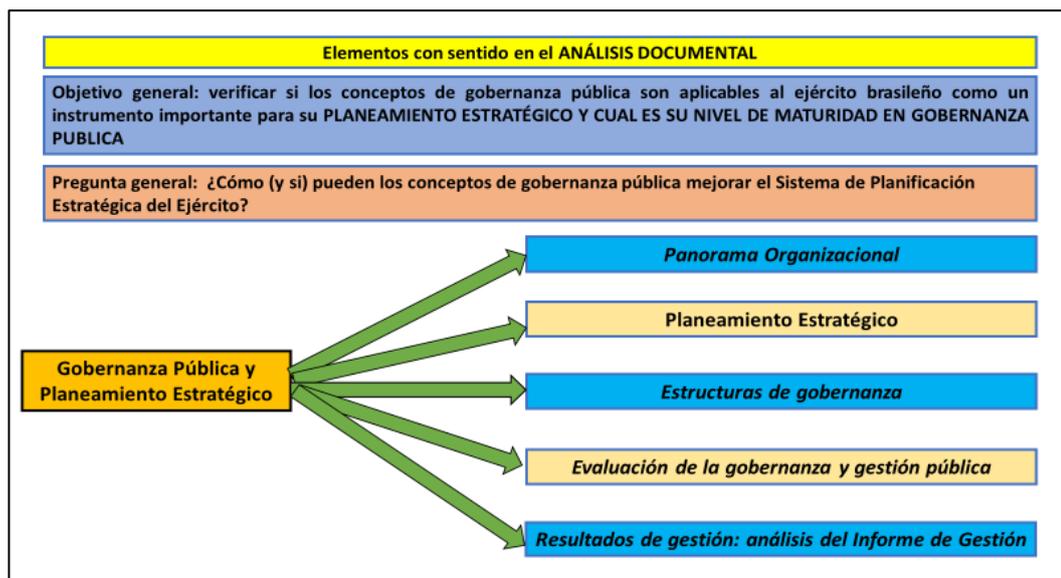


Figura 44: Elementos con sentido en el análisis documental

Fuente: autor (2019)

Después, en esta pesquisa, las categorías seleccionadas fueron definidas a partir de la triangulación de datos, pero no hubo cualquier restricción a posibles inserciones en función de la experiencia de las personas entrevistadas. Asimismo,

estas categorías expresaron mejor lo que fue construido con los instrumentos de recogida de datos, permitiendo profundizar el tema investigado.

La siguiente figura presenta una vista gráfica de lo que se explicó, con las categorías y subcategorías presentadas, después del análisis y síntesis de datos y entrevistas.

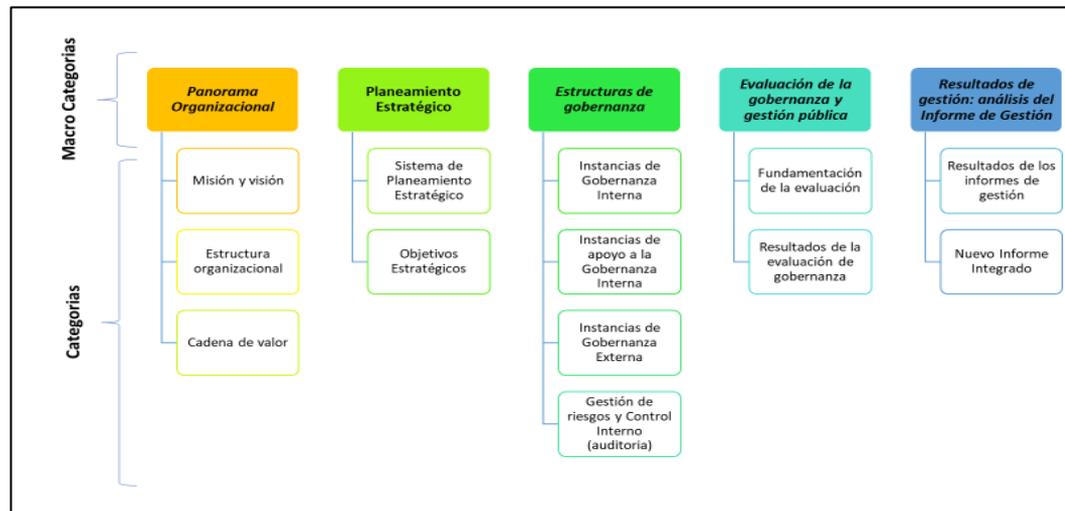


Figura 45: Macrocategorías y categorías

Fuente: autor, 2019.

A continuación, analizaremos brevemente cada una de las macrocategorías identificadas en la figura anterior.

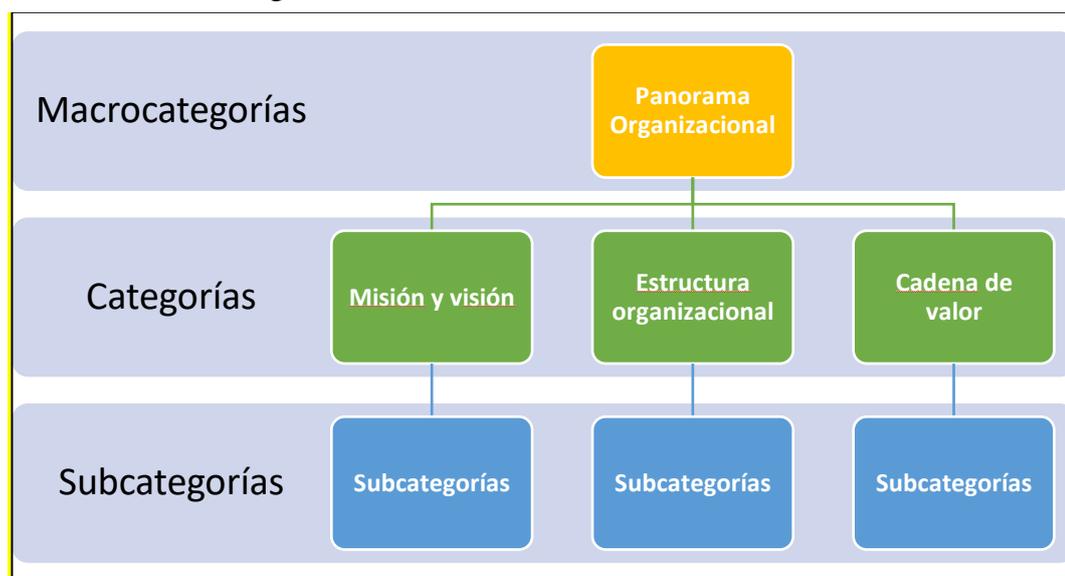


Figura 46: La macrocategoría Panorama Organizacional y sus subcategorías

Fuente: autor, 2019.

Dentro del Panorama Organizacional del Ejército, es posible identificar su visión y misión en perfecta alineación con la Constitución Federal de 1988. Su estructura organizativa, a pesar de estar organizada en una estructura jerárquica y

vertical, tiene varios mecanismos de gobierno que le dan nuevas formas de gestión en el modelo de juntas de gobierno del sector público, incorporados en los siguientes consejos y estructuras: Alto Mando del Ejército, Consejo Superior de Racionalización y Transformación, Consejo Superior de Economía y Finanzas y Consejo Superior de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, todos compuestos de 16 Generales del Ejército de 4 estrellas. La cadena de valor del Ejército se materializa y describe los macroprocesos de gestión finalistas, gerenciales e internos alineados dentro de SIPLEX para lograr los objetivos estratégicos.

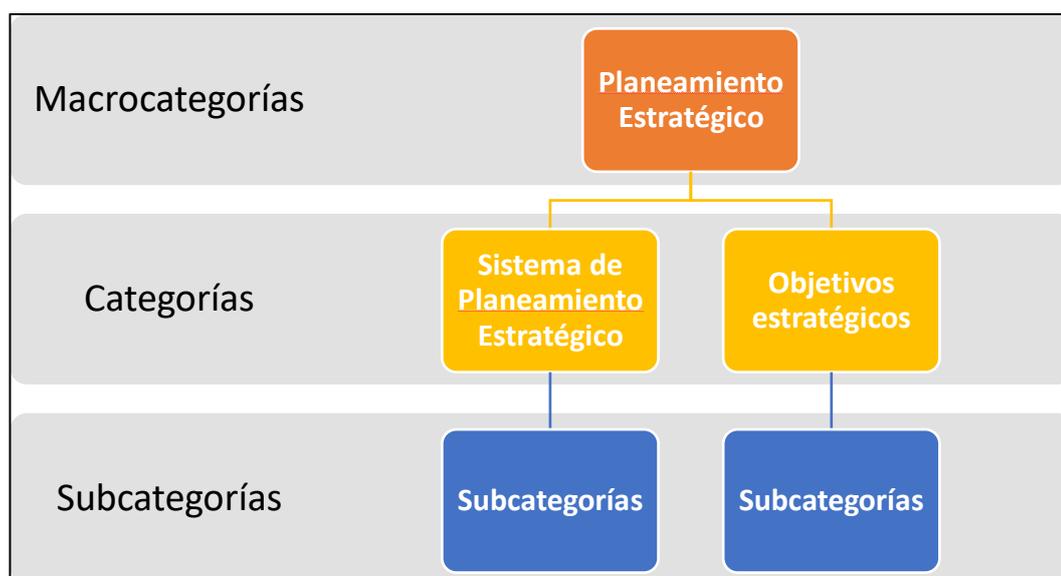


Figura 47: La macrocategoría Planeamiento Estratégico y sus categorías
Fuente: autor, 2019.

El Sistema de Planificación Estratégica del Ejército es una metodología dinámica y completa, organizada y realizada en 7 fases: definición de misión (fase 1), análisis estratégico (fase 2), determinación y construcción de objetivos estratégicos (fase 3), definición estratégica (concepción estratégica, fase 4), elaboración de los planes (planificación estratégica del Ejército para un ciclo de 4 años, fase 5), presupuesto y contratación (fase 6), y medición del desempeño organizacional (fase 7), donde se miden los resultados, la gestión de riesgos y la realimentación del ciclo se llevan a cabo para perfeccionar el sistema.

