



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano VIII, Vol.VIII, n.29, jan./mar., 2017.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/01/2017.

Data de reformulação: 15/02/2017.

Data de aceite definitivo: 28/02/2017.

Data de publicação: 20/03/2017

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL CONTROL INTERNO – DISTRITO FEDERAL/BRASIL

Lúcio Carlos de Pinho Filho¹.

I. Introducción.

Este ensayo se refiere a la formulación de propuesta de fortalecimiento institucional basada en los déficits de capacidad² de la Contraloría-General – CGDF, el órgano central de control interno del Gobierno del Distrito Federal – GDF (Brasil).

El tema es relevante en la perspectiva de técnica, política y científica, contexto en lo cual la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO publicó recientemente el libro Control de Políticas Públicas: La Cuestión de la Transparencia y la Transparencia en Cuestión (Flacso, 2017d), que congrega un conjunto de investigaciones acerca del control interno en Argentina abordando: estructura, normas generales, actores, características, roles y capacidades, entre otros.

1. Déficit de Capacidad de la CGDF.

En 2015 la CGDF comenzó un proceso oficial de desarrollo institucional en consonancia con el Consejo Nacional de Control Interno – CONACI (CGDF, 2015), a través de la adopción del *Internal Audit - Capability Model* – IA-CM, un modelo específico de desarrollo de capacidades para órganos de auditoría y control interno del sector público (IIA, 2009).

De un modo simplificado, el Modelo IA-CM consiste en una escala de evaluación de 1 a 5 (1 - Inicial; 2 - Infraestructura; 3 - Integrado; 4 - Gestionado 5 – Optimizado) que mide la institucionalización de actividades y recursos (técnicos y políticos) fundamentales para la agregación de valor (a - Servicios y el rol de Auditoría Interna; b - Gestión de los Recursos Humanos; c - Prácticas Profesionales; d - Gestión del Desempeño y Transparencia; e - Cultura y Relaciones Organizacionales; f - Estructura de Gobierno).

La última evaluación oficial ubicó la CGDF en el Nivel 2 (Banco Mundial, 2017), lo que significa que hay una infraestructura mínima para el cumplimiento de la misión institucional, permaneciendo necesario desarrollar normas, recursos, actividades y roles técnicos y políticos.

El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional – SADCI (Ozlak y Orellana, 2001) permite una otra mirada para la evaluación de capacidad de la CGDF porque aborda la demostración explícita de brechas de capacidad a partir de las siguientes perspectivas: 1 - Reglas del Juego; 2

¹ Mestrando em *Desarrollo Humano* pela FLACSO/Argentina com especializações *lato sensu* diversas. Graduado em Ciências Contábeis pela UnB, com Complementação Pedagógica – Licenciatura em Matemática pela UNIVEN e Curso Superior de Política e Estratégia – CSuPe pela Escola Superior de Guerra – ESG. Professor do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade Processus.

² Bertranou (2015, 39) conceptúa Capacidad Estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”. En sentido contrario, los déficits son las brechas, los obstáculos, las barreras que impiden las organizaciones de efectivamente cumplir en plenitud la misión institucional (Ozlak y Orellana, 2001: 3).

- Relaciones Interinstitucionales; 3 - Estructura Organizacional; 4 - Capacidad Financiera y Física; 5 - Políticas de Personal; 6 - Capacidad Individual de los Participantes.

La adaptación del resultado de madurez de la CGDF en el Modelo IA-CM a los requerimientos del SADCI permitió la identificación de las siguientes debilidades:

1) Reglas del Juego.

- Ley de creación del órgano, de 2002, desfasada:
 - No incorpora los roles contemporáneos del control interno definidos por el *Institute of Internal Auditors* – IIA (2017): gobernanza, gestión del riesgo, servicios de consultaría, promoción de la integridad y transparencia.
 - No segrega los servicios de inspección y auditoría.
 - No establece el órgano como permanente en la estructura del estado posibilitando numerosos cambios de atribuciones a lo largo del tiempo, dificultando la formación de una identidad institucional (procesos, normas internas y cultura, entre otros).
- Mecanismos de transparencia activa no consolidados.

2) Relaciones Interinstitucionales.

- Plan de comunicación insipiente, no integrando las necesidades de los diversos usuarios (sociedad, órganos públicos y gestores).
- Proceso de integración y intercambio técnico con otros órganos públicos y de la sociedad civil en estado inicial.
- Mecanismos de participación ciudadana en estadio inicial (Consejo de Transparencia y auditorías ciudadanas empezaron en 2015).

3) Estructura Organizacional.

- Cantidad insuficiente de profesionales (la ley establece el cuantitativo de 160 auditores, pero existen solamente 86 en actividad).
- Estructura de los servicios de inspección y auditoría en consolidación (la distinción empezó en enero de 2017).
- Procesos organizacionales no totalmente definidos en manuales.

4) Capacidad Financiera y Física.

- Presupuesto insuficiente (dotación de R\$ 6.000,00 para inversiones en 2017).
- Inexistencia de fuentes alternativas al Presupuesto General del Distrito Federal (fuentes vinculadas de ingreso o contratos internacionales de financiación).
- Cultura de gestión de riesgos en formación (desde 2015).
- Procedimientos de gestión de costes en implantación (2017).

5) Políticas de Personal.

- Política de gestión del conocimiento organizacional en estadio inicial (desde 2016).

