



REFERENCIAL BÁSICO *de* GOBERNANZA

Aplicable a los organismos y
entidades de la administración pública

2^a
VERSIÓN



República Federativa de Brasil
Tribunal de Cuentas de la Unión

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vicepresidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS SUPLENTES

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTERIO PÚBLICO DEL TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador General)
Lucas Rocha Furtado
(Subprocurador General)
Cristina Machado da Costa e Silva
(Subprocurador General)
Marinus Eduardo de Vries Marsico
(Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sértio Ricardo Costa Caribé (Procurador)



REFERENCIAL BÁSICO *de* GOBERNANZA

Aplicable a los organismos y entidades
de la administración pública

2^a
VERSIÓN

Brasília, 2014

© Copyright 2014, Tribunal de Cuentas de la Unión Impreso en Brasil/
Printed in Brazil <www.tcu.gov.br>

Se permite la reproducción de esta publicación, en parte o en su totalidad, sin cambiar el contenido, siempre que se cite la fuente y no haya fines comerciales en dicha reproducción.

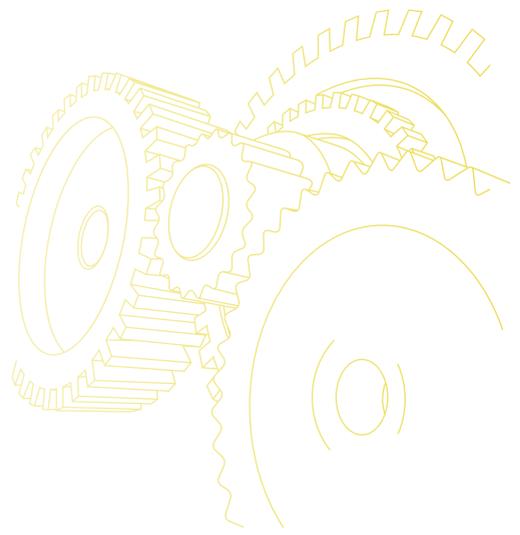
Brasil. Tribunal de Cuentas de la Unión

Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014.

76 p.

1. Gobernanza. 2. Rendición de cuentas. 3. Transparencia. I. Título.

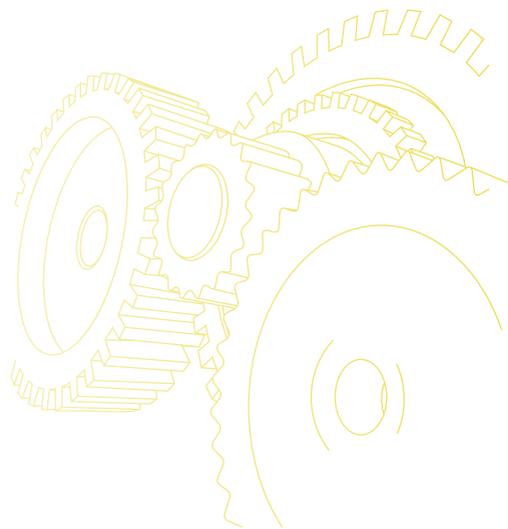
Conteúdo



CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA HISTÓRICA	11
GOBERNANZA EN EL SECTOR PÚBLICO	13
CAPÍTULO 2. PERSPECTIVAS DE OBSERVACIÓN	17
PERSPECTIVAS DE OBSERVACIÓN	18
PERSPECTIVA SOCIEDAD Y ESTADO	19
PERSPECTIVA ENTES FEDERATIVOS, ESFERAS DE PODER Y POLÍTICAS PÚBLICAS	19
PERSPECTIVA DE ORGANISMOS Y ENTIDADES	20
PERSPECTIVA DE ACTIVIDADES INTRAORGANIZACIONALES	21
RELACIÓN ENTRE LAS PERSPECTIVAS	21
CAPÍTULO 3. CONCEPTOS FUNDAMENTALES	25
RELACIÓN PRINCIPAL-FUNCIONARIO EN EL SECTOR PÚBLICO	27
SISTEMA DE GOBERNANZA EN EL SECTOR PÚBLICO	27
FUNCIONES DE GOBERNANZA Y GESTIÓN	30
CAPÍTULO 4. PRINCIPIOS, DIRECTRICES Y NIVELES DE ANÁLISIS	33
PRINCIPIOS BÁSICOS DE GOBERNANZA PARA EL SECTOR PÚBLICO	33
DIRECTRICES PARA LA BUENA GOBERNANZA	35
NIVELES DE ANÁLISIS.	36
MECANISMOS DE GOBERNANZA	36
COMPONENTES DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA	37

CAPÍTULO 5. PRÁCTICAS DE GOBERNANZA	39
PRÁCTICAS RELATIVAS AL MECANISMO DE LIDERAZGO	40
COMPONENTE L1 - PERSONAS Y COMPETENCIAS	40
COMPONENTE L2 - PRINCIPIOS Y COMPORTAMIENTOS	43
COMPONENTE L3 - LIDERAZGO ORGANIZACIONAL	45
COMPONENTE L4 - SISTEMA DE GOBERNANZA	47
PRÁCTICAS RELATIVAS AL MECANISMO DE ESTRATÉGIA	49
COMPONENTE E1 - RELACIÓN CON LAS PARTES INTERESADAS	
COMPONENTE E3 - ESTRATEGIA ORGANIZACIONAL	52
COMPONENTE E3 - ALINEACIÓN TRANSORGANIZACIONAL	54
PRÁCTICAS RELATIVAS AL MECANISMO DE CONTROL	56
COMPONENTE C1-RIESGOS Y CONTROL INTERNO	56
COMPONENTE C2- AUDITORÍA INTERNA	58
COMPONENTE C3 - ACCOUNTABILITY Y TRANSPARENCIA	60
REFERENCIAS	63
APÉNDICE I EJEMPLOS DE INSTANCIAS DE GOBERNANZA	73

PRESENTACIÓN



LA HISTORIA RECIENTE de Brasil, especialmente después del proceso de redemocratización ocurrido a finales de la década de 1980 y la aprobación de la actual Constitución de la República, demuestra la evolución del país en muchos aspectos. A pesar de estos avances, la federación brasileña aún enfrenta enormes desafíos para completar la transición entre el subdesarrollo y el desarrollo y cumplir con los demás objetivos planteados en el artículo 3 de nuestra Constitución: construir una sociedad libre, justa y solidaria; erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales y regionales; y promover el bienestar de todos, sin discriminación de ningún tipo.

En nuestras conferencias por todo el país, nos hemos referido a algunos de estos grandes desafíos, todos ellos vinculados a la actuación del Estado, al que nuestra Constitución le asigna un conjunto de tareas en los ámbitos político, económico y social. Entre estos desafíos destacamos: el mantenimiento del equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria, la racionalización de los gastos públicos y la inversión en sectores clave como educación, innovación tecnológica e infraestructura (transporte, energía, telecomunicaciones, etc.).

Es en este contexto se insiere la presente publicación “**Referencial Básico de Gobernanza**”, pues el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) tiene la firme convicción de que la mejora de la gobernanza pública en los municipios, en los estados y en la Unión, es el gran desafío de Brasil, una premisa para que se superen los demás retos que acabamos de mencionar. Esta convicción proviene de la dirección constitucional dada a nuestro modelo de desarrollo, con una fuerte participación del Estado, y de los diferentes trabajos que llevamos a cabo evaluando la calidad de esta participación.

En este Referencial, que ahora presentamos a todos los gobernantes y a la sociedad en general, y que está disponible en <http://www.tcu.gov.br/gover->

nanca, definimos la GOBERNANZA EN EL SECTOR PÚBLICO como un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para EVALUAR, DIRIGIR Y MONITOREAR la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés para la sociedad.

Se trata de un documento que reúne y organiza las buenas prácticas de la gobernanza pública que, si bien conducidas, pueden mejorar el desempeño de los organismos y entidades públicas.

Además de mostrar a los funcionarios cómo adoptar buenas prácticas de gobernanza e incentivarlos a adoptarlas, este Referencial se convierte en una guía para la actuación del propio TCU en la mejora de su gobernanza interna. De hecho, algunas de nuestras acciones se basaron en estas mejores prácticas o inspiraron su definición.

Al inicio de nuestra gestión en 2013, por ejemplo, promovimos una extensa evolución de la estructura de las secretarías de control externo ubicadas en Brasilia, que pasaron a ser especialistas en una determinada función del gobierno. En 2014, hemos revisado el modelo de las unidades ubicadas en los estados que ahora tienen una actuación más especializada y regionalizada. Hemos creado para todas ellas cuatro coordinaciones generales para facilitar la **dirección y el monitoreo** de sus acciones.

Así, siguiendo el modelo exitoso de las Secobs, especializadas en obras y de las Sefids, especializadas en procesos de privatización y de concesiones de servicios públicos, todas nuestras secretarías han pasado a centrar sus actividades en temas de gran interés para nuestro desarrollo, tales como salud, educación, medio ambiente, entre otros. Más especializadas, las unidades adquieren mejores condiciones para evaluar el ambiente de gobernanza en la que se están inseridas, contribuyendo para que se presenten propuestas que contribuyan a su mejora.

Y también para aumentar nuestra capacidad de **evaluar** el ambiente y los escenarios, así como la capacidad de receptividad de la sociedad en relación con nuestra nueva dirección estratégica, estamos promoviendo reuniones y charlas con la clase política, empresarios y representantes de la sociedad organizada. Reactivamos también el “Diálogo Público”, a través del cual mantenemos un estrecho contacto con alcaldes, gobernadores, gestores y empleados públicos de todos los entes federados.

Las **evaluaciones** obtenidas en estas reuniones se utilizan para redirigir nuestra estrategia y la actuación de nuestros gestores. Una de esas evaluacio-



nes, que mucho honró este Tribunal, fue encaminada por el Dr. Jorge Gerdau Johannpeter, empresario y actual Coordinador de la Cámara de Gestión y Planificación del Gobierno Federal, con elogios al Referecial Básico de Gobernanza, que se transcriben a continuación: Me fascinó el contenido, realmente de una amplia dimensión y profundo, y aunque el material tenga como principal objetivo el sector público, los principales conceptos mencionados se aplican también al sector privado.

Lo que también me fascinó es que vengo destacando que el concepto de Gobernanza del sector público está muy poco presente en nuestro país, y esta es una de las partes más importantes del proceso de gestión.

Felicitaciones por la calidad del trabajo y la riqueza de referencias citadas en el mismo. Estoy muy contento y creo que un trabajo de este nivel debe ser divulgado en Brasil, ya que el país tiene una carencia muy grande de información sobre el tema.

Conceptos de gobernanza están siendo utilizados para evaluar cuestiones relevantes para el sector público. Realizamos, por ejemplo, amplias auditorías que evaluaron la gobernanza del área de tecnología de la información - TI (Sentencia n° 2.308/2010 - Plenaria), de personal (Sentencia n° 3.023/2013 - Plenaria) y de adquisiciones públicas. En todas estos trabajos, los organismos públicos evaluados se agrupan según tres estadios de gobernanza - Inicial, Intermedia y Mejorada - para permitir un diagnóstico que pueda visualizarse con facilidad y que contribuya a su perfeccionamiento y seguimiento.

Atentos a nuestro modelo federativo y a la necesidad de que avancemos uniformemente en las tres esferas del gobierno, el TCU ha dirigido sus esfuerzos para llevar a cabo auditorías coordinadas, de tal forma que los diagnósticos producidos sean lo más completos posible. En esta línea, podemos destacar dos auditorías coordinadas: la primera, centrada en la educación básica, que será relatada en breve; y la segunda, en las unidades protegidas de la Amazonía (Sentencia n° 3.101/2013 - Plenaria).

También se están haciendo posible estas auditorías coordinadas con los organismos de control externo de las naciones vecinas. Cabe subrayar que el TCU asumió la presidencia de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superiores (OLACEFS) durante el período



2013- 2015, tomando en cuenta la posición de liderazgo de Brasil en el continente y después de nuestra intensa articulación con los países miembros. Ya se han auditado los ingresos provenientes de la explotación de petróleo y gas y de la gestión de los recursos hídricos, y se encuentra en etapa de planificación la expansión de la evaluación en la Amazonia brasileña.

Para **evaluar** los escenarios y el ambiente más allá de nuestras fronteras, estamos liderando un estudio internacional con la participación de 12 países aliados a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que tiene por objetivo identificar las buenas prácticas de gobernanza pública adoptadas por los organismos centrales de los gobiernos nacionales - Economía, Planificación, Gabinete de Gobierno - y por Entidades Fiscalizadoras Superiores, en el ámbito de un grupo de países seleccionados.

Estas son algunas de las prácticas y proyectos iniciados por el TCU para mejorar su capacidad de gobernar, de implementar sus estrategias y de hacerlas más adherentes a lo que espera del Control la sociedad brasileña, e incluso la latinoamericana.

El éxito obtenido hasta ahora reafirma nuestra convicción de que una mejor gobernanza posibilitará a corto plazo, incluso sin reformas estructurales como la reforma de la seguridad social, la laboral, la política, la fiscal, que hagamos más con el mismo volumen de recursos, aceleremos el ritmo de las obras y mejoremos la calidad del servicio en los hospitales y en las escuelas, en lo relativo a la investigación y al medio ambiente.

Esperamos que la divulgación del Referencial Básico de Gobernanza sea el embrión de un gran pacto a favor de la gobernanza pública, para satisfacer con más efectividad los anhelos populares de políticas públicas.