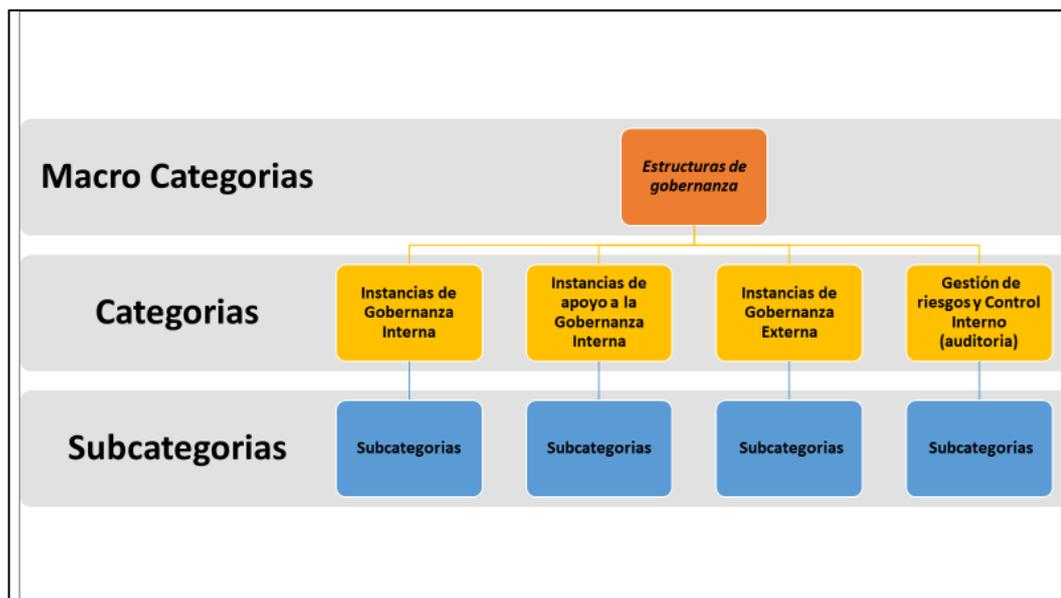


Figura 48: La macrocategoría Estructuras de Gobernanza y categorías

Fuente: autor, 2019.

La gobernanza del sector público, tal como la define el TCU, consiste en un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y monitorear la gestión con el fin de llevar a cabo políticas públicas y proporcionar servicios de interés de la sociedad.

El Ejército Brasileño, organizado en base a la jerarquía y la disciplina, y bajo la autoridad suprema del presidente de la República, tiene en su estructura organizativa varias instancias internas destinadas a mejorar la gobernanza, además de estar sujeta a instancias externas de gobernanza.

Los órganos de gobernanza interna están incorporados en la estructura de la Alta Administración del Ejército, la Dirección General (Estado Mayor del Ejército) y los Órganos Asesores Superiores, a saber, el Alto Mando del Ejército y los Consejos Superiores de Racionalización y Transformación (CONSURT), Economía y Finanzas (CONSEF) y Tecnología de la Información (CONTIEx).

Los órganos internos de apoyo a la gobernanza están organizados y estructurados a través del Comité de Gobierno, Riesgo y Control del Ejército (CGRiCEEx), el Centro de Control Interno del Ejército (CCIEEx) y el Centro de Medios del Ejército (CComSEEx).

Las principales instancias externas de gobernanza, responsables de la regulación, supervisión y control, a las que está sujeta la gobernanza del EB son: Poder Ejecutivo; Servicio de Fiscalía Militar; Tribunal de Cuentas de la Unión

(TCU); Contralor General de la Unión (CGU); y el Consejo Superior de Gobernanza del Ministerio de Defensa (CSG-MD).

El Ejército tiene una estructura organizativa que facilita su gobernanza y se basa en los pilares básicos de la jerarquía y la disciplina.



Figura 49: La macrocategoría Evaluación de la gobernanza y la gestión pública y sus categorías

Fuente: autor, 2019.

La evaluación de la gobernanza y la gestión pública está estructurada o subcategorizada en su fundamento y en los resultados de la evaluación. La justificación describe todos los mecanismos, principios y metodologías que el TCU aplicó para esta evaluación en 2017 y 2018, y describe los universos de las 488 organizaciones públicas evaluadas. Los siguientes son los resultados generales y específicos del Ejército en los índices de gobernanza evaluados por el TCU, con especial énfasis en el Índice de Gobernanza y Gestión (iGG), que es el resultado de la consolidación de todos los índices de evaluación y mediciones en los que el Ejército mostró una mejora del 7% de 2017 a 2018 (del 58% al 65%) estando en el nivel intermedio de gobernanza, pero muy cerca de alcanzar el nivel avanzado del 70%.

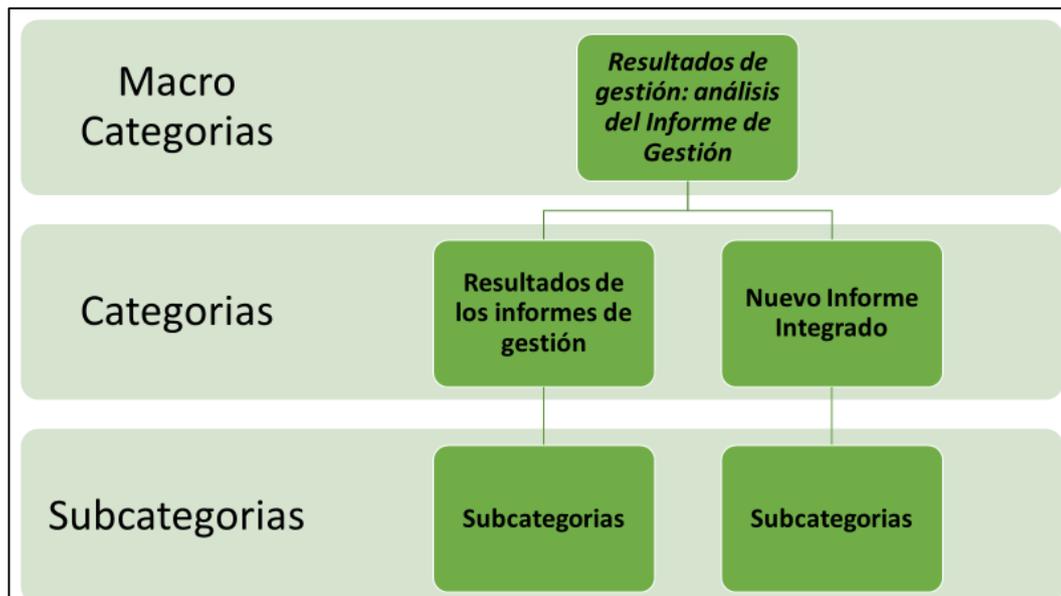


Figura 50: La macrocategoría Evaluación de la gobernanza y la gestión pública y sus categorías
Fuente: autor, 2019.

Finalmente, el análisis de los Informes de Gestión 2017 y 2018 apunta a las subcategorías de los resultados y al nuevo modelo de informes integrados. Los resultados del análisis de los informes de gestión son positivos porque las TCU de 2015, 2016 y 2017 ya han sido juzgadas y aprobadas, y el Tribunal está analizando el 2018. Además, la evolución de la estructura y la calidad de la información de 2015 a 2018 demuestran la efectividad del trabajo del Ejército en su gestión y gobernanza pública. El nuevo modelo de informes integrados presentado en el Informe 2018 es muy significativo porque incorpora mecanismos importantes y una demostración de esta nueva metodología que está integrada con los principios de gobernanza pública y con una calidad mucho más alta para ser incorporada como SIPLEX.

4.3 Análisis de datos cualitativos

Izcara (2014), en el análisis de contenido de los datos cualitativos “La investigación cualitativa busca la heterogeneidad de la información. La meta es escudriñar el conjunto de campos de hablas que sature las diferencias de la producción discursiva de los hablantes”.

Vargas Beal (2011) explica que es una especie de esquema, mapa, diagrama, construido a partir de los datos analizados y que en su conjunto permite dar cuenta

de las partes, de sus relaciones entre sí y de ellas con el todo. Se busca que la realidad tenga sentido precisamente en los mismos términos que se preguntaba sobre ella. Solo así es posible contestar la pregunta de la investigación.

El párrafo anterior muestra el camino tomado en este estudio para responder la pregunta de investigación general: ¿Cuál es el nivel de evaluación de gobierno y gestión pública del Ejército y su integración con su sistema de planificación estratégica? Una vez que se estableció la pregunta y el objetivo general de la investigación, se desarrolló la investigación y el análisis necesarios para lograr los objetivos de este trabajo.

Para evaluar el nivel de gobernanza y gestión pública del Ejército en su nivel estratégico y determinar su nivel de integración con el sistema de planificación estratégico, se realizó una extensa investigación documental en todas las categorías descritas anteriormente. De esta manera se generó una profundización de los conocimientos de dichos temas, que se sedimentaron en forma de preguntas, objetivos específicos y también como categorías en la pesquisa. En el diagrama siguiente se ilustran los pasos recorridos en este estudio.



Figura 51: Diagrama de análisis de datos cualitativos

Fuente: autor, 2019.

4.4 Triangulación de datos específica por cada técnica

Según Vargas Beal (2011), la triangulación puede ser entendida como “la información obtenida por una fuente que pueda ser cruzada con otra información proveniente de una fuente distinta para aumentar así la certidumbre interpretativa de los datos recabados”.

Vasilachis de Gialdino (2006) afirma que la triangulación es una estrategia seguida por el investigador para aumentar la confianza en la calidad de los datos que utiliza y que esta necesidad surge de reconocer las limitaciones que implica una sola fuente de datos, mirada o método, para comprender un tema social.

En otras palabras, según Cárdenas et. al (2018), la triangulación en la investigación cualitativa está relacionada con la observación de un punto de análisis particular desde al menos dos puntos de vista distintos: dos técnicas de recolección de datos, por ejemplo. Al principio, la triangulación se conceptualizó como una estrategia para la validación de los resultados obtenidos con métodos individuales. Sin embargo, el enfoque se ha desplazado cada vez más hacia el enriquecimiento y el complemento del conocimiento y la superación de los potenciales epistemológicos del método individual.

Tabla 7

Sistematización de las concepciones de triangulación

Autores	Conceptos
Denzin (1978) Denzin e Lincoln (2005)	Combinación de diferentes metodologías para analizar el mismo fenómeno, a fin de consolidar la construcción de teorías sociales.
Patton (2002)	Combinación de diferentes fuentes y métodos de recolección de datos.
Davidson (2005)	Combinación de diferentes fuentes y métodos de recopilación de datos, donde el análisis de estos datos se realiza en conjunto, sin considerar los datos individuales.
Flick (2009a; 2009b; 2013)	Combinación de diferentes métodos, grupos de estudio, entornos, períodos de tiempo y perspectivas teóricas para tratar un fenómeno. Estudio de un tema y un problema de investigación desde dos perspectivas privilegiadas, tomando diferentes puntos de vista sobre la pregunta de investigación y combinando diferentes tipos de datos bajo el mismo enfoque teórico para producir más conocimiento del que sería posible sobre la base de un solo perspectiva
Stake (2005; 2011)	Método que utiliza datos adicionales para validar o ampliar las interpretaciones realizadas por el investigador, adoptando diferentes percepciones para aclarar el significado a través de la repetición de observaciones o interpretaciones.

Fuente: Zapellini y Feuerschütte (2015, p. 246) *citado por* Cárdenas et. al (2018)

Con base en esta sistematización, el concepto básico de triangulación presentado por Zapellini y Feuerschütte (2015, p. 246-247) *citado por* Cárdenas et. al (2018) es:

[...] Este procedimiento combina diferentes métodos de recopilación y análisis de datos, diferentes poblaciones/sujetos (o muestras/objetos), diferentes perspectivas teóricas y diferentes momentos en el tiempo, con el propósito de consolidar sus conclusiones sobre el fenómeno bajo investigación.

Así, considerando las técnicas utilizadas en la presente investigación, que son: observación, entrevistas y análisis documental, hubo la triangulación de los datos seleccionados como observables, a saber:



Figura 52: Visualización de triangulación de datos específica por técnica
Fuente: autor (2019)

Del análisis de triangulación, que reunió la información más importante y sustancial, fue posible consolidar las siguientes conclusiones del objeto de análisis:

- El marco legal sobre la gobernanza pública en Brasil, según el Tribunal de Cuentas de Brasil (2014) se basa en una serie de leyes y reglamentos que comenzaron a desarrollarse desde la Constitución Federal de 1988 y varios marcos legales posteriores, que culminaron en el Decreto Presidencial N° 9.203, del 22 de noviembre de 2017, que se ocupa de la política de gobernanza de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional. Este Decreto establece que la gobernanza pública es el conjunto de mecanismos

de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y monitorear la gestión, con el fin de llevar a cabo políticas públicas y proporcionar servicios de interés para la sociedad.

- El TCU (2014) entiende la gobernanza pública, desde la perspectiva de la sociedad y el Estado, como el aspecto político de la gobernanza pública, centrada en el desarrollo nacional, las relaciones económico-sociales, las estructuras que garantizan la gobernanza (capacidad de un sistema político de producir políticas públicas que resuelvan los problemas de la sociedad, de un Estado y el cumplimiento de las demandas de la sociedad).

- Desde esta perspectiva, la gobernanza puede entenderse como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo. Por lo tanto, abarca "las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país".

- En este contexto, la gobernanza tiene como objeto de análisis: (a) las estructuras democráticas; (b) los procesos por los cuales los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; (c) la organización del Estado y la división del poder y la autoridad entre las instituciones; (d) el comportamiento ético de los gobernantes [representantes elegidos]; (e) los instrumentos de control institucional (por ejemplo, sistema de peso y equilibrio, control social, órganos de gobierno); y (f) el respeto de los ciudadanos por las instituciones que gobiernan la economía y el Estado. Todo esto está dirigido a la "prevalencia del bien común sobre los intereses de los individuos o grupos" y el "logro de los objetivos colectivos de una sociedad".

- Del análisis de la misión constitucional del Ejército brasileño, que es la "defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y el orden", así como de su estructura organizativa (p. XX) y sus estructuras de gobernanza (p. XX a AA) se verifica que la institución cumple perfectamente con los preceptos legales y normativos, además de seguir todos los principios de gobernanza pública, incluso si se requieren mejoras. A partir de su misión, estructura organizativa y estructuras de gobierno, se puede concluir que el Ejército sigue los principios de gobierno establecidos por la política de gobierno de la

administración pública federal, así como la Referencia de Gobierno Básico de TCU (2014), a saber: legitimidad, equidad, responsabilidad, eficiencia, probidad, transparencia y responsabilidad⁸.

- El Sistema de Planificación Estratégica del Ejército (SIPLEx) es el instrumento que a través de su metodología el Ejército lleva a cabo su planificación estratégica de siete fases (p. XX) para planificar, ejecutar, evaluar y mejorar constantemente para cumplir mejor su misión constitucional haciendo el uso más eficiente y efectivo de los recursos públicos que recibe para llevar a cabo todas sus actividades. SIPLEx también le permite al Ejército llevar a cabo un ciclo continuo de dirección, monitoreo y evaluación de sus actividades, proyectos y estructuras organizativas.

- El Informe de Gestión del Ejército (RG) es el documento a través del cual el Comando del Ejército realiza su rendición de cuentas anual a TCU mientras es su instrumento de rendición de cuentas a la sociedad. La estructura y el contenido del RG ha evolucionado cada año y actualmente cuenta con el marco de informe integrado, que es un formato que demuestra de manera clara y precisa el uso correcto de los recursos públicos y está en línea con los principios de gobernanza pública, sirviendo así como una herramienta de monitoreo importante para la gestión estratégica y la gestión pública del Ejército; y

- Finalmente, a partir de la triangulación, se puede ver que a partir de los informes del Levantamiento Anual TCU 2017 y 2018 sobre el índice de gobernanza de las agencias públicas sumados al análisis de las entrevistas, el Ejército es una institución que tiene un nivel intermedio de índice integrado de gobernanza y gestión pública (65%), ya muy cerca del nivel mejorado (70%), que ya tiene en ese nivel las relaciones de gobernanza y gestión de personas (72% en 2017) y gobernanza y gestión de TI (80% en 2018). Los datos confirman el análisis de las entrevistas que señalan que el Ejército es

⁸ Las normas de auditoría de INTOSAI (TCU, 2014) conceptualizan la responsabilidad como la obligación de las personas o entidades a las que se confían recursos, incluidas las empresas y organizaciones públicas, de asumir sus responsabilidades fiscales, gerenciales y programáticas conferidas a ellos e informar a quienes delegaron estas responsabilidades. Se espera que los agentes de gobierno denuncien sus acciones de forma voluntaria, asumiendo totalmente las consecuencias de sus actos y omisiones.

una institución que ya adoptó y adopta niveles avanzados de gobernanza pública.

La tabla y figuras siguientes resumen las ideas desarrolladas anteriormente.

Tabla 8

Triangulación de datos específica por cada técnica

Vértices Niveles/Observables	Entrevistas	Observación activa	Análisis documental
- El marco legal de la gobernanza pública en Brasil;	El Ejército ya cumple los principios.	El Ejército adopta estándares, refina la gobernanza	El Ejército adopta estándares, refina la gobernanza
- La misión del Ejército Brasileño; - La estructura organizacional del Ejército Brasileño;	La estructura organizacional cumple bien con los estándares.	La estructura organizativa cumple bien los estándares.	La estructura organizativa cumple muy bien los estándares
- El sistema de planificación estratégica del Ejército Brasileño;	La gobernanza pública puede integrarse con SIPLEx	SIPLEx ya cumple con muchos de los mecanismos de Gob. Pub.	SIPLEx ya cumple con muchos de los mecanismos de Gob. Pub.
- El informe de gestión estratégica del Ejército Brasileño; y	Se puede integrar con SIPLEx Instrumento de monitoreo importante	No integrado con SIPLEx	Debe integrarse con SIPLEx
-El informe anual del TCU sobre el Índice General de Gobernanza	Instrumento de monitoreo importante	Instrumento de monitoreo importante	Indica el grado de adhesión y madurez del EB a la gobernanza pública

Las observables/niveles en la triangulación por las técnicas utilizadas. Fuente: Autor (2019)

4.5 Triangulación de datos integral

Para Bisquerra (2009), la triangulación es la forma de contrastar información de varias fuentes y se basa en la lógica dual de enriquecimiento durante la recopilación de datos (de diferentes fuentes de información y para diferentes técnicas) y el control de calidad en la interpretación de datos, permitiendo múltiples lecturas que pueden ser corroboradas entre diferentes observadores y contrastar empíricamente con otro conjunto similar de datos.

Se ha descrito anteriormente lo que este estudio buscó para la validación de datos. Los observables (1) el marco legal para la gobernanza pública en Brasil, (2) la misión del Ejército Brasileño, (3) la estructura organizativa del Ejército Brasileño, (4) el sistema de planificación estratégica del Ejército Brasileño, (5) el informe de gestión estratégica del Ejército Brasileño, y (6) informe anual de TCU

sobre el índice general de gobernanza del organismo/entidad, se sometió a triangulación entre los métodos utilizados, las teorías de apoyo y las técnicas utilizadas.

La triangulación fue extremadamente importante, provocando y permitiendo una revisión intensa de los datos, en la que había abundante evidencia e información sobre gobernanza, gestión pública y planificación estratégica en el Ejército de Brasil, así como una revisión extensa e intensa de las teorías consultadas, que encontraron en las técnicas elegidas (observación, entrevistas y análisis de documentos), el apoyo necesario hasta alcanzar el proceso de saturación.

A continuación, la figura ilustrativa de triangulación mencionada anteriormente muestra los aspectos observables en el centro del triángulo, que tiene en sus vértices, métodos, teorías y técnicas empleadas.

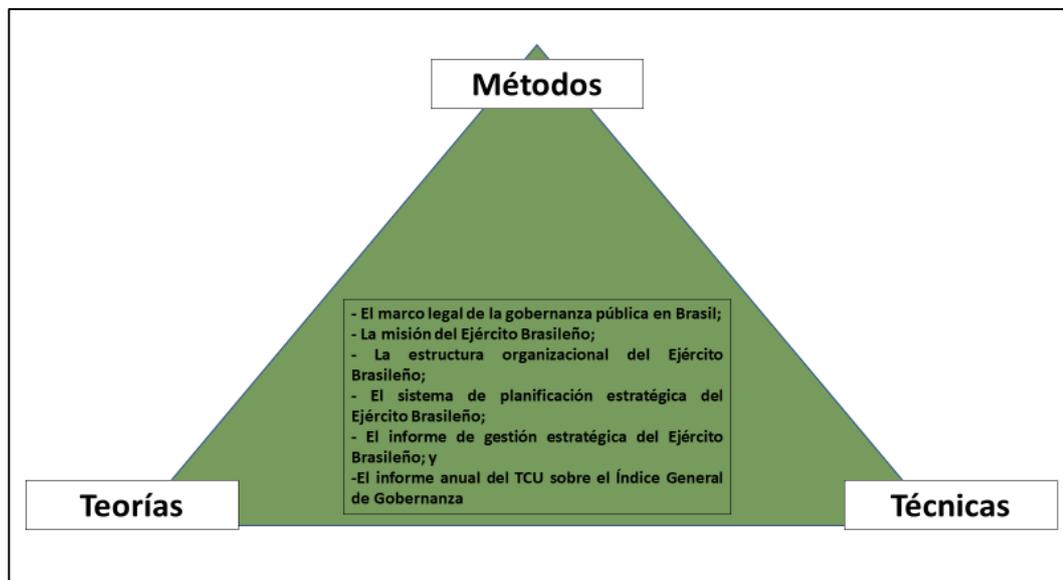


Figura 53: Visualización de triangulación de datos integral

Fuente: autor

El método hermenéutico, dado que la naturaleza interpretativa, es decir, la hermenéutica, buscaba estudiar la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza pública y observar la gestión y la gobernanza pública del Ejército de Brasil bajo un enfoque estratégico que permitía recopilar y analizar datos e información muy consistente en toda la documentación, estándares y leyes revisadas bajo cada uno de los observables.

Las teorías investigadas reforzaron la información que se encuentra en la extensa documentación, incluidas las normas y leyes investigadas, señalando la necesidad de adoptar los principios, directrices y mecanismos de gobernanza en el

sector público, además de la planificación estratégica al más alto nivel de la institución.