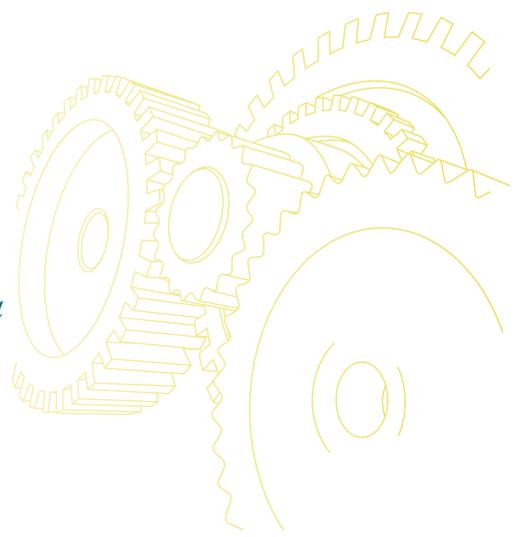
Ministro João Augusto Ribeiro Nardes
Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión





GOBERNANZA *en* **Perspectivas**

Referencial Básico de Gobernanza
aplicable a los organismos y entidades
de la Administración Pública



El ORIGEN DE LA GOBERNANZA está asociado con el momento en el que las organizaciones dejaron de ser administradas directamente por sus propietarios (por ejemplo los dueños del capital) y pasaron a ser administradas por terceros, a quienes fue delegada la autoridad y el poder para administrar recursos pertenecientes a aquéllos, los propietarios. En muchos casos hay divergencia de intereses entre propietarios y administradores, lo que, derivado del desequilibrio de información, poder y autoridad, lleva a un potencial conflicto de intereses entre ellos, en la medida en que ambos intentan maximizar sus propios beneficios.

Para mejorar el desempeño organizacional, reducir conflictos, alinear acciones y traer más seguridad a los propietarios, se realizaron estudios y se desarrollaron múltiples estructuras de gobernanza.

Aunque el término gobernanza data de tiempos remotos, el concepto y la importancia que actualmente se le asigna fueron construidos en la última tres décadas, inicialmente en las organizaciones privadas. Según Berle y Means (1932), que desarrollaron uno de los primeros estudios académicos que abordaba asuntos relacionadas con la gobernanza, el rol del Estado es regular las organizaciones privadas. En la misma línea, en 1934, se creó en Estados Unidos, la *US Securities and Exchange Commission*, una organización que, aún hoy, en contexto americano, es responsable por proteger a los inversores; garantizar la justicia, el orden y la eficiencia de los mercados y facilitar la formación de capital.

Años más tarde, a principios de la década de los 90, momento histórico marcado por crisis financieras, el Banco de Inglaterra creó una comisión para elaborar un código de mejores prácticas de gobernanza corporativa, un trabajo que resultó en el *Cadbury Report*. En 1992, el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - COSO, publicó el *Internal Control - integrated framework*. Años más tarde, en 2002, después de los escándalos que involucraron estados financieros fraudulentos ratificados por empresas de auditorías, se

publicó en Estados Unidos, la ley *Sarbanes-Oxley*, cuyo objetivo era mejorar los controles para asegurar la legitimidad de la información contenida en los informes financieros. En el mismo año, con el fin de apoyar la investigación independiente e inducir la mejora de la gobernanza, se fundó el *European Corporate Governance Institute* – ECGI. En 2004, el COSO publicó el *Enterprise risk management – integrated framework*, documento que aún hoy se considera una referencia en el tema de gestión de riesgos.

En los años que siguieron, decenas de países pasaron a preocuparse por los aspectos relacionados con la gobernanza y varios otros códigos fueron publicados. En la actualidad, 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 Desarrollo Económico – OCDE se dedican a promover la gobernanza (ECGI, 2013).

En Brasil, el creciente interés por el tema no es diferente. Tanto en el sector privado como el público, hay iniciativas para mejorar la gobernanza, iniciativas éstas que 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 modificó la 6.404/1976, de las sociedades por acciones y buscó reducir riesgos al inversor minoritario y 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 – IBGE, desde entonces, ha lanzado nuevas versiones (2004 y 2009) del Código de Mejores Prácticas de Gobernanza Corporativa, documento que define cuatro principios básicos de gobernanza aplicable al contexto nacional: **transparencia, equidad, rendición de cuentas y responsabilidad corporativa.**

Según el IBGE, aunque el código haya sido desarrollado centrándose principalmente en las organizaciones empresariales, a lo largo del documento se utiliza el término “organizaciones” con el intuito de hacerlo lo más amplio posible y adaptable a otros tipos de organizaciones tales como las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, fundaciones, estatales y organismos del gobierno, entre otros.



GOBERNANZA EN EL SECTOR PÚBLICO

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

En los años siguientes se publicaron otros trabajos como el estudio nº 13 - Buena Gobernanza en el Sector Público - , de la *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado en 2001. En la misma línea, la *Australian National Audit Office* – ANAO publicó, en 2003, la Guía de Mejores Prácticas para Gobernanza en el Sector Público, que ratifica los principios recomendados por la IFAC y suma otros tres: liderazgo, compromiso e integración.

Esta tendencia a volver el sector público más eficaz y ético fue reforzada por la publicación conjunta en 2004 - hecha por *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA y por la *Office for Public Management Ltd* – OPM - de la Guía de Estándares de Buena Gobernanza para Servicios Públicos, cuyos seis principios están en línea con las ya presentadas, con énfasis en la eficiencia y en la eficacia. Además de la IFAC, de la CIPFA y de la OPM, organizaciones como la *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; el Banco Mundial y el *Institute of Internal Auditors* – IIA evaluaron las condiciones necesarias para la mejora de la gobernanza en las organizaciones públicas y concordaron que para atender mejor los intereses de la sociedad, es importante asegurar la conducta ética, íntegra, responsable, comprometida y transparente del liderazgo; controlar la corrupción; la aplicación efectiva de un código de conducta y valores éticos; respetar y garantizar el cumplimiento de los reglamentos, códigos, estándares y normas por parte de las organizaciones; garantizar la transparencia y la efectividad de las comunicaciones; equilibrar los intereses e involucrar de manera efectiva los *stakeholders* (ciudadanos, usuarios de servicios, accionistas, la iniciativa privada).

Según la compilación realizada por la IFAC (2013b), las organizaciones mencionadas en el párrafo anterior entienden que **la buena gobernanza en el sector público permite:**



- a) garantizar la entrega de los beneficios económicos, sociales y ambientales a los ciudadanos;
- b) asegurar que la organización sea, y parezca, responsable con los ciudadanos;
- c) tener claro cuáles son los productos y servicios realmente prestados a los ciudadanos y usuarios, y mantenerse enfocada en este propósito;
- d) ser transparente, manteniendo informada a la sociedad acerca de las decisiones tomadas y los riesgos;
- e) poseer y usar información de calidad y mecanismos robustos de apoyo a la toma de decisiones;
- f) dialogar con la sociedad y rendirle cuentas;
- g) garantizar la calidad y efectividad de los servicios prestados a los ciudadanos;
- h) promover el desarrollo continuo del liderazgo y de los empleados;
- i) definir claramente procesos, roles, responsabilidades y límites de poder y autoridad;
- j) institucionalizar estructuras de gobernanza adecuadas;
- k) seleccionar el liderazgo con base en aspectos como conocimientos, habilidades y actitudes (competencias individuales);
- l) evaluar el desempeño y la conformidad de la organización y del liderazgo, manteniendo un equilibrio adecuado entre ellos;
- m) garantizar la existencia de un sistema efectivo de gestión de riesgos;
- n) utilizar los controles internos para mantener los riesgos en niveles apropiados y aceptables;
- o) controlar las finanzas de manera atenta, robusta y responsable; y
- p) proporcionar a los ciudadanos datos e información de calidad (fiables, tempestivos, relevantes y comprensibles).

En Brasil, varias leyes y decretos fueron publicados con el fin de institucionalizar directa o indirectamente las estructuras de gobernanza. La Constitución Federal de 1988 establece en el enunciado del artículo 1º, que “la República Federativa de Brasil [...] se constituye en un Estado Democrático de Derecho”. En términos de gobernanza esto significa que el ciudadano tiene el poder de elegir a sus representantes y que el poder no se concentra en el gobierno, sino que emana del pueblo. La Asamblea Nacional Constituyente de 1988 con el fin de crear las condiciones necesarias para la gobernanza del Estado, estableció derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos¹; organizó política y



administrativamente el Estado² y los Poderes³. Definió y segregó roles y responsabilidades; instituyó sistemas de frenos y contrapesos⁴ y estableció estructuras de control interno y externo⁵.

Más allá de lo que se define en la Constitución de 1988, otros instrumentos surgieron para fortalecer la gobernanza pública, incluyendo: (a) el Código de Ética Profesional Civil del Empleado Público del Poder Ejecutivo Federal (Decreto 1.171 de 22 de junio, 1994) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria 101 de 4 de mayo, 2000), que tienen por objeto aspectos éticos y morales y la conducta ética del liderazgo; (b) el Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización (GesPública), instituido en 2005 y revisado en 2009 y en 2013, cuyos trece fundamentos⁶ se guían por los principios constitucionales, de la administración pública y por los fundamentos de excelencia gerencial contemporánea; (c) La Ley 12.813, del 16 de mayo de 2013, que trata de la situación de conflicto de intereses en el ejercicio de cargo o empleo en el Poder Ejecutivo Federal; y (d) los instrumentos de transparencia, como la Ley de Acceso a la Información (Ley 12.527 de 18 de noviembre de 2011), que garantizan el derecho fundamental de acceso a la información y facilitan el monitoreo y control de los actos administrativos y de la conducta de los funcionarios.

1 Art. 5 de la Constitución Federal

2 “La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución” (BRASIL, 1988, art. 18).

3 “Son Poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Poder Judicial” (Brasil, 1988, art. 2).

4 “La Constitución, al establecer que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son Poderes de la República independientes y armónicos, adoptó la doctrina constitucional estadounidense de check and balance, porque al mismo tiempo que previó diversas y diferentes funciones estatales para cada uno de los Poderes, con la garantía de los privilegios necesarios para el adecuado ejercicio de las mismas, estableció un complejo sistema de frenos y contrapesos para armonizarlos en favor de la sociedad” (MORAES, 2003).

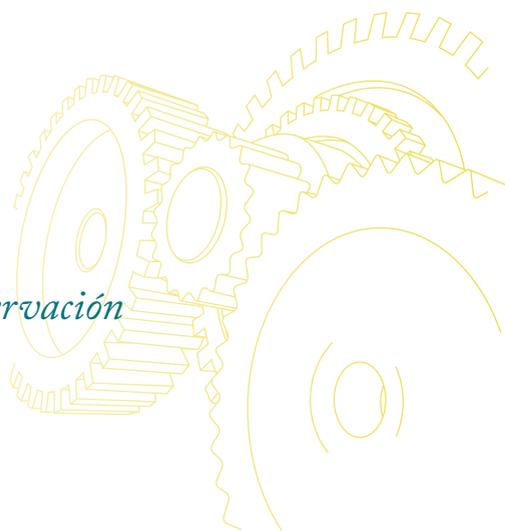
5 “La fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, la legitimidad, la economicidad, la aplicación de las subvenciones y la renuncia de ingresos, será ejercida por el Congreso Nacional, por medio de un control externo, y por el sistema de control interno de cada Poder” (BRASIL, 1988, art. 70).

6 Fundamentos del GesPública: (1) pensamiento sistémico, (2) aprendizaje organizacional, (3) cultura de innovación (4) liderazgo y constancia de propósitos, (5) orientación por procesos e información, (6) visión de futuro (7) generación de valor (8) compromiso con la gente, (9) foco en el individuo y en la sociedad,

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

La sociedad debe desempeñar su papel de principal interesada en los resultados del Estado y demandar nuevas estructuras de gobernanza que le permitan el desempeño de funciones de evaluación, dirección y monitoreo de acciones. Por lo tanto, se espera del liderazgo gubernamental un comportamiento más ético, profesional y centrado en el logro de resultados que estén alineados con las expectativas de la sociedad.





SEGÚN LA IFAC (2013), la gobernanza comprende la estructura (administrativa, política, económica, social, ambiental, legal y otras) puesta en práctica para garantizar que los resultados buscados por las partes interesadas se definan y se logren.

De acuerdo con el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas de la Unión (BRASIL, 2011), la gobernanza puede ser descrita como un sistema por el cual las organizaciones son dirigidas, controladas e incentivadas, involucrando las relaciones entre la sociedad, la alta dirección, los empleados o colaboradores y los organismos de control. En esencia, la buena gobernanza pública tiene por objetivo conquistar y conservar la confianza de la sociedad a través de un conjunto eficiente de mecanismos para garantizar que las acciones ejecutadas estén siempre alineadas con el interés público.

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 la gobernanza corporativa, pública y global.

Gobernanza corporativa: puede ser entendida como el sistema por el cual las organizaciones son dirigidas y controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBRISO/IEC 38500, 2009). Se refiere al conjunto de mecanismos de convergencia de intereses de actores directa e indirectamente afectados por las actividades de las organizaciones (SHLEIFER, VISHNY, 1997), mecanismos éstos que protegen a los inversores externos de la expropiación hecha por los internos (gestores y accionistas controladores) (LA PORTA et al, 2000).

Gobernanza pública: se puede entender como un sistema que determina el equilibrio de poder entre los involucrados - ciudadanos, representantes electos (gobernantes), la alta dirección, gestores y colaboradores - con miras a permitir que el bien común prevalezca sobre los intereses de las personas o grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

Gobernanza global: puede entenderse como el conjunto de instituciones, mecanismos, relaciones y procesos, formales e informales, entre el Estado, el mercado, los ciudadanos y las organizaciones, internas o externas al sector público, a través de los cuales se articulan los intereses colectivos, se establecen los derechos y se medían las diferencias (WEISS; THAKUR, 2010).

Por lo tanto, gobernanza en el sector público se refiere a los mecanismos de evaluación, gestión y monitoreo; y a las interacciones entre las estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se oye a los ciudadanos y otras partes interesadas, cómo se toman las decisiones y cómo se ejerce el poder y las responsabilidades (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Se preocupa, por consiguiente, con la capacidad de los sistemas políticos y administrativos de actuar efectiva y decisivamente para resolver los problemas públicos (PETERS, 2012).

PERSPECTIVAS DE OBSERVACIÓN

La gobernanza en el sector público se puede analizar desde cuatro puntos de vista de observación: (a) sociedad y Estado; (b) entes federativos, esferas de poder y políticas públicas; (c) organismos y entidades; y (d) actividades intraorganizacionales.