La recopilación de datos y las técnicas de análisis (entrevistas, observación activa y análisis de documentos) fueron clave para enriquecer el estudio con todos los detalles recopilados.

En resumen, las técnicas de recopilación de datos encontraron un mundo grande y fértil para todo lo que era posible en las teorías, complementado con las entrevistas, respaldadas por el método hermenéutico. Así, la triangulación completa de los datos permitió contrastar y confirmar los niveles de gobernanza y gestión pública del Ejército Brasileño a nivel estratégico.

Como la triangulación requiere una revisión exhaustiva, todo el material analizado ha servido para validar el estudio. La Tabla 9 resume la triangulación de datos en su totalidad.

Tabla 9
Triangulación de datos integral

Vértices Niveles/Observables	Métodos	Teorías	Técnicas
- El marco legal de la gobernanza pública en Brasil;	Adecuado para Hermenéutico	Teorías de apoyo suficientes	Riqueza de datos generando más pesquisas
- La misión del Ejército Brasileño;	Adecuado para Hermenéutico	Teorías de apoyo suficientes	Riqueza de datos
- La estructura organizacional del Ejército Brasileño;	Adecuado para Hermenéutico	Teorías de apoyo suficientes	Riqueza de datos
- El sistema de planificación estratégica del Ejército Brasileño;	Adecuado para Hermenéutico	Teorías de apoyo suficientes	Riqueza de datos
- El informe de gestión estratégica del Ejército Brasileño; y	Adecuado para Hermenéutico	Teorías de apoyo suficientes	Riqueza de datos y realimentación
-El informe anual del TCU sobre el Índice General de Gobernanza	Adecuado para Hermenéutico	Teorías de apoyo suficientes	Riqueza de datos y realimentación

Las observables/niveles en la triangulación por métodos, teorías y técnicas utilizadas.

Fuente: Autor (2019)

4.6 Desarrollo de la discusión

En el planteamiento del problema de este estudio, se explicó por qué la gobernanza pública es mucho más que un conjunto de normas y leyes, sino un conjunto de principios y mecanismos destinados a la efectividad de la gestión de los recursos públicos para promover el desarrollo integral y equitativo de todos los

países, organizaciones e individuos, según el Banco Mundial y el Tribunal de Cuentas de Brasil. Todo esto se aplica desde los niveles más altos de instituciones y organizaciones, y se integra en su planificación estratégica.

En este sentido, el Informe de Gestión, en el formato del modelo de Informe Integrado, es una gran herramienta para dirigir, monitorear y evaluar la calidad de la planificación estratégica, la gobernanza y la gestión pública de las organizaciones.

El documento "Gobernanza pública: marco básico de gobernanza aplicable a los órganos y entidades de la administración pública y acciones que inducen a la mejora" del Tribunal de Cuentas de Brasil⁹, como ya se mencionó, es el resultado de una amplia investigación teórica y empírica a nivel mundial y nacional (brasileño), que dio como resultado un documento amplio que es mucho más que un simple conjunto de reglas sobre la implementación de la gobernanza pública. De hecho, es un marco teórico-práctico muy completo de cómo las organizaciones del sector público en Brasil pueden y deben implementar la gobernanza pública.

Del análisis del Sistema de Planificación Estratégica del Ejército, se puede ver que está alineado con los principios y mecanismos del marco básico de TCU sobre gobernanza pública. Como toda metodología, permite el refinamiento para incorporar una mayor efectividad y claridad al demostrar el cumplimiento de la misión constitucional del Ejército, así como al dirigir, monitorear y evaluar sus objetivos estratégicos.

Esta mejora en la metodología SIPLEx permitirá una amplia integración con el informe de gestión del Ejército y con la mejora de los mecanismos y principios de gobernanza del sector público aplicados a la gestión del Ejército.

Como ya se ha analizado y demostrado, el Informe de Gestión del Ejército ha evolucionado cada año y para el 2018 ha adoptado el modelo de informe integrado que permite un gran salto de calidad en su gobernanza y gestión pública.

Esto se debe a que, como se describió anteriormente, el modelo integrado de presentación de informes es un instrumento moderno que se adapta plenamente a la

⁹ Brasil, Tribunal Federal de Cuentas, Gobierno Público: marco básico de gobierno aplicable a los organismos y entidades de la administración pública y acciones que inducen mejoras/ Tribunal Federal de Cuentas - Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobierno y Gestión, 2014.

responsabilidad anual ante la TCU y la sociedad de la efectividad de la gestión pública por parte del Ejército para cumplir su misión constitucional.

Cuando se analizó el documento de la TCU "Evaluación de la gobernanza y gestión pública", se puede verificar que 488 organizaciones del sector público brasileño fueron evaluadas en 2016 y 2017, en base a un proceso de autoevaluación de organizaciones en un sistema con evidencia de buen gobierno y prácticas de gestión adoptadas.

Los resultados presentados por el Ejército muestran su evolución y mejora de 2017 a 2018, lo que indica que a pesar de estar en el nivel intermedio del Índice de Gobernanza General (el 65% de las prácticas de buen gobierno y gestión demostradas) está cerca de alcanzar el nivel mejorado (70%), que es un testimonio de la calidad de la gestión pública estratégica del Ejército, y demuestra que existen oportunidades para las mejoras necesarias.

Por lo tanto, se puede concluir de los resultados de las triangulaciones hechas que la metodología del Sistema de Planificación Estratégica del Ejército tiene una estructura adecuada y efectiva para los mecanismos de gestión estratégica, pudiendo recibir las mejoras de los principios y mecanismos de gobernanza en el sector público, así como integrar el informe de gestión en su ciclo de planificación como un instrumento importante para monitorear y evaluar la planificación estratégica del Ejército en el cumplimiento de su misión constitucional.

CAPÍTULO V

DIÁLOGO TEÓRICO-EMPÍRICO

Santos y Rover (2019) afirman que mientras que algunos académicos y profesionales siguen los ideales neoliberales y abogan por la aplicación de los principios de las organizaciones privadas a la gestión pública con sus movimientos de gestión, otros creen en la concepción de la administración pública como un instrumento de un proyecto democratizador. Por lo tanto, simultáneamente con el surgimiento de una nueva gestión pública (*new public management* - NPM) y otros movimientos de gestión, también ha surgido un movimiento de administración pública conocido como gobernanza pública, que se ha debatido en un enfoque multidisciplinario.

Los movimientos sociales sostienen que la eficiencia y la exhaustividad de los servicios del sector público pueden revivir el espíritu de la práctica de gobernanza para estimular el interés público. Esto se puede lograr mediante la promoción de redes comunitarias y puede alentar la colaboración de múltiples agentes. Ambos argumentos pueden considerarse el impulso principal para la reforma del sector público y pueden verse como fundamentos teóricos de la nueva gobernanza pública (*new public governance* - NPG).

Al comparar la gobernanza pública con la NPM, algunos autores usan los términos como sinónimos para ilustrar los cambios que impulsaron las reformas de gestión "ortodoxas" y las rutinas de la administración pública, como Hood (1991) citado por Santos y Rover (2019). Sin embargo, la mayoría de los académicos (Dias y Carlo, 2014b; Kickert, 1997; Kissler y Heidemann, 2006; Mandeli, 2016; Peters y Pierre, 1998, citado por Santos y Rover, 2019) argumentan que son diferentes.

Secchi (2009, p. 358) citado por Santos y Rover (2019) utilizó la definición destacada de las ciencias políticas de la administración pública: "un modelo horizontal de la relación entre los actores públicos y privados en el proceso de formulación de políticas públicas".

En su extensa investigación teórica y académica realizada por importantes autores e institutos nacionales (Brasil) e internacionales, TCU (Brasil) describe que esta tendencia a hacer que el sector público sea más eficiente y ético fue reforzada

por la publicación conjunta en 2004 - *the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* - CIPFA y la *Office for Public Management Ltd* - OPM - de la Guía de Normas de Buena Gobernanza para los Servicios Públicos (en traducción libre), cuyos seis principios se alinean con los ya presentados, con énfasis en la eficiencia y la eficacia. Además de IFAC, CIPFA y OPM, organizaciones como la *Independent Commission for Good Governance in Public Services* - ICGGPS; el Banco Mundial y el Instituto de Auditores Internos (IIA) evaluó las condiciones necesarias para mejorar la gobernanza en las organizaciones públicas y acordó que, para servir mejor a los intereses de la sociedad, es importante garantizar un comportamiento de liderazgo ético, honesto, responsable, comprometido y transparente; controlar la corrupción; implementar efectivamente un código de conducta y valores éticos; observar y garantizar que las organizaciones se adhieran a las regulaciones, códigos, normas y estándares; asegurar la transparencia y efectividad de las comunicaciones; equilibrar intereses e involucrar de manera efectiva a las partes interesadas (ciudadanos, usuarios de servicios, accionistas, iniciativa privada).

Según la compilación de IFAC (2013b), las organizaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior comprenden que la buena gobernanza en el sector público permite:

- a) asegurar la entrega de beneficios económicos, sociales y ambientales a los ciudadanos;
- b) asegurarse de que la organización es, y parece ser responsable de ciudadanos;
- c) tener claro qué productos y servicios se proporcionan efectivamente a los ciudadanos y usuarios, y centrarse en ese propósito;
- d) ser transparente, mantener a la sociedad informada sobre las decisiones tomadas y los riesgos involucrados;
- e) poseer y utilizar información de calidad y mecanismos sólidos de apoyo a la toma de decisiones;
- f) diálogo y rendición de cuentas a la sociedad;
- g) garantizar la calidad y eficacia de los servicios prestados a los ciudadanos;
- h) promover el desarrollo continuo de liderazgo y empleados;

- i) definir claramente los procesos, roles, responsabilidades y límites de poder y autoridad;
- j) institucionalizar estructuras de gobernanza apropiadas;
- k) seleccionar liderazgo basado en aspectos como el conocimiento, habilidades y actitudes (competencias individuales);
- l) evaluar el desempeño y el cumplimiento de la organización y el liderazgo, manteniendo un equilibrio apropiado entre ellos;
- m) asegurar la existencia de un sistema efectivo de gestión de riesgos;
- n) usar controles internos para mantener los riesgos en niveles apropiados y aceptables;
- o) controlar las finanzas de manera atenta, sólida y responsable; y
- p) proporcionar a los ciudadanos datos e información de calidad (confiable, oportuna, relevante y comprensible).

Al comparar estas teorías con los análisis y debates presentados sobre la gobernanza pública en el Ejército Brasileño, se puede señalar que, dentro del Panorama Organizacional del Ejército, es posible identificar su visión y misión en perfecta alineación con la Constitución Federal de 1988. Su estructura organizativa, a pesar de estar organizada en una estructura jerárquica y vertical, tiene varios mecanismos de gobierno que le dan nuevas formas de gestión en el modelos de juntas de gobierno del sector público, incorporados en los siguientes consejos y estructuras: Alto Mando del Ejército, Consejo Superior de Racionalización y Transformación, Consejo Superior de Economía y Finanzas y Consejo Superior de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, todos compuestos de 16 Generales del ejército de 4 estrellas. La cadena de valor del Ejército se materializa y describe los macroprocesos de gestión finalistas, gerenciales e internos alineados dentro de SIPLEx para lograr los objetivos estratégicos.

El Ejército Brasileño presenta el concepto de gobernanza pública como: “una combinación de procesos y estructuras implementados por la alta gerencia para dirigir, evaluar y monitorear la gerencia para lograr sus objetivos.”

El TCU (2014) define que el sistema de gobernanza del sector público refleja la forma en que diversos actores se organizan, interactúan y proceden para lograr una buena gobernanza. Por lo tanto, involucra estructuras administrativas

(instancias), procesos de trabajo, herramientas (herramientas, documentos, etc.), flujo de información y el comportamiento de las personas involucradas directa o indirectamente en la evaluación, dirección y monitoreo de la organización. En pocas palabras, este sistema se puede representar de la siguiente manera:

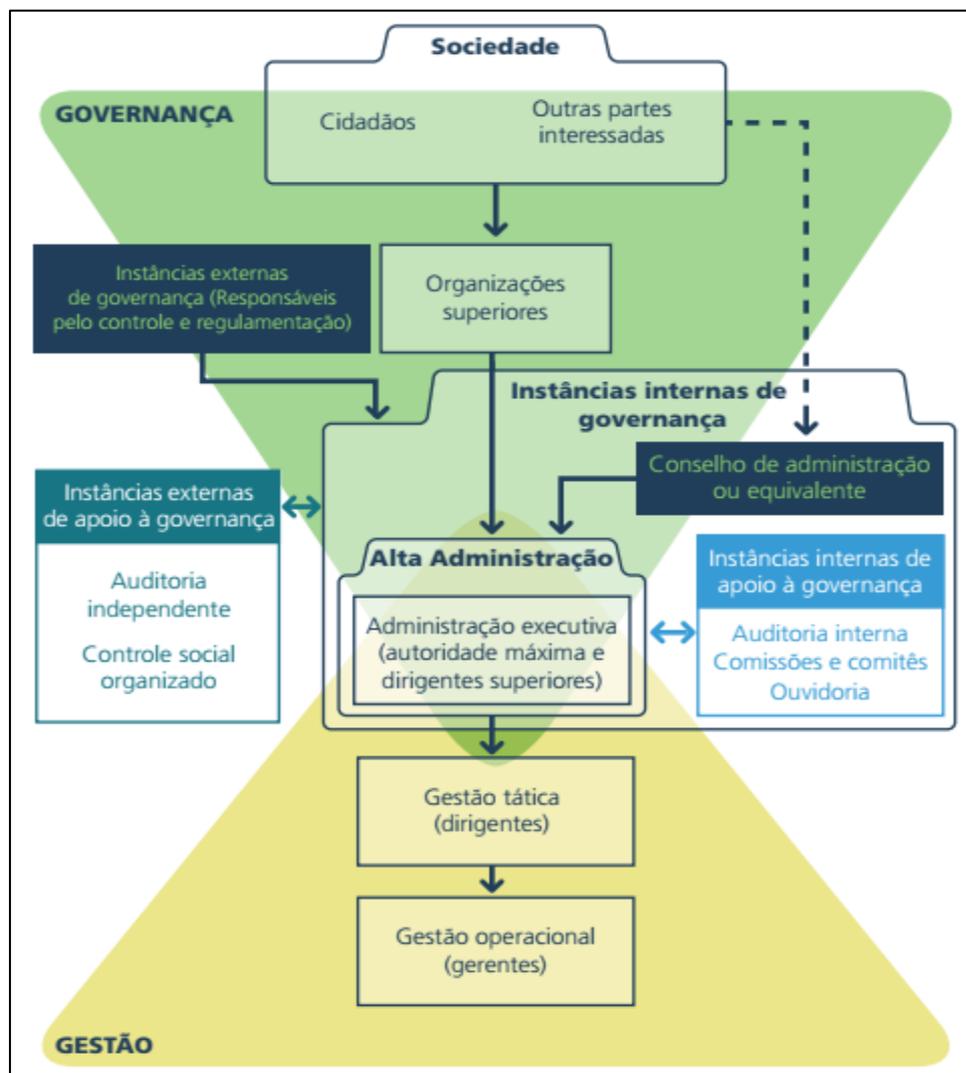


Figura 54: Sistemas de gobernanza en órganos y entidades de la administración pública
Fuente: TCU, 2014.

El EB, organizado sobre la base de la jerarquía y la disciplina, y bajo la autoridad suprema del presidente de la República, tiene en su estructura organizativa varias instancias internas destinadas a mejorar la gobernanza, además de estar sujeta a instancias externas de gobernanza.

La siguiente figura muestra esquemáticamente las principales instancias internas y externas de gobernanza del EB:

b) **dirigir** y orientar la preparación, la articulación y la coordinación de políticas y planes, alineando las funciones organizativas a las necesidades de las partes interesadas (usuarios de los servicios, ciudadanos y sociedad en general) y asegurando el alcance de los objetivos establecidos; y

c) **supervisar** los resultados, el rendimiento y el cumplimiento de las políticas y planes, confrontándolos con las metas establecidas y las expectativas de las partes interesadas.

De acuerdo con el Banco Mundial, la gobernanza se refiere a las estructuras, funciones, procesos y tradiciones organizacionales que pretenden garantizar que las acciones planeadas (programas) se ejecuten de tal manera que alcancen sus objetivos y resultados de forma transparente (World Bank, 2013). Busca, por lo tanto, mayor efectividad (producir los efectos pretendidos) y mayor economía (obtener el mayor beneficio posible de la utilización de los recursos disponibles) de las acciones.

Son funciones de la gobernanza:

- a) definir el direccionamiento estratégico;
- b) supervisar la gestión;
- c) implicar a las partes interesadas;
- d) gestionar riesgos estratégicos;
- e) gestionar los conflictos internos;
- f) la evaluación de la auditoría y sistema de gestión y control; y
- g) promover la responsabilidad (rendición de cuentas y responsabilidad) y la transparencia.

La gobernanza, en este sentido, se relaciona con procesos de comunicación; de análisis y evaluación; de liderazgo, toma de decisión y dirección; de control, monitoreo y rendición de cuentas. De forma complementaria, la gestión se refiere al funcionamiento del día a día de programas y de organizaciones en el contexto de estrategias, políticas, procesos y procedimientos establecidos por el órgano (World Bank, 2013); se preocupa por la eficacia (cumplir las acciones priorizadas) y la eficiencia de las administraciones públicas (realizar las acciones de la mejor manera posible, en términos de costo-beneficio).

Son funciones de la gestión:

- a) aplicar programas;
- b) garantizar la conformidad con las normativas;
- c) revisar e informar sobre el progreso de las acciones;
- d) garantizar la eficiencia administrativa;
- e) mantener la comunicación con las partes interesadas; y
- f) evaluar el comportamiento y el aprendizaje.

Mientras que la gestión es inherente e integrada a los procesos organizacionales, siendo responsable por la planificación, ejecución, control, acción, en fin, por el manejo de los recursos y poderes puestos a disposición de órganos y entidades para la consecución de sus objetivos, el gobierno proporciona orientación, monitorea, supervisa y evalúa la actuación de la gestión, con miras a la atención de las necesidades y expectativas de los ciudadanos y demás partes interesadas.

La gobernanza también se preocupa por la calidad del proceso decisorio y su efectividad: ¿Cómo obtener el mayor valor posible? ¿Cómo, por quién y por qué se tomaron las decisiones? ¿Los resultados esperados se alcanzaron? La gestión, a su vez, parte de la premisa de que ya existe un direccionamiento superior y que a los agentes públicos cabe garantizar que se ejecute de la mejor manera posible en términos de eficiencia.

Al analizar el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército, sus estructuras de gobernanza y su gestión (a través de su informe de gestión anual) se puede ver que el Ejército cumple con las funciones de gobernanza, las funciones de gestión y los principios de gobernanza pública (TCU, 2014) como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla 10

Funciones y principios de gobernanza y gestión pública x procesos, documentos y prácticas del Ejército

Funciones de gobernanza y gestión	Funciones de la gobernanza	Funciones de la gestión	Principios de la Gobernanza Pública (TCU, 2014)	Procesos, documentos y prácticas del Ejército
Evaluar	definir el direccionamiento estratégico	aplicar programas	Legitimidad	Plan Estratégico del Ejército Portafolio Estratégico
	supervisar la gestión	garantizar la conformidad con las normativas	Justicia/Equidad	Rendición de Cuentas anual al TCU
	implicar a las partes interesadas	revisar e informar sobre el progreso de las acciones	Responsabilidad	SIPLEx Informe de Gestión
Dirigir	gestionar riesgos estratégicos	garantizar la eficiencia administrativa	Eficiencia	SIPLEx Informe de Gestión Política de Gestión de Riesgos
	gestionar los conflictos internos	mantener la comunicación con las partes interesadas	Probidad	Programa de Integridad
Supervisar	la evaluación de la auditoría y sistema de gestión y control	evaluar el comportamiento y el aprendizaje	Transparencia	Informe de Gestión Programa de Integridad
	promover la responsabilidad (rendición de cuentas y responsabilidad) y la transparencia		<i>Accountability</i>	Informe de Gestión Programa de Integridad

Fuente: autor, 2019.

CONCLUSIONES

A través de este trabajo de investigación, ha sido posible estudiar y revisar importantes teorías y conceptos sobre la gobernanza pública, en Brasil y en el mundo. Se analizó el marco legal de la gobernanza en el sector público en Brasil y el Ejército, así como la misión y la estructura organizativa del Ejército, incluido el análisis de su estructura y regulaciones de gobernanza. Posteriormente, el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército fue evaluado de manera muy descriptiva y detallada. Se realizó un análisis del Informe de Gestión del Ejército y de las informaciones estratégicas que este documento produce como una herramienta de rendición de cuentas para el TCU y la sociedad brasileña. Finalmente, se analizó el Informe Anual sobre el Índice General de Gobernanza y Gestión en el Sector Público, una evaluación del TCU, de 2017 y 2018 del Ejército de Brasil, que brinda un diagnóstico muy preciso del grado de adherencia y madurez de la institución en estos aspectos.

Además de todos estos aspectos analizados, agregamos la observación personal del investigador que trabajó durante el 2017 y 2018 en el Estado Mayor del Ejército, en las áreas de Planificación Estratégica, Rendición de Cuentas, Presupuesto y Gobernanza Pública. Para agregar a los resultados de la investigación, también se realizaron entrevistas con 11 actores clave en los procesos de Planificación Estratégica, Gobernanza y Gestión Pública que contribuyeron con informaciones y percepciones importantes sobre el tema.