FIGURA 1: Perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público.

Mientras que la primera define las reglas y los principios que guían la actuación de los empleados públicos y privados regidos por la Constitución y crea las condiciones estructurales de administración y control del Estado; la segunda se preocupa con las políticas públicas y las relaciones entre estructuras y sectores, incluyendo diferentes esferas, poderes, niveles de gobierno y repre-



sentantes de la sociedad civil, la tercera asegura que cada organismo o entidad cumpla su papel; y la cuarta reduce los riesgos, optimiza los resultados y agrega valor a los organismos o entidades.

A continuación se detallan cada una de estas perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público.

PERSPECTIVA SOCIEDAD Y ESTADO

Es el aspecto político de la gobernanza pública, centrada en el desarrollo nacional, en las relaciones económico-sociales, en las estructuras que aseguren la gobernabilidad [capacidad de un sistema político de producir políticas públicas que resuelvan los problemas de la sociedad (Malloy, 1993 *ápu*d SANTOS, 1997)] de un Estado, así como que se satisfagan las demandas de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la gobernanza puede ser entendida como “la manera a través de la cual se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, teniendo como objetivo el desarrollo” (WORLD BANK, 1991). Abarca, por lo tanto, “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales la autoridad se ejerce en un país” (WORLD BANK, 2006).

En este contexto, la gobernanza tiene por objeto de análisis (WORLD BANK, 2012): (a) estructuras democráticas; (b) los procesos a través de los cuales los gobiernos se eligen, controlan y reemplazan; (c) la organización del Estado y la división de poder y de autoridad entre las instituciones; (d) el comportamiento ético de los gobernantes [representantes electos]; (e) los instrumentos institucionales de control (por ejemplo, sistema de pesos y contrapesos, control social, organismos de gobernanza); y (f) el respeto de los ciudadanos a las instituciones que gobiernan la economía y el Estado.

Todo esto con miras a la “prevalencia del bien común sobre los intereses de las personas o grupos” (MATIAS-PEREIRA, 2010) y al “logro de los objetivos colectivos de una sociedad” (PETERS, 2012).

PERSPECTIVA ENTES FEDERATIVOS, ESFERAS DE PODER Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Es el aspecto político y administrativo de la gobernanza en el sector público, centrado en la formulación, en la implementación y en la efectividad de las políticas públicas (WORLD BANK, 2012); en las redes transorganizaciona-



les que superan las barreras funcionales de una organización (STOKE, 1998); y en la capacidad de auto organización de los involucrados.

Según Rhodes (1996), la gobernanza, desde esta perspectiva trata cuestiones relacionadas con: (a) la coordinación de acciones; (b) el ejercicio de control en situaciones en que varias organizaciones están involucradas; (c) las estructuras de autoridad; (d) la división de poder y responsabilidades entre los diferentes actores;

(e) la asignación tempestiva y adecuada de recursos y (f) la gobernanza de las acciones, aquí entendida como la capacidad del gobierno para coordinar la acción de los actores con miras a la implementación de políticas públicas.

Por lo tanto, se puede definir como la habilidad y la capacidad gubernamental para formular e implementar, de forma efectiva, políticas públicas a través del establecimiento de relaciones y alianzas coordinadas entre organizaciones públicas y/o privadas.

PERSPECTIVA DE ORGANISMOS Y ENTIDADES

Es el aspecto corporativo de la gobernanza en el sector público que se centra en las organizaciones (ANU, 2012), en el mantenimiento de los propósitos y en la optimización de los resultados que éstas ofrecen a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios (CIPFA, 2004). De acuerdo con la IFAC (2013), la función de la gobernanza es asegurar que las acciones de las organizaciones estén alineadas con el interés público.

Por eso considera importante: (a) la integridad y los valores éticos; (b) la apertura y el compromiso de las partes interesadas; (c) la definición de resultados y de beneficios sostenibles en términos económicos, sociales y ambientales; (d) la definición de las intervenciones necesarias para maximizar y optimizar los beneficios y los resultados; y (e) el desarrollo de las capacidades (de las organizaciones, del liderazgo y de los individuos) necesarias para aquél fin; (f) la gestión de riesgos y de desempeño (apoyado por controles internos e instrumentos de gestión de las finanzas públicas); y (g) la transparencia y la *accountability* (posible a través de la implementación de buenas prácticas, tales como las relacionadas con la rendición de cuentas y la responsabilidad).



PERSPECTIVA DE ACTIVIDADES INTRAORGANIZACIONALES

La gobernanza desde la perspectiva de las actividades intraorganizacionales se puede entender como el sistema mediante el cual los recursos de una organización están dirigidos, controlados y evaluados.

Desde esta perspectiva, se analizan los procesos de toma de decisiones, las estructuras de gobernanza específicas y las relaciones intraorganizacionales, que tienen por objetivo, entre otras cosas, optimizar el uso de recursos, reducir los riesgos y agregar valor a los organismos y entidades y contribuir a la consecución de los resultados previstos por las partes interesadas internas y externas a la organización.

Ejemplos típicos de la aplicación de esta perspectiva son: la gobernanza de personal, de tecnología, de información, de logística, de inversión, de presupuesto y finanzas, etc.

RELACIÓN ENTRE LAS PERSPECTIVAS

En el sector público, entre las cuatro perspectivas de observación (sociedad y Estado, entes federativos, esferas de poder y políticas públicas; organismos y entidades y actividades intraorganizacionales) existe una relación de interdependencia y complementariedad (Figura 2). Así, las estructuras de gobernanza establecidas desde la perspectiva de los organismos y entidades deben estar alineadas e integradas a las estructuras existentes en las otras perspectivas. Del mismo modo, estrategia, políticas e iniciativas que afecten a más de una organización deben ser coordinadas con el fin de garantizar la efectividad de los resultados.

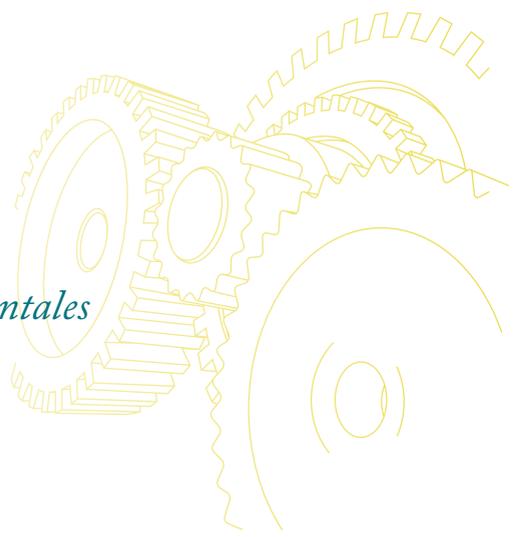


FIGURA 2: Relación entre las perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público.



REFERENCIAL BÁSICO

Referencial Básico de Gobernanza aplicable a los
Organismos y Entidades de la Administración Pública



PARA LA ORGANIZACIÓN de este referencial se consultaron varios documentos correlativos, tales como artículos científicos, estándares, modelos y códigos de diferentes países, entre ellos:

- Código de mejores prácticas de gobernanza corporativa (IBGC, 2009);
- *Enterprise risk management – integrated framework* (COSO, 2004);
- *Good governance in the public sector* (IFAC, 2013);
- *Good governance standard for public services* (CIPFA, 2004);
- Gobernanza corporativa de tecnología de la información (ABNT, 2009);
- *Government governance: corporate governance in the public sector* (NETHERLANDS, 2000);
- *Guide for board members of public bodies in Scotland* (SCOTTISH, 2006);
- *Guidelines for internal control standards for the public sector* (INTOSAI, 2004);
- *Internal control – integrated framework* (COSO, 2013);
- *Internal control management and evaluation tool* (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
- *Public sector governance in Australia* (ANU, 2012).

A la luz de estas y otras fuentes se sintetizaron conceptos, fundamentos y principios relevantes para la comprensión y mejora de la gobernanza y de la gestión en el contexto del sector público. Este análisis dio lugar a que se formulara el siguiente concepto:



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 para la sociedad.



Como se detalla en el capítulo 2, la gobernanza en el sector público puede ser analizada desde cuatro perspectivas de observación: (a) sociedad y Estado; (b) entes federativos, esferas de poder y políticas públicas; (c) organismos y entidades; y (d) actividades intraorganizacionales.



FIGURA 3: Perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público.

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



Este referencial tiene por objeto de análisis la gobernanza de organismos y entidades de la administración pública, y se puede aplicar con adaptaciones, a otras perspectivas de observación.



RELACIÓN PRINCIPAL-FUNCIONARIO EN EL SECTOR PÚBLICO

Cuando se trata de gobernanza, están implicados dos tipos básicos de actores: principal y funcionario. ¿Cómo estos actores se manifiestan en el sector público?

De acuerdo con el párrafo único del art. 1º de la Constitución Federal de 1988, “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce a través representantes electos 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 finalidad y valor y detiene el poder social, que puede ejercerlo de forma conjunta y ordenada mediante estructuras creadas para que la representen (DALLARI, 2005). De manera complementaria, “funcionarios” en este contexto, son a los que se les ha delegado autoridad para administrar los activos y recursos públicos, o sea, autoridades, líderes, gerentes y empleados del sector público (Figura 4). Principal y funcionario, en el ejercicio de sus competencias, pueden relacionarse con otras partes interesadas (el 2º y 3er sector) con el fin de crear un contexto que capacite para el desarrollo social.

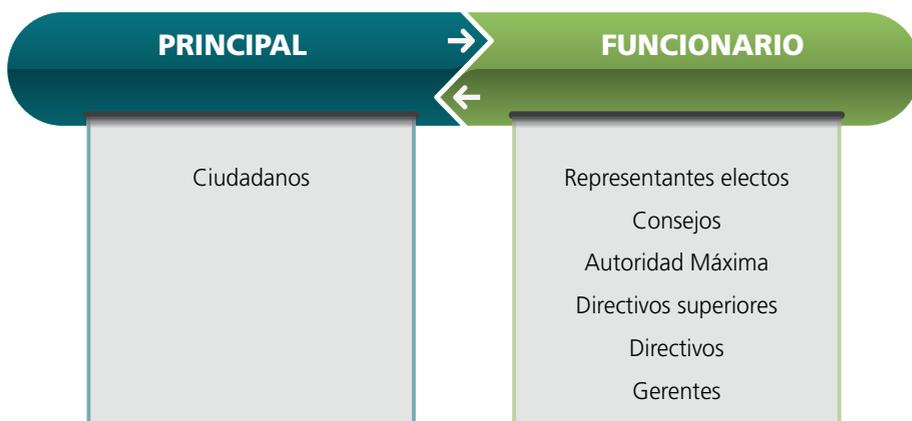


FIGURA 4: Relación principal-funcionario en un modelo de interacción directa.

SISTEMA DE GOBERNANZA EN EL SECTOR PÚBLICO

El sistema de gobernanza refleja la manera en que diferentes actores se organizan, interactúan y proceden para obtener la buena gobernanza. Involucra, por lo tanto, las estructuras administrativas (instancias), los procesos de trabajo, los instrumentos (herramientas, documentos, etc.), el flujo de información y el comportamiento de personas involucradas directa o indirectamente en la

evaluación, en la dirección y en el monitoreo de la organización. En forma simplificada, este sistema puede ser así representado (Figura 5):

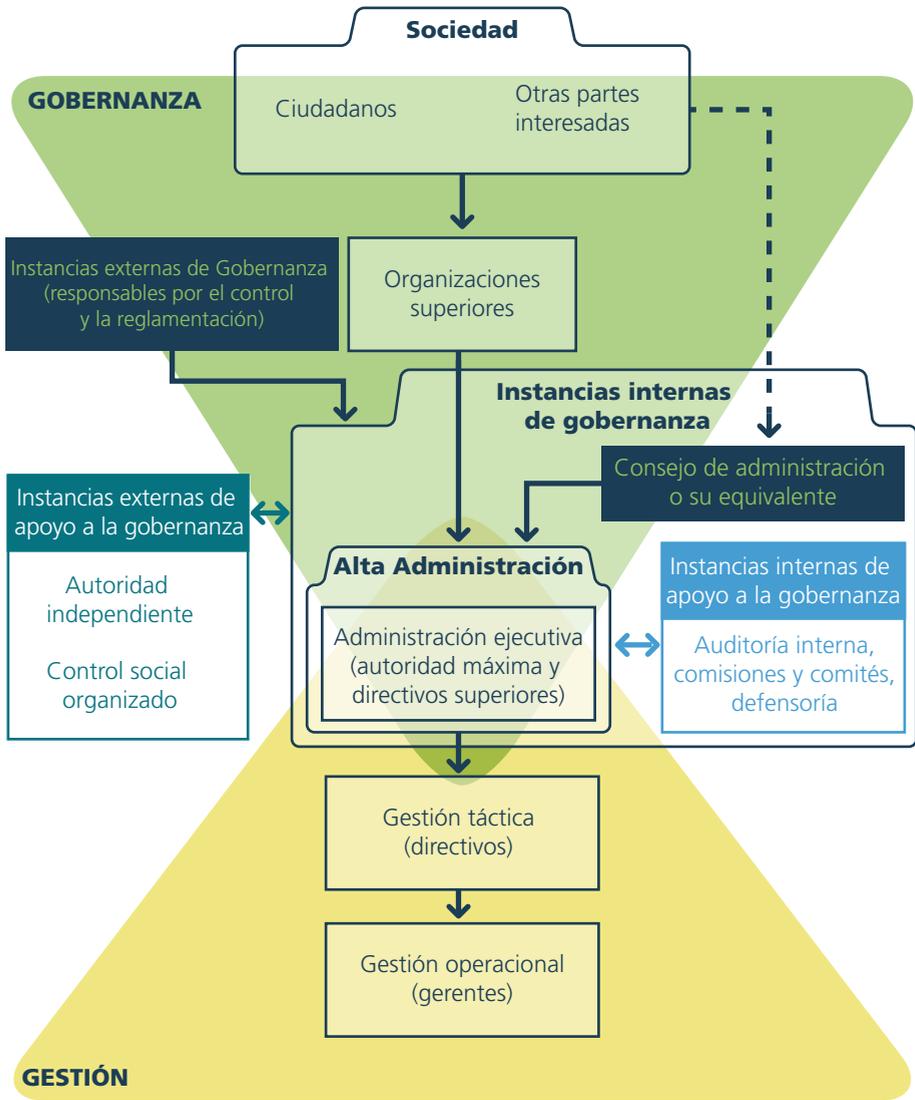


FIGURA 5: Sistema de Gobernanza de organismos y entidades públicas.

Se nota, en este sistema, que algunas instancias⁷ fueron destacadas: las instancias externas de gobernanza; las instancias externas de apoyo a la gober-

7 Ejemplos de organizaciones y estructuras administrativas que ejercen, típicamente, roles relacionados con cada una de las instancias de gobernanza se exponen en el apéndice I.



nanza; las instancias internas de gobernanza; y las instancias internas de apoyo a la gobernanza.

- a) **Las instancias externas de gobernanza** son responsables de la fiscalización, el control y la regulación, juegan un importante papel en la promoción de la gobernanza de las organizaciones públicas. Son autónomas e independientes, y no están vinculadas apenas a una organización. Ejemplos típicos de estas estructuras son el Congreso Nacional y el Tribunal de Cuentas de la Unión.
- b) **Las instancias externas de apoyo a la gobernanza** son responsables de la evaluación, la auditoría y el monitoreo independiente y, donde se identifiquen malos funcionamientos, de comunicar 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 monitorear la conformidad y el desempeño de éstas, y debe actuar cuando se identifiquen desviaciones. También son responsables de asegurar que la estrategia y las políticas formuladas satisfagan el interés público y que sirvan de eslabón entre principal y funcionario. Ejemplos típicos de estas estructuras son los consejos de administración o equivalentes y, en la falta de éstos, la alta dirección.
- d) **Las instancias internas de apoyo a la gobernanza** realizan la comunicación entre las partes interesadas internas y externas, así como las auditorías internas que evalúan y supervisan los riesgos y controles internos, y comunican todas las desviaciones identificadas a la alta dirección. Ejemplos típicos de estas estructuras son la defensoría, la auditoría interna, el consejo de supervisión, las comisiones y los comités.

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

- a) **La administración ejecutiva** es responsable por evaluar, conducir y monitorear internamente, el organismo o la entidad. La máxima autoridad de la organización y los directivos superiores son los funcionarios que suelen trabajar en esta estructura. En general, mientras que la



máxima autoridad es el principal responsable de la gestión de la organización, los directivos superiores (gestores de nivel estratégico y administradores ejecutivos vinculados directamente a la máxima autoridad) son responsables por establecer políticas y objetivos, y proporcionarles dirección a la organización.

- b) **La gestión táctica** es responsable de coordinar la gestión operativa en áreas específicas. Los directivos que integran el nivel táctico de la organización (por ejemplo, secretarios) son los funcionarios que por lo general actúan en esta estructura.
- c) **La gestión operativa** es responsable de la ejecución de los procesos de apoyo y de producción objeto de la entidad. Los gerentes, miembros de la organización que ocupan cargos o funciones del nivel operativo (por ejemplo directores, gerentes, supervisores, jefes) son los funcionarios que, por lo general, trabajan en esta estructura.

FUNCIONES DE GOBERNANZA Y GESTIÓN

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

- a) **evaluar** el ambiente, los escenarios, el desempeño y los resultados actuales y futuros;
- b) **dirigir** y orientar la preparación, la articulación y la coordinación y de políticas planes, alineando las funciones organizacionales de necesidades de las partes interesadas (usuarios de los servicios, ciudadanos y sociedad en general), y garantizando el logro de los objetivos establecidos; y
- c) **monitorear** los resultados, el desempeño y el cumplimiento de las políticas y los planes, comparándolos con los objetivos establecidos y las expectativas de las partes interesadas.

Según el Banco Mundial, **gobernanza** se refiere a estructuras, funciones, procesos y tradiciones organizacionales que tienen por objetivo asegurar que las acciones planificadas (programas) se ejecuten de tal manera que logren sus objetivos y resultados de manera transparente (WORLD BANK, 2013). Busca, por lo tanto, más **efectividad** (producir los efectos pretendidos) y más



economicidad (obtener el mayor beneficio de la utilización de los recursos disponibles) de las acciones.

Las funciones de la gobernanza son:

- a) definir la dirección estratégica;
- b) supervisar la gestión;
- c) involucrar las partes interesadas;
- d) administrar los riesgos estratégicos;
- e) administrar los conflictos internos;
- f) auditar y evaluar el sistema de gestión y control; y
- g) promover la *accountability* (rendición de cuentas y responsabilidad) y la transparencia.

Gobernanza en este sentido, se relaciona con los procesos de comunicación, de análisis y evaluación; de liderazgo, toma de decisiones y dirección; de control, de monitoreo y rendición de cuentas.

De manera complementaria, **gestión** se refiere al funcionamiento del día a día de los programas y de las organizaciones en el contexto de estrategias, políticas, procesos y procedimientos que fueron establecidos por el organismo (WORLD BANK, 2013); se preocupa con la **eficacia** (cumplir las acciones prioritizadas) y la **eficiencia** de las acciones (realizar acciones de la mejor manera posible, en términos de costo-beneficio).

Las funciones de la gestión son:

- a) implementar programas;
- b) garantizar el cumplimiento de las reglamentaciones;
- c) revisar y comunicar el progreso de las acciones;
- d) garantizar la eficiencia administrativa;
- e) mantener la comunicación con las partes interesadas; y
- f) evaluar el desempeño y aprender.

Mientras la gestión es inherente e integrada a los procesos organizacionales, como responsable de la planificación, ejecución, control, acción, o sea, por el manejo de los recursos y poderes puestos a disposición de los organismos y entidades para que se cumplan con los objetivos, la gobernanza proporciona la dirección, observa, supervisa y evalúa la actuación de la gestión, con el fin



de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos y de las demás partes interesadas.



FIGURA 6: Relación entre gobernanza y gestión.

La gobernanza también se preocupa con la calidad del proceso de toma de decisiones y su eficacia: ¿Cómo obtener el máximo valor posible? ¿Cómo, por quién y por qué las decisiones se tomaron? ¿Se lograron los resultados esperados?

La gestión, a su vez, presupone que ya hay una dirección superior y que a los funcionarios les cabe garantizar que ésta se ejecute de la mejor manera posible en términos de eficiencia.



Capítulo 4.

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 de este referencial son los órganos y entidades de la administración pública, con el propósito de este modelo se adopta la siguiente definición:



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 para la sociedad.



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 con respecto a los asuntos públicos; de una burocracia imbuida de ética profesional; de políticas planificadas de forma predecible, abierta y transparente; y de un brazo ejecutivo que se responsabilice por sus acciones (WORLD BANK, 2007).

Como lo 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 de control externo de la administración pública que amplía la incidencia del control más allá de la aplica-



ción aislada del criterio de legalidad. No basta comprobar si la ley fue cumplida, pero sí si el interés público o el bien común fue satisfecho. Admite el escepticismo profesional de que ni 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, 2010c).
- c) **Responsabilidad:** se refiere al celo que los agentes de gobernanza deben tener por la sostenibilidad de las organizaciones, con miras a su longevidad, incorporando consideraciones de orden sociales y ambiental en la definición de los negocios y operaciones (IBGC, 2010).
- d) **Eficiencia** es hacer lo que sea necesario con calidad adecuada al menor costo posible. No es la reducción de costes de cualquier manera, se trata de buscar la mejor relación entre la calidad del servicio y la cantidad del gasto (BRASIL, 2010c).
- e) **Probidad:** es deber de los empleados públicos demostrar probidad, celo, economía y cumplimiento de las reglas y procedimientos del organismo al usar, recaudar, gestionar y administrar los bienes y valores públicos. O sea, se refiere a la obligación de los servidores de demostrar que son dignos de confianza (IFAC, 2001).
- f) **Transparencia:** se caracteriza por la posibilidad de acceso a todas las informaciones relativas a la organización pública, es uno de los requisitos de control del Estado por la sociedad civil. La transparencia adecuada resulta en un clima de confianza, tanto a nivel interno como en las relaciones con organismos y entidades con terceros.
- g) **Accountability:** Las normas de auditoría de la INTOSAI conceptualizan la *accountability* como la obligación de las personas o entidades a las que se les haya confiado recursos, incluso empresas y organizaciones públicas, de asumir las responsabilidades de orden fiscal, de gestión y programáticas que les fueron conferidas, y de informar a quien les delegó estas responsabilidades (BRASIL, 2011). Se espera que los agentes de gobernanza rindan cuentas de sus acciones de manera voluntaria, asumiendo plenamente las consecuencias de sus actos y omisiones (IBGC, 2010).



DIRECTRICES PARA LA BUENA GOBERNANZA

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

- a) centrar el propósito de la organización en resultados para los ciudadanos y usuarios de los servicios;
- b) llevar a cabo efectivamente las funciones y los roles definidos
- c) tomar decisiones basadas en información de calidad,
- d) gestionar riesgos,
- e) desarrollar la capacidad y la eficacia del cuerpo directivo de las organizaciones
- f) rendir cuentas e involucrar efectivamente a las partes interesadas,
- g) tener claro el propósito de la organización, así como los resultados esperados para los ciudadanos y usuarios de los servicios;
- h) asegurarse que los usuarios reciban un servicio de alta calidad;
- i) asegurarse que los contribuyentes reciban algo de valor a cambio de las contribuciones financieras realizadas;
- j) definir claramente las funciones de las organizaciones y las responsabilidades de la alta dirección y de los gestores, y asegurarse que se cumplan;
- l) ser claro acerca de la relación entre los miembros de la alta dirección y la sociedad;
- m) ser riguroso y transparente sobre cómo se toman las decisiones,
- n) tener, y usar estructuras de asesoramiento, apoyo e información de buena calidad;
- o) asegurarse que un sistema eficaz de gestión de riesgos este en operación;
- p) asegurarse que los funcionarios encargados (comisionados o electos) tengan las habilidades, el conocimientos y la experiencia necesarios para un buen desempeño;
- 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, continuidad y renovación;
- s) entender las relaciones formales e informales de rendición de cuentas,
- t) tomar acciones activas y planificadas para dialogar con y rendir cuentas a la sociedad, así como involucrar efectivamente a las organizaciones asociadas;



- u) tomar acciones activas planificadas de responsabilización de los funcionarios
- v) asegurarse que la alta dirección se comporte de manera ejemplar, de tal manera que se promueva, mantenga y garantice la efectividad de la gobernanza; y
- x) poner en práctica los valores organizacionales.

NIVELES DE ANÁLISIS.

Considerando que la gobernanza no está exenta de costos y que los mecanismos, aisladamente, 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 ítems de control (Figura 7).



FIGURA 7: Niveles de análisis del referencial básico de gobernanza.

MECANISMOS DE GOBERNANZA

Para que las funciones de gobernanza (evaluar, dirigir y monitorear) sean implementados de manera satisfactoria, algunos mecanismos deben adoptarse: el liderazgo, la estrategia y el control (Figura 8).



FIGURA 8: Mecanismos de gobernanza.



Liderazgo se refiere al conjunto de prácticas de naturaleza humana o de comportamiento, que garantiza la existencia de condiciones mínimas para el ejercicio de la buena gobernanza, a saber: personas íntegras, capacitadas, competentes, responsables y motivadas en 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, que involucra aspectos tales como: escucha activa de demandas, necesidades y expectativas de las partes interesadas; evaluación del ambiente interno y externo de la organización; evaluación y proyección 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 negocios y organizaciones involucradas o afectadas.

Sin embargo, para que estos procesos se ejecuten, existen riesgos que deben ser evaluados y tratados. Para ello, es conveniente establecer **controles** y su evaluación, transparencia y *accountability*, que implica, entre otras cosas, rendir cuentas de las acciones y responsabilizar por los actos practicados.

En general, los tres mecanismos propuestos (liderazgo, dirección y control) se pueden aplicar a cualquiera de las cuatro **perspectivas de observación** (sociedad y Estado, entes federativos y esferas de poder y políticas públicas, organismos y entidades, y las actividades intraorganizacionales), sin embargo, deben estar alineados para asegurar que la dirección de los altos niveles se refleje en acciones prácticas de los niveles subordinados.

COMPONENTES DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA

A cada uno de los mecanismos de gobernanza se le asoció un conjunto de componentes que contribuyen directa o indirectamente con el logro de los objetivos (Figura 9). Ellos son:

Liderazgo

- personas y competencias (L1);
- principios y comportamientos (L2);
- liderazgo organizacional (L3);
- sistema de gobernanza (L4);

Estrategia

- relación con las partes interesadas (E1);
- estrategia organizacional (E2);
- alineación transorganizacional (E3);

Control

- gestión de riesgos y control interno (C1);
- auditoría interna (C2); y
- *accountability* y transparencia (C3).