De esta manera, tratando de responder las preguntas y alcanzar los objetivos propuestos de la investigación, se presentan las conclusiones del trabajo:

a) El análisis del marco legal sobre la gobernanza pública en Brasil, que abarca las leyes y normas que tratan el tema, con especial énfasis en el Marco de Gobernanza Básico Aplicable a los organismos y entidades de la administración pública y la mejora de las acciones del Tribunal de Cuentas de la Unión, que es un compendio de las diversas teorías mundiales sobre la gobernanza del sector público, se puede concluir que la gobernanza pública es aplicable al Ejército Brasileño y se puede integrar en sus prácticas de gobernanza y gestión pública y en su sistema de planificación estratégica.

b) Al observar la misión, la visión, la estructura organizativa y la estructura de gobernanza del Ejército, se deduce que cumplen con los estándares de las normas de gobernanza pública y se pueden hacer mejoras para optimizar y hacer que las prácticas de gobernanza y gestión públicas sean más eficientes y eficaces.

c) Del estudio del Sistema de Planificación Estratégica del Ejército se puede concluir que presenta en sus 7 fases una metodología que se alinea muy bien con los principios y funciones de la gobernanza y gestión públicas y que en su 7ª fase (monitoreo y evaluación) puede incorporar la medición del nivel de adherencia a los estándares de gobernanza del sector público (Índice Integrado de Gobernanza y Gestión) del TCU.

d) Del estudio y análisis del Informe de Gestión del Ejército, se pueden extraer varias conclusiones importantes: I - Es un documento producido anualmente a nivel estratégico que puede sintetizar de manera completa y objetiva el desarrollo de todas las actividades operativas, estratégicas, de gestión y gobernanza del Ejército; II - No está integrado con el SIPLEx; III - Tiene poca difusión dentro de la alta administración del Ejército; IV - Todavía no tiene en sus indicadores el Índice de Gobernanza General de la Evaluación Anual de TCU sobre gobernanza y gestión en el sector público; V - Tiene una evaluación completa del desempeño de todos los objetivos estratégicos del Ejército, con indicadores y metas, así como también una evaluación analítica del desempeño con indicadores y metas de todos los Programas Estratégicos del Ejército; VI - El nuevo modelo de Informe Integrado es un modelo objetivo más completo, sintético y totalmente alineado con los conceptos y estándares nacionales e internacionales de gobernanza pública, siendo el mejor instrumento para rendir cuentas a la sociedad, para monitoreo y mejoramiento de la planificación estratégica con el fin de alcanzar las mejores prácticas de gobernanza pública y demostrar mejor el cumplimiento de su misión constitucional.

e) De la investigación y el examen del informe anual de la TCU sobre el Índice General de Gobernanza (Levantamiento anual de gobernanza y gestión pública del TCU), se puede concluir que: I - El Ejército se encuentra en un nivel intermedio de adhesión y madurez en la evaluación de las prácticas de gobernanza y gestión pública; II - Del 2017 al 2018, el Ejército tuvo un mejor desempeño en 7 puntos porcentuales y está muy cerca del nivel avanzado del iGG; III - Los mejores

índices del EB son gobernanza de personal y gobernanza de TI; IV - El iGG demostró ser un índice importante que se puede incorporar en el Informe de gestión y SIPLEx; V - El Informe Anual de TCU sobre el Índice General de Gobernanza es un instrumento excelente y completo para medir los niveles de adherencia y madurez de las instituciones para la gobernanza y la gestión pública; VI - El iGG (índice integrado de gobernanza y gestión públicas).....

RECOMENDACIONES

Después de investigar y analizar la gobernanza en el Ejército Brasileño y la calidad de su gobernanza y gestión pública a nivel estratégico, concluyendo por su aplicabilidad a la institución, así como por las oportunidades de mejora, se hacen las siguientes recomendaciones:

a) Las normas, principios y funciones de gobierno y gestión pública se aplican a la gestión estratégica del Ejército. De hecho, ya se aplican en gran medida, y es aconsejable integrar formalmente todas estas reglas y prácticas de gobernanza que el Ejército tiene, en SIPLEx, en el Informe de Gestión del Ejército y sus Cuerpos Directivos Sectoriales como miembros de la Alta Administración. Esto se puede lograr incorporando la metodología del SIPLEx y adoptando y describiendo las prácticas y estructuras de gobernanza y gestión en el Informe de Gestión, del Programa de Integridad y de la Política y Metodología de Gestión de Riesgos.

b) A partir de la misión, la visión, la estructura organizativa y la estructura de gobernanza del Ejército, toda la estructura administrativa del Ejército debe ser refinada (dentro del ciclo PDCA: *plan, do check, act* - planificar, hacer, evaluar, corregir) para adoptar las estructuras, instancias y normas de gobernanza pública incorporadas en SIPLEx, como se demuestra en el Informe de Gestión y en el Informe anual del TCU sobre la gobernanza del sector público.

c) En el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército se debe incorporar en su 7ª fase (medición y evaluación) los indicadores y resultados de gobernanza del informe del “Levantamiento anual de gobernanza y gestión pública del TCU”, así como el Informe de Gestión del Ejército.

d) El Informe de Gestión del Ejército se le debe incorporar al SIPLEx, difundirlo dentro de la Alta Dirección del Ejército y en toda la institución y adoptar el nuevo formato de Informe Integrado que incorpora y demuestra mejor el nivel de gobernanza y gestión pública de la institución y utilizarlo como el mejor instrumento para rendir cuentas a la sociedad, para monitoreo y mejoramiento de la planificación estratégica con el fin de alcanzar las mejores prácticas de gobernanza pública y demostrar mejor el cumplimiento de su misión constitucional.

e) Sobre el “Levantamiento anual de gobernanza y gestión pública del TCU” debe incorporarse al SIPLEx, al Informe de Gestión y utilizarse para aprovechar las

buenas prácticas de gobernanza y gestión públicas del Ejército dentro del ciclo PDCA.

PROPUESTA PARA ENFRENTAR LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

La realidad problemática presentada fue relativa al Ejército Brasileño, cómo una institución que tiene un presupuesto anual de alrededor de \$ 15,000 millones de dólares, podría demostrar y rendir cuentas a la sociedad brasileña y al TCU, que utiliza estos recursos de manera eficiente y efectiva en el cumplimiento de sus misiones constitucionales.

Este es un gran desafío y la forma de presentar una solución a esta realidad problemática fue buscar en la teoría y las normas sobre gobernanza pública para encontrar una manera de resolver este problema.

Así, las propuestas para enfrentar esta problemática son:

a) Crear e implementar una política y metodología de buenas prácticas de gobernanza y gestión pública dentro del Ejército para ser elaborada y despachada por el Estado Mayor del Ejército, con el objetivo de integrar todas las normativas y prácticas de gobernanza ya establecidas en distintos sectores y normas legales.

b) Adoptar a partir de la misión, la visión, la estructura organizativa y la estructura de gobernanza y en todas las fases del Sistema de Planeamiento Estratégico del Ejército (1ª fase - Misión; 2ª fase - Análisis estratégico; 3ª fase: objetivos estratégicos del ejército; 4ª fase - Estrategias del ejército; 5ª fase - Plan estratégico del ejército (PEEx); 6ª fase - Presupuesto y contratación; y 7ª fase - Medición del desempeño organizacional) los principios, normas y funciones de la gobernanza y gestión públicas.

c) Adoptar el nuevo modelo de Informe Integrado como herramienta más completa y eficaz de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad y al TCU para demostrar la efectividad de la utilización de los recursos públicos en el cumplimiento de sus misiones constitucionales (defensa nacional). Difundir en el ámbito institucional y debatirlo en el ámbito de la Alta Administración del Ejército en las Reuniones del Alto Mando (RACE).

d) Adopción e incorporación de los indicadores y resultados del “Levantamiento anual de gobernanza y gestión pública del TCU” al SIPLEx y al Informe de Gestión para aprovechar las buenas prácticas de gobernanza y gestión públicas del Ejército dentro del ciclo PDCA.

De esta forma, se puede concluir que todas las preguntas de la investigación han sido contestadas y los objetivos han sido alcanzados, presentando soluciones factibles y realizables para la realidad problemática estudiada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abnt. NBR ISO 31000: Gestão de riscos - princípios e diretrizes, (2009b). Recuperado de: <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>. 1 Oct. 2013.
- Abnt. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO/IEC 38500: Governança corporativa de tecnologia da informação. (2009), Rio de Janeiro, Recuperado de: <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>. 1 Oct. 2013. Abnt. Associação Brasileira de Normas Técnicas.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Editorial: Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México. México.
- Aluri, R. y Reichel, M. (1994). Performance evaluation: a deadly disease? The Journal of Academic Librarianship, v. 20, n. 3, Julho 1994. 145-155.
- Australian National Audit Office (ANAO) (2013). *Public sector governance: better practice guide*. Framework, processes and practices, 2003. Recuperado de: <http://www.anao.gov.au/~media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf>. 1 Oct. 2013.
- Banco Mundial (2017), *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes*, cuadernillo del “Panorama general”, Banco Mundial, Washington DC.
- Berle, A. y Means, G. (1932). *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan.
- Bhatta, G. (2003). *Post-NPM Themes in public sector governance*, Wellington: State Services Commission, Working Paper N° 17, Sept. 2003.
- Bisquerra, R. (2009). *Metodología de la investigación educativa* (2a ed.) Madrid, España: La Muralla.
- Borsani, H. (2005). *Relações entre política e economia: teoria da escolha pública*. In: Biderman, C.; Arvate, P. R. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

- Brasil (2000). Lei complementar 101, 4 de maio de 2000: dispõe sobre a lei de responsabilidade fiscal, 2000. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.
- Brasil (2012). Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília.
- Brasil (2012). Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Brasília.
- Brasil (2013). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública, 2013b. Recuperado de: <http://www.gespublica.gov.br>. 1 mayo 2019.
- Brasil Constituição da República Federativa do Brasil, Brasil, 1988. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. 1 Oct. 2013.
- Cadbury (1992). The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. The report of the committee on the financial aspects of corporate governance. Recuperado de: <http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/>.
- Cadbury (1992). The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. The report of the committee on the financial aspects of corporate governance. Recuperado de: <http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/>. 18 agosto 2012.
- Cárdenas, A., Costa, T., Alperstedt, G. y Feuerschütte, S. (2018). O Uso da Triangulação em Teses e Dissertações de Programas de Pós-Graduação em Administração no Brasil. Administração: Ensino e Pesquisa. 19. 243-276. 10.13058/raep.2018.v19n2.853.
- Cipfa (2004). Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. The good governance standard for public services. Recuperado de: <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>.
- Coase, R. H. The nature of the firm, 1937. In: Williamson, O., Winter, S. (Org.). (1991). The nature of the firm, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Coase, R. H. The nature of the firm. Economica, Oxford, N° 4, p. 386-405, 1937. The problem of social cost. Journal of Law and Economics, Chicago, v. 3, p. 1-44, 1960.