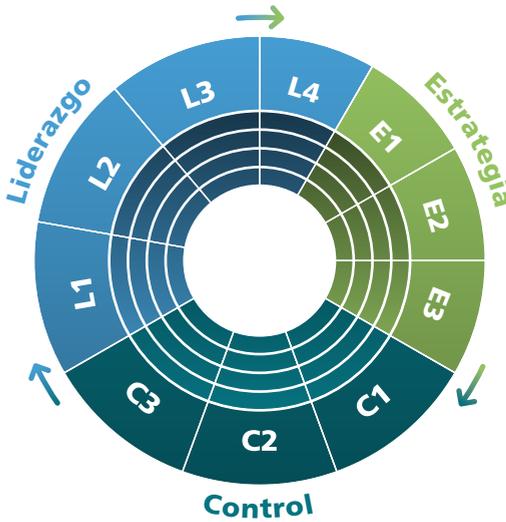


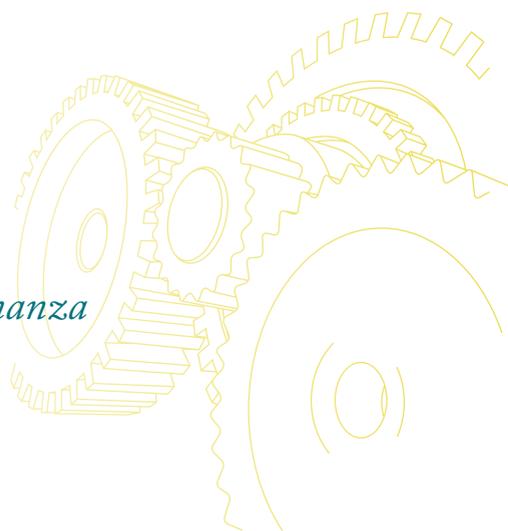
FIGURA 9: Componentes de los mecanismos de gobernanza

Vinculado a cada componente, se asoció un conjunto de **prácticas de gobernanza**, descritas en el capítulo 6, que están destinadas a contribuir a que los resultados deseados por las partes interesadas se alcancen. Del mismo modo, se le vinculó a cada práctica un conjunto de **ítems de control**⁸ que consisten de un documento complementario a este referencial. Cabe destacar que las prácticas presentadas representan un referencial básico y no son, por tanto, exhaustivas.

8 Los ítems de control están disponibles para consulta en el portal corporativo del TCU. Más específicamente en: <http://www.tcu.gov.br/governanca>



CAPÍTULO 5 *Prácticas de Gobernanza*



PARA CADA UNO de los componentes de los mecanismos de gobernanza se hizo una breve descripción, se identificaron las prácticas y se asoció un glosario de términos relacionados.



FIGURA 10: Componentes de los mecanismos de gobernanza

A continuación se caracterizará cada uno de los componentes y se presentarán las prácticas de gobernanza relativas a los mismos. Vale la pena señalar que las prácticas presentadas representan un referencial básico y, por tanto, no son exhaustivas.

PRÁCTICAS RELATIVAS AL MECANISMO DE LIDERAZGO

COMPONENTE L1 - PERSONAS Y COMPETENCIAS

Los resultados de cualquier organización dependen fundamentalmente de las personas que trabajan allí. Por esta razón, la organización debe contar con profesionales que tengan las competencias necesarias.

En el contexto de la gobernanza, es esencial movilizar los conocimientos, habilidades y actitudes de los directivos en favor de la optimización de resultados organizacionales. Para ello, las buenas prácticas recomiendan que los miembros de la alta dirección tengan las competencias necesarias para el ejercicio del cargo.

Prácticas relacionadas con personas y competencias

Práctica L1.1 - Establecer y proporcionar transparencia al proceso de selección de los miembros del consejo de administración, o su equivalente, y de la alta dirección.

Implica la definición y difusión de las competencias deseables o necesarias de los miembros del consejo de administración, o su equivalente, y de la alta dirección, así como los criterios de selección que han de observarse. Además, presupone que el proceso de selección se lleve a cabo de forma transparente, basándose en los criterios y competencias definidos previamente.

Práctica L1.2 - Garantizar la formación adecuada de los miembros de la alta dirección.

Significa establecer directrices para el desarrollo de los miembros de la alta dirección, además de identificar las competencias deseables o necesarias y desarrollarlas, teniendo en cuenta los vacíos de desarrollo observados.

Práctica L1.3 - Establecer un sistema de evaluación de desempeño de los miembros de la alta dirección.

Presupone definir directrices para la evaluación del desempeño los miembros de la alta dirección, así como indicadores y metas de desempeño. Por otra parte, implica que la evaluación se lleve a cabo sobre la base de indicadores y objetivos previamente definidos y que sus resultados se divulguen.



Práctica L1.4 - Asegurar que el conjunto de beneficios, si los hubiera, de los miembros del consejo de administración, o su equivalente, y de la alta dirección sea transparente y adecuado para atraer buenos profesionales y motivarlos a que se mantengan centrados en los resultados organizacionales.

Significa definir directrices y un conjunto de beneficios, financieros y no financieros, para el reconocimiento de los miembros del consejo de administración, o su equivalente, y la alta dirección. Por otra parte, implica que el conjunto de beneficios definido sea coherente y adecuado a la complejidad y responsabilidad de los roles y funciones desempeñados, y que su concesión, en el caso de la alta dirección, considere tanto el resultado de la organización como el desempeño individual y colectivo. Por último, el conjunto de beneficios concedidos debe ser divulgado, al menos en conjunto, a las partes interesadas.

Términos relacionados con personas y competencias

- **Gestión de personas** conjunto de prácticas institucionales y de gestión que visan estimular el desarrollo de competencias, la mejora del desempeño, la motivación y el compromiso de los funcionarios con la institución, así como para facilitar el logro de los resultados institucionales (BRASIL, 2006).
- **Competencia:** es la movilización de conocimientos, habilidades y actitudes del funcionario en el contexto de trabajo, para, individualmente o en equipo, lograr los resultados esperados por la organización (BRASIL, 2013).
- **Conocimiento:** es la información asimilada por el individuo, que le permite identificar qué hacer y por qué hacerlo, en una determinada situación o contexto. Se adquiere a lo largo de la vida, no sólo a través de la educación o la capacitación formal, sino también a través de la lectura, otras estrategias informales o incluso a partir de la experiencia (BRASIL, 2013).
- **Habilidades:** derivan de la capacidad del individuo para aplicar los conocimientos en el sentido de saber cómo hacer algo para tratar con determinada situación o contexto. Implican realizar una tarea física (motora o de manipulación) o intelectual (procesos u operaciones mentales) (BRASIL, 2013).
- **Actitudes:** involucran las acciones del individuo que reflejan su predisposición o motivación por querer hacer algo para hacer frente a una situación en particular o determinado contexto. Derivan de sentimientos, creencias y valores de aceptación o rechazo hacia personas, objetos o situaciones (BRASIL, 2013).



- **Evaluación de desempeño:** se refiere a la evaluación hecha a un funcionario por el ejercicio de sus actividades profesionales durante un período evaluativo determinado y al logro de las metas previamente negociadas (BRASIL, 2013c).
- **Gestión del desempeño:** la gestión del desempeño surgió en los últimos años como un concepto alternativo a las técnicas tradicionalmente utilizadas para la evaluación de desempeño. El término gestión da al mecanismo de evaluación la connotación de un proceso que involucra actividades de planificación, de seguimiento y de evaluación propiamente dicha (GUIMARÃES, 1998).



COMPONENTE L2 - PRINCIPIOS Y COMPORTAMIENTOS

En búsqueda de la excelencia en la prestación de servicios, las organizaciones deben contar, en su plantel, con personas que posean las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) necesarias y que demuestren elevados estándares éticos.

La IFAC (2013) orienta que uno de los principios de la buena gobernanza sea el compromiso de la alta dirección con los valores éticos, con integridad, observancia y cumplimiento de la ley. Por lo tanto, es papel de los dirigentes ejercer el liderazgo en la promoción de los valores éticos y de altos estándares de comportamiento (OCDE, 2004).

Los estándares de comportamiento que se exigen de las personas vinculadas a las organizaciones del sector público deben ser definidos en los códigos de ética y conducta establecidos formalmente, de manera clara y suficientemente detallados, que deberán ser cumplidos por los miembros de la alta dirección, los gestores y los empleados (IFAC, 2001).

Prácticas relacionadas con principios y comportamientos

Práctica L2.1 - Adoptar un código de ética y conducta que establezca estándares de comportamiento de los miembros del consejo de administración, o su equivalente, y de la alta dirección.

Consiste en publicar un código de ética aplicable a los miembros del consejo de administración, o su equivalente, así como a los miembros de alta dirección.

Este documento detalla valores, principios y comportamientos esperados; define cómo tratar conflictos de intereses; establece la obligatoriedad de manifestación y registros de aspectos que pueden dar lugar a conflictos de intereses, y prohíbe o establece límites sobre la recepción de beneficios que puedan influir o parecer influir las acciones de los miembros del consejo y de la alta dirección.

Además, el código de ética y conducta define sanciones pertinentes en el caso de su incumplimiento; mecanismos de seguimiento y evaluación de su cumplimiento; y roles y responsabilidades de los involucrados en el seguimiento y en la evaluación del comportamiento de su público objetivo.



Práctica L2.2 - Establecer mecanismos de control para evitar que prejuicios, sesgos o conflictos de intereses influyan en las decisiones y acciones de los miembros del consejo de administración, o su equivalente, y de la alta dirección.

Se refiere a implantar mecanismos de control a fin de evitar que las personas involucradas en posibles conflictos de interés participen de decisiones y acciones relevantes, además de otros mecanismos para la recepción y tramitación de denuncias sometiéndolas directamente a las instancias internas de gobierno, y permitir que las partes interesadas acompañen las denuncias.

Práctica L2.3 - Establecer mecanismos para asegurar que la alta dirección actúe de acuerdo con los estándares de comportamiento basados en los valores y principios constitucionales, legales y organizacionales y en el código de ética y conducta adoptado.

Consiste en implantar una instancia interna de gobernanza con atribución para la corrección, responsable de evaluar el comportamiento de la alta dirección en relación con el cumplimiento de los valores y principios constitucionales, legales y organizacionales y del código de ética y conducta adoptado. Presupone que no se hayan comprobado desviaciones de comportamiento de los miembros de la alta dirección actual en cualquier instancia de gobernanza, interna o externa.

Términos relacionados con principios y comportamientos

- **Principios de conducta:** se refieren al establecimiento e incentivo a la aplicación de principios relativos a la legalidad, la moralidad, la impersonalidad, la publicidad, la eficiencia y la ética.
- **Ética:** significa tomar decisiones y actuar guiado por el respeto y el compromiso con el bien, la honestidad, la dignidad, la lealtad, la decencia, el celo, la responsabilidad, la justicia, la imparcialidad, la equidad y la solidaridad.



COMPONENTE L3 - LIDERAZGO ORGANIZACIONAL

El modelo de liderazgo organizacional, también llamado sistema de liderazgo (BRASIL 2013B), resulta de la aplicación de los principios de coordinación, de delegación de competencias (Brasil, 1967) y del modelo de gobernanza adoptado.

Para estos principios fundamentales, la alta dirección establece una estructura de unidades y subunidades funcionales, nombra gestores para dirigir las y les delega autoridad (mandato legal y poder sobre los recursos asignados) para ejecutar los planes hacia el logro de los objetivos y metas institucionales.

La responsabilidad final por los resultados producidos siempre permanece con la autoridad que delega. Por lo tanto, la alta dirección es responsable por la definición y la evaluación de los controles internos que mitigarán el riesgo del uso indebido del poder delegado, y es la auditoría interna una estructura de apoyo comúnmente usada para este fin.

Prácticas relacionadas con el liderazgo organizacional

Práctica L3.1 - Evaluar, dirigir y monitorear la gestión de la organización, especialmente en relación con el logro de las metas organizacionales.

Significa establecer directrices para la evaluación, dirección y monitoreo de la gestión de la organización. Presupone también que la alta dirección evalúe, conduzca y monitoree el desempeño de la gestión de la organización, así como su conformidad con las normas externas y directrices internas.

Práctica L3.2 - Responsabilizarse por el establecimiento de políticas y directrices para la gestión de la organización y por el logro de los resultados previstos.

Consiste en implantar un sistema de control interno para mitigar los riesgos derivados de los actos practicados por los funcionarios a los cuales se les delegó autoridad y establecer objetivos de resultados para la organización. Implica que el directivo superior de la organización se responsabiliza tanto por el establecimiento de directrices y políticas para la gestión de la organización como por el logro de los resultados.

Práctica L3.3 - Garantizar, a través de políticas de delegación y reserva de poderes, la capacidad de las instancias internas de gobernanza de evaluar, dirigir y monitorear la organización.

Implica definir directrices y límites para la delegación de competencias asociadas a las decisiones clave del negocio, así como definir los mandatos de los miembros de las instancias internas de gobernanza y los requisitos para la permanencia en el cargo o función. Presupone aún, establecer directrices de transición de los miembros de la alta dirección y demás instancias internas de gobernanza, así como un proceso de escalonamiento, para las instancias de gobernanza, de asuntos relacionados que involucran elementos críticos de negocio.

Práctica L3.4 - Responsabilizarse por la gestión de riesgos y el control interno.

Significa que la alta dirección evalúa, dirige y monitorea la gestión de riesgos y el control interno, y establece medidas para garantizar que los líderes implementen y monitoreen prácticas de gestión de riesgos y control interno. Como resultado, la alta dirección evalúa los riesgos clave que pueden comprometer el logro de los principales objetivos organizacionales y proporciona una clara dirección para administrarlos.

Práctica L3.5 - Evaluar los resultados de las actividades de control y de los trabajos de auditoría y, si fuera necesario, determinar que se tomen medidas.

Se trata de definir las directrices para la planificación, implantación y evaluación de las actividades de control y de auditoría. Presupone que la alta dirección se posicione en relación a los resultados de las actividades de control y a las recomendaciones de los trabajos de auditoría, cuando no se refieran a acciones u omisiones de la propia alta dirección. En este caso es el consejo, o su equivalente, el que debe posicionarse. En ambos casos, se adoptan medidas siempre que sea necesario.



COMPONENTE L4 - SISTEMA DE GOBERNANZA

El sistema de gobernanza se refiere a cómo los diferentes actores se organizan, interactúan y proceden para lograr la buena gobernanza. Incluye las instancias internas y externa de gobernanza, el flujo de información, los procesos de trabajo y las actividades relacionadas con la evaluación, dirección y monitoreo de la organización.

De ello se deduce que el logro de una buena gobernanza de la organización depende de manera crucial de la definición e implantación de un sistema de gobernanza simple y al mismo tiempo robusto.