- COSO (2004). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Enterprise risk management: integrated framework, 2004. Recuperado de: <<http://www.coso.org/guidance.htm>>.
- COSO (2013). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal control: intergrated framework, 2013. Recuperado de: <<http://www.coso.org/guidance.htm>>.
- Criado, J. I. (2016). *Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública*. Revista de Estudios Políticos, 173, 245-275. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Crocker, K. y Masten, S. (1996). Regulation and administered contracts revisited: lessons from transaction-cost economics for public utility regulation. Journal of Regulatory Economics, v. 9, Issue 1, p. 5-39, Jan. 1996.
- Dallari, D. D. A. (2005). Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: na interpretative review. The Journal of Human Resources, Madison, v. 37, N° 4, p. 696-727.
- Dixit, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. The Journal of Human Resources, Madison, v. 37, N° 4, p. 696-727, Autumn 2002;
- ECGI (2013). European Corporate Governance Institute. Index of codes, 2013. Recuperado de: <http://www.ecgi.org/codes/all_codes.php>.
- Estado Maior do Exército. (2018). Relatório de Gestão / 2017. Brasília, Brasil.
- Estado Maior do Exército. (2019). Relatório de Gestão / 2018. Brasília, Brasil.
- Frant, H. (1996). High-powered and low-powered incentives in the public sector. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Oxford, v. 6, N° 3, p. 365-381.
- Freeman, R. E. (1984). Strategic management: A stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984. GAO. United States General Accounting Office. Internal Control Management and Evaluation Tool, 2001. Recuperado de: <<http://www.gao.gov/assets/80/76615.pdf>>.

- GAO Government Accountability Office (2013). Recuperado de: <http://www.gao.gov/>>. 1 Oct. 2013.
- GOVACC Government Accounting Section, Department of Public Expenditure and Reform. Code of practice for the governance of state bodies, 2001.
- Grahn, J., Amos, B. y Plumpre, T. (2003). Institute of governance - IOG. Governance principles for protected areas in the 21th century, CA, 2003. Recuperado de: http://iog.ca/sites/iog/files/pa_governance2.pdf.
- Guimarães, T. A. (1998). Gestão do desempenho em organizações públicas descentralizadas. In: Congresso Internacional do CLAD, 3. Madri: Clad.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*: (6a. ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Horn, M. J. (1995). Political economy of public administration: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horn, M. J. (2002). Political economy of public administration: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press, [1995]. (Political Economy of Institutions and Decisions).
- IBGC (2009). Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa, Brasil. Recuperado de: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>.
- IFAC (2001). International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. In International public sector study N° 13. Recuperado de: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>.
- IFAC (2013). International Federation of Accountants. Comparison of principles, 2013b. Recuperado de: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>.
- IFAC (2013). International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013. Recuperado de: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>.

- IIA (2011). Institute of Internal Auditors. *Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna*. Recuperado de: <http://www.auditoriaoperacional.com.br/pdf/normas-ippf.pdf>.
- IIA Institute of Internal Auditors. The international professional practices framework - IPPF, 2009. Recuperado de: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>. 1 Oct. 2013.
- INTOSAI (2001). International Organization of Supreme Audit Institutions. INTOSAI GOV 9120: Internal control: providing a foundation for accountability in government. Recuperado de: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9120-internal-control-providing-a-foundation-for-accountability-in-government.html>.
- INTOSAI (2004). International Organization of Supreme Audit Institutions. INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector. Recuperado de: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>. 1 Oct. 2013.
- INTOSAI (2007). International Organization of Supreme Audit Institutions. INTOSAI GOV 9130. Recuperado de: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9130-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector-further-inf.html>. 1 Oct. 2013.
- Izcarra Palacios, S. P. (2014). *Manual de investigación cualitativa*. México-DF. Fontamara.
- Jensen, H. E. (2001). Amartya Sen as a smithesquely worldly philosopher: or who needs Sen when we have Smith. Conference on justice and poverty: examining Sen's Capability Approach, Cambridge. Disponível em: <http://www.stedmunds.cam.ac.uk/vhi>.
- Kissler, L.; Heidemann, F. G. (2006). *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Revista de Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499.
- Korn/Ferry, I. Panorama de Governança Corporativa no Brasil, 2001. Recuperado de: http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf.

- La-Porta, R. (2000). Investor protection and corporate governance. *Social Science Research Network*. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=183908>.
- La-Porta, R. Investor protection and corporate governance. *Social Science Research Network*, 2000. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.?abstract_id=183908. 18 agosto 2011.
- Lucena, M. D. S. (1977). Avaliação de desempenho: métodos e acompanhamento. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil. Marini, C.; Martins, H. F. Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. In. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov., 2006.
- Martins, H. (2007). Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Brasil..
- Matías Pereira, J. (2009). Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Matías Pereira. (Coord.) (2008). *Reformas de modernização da gestão pública: Experiências comparadas* - Painel. Seminário de inovação em gestão pública. Anais. Rio de Janeiro: FGV-RJ, 10 out. 2008. Disponível em: <<http://www.saribeiro.com.br/seminario/informacoes.html>
- Matías Pereira. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009c.
- Matías Pereira. Manual de gestão pública contemporânea. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009b. Políticas de austeridad y gobernabilidad: el caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización en el Brasil. Tesis doctoral, UCM/Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid (CD), 2001.
- Matías Pereira, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- Mckinsey, C.; Mello, C. A. B. D. Ato administrativo e direitos dos administrados. São Paulo: RT, 1981.
- Meyer, J. W.; Rowan, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, p. 340-363, 1977.

- Moe, T. M. Political institutions: the neglected side of the story. *Journal of Law, Economics*.
- Moraes, A. D. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- Netherlands. The Netherlands Ministry of Finance Government Audit Policy Directorate - DAR. *Government governance: corporate governance in the public sector*, 2000. Recuperado de: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf. 1 Oct. 2013.
- NU. The Australian National University. *Public sector governance in Australia*, 2012. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan050127.pdf>. 1 Oct. 2013.
- OCDE Organization for Economic Cooperation and Development, 2013. Recuperado de: <http://www.oecd.org/>. 1 Oct. 2013.
- OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Coerência nas Políticas: relatório final de atividades*. Comitê de Gestão Pública. 2003.
- OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades*, 2004. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>. 1 Oct. 2013.
- Peres, U. Dias. *Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público*. RBGN, São Paulo, v. 9, N° 24, p. 15-30, maio/ago 2007.
- Peters, B. G. A cybernetic model of governance. In: Levi-Faur, D. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Pizarro, A. (2000). *El análisis de estudios cualitativo*. Recuperado de <http://www.unidadocentemfyclaspalmas.org.es/resources/4+Aten+Primaria+2000.+Análisis+de+Estudios+Cualitativos.pdf>
- Pzeworski, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- Rhodes, R. A. W. *The new governance: governing without government*. *Political Studies*, XLIV, p. 652-667, 1996.

- Salais, R. Incorporating the capability approach into social and employment policies. In: Salais, R.; Villeneuve, R. (Ed.). Europe and the politics of capabilities. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Santos, M. H. D. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=i so>. 1 Oct. 2013.
- Santos, R. Rocha Dos y Rover, S. (2019). *Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos*. Revista de Administração Pública, 53(4), 732-752. Epub September 12, 2019. <https://Dx.Doi.Org/10.1590/0034-761220180084>
- Scott, W. R. Introduction: Institutional Theory And Organizations. In: Scott, W. Richard, Soren, Christensen. (Eds.). The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies. London: Sage Publications, 1995, p. XI-XXIII.
- Scottish. Scottish Government. The principles of corporate governance. In: On Board: A Guide for Board Members of Public Bodies in Scotland, 2006. Recuperado de: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/07/11153800/0>. 1 Oct. 2013.
- Shleifer, A.; Vishny, R. W. A survey of corporate governance. Journal of finance, USA, v. 52, N° 2, p. 737-789, 1997. Slomski, V. Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2008.
- Smith, A. An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. 2ª. ed. London: Clarendon Press, v. 2, 1776.
- Stoker, G. Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal, v. 50(155), p. 27-28, 1998. USA. United States. Sarbanes-Oxley Act: Public company accounting reform and investor protection Act, 2002. Recuperado de: <http://www.soxlaw.com/>. 1 Oct. 2013.
- Stoner, J. y Freeman, R. Edward. Management. Sth ed. Englewood Cliffs – NJ: Prentice-Hall, 1992.

- Tribunal de Contas da União (2006). Resolução-TCU 187, de 05 de abril de 2006: dispõe sobre a política de gestão de pessoas no TCU. Brasil.
- Tribunal de Contas da União (2014). Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria. Brasília. Brasil.
- Tribunal de Contas da União (TCU). (2012). Glossário de termos do controle. Recuperado de: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf. Brasil
- Tribunal de Contas da União (2010). Instrução Normativa TCU 63, de 1 de setembro de 2010: estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, 2010b.
- Tribunal de Contas da União (2011). Plano estratégico TCU 2011-2015, Brasília. Recuperado de: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html.
- Vargas Beal, X. (2011). ¿Cómo hacer investigación cualitativa? Una guía práctica para saber qué es la investigación en general y cómo hacerla, con énfasis en las etapas de la investigación cualitativa. México, Editado por ETXETA.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación educativa* (1ª ed.) Barcelona, España: Gedisa.
- Weiss, T. G. y Thakur, R. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, 2010. Recuperado de: <http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2011/global-governance-and-the-un-an-unfinished-journey-by-thomas-g-weiss-and--ramesh-thakur/>. 9 marzo 2019.
- Weiss, T. G. y Thakur, R. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, 2010. Recuperado de: <http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2011/global-governance-and-the-un-an-unfinished-journey-by-thomas-g-weiss-and--ramesh-thakur/>. 01 Oct. 2013.
- Williamson, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative science quarterly*, Ithaca, v. 36, N° 2, p. 269-96, Jun. 1991. *Markets and hierarchies*. New York: Free Press, 1975.

- Williamson, O. E. The economic institutions of capitalism. London: Free Press, 1985.
- Wilson, J. Q. Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989. Wilson, Woodrow. The study of administration. Political Science Quarterly, v. 2, N° 2, p. 197-222, 1887.
- Withley, R. Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organizations. London: Competition and change, v. 1, p. 411-425, 1996.
- World Bank. Chapter 12. governance and management. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/ETGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>. 01 Oct. 2013.
- World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development. Managing development: the governance dimension, 1991. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/200/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf. 1 Oct. 2013.
- World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development. A decade of measuring the quality of governance, 2006. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>. 1 Oct. 2013.
- World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>. 1 Oct. 2013.

ANEXOS

ANEXO 1 - Matriz de consistencia

Título: Gobernanza Pública: un análisis estratégico de la calidad de la gestión pública en el Ejército Brasileño.