Prácticas relacionadas con el sistema de gobernanza

L4.1 Prácticas - Establecer las instancias internas de gobernanza de la organización.

Consiste en definir las funciones y responsabilidades del consejo de administración o su equivalente, de la alta dirección y de las instancias internas de apoyo a la gobernanza, contemplando actividades relacionadas con la toma de decisiones, con la elaboración, implementación y revisión de las directrices, con el monitoreo y con el control.

Por otra parte, presupone que el consejo de administración o su equivalente, la alta dirección y las instancias internas de apoyo a la gobernanza tengan miembros designados y que éstos lleven a cabo sus actividades con regularidad.

Por último, el sistema de gobernanza debe estar definido y ser evaluado, dirigido y monitoreado por la más alta instancia interna de gobernanza.

Práctica L4.2 - Garantizar el equilibrio de poder y la segregación de funciones críticas.

Implica que las decisiones críticas que requieren separación de funciones estén identificadas y las funciones relacionadas con éstas estén segregadas, de tal modo que el poder para tales decisiones no quede concentrado en una única instancia. Asimismo, presupone la definición de un límite de tiempo para que el mismo individuo ejerza una función o rol asociado a las decisiones clave del negocio, y la implantación de controles destinados a reducir el riesgo de que decisiones críticas se tomen sin garantizar el principio de segregación de funciones.



Práctica L4.3 - Establecer el sistema de gobernanza de la organización y divulgarlo a las partes interesadas.

Presupone que el sistema de gobernanza de la organización se encuentre definido e implantado y se conozcan las estructuras administrativas, los roles y responsabilidades de las instancias de gobernanza, de los procesos de trabajo y de los flujos de información y de decisión a las partes interesadas. Como resultado, se espera que el sistema de gobernanza vigente en la organización se ejecute conforme las definiciones y que las partes interesadas conozcan e interactúen, dentro de los límites establecidos, con este sistema.

Términos relacionados con el sistema de gobernanza

- **Equilibrio de poder y autoridad:** sugiere que se debe evitar la concentración de poder, autoridad y responsabilidad en manos de uno o de pocos individuos. Como regla básica, las decisiones y actividades críticas deben tomarse o realizarse por un colegiado compuesto de miembros competentes y mutuamente independientes.
- **Roles y responsabilidades de las instancias de gobernanza:** se refiere a la atribución de responsabilidades a los miembros, ejecutivos y no ejecutivos, la cumbre de la organización.



PRÁCTICAS RELATIVAS AL MECANISMO DE ESTRATÉGIA

COMPONENTE E1 - RELACIÓN CON LAS PARTES INTERESADAS

Considerando el foco necesario de las organizaciones en la prestación de servicios con eficiencia, la alineación de sus acciones con las expectativas de las partes interesadas es esencial para la optimización de los resultados.

En general, estas organizaciones necesitan satisfacer una gama compleja de objetivos políticos, económicos y sociales, lo que las somete a un conjunto de restricciones e influencias externas diferentes de las que enfrentan las empresas del sector privado (IFAC, 2001). Así, un modelo de gobernanza debe propiciar el equilibrio entre las legítimas expectativas de las diferentes partes interesadas, la responsabilidad y la discreción de los directivos y gestores, y la necesidad de rendir cuentas (IFAC, 2001).

Para asegurar esta alineación, es esencial que las organizaciones estén abiertas a oír a las partes interesadas para conocer las necesidades y demandas; que evalúen el desempeño y resultados organizacionales; y que sean transparentes, rindiendo cuentas y proveyendo información completa, precisa, clara y tempestiva (IFAC, 2001).

Prácticas relativas a las relaciones con las partes interesadas

Práctica E1.1 - Establecer y divulgar canales de comunicación con las diferentes partes interesadas y asegurar su efectividad, consideradas las características y posibilidades de acceso a cada público objetivo.

Involucra definir las directrices de la alta dirección para apertura de datos, difusión de información relativa al área de actuación de la organización y comunicación con las diferentes partes interesadas e identificar las partes interesadas y las necesidades de información derivadas de los requisitos normativos y de jurisprudencia de publicidad y de demandas de las partes interesadas.

Implica también implantar canales de comunicación para acceso, solicitud y encaminamiento de datos e información, así como mecanismos para tratar datos e información recibidos a través de los canales de comunicación.

Como resultado, se espera que el público objetivo realmente utilice el o los canales de comunicación o reconozca su disponibilidad y adecuación.



Práctica E1.2 - Promover la participación social, con participación de los usuarios, de la sociedad y de las demás partes interesadas en la gobernanza de la organización.

Se refiere a definir directrices para la participación social en la gobernanza de la organización e identificar a las partes interesadas, además de implantar mecanismos que permitan la participación social en la gobernanza de la organización.

Como resultado, se espera que la participación social se produzca en conformidad con las directrices establecidas.

Práctica E1.3 - Establecer una relación objetiva y profesional con los medios de comunicación, con otras organizaciones y con los auditores.

Significa establecer directrices e implantar mecanismos de relación con los medios de comunicación, los auditores y con otras organizaciones. Como resultado, se espera que los medios de comunicación, los auditores internos y externos y otras organizaciones públicas y privadas reconozcan que la relación con la organización es satisfactoria.

Práctica E1.4 - Asegurar que las decisiones, las estrategias, las políticas, los programas, los planes, las acciones, los servicios y los productos que son responsabilidad de la organización satisfagan al mayor número de interesados, de manera equilibrada, sin permitir el predominio de los intereses de personas o grupos.

Asume que estén identificadas no sólo las partes interesadas, sino también las semejanzas y distinciones entre ellas, así como sus necesidades y expectativas. A partir de ahí, cabe definir los criterios de prioridad y equilibrio al satisfacer la necesidades de las partes interesadas e implantar procesos de prioridad y equilibrio de decisiones, estrategias, políticas, programas, planes, acciones, servicios y productos que son responsabilidad de la organización satisfacen estas necesidades.

Como resultado, se espera que los criterios de prioridad y equilibrio aplicados sean transparentes y rastreables y las diferentes partes interesadas reconozcan que sus necesidades y expectativas están siendo consideradas.

Términos relativos a las relaciones con las partes interesadas

- **Partes interesadas** (*stakeholders*): son personas, grupos o instituciones con interés en bienes, servicios o beneficios públicos que pueden ser afectados positiva o negativamente, o incluso involucrados en el proceso de prestación



de servicios públicos. En definitiva, son aquellos cuya actuación y opinión debe tenerse en cuenta en la formulación de estrategias, en la accountability y en la transparencia, entre los que se incluyen: agentes políticos, empleados públicos, usuarios de servicios, proveedores, medios de comunicación y ciudadanos en general, cada uno con interés legítimo en la organización pública, pero no necesariamente con derechos de propiedad (IFAC, 2001).

- **Efectividad:** relación entre los resultados de una intervención o un programa, en términos de efectos sobre la población objetivo (impacto observado) y los objetivos previstos (impacto esperado). Se trata de verificar la ocurrencia de cambios en la población objetivo que podrían ser razonablemente atribuidos a las acciones evaluadas. Se refiere al logro de los resultados pretendidos a mediano y a largo plazo (BRASIL, 2012).
- **Equilibrio:** en estudios recientes sobre la gobernanza se subraya la importancia de asegurar que las necesidades y expectativas de las partes interesadas sean conocidas y tenidas en cuenta por los gestores, de tal modo que se equilibren las fuerzas de los distintos grupos de interés y se reduzcan al mínimo los riesgos que pueden impactar negativamente en los resultados.
- **Relación:** los empleados públicos deben tratar a los ciudadanos de manera solícita, oportuna, confiable y cortés, de tal modo que se preserve la reputación de la organización. Deben también relacionarse con los compañeros de trabajo con respeto y consideración y, con relación a los proveedores, deben honrar los contratos, pagar según el plazo acordado y observar normas y estándares de calidad de tal manera que se asegure la reputación de la entidad (IFAC, 2001).



COMPONENTE E3 - ESTRATEGIA ORGANIZACIONAL

El papel fundamental asignado a las organizaciones públicas es, a través de servicios prestados, ampliar, de manera sistémica e integrada, el bienestar social y las oportunidades a los ciudadanos. Para cumplir bien su función, la administración pública debe poseer los recursos adecuados y el capital humano necesario de manera tal que actúe con eficacia, eficiencia, efectividad y economicidad en beneficio de la sociedad. Por esto es importante delinear claramente sus objetivos, definir su estrategia de actuación y adoptar herramientas capaces de orientar las acciones de mejora.

La organización, a partir de su visión de futuro, del análisis de los ambientes internos y externos y de su misión institucional, debe formular sus estrategias, desplegarlas en planes de acción y acompañar su implementación (BRASIL, 2010), ofreciendo los medios para el logro de resultados objetivos institucionales y para maximizar los resultados.

Prácticas relacionadas con la estrategia organizacional

Práctica E2.1 - Establecer el modelo de gestión de la estrategia que considere aspectos tales como transparencia y compromiso de los interesados.

Implica definir el modelo de gestión de la estrategia, considerando aspectos tales como transparencia y participación de las partes interesadas. Tal modelo debe explicitar los procesos necesarios, incluyendo las etapas de formulación, despliegue y monitoreo de la estrategia. Además, explicita cómo las instancias de control interno participan de la evaluación, orientación y seguimiento de la estrategia y cómo las partes interesadas están involucrados en estas actividades.

Práctica E2.2 - Establecer la estrategia de la organización.

Consiste en definir la misión, la visión y la estrategia de la organización, comprendiendo objetivos, iniciativas, indicadores y metas. Presupone también la participación de las partes interesadas en la formulación de la estrategia y su ejecución.

Práctica E2.3 - Monitorear y evaluar la ejecución de la estrategia, los principales indicadores y el desempeño de la organización.

Presupone que estén definidas tanto la estrategia de la organización como las directrices para el monitoreo y evaluación de la ejecución de esta estrategia. Implica, aún, monitorear la ejecución de las iniciativas estratégicas y evaluar el desempeño de la organización, con la adopción de acciones de mejora siempre



que sea necesario. Como resultado, se espera que la estrategia de la organización se ejecute según las metas y los objetivos definidos.

Términos relacionados con la estrategia organizacional

- **Propósito de la organización:** se refiere a las razones por las cuales se creó la organización. Su misión, su visión de futuro y los resultados que pretende alcanzar.
- **Misión:** representa la razón de la existencia de una organización, es decir, lo que hace, por qué lo hace, para quién actúa, y qué impacto tiene como objetivo producir en su clientela.
- **Visión de futuro:** la expresión traduce la situación futura deseada por la organización para sí misma. Es la imagen que tiene de ella misma y de su futuro. Representa su sueño de realidad futura, que sirve como una guía. La visión se establece en función de los fines de la organización y corresponde a la dirección suprema que pretende alcanzar.
- **Objetivos estratégicos:** son los objetivos a ser perseguidos por la organización para el cumplimiento de su misión y el logro de su visión de futuro. Proporcionan el eslabón entre las directrices de una organización y su referencial estratégico. Traducen, consideradas las demandas y expectativas de los clientes, los desafíos que afrontará en un período determinado.
- **Planificación** se refiere al desarrollo de procesos, técnicas y actitudes administrativas que permitan evaluar futuras implicaciones de decisiones presentes, con el fin de reducir la incertidumbre implicada en el proceso de decisión y, en consecuencia, aumentar la probabilidad de lograr los objetivos y desafíos establecidos por y para la organización, maximizando los resultados y minimizando las deficiencias.
- **Gestión estratégica** conjunto de decisiones estratégicas que determina el desempeño de una organización en el largo plazo. Este tipo de gestión incluye un análisis profundo de los ambientes internos y externos y la formulación, la implantación, la evaluación y el control de la estrategia.
- **Política:** conjunto de acciones y decisiones tomadas por el gobierno volcado a la solución (o no) de problemas de la sociedad. Es la totalidad de las acciones, metas y planes que los gobiernos (nacional, estatal o municipal) diseñan para lograr el bienestar de la sociedad y el interés público (BRASIL, 2008).
- **Evaluación:** análisis sistemático de los procesos o resultados, en comparación con un conjunto de normas explícitas o implícitas, con el objetivo de contribuir con su mejora.



COMPONENTE E3 - ALINEACIÓN TRANSORGANIZACIONAL

MARINI y MARTINS (2006) sostienen la necesidad de una integración horizontal entre las políticas públicas, lo que significa que las acciones y objetivos específicos de las intervenciones realizadas por diversas entidades deben ser alineados para que se refuercen mutuamente. En los casos de políticas de naturaleza transversal, sobre todo, es esencial que haya mecanismos institucionalizados de coordinación, con el fin de crear las condiciones para la acción conjunta y sinérgica, evitando aún superposiciones o esfuerzos mutuamente contraproducentes.

Para cumplir con su propósito, para asegurar el bien común, el sector público debe ser capaz de coordinar múltiples actores políticos, administrativos, económicos y sociales. En este sentido, es importante mantener la coherencia y la alineación de estrategias y objetivos entre las organizaciones involucradas; institucionalizar mecanismos de comunicación, colaboración y coordinación entre los actores involucrados; y regular las operaciones.

Cada uno de los múltiples actores dentro del gobierno tiene sus propios objetivos. Así, para la gobernanza efectiva, se necesita establecer metas coherentes y alineadas entre todos los involucrados en la implementación de la estrategia para que puedan lograrse los resultados esperados.

El logro de resultados para la nación requiere, cada vez más, que las organizaciones públicas trabajen en conjunto. De lo contrario, la fragmentación de la misión y la superposición de programas se convierten en realidad generalizada dentro del gobierno y muchos programas transversales dejan de ser bien coordinados. Al trabajar en conjunto, las organizaciones públicas pueden mejorar y mantener enfoques de colaboración para lograr las metas nacionales, los objetivos o propósitos colectivos.

Prácticas relacionadas con la alineación transorganizacional

Práctica E3.1 - Establecer mecanismos de actuación conjunta con miras a la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas transversales y descentralizadas.

Involucra, inicialmente, definir instancias de gobernanza de políticas transversales y descentralizadas, así como las normas y reglamentos requeridos para la ejecución de estas políticas. Presupone también identificar las organizaciones que participan en dichas políticas y, junto con ellas, definir objetivos, indicadores y metas, además de las responsabilidades de cada organización.



Implica que las acciones de políticas transversales y descentralizadas bajo la responsabilidad de la organización se ejecuten de conformidad con el acuerdo establecido y que las instancias internas de gobernanza las evalúen, dirijan y monitoreen.

Finalmente, la información relevante relativa a las políticas transversales y descentralizadas se comparte y comunica a las instancias de gobernanza y a las demás partes interesadas.

Como resultado, se espera que las demás organizaciones involucradas en políticas transversales y descentralizadas reconozcan que la organización actúa de forma alineada.

Términos relacionadas con la alineación transorganizacional

- **Política pública:** conjunto articulado y estructurado de acciones e incentivos que buscan cambiar una realidad en respuesta a las demandas e intereses de los actores involucrados (MARTINS, 2007).
- **Coordinación en las políticas:** significa hacer que los diferentes sistemas institucionales y de gestión que formulan políticas trabajen juntos (MARTINS, 2003).



PRÁCTICAS RELATIVAS AL MECANISMO DE CONTROL

COMPONENTE C1-RIESGOS Y CONTROL INTERNO

El desafío de la gobernanza en las organizaciones del sector público es determinar cuánto riesgo aceptar en la búsqueda de mejor valor para los ciudadanos y las demás partes interesadas, lo que significa prestar servicios de interés público de la mejor manera posible (INTOSAI, 2007). El instrumento de la gobernanza para enfrentar este desafío es la gestión de riesgos.

El riesgo inherente puede ser considerado como intrínseco a la actividad que se lleva a cabo. Si el riesgo inherente está en un nivel no aceptable para la organización, los controles internos deben ser aplicados por los gestores para mitigar estos riesgos.

Prácticas relacionadas con la gestión de riesgos y control interno

Práctica C1.1 - Establecer un sistema de gestión de riesgos y control interno.

Se refiere a definir directrices para el sistema de gestión de riesgos y control interno e implantarlo. Presupone que los riesgos críticos de la organización estén identificados y que los controles internos para mitigarlos estén implantados. Requiere aún la aplicación de un plan de continuidad relacionado con elementos críticos del negocio y la asignación de la responsabilidad de coordinar el sistema de gestión de riesgo. La información resultante del sistema la utilizan las instancias internas de gobernanza para apoyar sus procesos de toma de decisiones.

Práctica C 1.2 - Monitorear y evaluar el sistema de gestión de riesgo y control interno, con el fin de asegurar que sea eficaz y contribuya a la mejora del desempeño organizacional.

Presupone que el sistema de gestión de riesgo y control interno es monitoreado y evaluado por la más alta instancia interna de la organización, teniendo en cuenta aspectos como el cumplimiento legal y regulatorio, la adherencia a las buenas prácticas, la alineación con las estrategias de la organización y el desempeño global. Como resultado del monitoreo y la evaluación, se implementan medidas con miras a la mejora del sistema, cuando sea necesario.



Términos relacionados con la gestión de riesgos y control interno

- **Riesgo** es el efecto de la incertidumbre sobre las metas de la organización (ABNT, 2009b). Abarca los acontecimientos positivos, con el potencial de agregar valor, y negativos, con el potencial de destruir valor.
- **El control interno** es un proceso integrado y dinámico efectuado por la dirección y por el cuerpo de empleados, estructurado para enfrentar riesgos y ofrecer una razonable seguridad que, en el logro de la misión de la entidad, se lograrán los siguientes objetivos generales: (1) ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz de las operaciones; (2) cumplimiento de las obligaciones de accountability; (3) cumplimiento de las leyes y de los reglamentos correspondientes; (4) protección de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daños (INTOSAI, 2004).
- **Evento:** incidente u ocurrencia, procedente de fuentes internas o externas, que afecta la implementación de la estrategia o el logro de objetivos (INTOSAI, 2007).

COMPONENTE C2- AUDITORÍA INTERNA

La auditoría interna existe básicamente para evaluar la eficacia de los controles internos implantados por los gestores. Es una actividad independiente y objetiva de evaluación (*assurance*) y de consultoría, diseñada para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos a partir de la aplicación de un abordaje sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza (IIA, 2011).

Recientemente, la función de la auditoría interna se amplió, evaluando no sólo los procesos de control, sino también el proceso de gestión de riesgos y la gobernanza de la organización.

Prácticas relacionadas con la auditoría interna

Práctica C2.1 - Establecer la función de auditoría interna.

Involucra definir el propósito, la autoridad y la responsabilidad de la auditoría interna en un estatuto que establezca su posición dentro de la organización, autorice el acceso a recursos organizacionales necesarios para el desempeño de sus trabajos y defina el alcance de sus actividades. Implica, aún, la implementación de la función de auditoría que resulte en la producción de informes relevantes destinados a las instancias internas de gobernanza.

Práctica C2.2 - Ofrecer condiciones para que la auditoría interna sea independiente y competente.

Requiere que la auditoría interna se reporte funcionalmente a la más alta instancia interna de gobernanza y, administrativamente, a la alta dirección. Implica también establecer directrices para el tratamiento de los conflictos de intereses en la función de auditoría interna e identificar competencias requeridas para el desempeño de sus responsabilidades, proporcionando las condiciones para que los auditores internos tengan, colectivamente, las competencias identificadas.

Práctica C 2.3 - Asegurarse que la auditoría interna agregue valor a la organización.

Se relaciona con definir directrices para que la función de auditoría interna contribuya a la mejora de los procesos de gobernanza, de gerencia y de gestión



de riesgos y controles, así como directrices para la planificación de los trabajos, aprobando el plan de auditoría interna basado en los objetivos y metas vigentes.

Presupone la ejecución de los trabajos de auditoría interna de conformidad con las directrices y planes definidos, evaluar el desempeño de la función de auditoría interna e implementar medidas orientadas a su mejoramiento cuando sea necesario.

Términos relacionados con la auditoría interna

- **Estatuto de auditoría interna:** documento formal que define el propósito, la autoridad y la responsabilidad de la actividad de auditoría interna. El estatuto de auditoría interna establece la posición de la actividad de auditoría interna dentro de la organización; autoriza el acceso a los registros, al personal y a las propiedades físicas relevantes para la realización del trabajo de auditoría; y define el alcance de las actividades de auditoría interna (IIA, 2011).
- **Proficiente:** Quien posee los conocimientos, habilidades y otras competencias requeridas para el desempeño eficaz de las responsabilidades profesionales (IIA, 2011, ítem 1210).
- **Celo profesional debido:** celo y habilidades esperadas de un auditor interno razonablemente prudente y competente (IIA, 2011, ítem 1220).



COMPONENTE C3 - ACCOUNTABILITY Y TRANSPARENCIA

Los miembros de la alta dirección y de los consejos de administración (o su equivalente) son responsables de la rendición de cuentas de sus actividades y deben asumir completamente las consecuencias de sus actos y omisiones (IBGC, 2009).

Tradicionalmente, la implementación del sistema de gobernanza debe incluir mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilización para asegurar la adecuada accountability. La IFAC (2013) agrega a estos mecanismos la necesidad de un contexto de transparencia para asegurar la eficacia de la accountability.

La rendición de cuentas no debe estar restringida al desempeño económico-financiero, sino contemplar también otros factores (incluso intangibles) que orientan la acción administrativa y que conducen a la creación de valor para la organización (IBGC, 2009).

Prácticas relacionadas con accountability y transparencia

Práctica C3.1- Dar transparencia de la organización a las partes interesadas, admitiendo el sigilo como excepción conforme la ley.

Implica identificar los requisitos normativos y de jurisprudencia de publicidad y las demandas de información de las partes interesadas. Se relaciona, aún, con la definición, por la alta dirección, de directrices para la apertura de datos, divulgación de información relacionada con el área de actuación de la organización y comunicación con las diferentes partes interesadas.

Implica que el catálogo de información a la que la organización se compromete a dar transparencia esté definido y accesible a las partes interesadas y que esta información esté disponible para consulta, conforme los requisitos normativos y de jurisprudencia.

Como resultado, se espera que las partes interesadas reconozcan que se satisficieron sus necesidades de información.

Práctica C3.2 - Rendir cuentas de la implementación y los resultados de los sistemas de gobernanza y gestión, según la legislación vigente y con principio de accountability.

Consiste en publicar, de acuerdo con los requisitos normativos y de jurisprudencia, los informes organizacionales y la información producida por las instancias de gobernanza externas sobre la implementación y los resultados de



los sistemas de gobernanza y de gestión de tal modo que las partes interesadas reconozcan que la rendición de cuentas es satisfactoria.

Práctica C 3.3 - Evaluar la imagen de la organización y la satisfacción de las partes interesadas con sus servicios y productos.

Implica monitorear y evaluar la imagen de la organización ante las partes interesadas, así como la satisfacción de éstas con los servicios y productos de responsabilidad de la organización, teniendo cuidado de que se implementen acciones de mejora cuando sea necesario.

Práctica C 3.4 - Asegurar que se apuren, de oficio, indicios de irregularidades y se promueva la rendición de cuentas si éstos se comprueban.

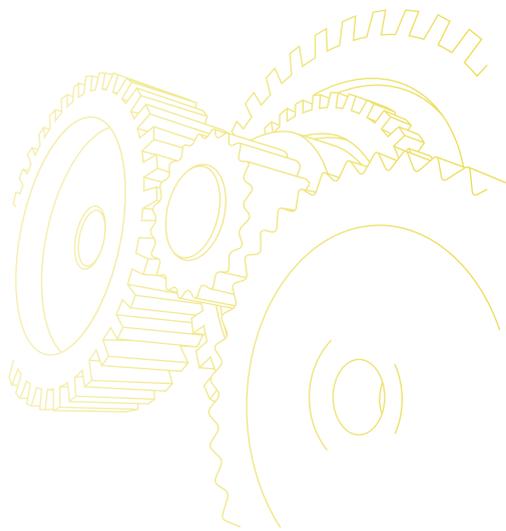
Presupone apurar indicios de irregularidades e imponer sanciones en casos comprobados, siempre de acuerdo con las directrices definidas con anterioridad. Asegura, aún, que casos comprobados de irregularidad resulten en la expedición oportuna a las autoridades de control competentes.

Términos relacionados con *accountability* y transparencia

- ***Accountability***: conjunto de mecanismos y procedimientos que conducen a los tomadores de decisión del gobierno a rendir cuentas de los resultados de sus acciones para garantizar más transparencia y exposición de las políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Promover la transparencia a través de información clara y justa (IIA, 2011). La *accountability* implica, además del deber y la responsabilidad de rendición de cuentas, el deseo de hacerlo de manera voluntaria.
- **Transparencia**: divulgación oportuna de todas las cuestiones relevantes relacionadas con la organización, incluyendo la situación financiera, el desempeño, la composición y la gobernanza de la organización (SLOMSKI, 2008). Transparencia en las informaciones, especialmente en las altamente relevantes, que impacten en los negocios que involucren resultados, oportunidades y riesgos. La transparencia dentro de los límites de exposición que no sean contradictorios con la protección de la información (MATTHIAS-PEREIRA, 2010).



REFERENCIAS



ABNT. Asociación Brasileña de Normas Técnicas. NBR ISO/IEC 38500: Gobernanza corporativa de tecnología de la información, Río de Janeiro, 2009. Disponible en: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

ABNT. Asociación Brasileña de Normas Técnicas. ABNT NBR ISO 31000: Gestión de riesgos - principios y directrices, 2009b. Disponible en: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>>. Acceso el: 11 de octubre de 2013.

ALURI, R.; REICHEL, M. Performance evaluation: a deadly disease? *The Journal of Academic Librarianship*, v. 20, n. 3, Julio 1994. 145-155.

ANAO. Australian National Audit Office. Public sector governance: better practice guide. Framework, processes and practices, 2003. Disponible en: <<http://www.anao.gov.au/~//media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf>>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

ANU. The Australian National University. *Public sector governance in Australia*, 2012. Disponible en: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan050127.pdf>>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BERLE, A.; MEANS, G. *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan, 1932.

BRASIL. *Ordenanza 200, del 25 de febrero de 1697*: adopta disposiciones sobre la organización de la Administración Federal, establece directrices para la reforma

administrativa y da otras providencias, 1967. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. *Constitución de la República Federativa de Brasil*, BRASIL, 1988. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. *Ordenanza 1.171, del 22 de junio de 1994*: adopta disposiciones sobre el código de ética profesional del empleado público del Poder Ejecutivo Federal civil, 1994. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. *Ley complementaria 101, del 4 de mayo de 2000*: adopta disposiciones relativas a la ley de responsabilidad fiscal, 2000. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. *ley 10.303, del 31 de octubre de 2001*: modifica y añade dispositivos en la ley N° 6.404 del 15 de diciembre de 1976, que adopta disposiciones sobre las Sociedades por Acciones y en la ley N° 6.385, del 07 de diciembre de 1976, que adopta disposiciones sobre el mercado de valores mobiliarios, 2001. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10303.htm>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. Tribunal de Cuentas de la Unión -TCU. *Resolución-TCU 187, del 05 de abril de 2006*: adopta disposiciones relativas a la política en la gestión de personas en el TCU., 2006. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. SEBRAE/MG. *Políticas Públicas: conceptos y práctica*, 2008. Disponible en: <<http://www.mpce.mp.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Secretaría de Gestión. *Programa nacional de gestión pública y desburocratización - GesPública*, 2010. Disponible en: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoes/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf>. Acceso el: 01 de octubre de 2013.



BRASIL. Tribunal de Cuentas de la Unión. *Instrucción Normativa TCU 63, 01 de septiembre de 2010*: establece normas de organización y de presentación de los informes de gestión y de las piezas complementarias que constituirán los procesos de cuentas de la administración pública federal, 2010b.