Preguntas de investigación	Objetivos	Justificación	Observables	Metodología
<p>1.2.1 ¿Los conceptos de Gobernanza Pública son aplicables al Ejército Brasileño?</p> <p>1.2.2 ¿En cuál nivel de adhesión a las normas de gobernanza en el sector público y de las buenas prácticas de gobernanza se encontraría el Ejército Brasileño?</p> <p>1.2.3 ¿Cuál sería el instrumento adecuado, para el Ejército Brasileño, para el monitoreo y mejora de la adhesión a las normas de gobernanza en el sector público y de las buenas prácticas de gobernanza?</p> <p>1.2.4 ¿Como, según los conceptos de gobernanza pública, rendir cuentas a la sociedad y demostrar el cumplimiento de su misión constitucional con la aplicación eficaz y eficiente de los recursos públicos asignados al Ejército?, ¿cuál sería el instrumento adecuado?</p>	<p>1.3.1. Analizar se los conceptos de gobernanza pública son aplicables al Ejército Brasileño.</p> <p>1.3.2. Evaluar en cual nivel de adhesión a las normas de gobernanza pública se encontraría Ejército Brasileño.</p> <p>1.3.3. Verificar se una evaluación del Tribunal de Cuentas de la Unión sería el mejor instrumento de medición del nivel de gobernanza del Ejército Brasileño.</p> <p>1.3.4. Analizar se el nuevo modelo internacional de Relato Integrado de Gestión sería el mejor instrumento para rendir cuentas a la sociedad y para monitoreo y mejoramiento de la planificación estratégica con el fin de alcanzar las mejores prácticas de gobernanza pública y mejor cumplir su misión constitucional.</p>	<p>La gobernanza aplicada al sector público, la crisis fiscal y económica de los años 1980 exigió nuevo arreglo económico y político internacional, con la intención de hacer el Estado más eficiente.</p> <p>De acuerdo con la Política y la Estrategia Nacional de Defensa (Brasil, 2012), una de las atribuciones del Estado es proveer la seguridad y la defensa necesarias para que la sociedad pueda alcanzar sus objetivos. El buen funcionamiento del sector de Defensa, a su vez, requiere una dotación de recursos presupuestarios adecuada, así como una gestión eficiente.</p> <p>En Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU, 2014) apunta que la sociedad debe ejercer su papel de principal interesada en los resultados del Estado y demandar de él nuevas estructuras de gobernanza que posibiliten a ella el desempeño de funciones de evaluación, direccionamiento y monitoreo de acciones.</p> <p>La Ley Presupuestaria Anual / 2019 de la Unión en Brasil prevé recursos del orden de US \$ 30 mil millones de dólares para la Defensa, de los cuales cerca de US \$ 11 mil millones de dólares son destinados al Ejército Brasileño, colocando al Ejército entre los diez mayores presupuestos del Poder Ejecutivo Federal. De esta forma, la evaluación y la demostración de la efectividad de la aplicación de ese volumen de recursos para el cumplimiento de su misión constitucional es de elevada importancia para el Ejército y para la sociedad brasileña.</p> <p>La investigación tiene viabilidad pues están disponibles extensas referencias bibliográficas teóricas y normativas sobre la gobernanza pública, además de diversos instrumentos de seguimiento y medición por el Tribunal de Cuentas de la Unión.</p> <p>El resultado del trabajo aún permitirá que sus conclusiones y sugerencias sean utilizadas para el perfeccionamiento de la gobernanza pública en el ámbito del Ejército Brasileño.</p>	<p>La presente Investigación ha destacado los siguientes observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El marco legal de la gobernanza pública en Brasil; - La misión del Ejército Brasileño; - La estructura organizacional del Ejército Brasileño; - El sistema de planificación estratégica del Ejército Brasileño; - El informe de gestión estratégica del Ejército Brasileño; y -El informe anual del TCU sobre el Índice General de Gobernanza del órgano/entidad. 	<p>Enfoque: cualitativo</p> <p>Tipo: teórico-empírica</p> <p>Método: hermenéutico</p> <p>Escenario: Ejército Brasileño / Gobernanza Pública</p> <p>Objeto de estudio: La gestión pública en el ámbito del Ejército Brasileño, a la luz de los conceptos de gobernanza, analizada a nivel estratégico.</p>

Fuentes: Hernández y Mendoza (2019, Vargas (2011), Izcara (2014), Álvarez-Gayou (2003)

ANEXO 2 - GUÍA DE OBSERVACIÓN Y ANÁLISIS DE DOCUMENTO

Introducción

El trabajo de investigación tiene como objetivo general sintetizado, “verificar si los conceptos de Gobernanza Pública son aplicables al Ejército Brasileño como un importante instrumento para su Planificación Estratégica”. El Sistema de Planificación Estratégica del Ejército prevé en su 7ª fase, la medición del desempeño organizacional mediante la evaluación de los Indicadores de Desempeño de los Objetivos Estratégicos (ID/OEE). El Informe de Gestión del Ejército es un instrumento completo que contiene todas las realizaciones anuales del Ejército en el cumplimiento de su misión constitucional, incluyendo los ID/OEE. Además, es el instrumento legal por medio del cual el Ejército presenta cuentas al Tribunal de Cuentas de la Unión y a la sociedad brasileña, pues es un documento público. Teniendo en cuenta estas premisas se busca evaluar la aplicabilidad de los conceptos de Gobernanza Pública al Ejército Brasileño en el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército, de acuerdo con las observaciones del Estado Mayor del Ejército y en los demás órganos de la Alta Administración del Ejército.

Aspectos elegidos

- Conocimiento del Sistema de Planificación Estratégica del Ejército (SIPLEx);
- Verificación del seguimiento, evaluación y perfeccionamiento del cumplimiento de la misión del órgano mediante la evaluación de los objetivos estratégicos para el cumplimiento del Plan Estratégico del Ejército a través del SIPLEx;
- Verificación de la utilización del Informe de Gestión del Ejército para evaluación y mejora continua de la Planificación Estratégica del Ejército Brasileño y del órgano;
- Verificación del nivel de difusión del Informe de Gestión del Ejército;
- Verificación del nivel de adhesión del Ejército Brasileño a las normas de gobernanza pública del Gobierno Federal.

ANEXO 3 - REGISTRO DE DOCUMENTOS

Introducción

El trabajo de investigación tiene como objetivo general sintetizado, “verificar si los conceptos de Gobernanza Pública son aplicables al Ejército Brasileño como un importante instrumento para su Planificación Estratégica”. El Sistema de Planificación Estratégica del Ejército prevé en su 7ª fase, la Medición del Desempeño Organizacional mediante la evaluación de los Indicadores de Desempeño de los Objetivos Estratégicos (ID / OEE). El Informe de Gestión del Ejército es un instrumento completo que contiene todas las realizaciones anuales del Ejército en el cumplimiento de su misión constitucional, incluyendo los ID / OEE. Además, es el instrumento legal por medio del cual el Ejército presta cuentas al Tribunal de Cuentas de la Unión y a la Sociedad Brasileña, pues es un documento público. Así, la búsqueda por documentos y datos disponibles son esenciales. Sin embargo, para que dicho procedimiento sea confiable, es importante seguir pasos para que esta sea de calidad.

- Verificar las leyes y normas del Gobierno Federal de Brasil que regulan la adopción de las prácticas de gobernanza pública por todos los órganos de la Administración Pública Federal;
- Realizar amplia revisión teórica sobre gobernanza pública;
- Estudiar el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército Brasileño;
- Verificar el nivel de adhesión del Ejército Brasileño a las normas y buenas prácticas de gobernanza pública;
- Estudiar la metodología y el contenido del Informe de Gestión del Ejército a la luz de los conceptos y normas de gobernanza pública;
- Buscar estudios anteriores sobre el tema, a nivel nacional e internacional;
- Atentar para la existencia de informaciones conflictivas en los temas; y
- Atentar para la veracidad de las informaciones obtenidas.

ANEXO 4 - GUÍA DE ENTREVISTA

Fecha hora: _____

Lugar (específico): _____

Entrevistador: Ernesto Isaacodette Dutra Pereira Batista Lopes - Coronel

Entrevistado (Cargo / Graduación / Especialidad, nombre, edad, sexo):

Introducción

El trabajo de investigación tiene como objetivo general verificar si los conceptos de Gobernanza Pública son aplicables al Ejército Brasileño como un instrumento importante para su Planificación Estratégica. El Sistema de Planificación Estratégica del Ejército prevé en su 7ª fase, la medición del Desempeño Organizacional a través de la evaluación de los Indicadores de Desempeño de los Objetivos Estratégicos (ID/OEE). El Informe de Gestión del Ejército es una herramienta completa que contiene todos los logros anuales del Ejército para cumplir su misión constitucional, incluyendo los ID/OEE. Por otra parte, es el instrumento legal por el cual el Ejército es responsable ante el Tribunal de Cuentas de la Unión y de la sociedad brasileña, ya que es un documento público. Dados estos supuestos, el objetivo es evaluar la aplicabilidad de los conceptos de Gobernanza Pública al Ejército de Brasil en el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército, de acuerdo con la evaluación de los oficiales generales y coroneles que tienen cursos de política y estrategia, y que actúan en puestos de trabajo de Alta Administración del Ejército.

Características de la entrevista

Informalidad y confidencialidad serán la base de la entrevista.

Preguntas

1. ¿Qué piensa Usted acerca de la aplicación de los conceptos y principios de gobernanza pública en el Ejército Brasileño, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto N° 9203 de 22 de noviembre de 2017, que trata de la política de gobierno de la administración pública federal directa, organismos autónomos y fundaciones que tienen los órganos y entidades de la administración pública federal directa, deben establecer un comité gobernanza interna o asignar las competencias correspondientes a una escuela existente, por acto de su líder máximo, con el objetivo de asegurar que las buenas prácticas de gobernanza sean desarrolladas y apropiadas por la institución en un continuo y progresivo?
2. ¿Usted considera que la estructura organizativa de la alta dirección del Ejército y el Sistema de Planificación Estratégica del Ejército (SIPLEx) y sus documentos de diseño para la Planificación Estratégica del Ejército, obedecen así los conceptos y principios de Gobernanza Pública?
3. ¿Usted cree que la aplicación de los conceptos de Gobernanza Pública pueden ser incorporados a la gestión pública del Ejército adaptando sus principios a la metodología del SIPLEx?
4. ¿Usted tiene conocimiento del documento Informe de Gestión que el Ejército produce anualmente y somete a la Corte de Cuentas de la Unión y de su contenido?
5. ¿Usted cree que el Informe de Gestión debe ser utilizado como una herramienta de validación importante para la Planificación Estratégica del Ejército?
6. ¿Cómo evalúa Usted la futura adopción por el Ejército del nuevo modelo de Informe Integrado de Gestión (RIG), propuesto por el TCU (<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-adota-relato-integrado-a-la-serie-de-cuentas-de-la-administración-pública-federal.htm>), cuyo modelo piloto fue RIG 2017 del Ministerio de Economía (<http://www.economia.gov.br/acesso-a-informacao/auditorías/archivos/report-de-gestión-2018-mf.pdf>), que proporciona información más clara, concisa y atractiva para la difusión de los resultados de la institución?