BRASIL. Tribunal de Cuentas de la Unión. Secretaría de Fiscalización y Evaluación de Programas de Gobierno. *Ordenanza-Segecex 4, del 26 de febrero de 2010*: Manual de Auditoría Operacional, 2010c. Disponible en: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. Tribunal de Cuentas de la Unión. *Plan Estratégico TCU 2011-2015*, BRASILIA, 2011. Disponible en: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. *Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011*: adopta disposiciones sobre el acceso a la información, 2011b. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/112527.htm>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU. *Glosario de términos del control, 2012*. Disponible en: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. *Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización - GesPública*, 2010. Disponible en: <http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

BRASIL. Tribunal de Cuentas de la Unión -TCU. *Ordenanza-TCU 158, del 24 de junio de 2013*: adopta disposiciones sobre la gestión de las funciones de confianza de Especialista Senior en el ámbito de la Secretaría del Tribunal de Cuentas de la Unión, 2013c. Disponible en: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/BTCU/bib_btus/BTCU_23_de_26_06_2013.pdf>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.



CADBURY. The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. *The report of the committee on the financial aspects of corporate governance*, 1992. Disponible en: <<http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/>>. Acceso el: 18 agosto de 2012.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. *The good governance standard for public services*, 2004. Disponible en: <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Enterprise risk management: integrated framework*, 2004. Disponible en: <<http://www.coso.org/guidance.htm>>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Internal control: intergrated framework*, 2013. Disponible en: <<http://www.coso.org/guidance.htm>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

DALLARI, D. D. A. *Elementos de teoría general del Estado*. San Pablo: Saraiva, 2005.

ECGI. European Corporate Governance Institute. *Index of codes*, 2013. Disponible en: <http://www.ecgi.org/codes/all_codes.php>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

FREEMAN, R. E. *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984.

GAO. United States General Accounting Office. *Internal Control Management and Evaluation Tool*, 2001. Disponible en: <<http://www.gao.gov/assets/80/76615.pdf>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

GAO. Government Accountability Office, 2013. Disponible en: <<http://www.gao.gov/>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

GOVACC. Government Accounting Section, Department of Public Expenditure and Reform. *Code of practice for the governance of state bodies*, 2001. Disponible en: <<http://govacc.per.gov.ie/files/2012/03/codepractstatebod09.pdf>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.



GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. *Governance principles for protected areas in the 21th century*, CA, 2003. Disponible en: <http://iog.ca/sites/iog/files/pa_governance2.pdf>. Acceso en: 1 de septiembre de 2011.

GUIMARÃES, T. A. *Gestión del desempeño en organizaciones públicas descentralizadas*. In: Congreso Internacional del CLAD, 3. Madrid: Clad, 1998.

IBGC. Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa. *Código de las mejores prácticas de gobernanza corporativa*, Australia, 2009. Disponible en: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

IFAC. International Federation of Accountants. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. In International public sector study nº 13., 2001. Disponible en: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study13-governance-in-th.pdf>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

IFAC. International Federation of Accountants. *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013. Disponible en: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

IFAC. International Federation of Accountants. *Comparison of principles*, 2013b. Disponible en: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

IIA. Institute of Internal Auditors. *The international professional practices framework-IPPF*, 2009. Disponible en: <<https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>>. Acceso en: 1 de octubre de 2013.

IIA. Institute of Internal Auditors. *Normas internacionales para la práctica profesional de auditoría interna*, 2011. Disponible en: <<http://www.auditoriaoperacional.com.br/pdf/normas-ippf.pdf>>. Acceso en: 01 octubre de 2013.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions.



INTOSAI GOV 9120: Internal control: providing a foundation for accountability in government, 2001. Disponible en: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9120-internal-control-providing-a-foundation-for-accountability-in-government.html>>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions.

INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector, 2004. Disponible en: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions.

INTOSAI GOV 9130, 2007. Disponible en: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9130-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector-further-inf.html>>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

LA-PORTA, R. Investor protection and corporate governance. *Social Science Research Network*, 2000. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=183908>. Acceso en: 18 de agosto de 2011.

LUCENA, M. D. S. *Evaluación de desempeño: métodos y seguimiento*. San Pablo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. *Una metodología para la evaluación de las políticas de gestión pública*. In. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, 7 al 10 de noviembre de 2006.

MARTINS, H. *Una teoría de la fragmentación de las políticas públicas: desarrollo y aplicación en el análisis de tres casos de políticas de gestión pública*. Tesis presentada a la Escuela Brasileña de Administración Pública y Empresas para la obtención del grado de doctorado en administración. BRASIL. 2003.



MARTINS, H. *Reforma del Estado en la era FHC: ¿diversidad o fragmentación de la agenda de políticas de gestión pública?* Revista electrónica sobre la Reforma del Estado. Brasil. 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. *Gobernanza en el sector público*. San Pablo: Atlas, 2010.

MCKINSEY, C.; KORN/FERRY, I. *Panorama de Gobernanza Corporativa en Brasil*, 2001. Disponible en: <http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf>. Acceso en: 01 octubre de 2013.

MELLO, C. A. B. D. *Acto administrativo y derechos de los administrados*. San Pablo: RT, 1981.

MORAES A. D. *Derecho constitucional*. 13. ed. San Pablo: Atlas, 2003.

NETHERLANDS. The Netherlands Ministry of Finance Government Audit Policy Directorate - DAR. *Government governance: corporate governance in the public sector*, 2000. Disponible en: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Coherencia en las Políticas: informe final de actividades*. Comisión de Gestión Pública., 2003.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Principios de la OCDE sobre gobierno de las sociedades*, 2004. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013. Disponible en: <<http://www.oecd.org/>>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, XLIV, p. 652-667, 1996.



SANTOS, M. H. D. C. Gobernabilidad, gobernanza y democracia: creación de capacidad de gobernar y relaciones ejecutivo-legislativo Brasil postconstituyente. *Datos*, Río de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

SCOTTISH. Scottish Government. *The principles of corporate governance*. In: On Board: A Guide for Board Members of Public Bodies in Scotland, 2006. Disponible en: <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/07/11153800/0>>. Acceso en: 1 octubre de 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. *Gobernanza corporativa y gobernanza en la gestión pública*. San Pablo: 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. Disponible en: <<http://www.soxlaw.com/>>. Acceso el: 1 octubre de 2013.

WEISS, T.G.; THAKUR, R. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, 2010. Disponible en: <<http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2011/global-governance-and-the-un-an-unfinished-journey-by-thomas-g-weiss-and-ramesh-thakur/>>. Acceso el: 01 octubre de 2013.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. *Managing development: the governance dimension*, 1991. Disponible en: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf>. Acceso el: 1 de octubre de 2013.



WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. *A decade of measuring the quality of governance*, 2006. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>. Acceso en: 1 octubre de 2013.

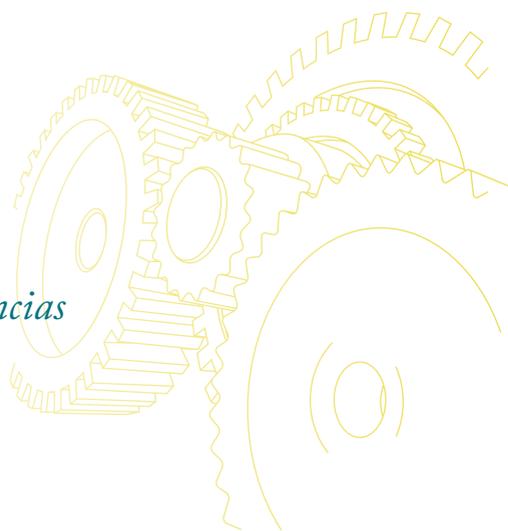
WORLD BANK. *Chapter 12. governance and management*. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acceso el: 01 octubre de 2013.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, 2013. Disponible en: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>>. Acceso el: 1 octubre de 2013.



Apéndice I

Ejemplos de Instancias de Gobernanza



SE INDICAN A CONTINUACIÓN ejemplos de instancias de gobernanza asociadas con cada uno de los Entes Federativos y Poderes de la Unión. Se trata de una lista no exhaustiva de organizaciones y estructuras administrativas implicadas en la gobernanza de los organismos y entidades de la Administración Pública.

Gobierno Federal	Consejo de administración o su equivalente	Alta administración	Instancia interna de apoyo a la gobernanza	Instancia externa de gobernanza
Poder Ejecutivo	Consejo de la República Consejo de Defensa Nacional Consejo Nacional de Educación Consejo Nacional de Bienestar Social Consejo Nacional de Salud Consejo Nacional de Seguros Privados Consejo Nacional de la Seguridad Social Consejo Nacional de Fondos de Pensiones Consejo Nacional de Tránsito Consejo Nacional de la Juventud Consejo Nacional de Inmigración Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer Consejo Nacional del Servicio Social de la Industria Consejo Nacional de Turismo Consejo Nacional de los Derechos del Anciano			

Gobierno Federal	Consejo de administración o su equivalente	Alta administración	Instancia interna de apoyo a la gobernanza	Instancia externa de gobernanza
Poder Ejecutivo	<p>Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente</p> <p>Consejo Nacional para la promoción de la Igualdad Racial</p> <p>Consejo nacional de política energética</p> <p>Consejo Nacional de los Derechos de los Discapacitados</p> <p>Consejo Nacional para el medio ambiente</p> <p>Consejo Nacional del Deporte</p> <p>Consejo Nacional de las Ciudades</p> <p>Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria</p> <p>Consejo Nacional de Meteorología</p> <p>Consejo Nacional de Bioseguridad</p> <p>Consejo Nacional del Anciano</p> <p>Consejo Nacional del Petróleo</p> <p>Consejo Nacional de Política sobre Drogas</p> <p>Consejo Nacional de Política Cultural</p> <p>Consejo Nacional de Política Agrícola</p> <p>Consejo Nacional de Política Energética</p> <p>Consejo Nacional para la Integración de las Políticas de Transporte</p>			
Poder Legislativo	<p>Plenario de la Cámara de Diputados</p> <p>Plenario del Senado Federal</p>	<p>Presidente de la Cámara de Diputados</p> <p>Presidente del Senado Federal</p>	<p>Control interno</p> <p>Comités</p>	<p>Control Social</p> <p>Tribunal de Cuentas de la Unión</p>
Poder Judicial	<p>Plenario del Tribunal</p>	<p>Presidente del Tribunal</p>	<p>Control interno</p> <p>Comités</p>	<p>Congreso Nacional</p> <p>Consejo Nacional de Justicia</p> <p>Tribunal de Cuentas de la Unión</p>



Gobierno Provincial	Consejo de administración o su equivalente	Alta administración	Instancia interna de apoyo a la gobernanza	Instancia externa de gobernanza
Poder Ejecutivo	<p>Consejo Nacional para el medio ambiente</p> <p>Consejo Provincial de Salud</p> <p>Consejo Provincial de Educación</p> <p>Consejo Provincial de la Vivienda</p> <p>Consejo Provincial de Tránsito</p> <p>Consejo Provincial de Recursos Hídricos</p> <p>Consejo Provincial de Desarrollo Rural</p> <p>Consejo Provincial de Desarrollo Urbano</p> <p>Consejo Provincial de Asistencia Social</p> <p>Consejo Provincial de la Juventud</p> <p>Consejo Provincial de Cultura</p> <p>Consejo Provincial de Turismo</p>	<p>Gobernador</p> <p>Secretarios</p>	<p>Control interno</p> <p>Comités</p>	<p>Asamblea Legislativa</p> <p>Tribunal de Cuentas de la Provincia</p>
Poder Legislativo	Plenario de la Asamblea Legislativa	Presidente de la Asamblea Legislativa	<p>Control interno</p> <p>Comités</p>	<p>Control Social</p> <p>Tribunal de Cuentas de la Provincia</p>
Poder Judicial	Plenario del Tribunal	Presidente del Tribunal	<p>Control interno</p> <p>Comités</p>	<p>Asamblea Legislativa</p> <p>Tribunal de Cuentas de la Provincia</p>

Gobierno Municipal	Consejo de administración o su equivalente	Alta administración	Instancia interna de apoyo a la gobernanza	Instancia externa de gobernanza
Poder Ejecutivo	<p>Consejo Municipal de Educación</p> <p>Consejo Municipal del Fundef</p> <p>Consejo Municipal de Alimentación Escolar</p> <p>Consejo Municipal de Asistencia Social</p> <p>Consejo Municipal de control Social del "Bolsa Familia"</p> <p>Consejo Municipal de la Mujer</p> <p>Consejo Municipal del Anciano</p> <p>Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente</p> <p>Consejo Municipal de los Derechos de los Discapacitados</p> <p>Consejo Municipal para el Medio Ambiente</p> <p>Consejo Municipal de Política Cultural</p> <p>Consejo Municipal de Transporte Urbano</p>	<p>Alcalde</p> <p>Secretarios</p>	<p>Control interno</p> <p>Comités</p>	<p>Tribunal de Cuentas del Municipio</p> <p>Tribunal de Cuentas de la Provincia</p>
Poder Legislativo	Plenario de la Cámara de Concejales	Presidente de la Cámara de Concejales	Control Interno	<p>Control Social</p> <p>Tribunal de Cuentas de la Provincia</p>



Responsabilidad por el Contenido

Secretaria de Planeamiento,
Gobernanza y Gestión
Secretaria General de Control Externo

Responsabilidad Editorial

Secretaria General de la Presidencia
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentación
Editorial del TCU

**Proyecto Gráfico,
Diagramación y Cubierta**

Editorial del TCU

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN

Secretaria de Planeamiento,
Gobernanza y Gestión
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo I Salas 105 e 115
70.042-900 Brasília - DF
Tel.: (61) 3316 5035
seplan@tcu.gov.br

Despacho del Ombudsman

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Imprimido por Sesap/Segedam

**MISIÓN**

Controlar la administración pública para contribuir con su perfeccionamiento en beneficio de la sociedad

VISIÓN

Ser reconocido como institución de excelencia en el control y perfeccionamiento de la administración pública



www.tcu.gov.br