- Plan de capacitación no vinculado a las necesidades de desarrollo individual de los servidores.
- Dificultades de instituir recompensas por excelencia en desempeño individual.

6) Capacidad Individual de los Participantes.

- Métricas de evaluación del desempeño individual no definidas.
- Sistemática de progreso funcional indefinida.

2. Propuestas de Fortalecimiento Institucional.

El conocimiento de las carencias organizacionales engendró dos procesos muy importantes para la CGDF: el Planeamiento Estratégico Institucional (en octubre de 2015) y la elaboración del Plan de Acción – IA-CM (en marzo de 2016).

El Planeamiento Estratégico Institucional resultó en la publicación del Plan Estratégico Institucional – PEI (2016 – 2019), documento disponible en la sede electrónica de la CGDF (2016a), siendo establecidos: misión; visión; valores; perspectivas, objetivos e indicadores.

La importancia de los procesos estratégicos para en el contexto del fortalecimiento de capacidades es muy bien detallada en Hintze (2005), que acentúa la importancia de los indicadores y tableros de control para el desempeño organizacional, gestión del conocimiento, transparencia y gestación de mayor capacidad de satisfacción de las capacidades humanas. En este contexto, fue constituido un tablero con 3 perspectivas (Clientes y Sociedad - Procesos Internos - y Aprendizaje y Crecimiento), detalladas en 13 Objetivos Estratégicos y 48 Indicadores.

El primer aspecto de destaque se refiere a la centralización del monitoreo en la Asesoría de Planeamiento Estratégico y la definición, en norma interna, de 32 gestores de indicadores, lo que contribuye para que el PEI (2016 – 2019) no se transforme en un documento decorativo.

En la perspectiva de la transformación organizacional el PEI (2016 – 2019) contiene las principales metas de la institución, destacándose (CGDF. 2016a):

- Implantación del Servicio de Consultaría en Gestión de Riesgos en 24 organizaciones de alta complejidad (hasta noviembre de 2019).
- Alcance del nivel 4 de madurez en el Modelo IA-CM (hasta noviembre de 2019).
- 70% de servidores capacitados en estrategia y gestión (hasta noviembre de 2019).
- Realización de 80 auditorías en conjunto con organizaciones de la sociedad civil.

Todavía, el PEI (2016 – 2019) es un documento general, lo que demanda la producción de planes operativos vinculados a cada meta (Hintze, 2015: 11). Específicamente en lo que se refiere a la evolución de los niveles de madurez 3 (Integrado) y 4 (Gestionado) del Modelo IA-CM, fue desarrollado por la CGDF el Plan de Acción – Modelo IA-CM (CGDF, 2016b).

Estableciéndose la integración entre el Plan de Acción – Modelo IA-CM y los conceptos presentados por Alonso (2007: 2-3), Ozlak y Orellana (2001: 8) presentase un rol de propuestas de fortalecimiento institucional que deben ser ejecutadas por la CGDF:

1) Reglas del Juego.

- Transformar la CGDF en órgano permanente a través de ley específica.
- Establecer el rol de servicios de inspección.
- Establecer el rol de servicios de auditoría.
- Actualizar el estatuto y regimiento interno.

2) Relaciones Interinstitucionales.

- Instituir el plan de comunicación.
- Desarrollar informaciones para atender a las necesidades de los diversos usuarios.
- Compartir los resultados de las auditorias con los usuarios relevantes.
- Fortalecer las relaciones con otros órganos y la sociedad civil.

3) Estructura Organizacional.

- Dotar la CGDF de la cantidad adecuada de profesionales.
- Dotar la CGDF del presupuesto compatible con sus atribuciones.

4) Capacidad Financiera y Física.

- Establecer fuentes adecuadas de financiación (vinculadas o acuerdos de financiación).
- Instituir la gestión de costes.

5) Políticas de Personal.

- Instituir la gestión del conocimiento organizacional.
- Capacitar los gestores.

6) Capacidad Individual de los Participantes.

- Establecer políticas de incentivo.
- Medir el desempeño profesional individual.

3. Condiciones Necesarias para la Implementación de Estrategias y Riesgos.

El incremento de capacidad institucional es una tarea compleja, conforme indica Alonso (2007: 6), porque demanda una conjunción de elementos técnicos y políticos, lo que también es señalado por Bertranou (2015, 49).

La construcción del futuro de una organización, pública o privada, dialoga fundamentalmente con el concepto de riesgo, que puede significar: peligro (ISO, 2013); amenaza a los objetivos (COSO, 2004); o el efecto de la incertidumbre (ISO, 2009), el reflejo positivo o negativo de los eventos internos y externos en las actividades o en las organizaciones, es decir, el riesgo debe ser gestionados³ por las organización.

³ Miraval (2016:83): “Gestionar un riesgo implica organizar, dirigir y controlar las actividades desarrolladas por la organización, con el objeto de disminuir la incertidumbre respecto del cumplimiento de sus objetivos.”

En este contexto, la CGDF estructuró un proceso formal de gestión de riesgo fundamentado en la Norma ISO 31000:2009 (CGDF, 2017), que identificó 131 amenazas a la ejecución de los procesos de perfeccionamiento institucional, sobresaliendo las siguientes:

- Discontinuidad de programas y proyectos.
- Discontinuidad del liderazgo.
- Injerencia política en procesos técnicos.
- Falta de patrocinio de las instancias superiores.
- Falta de personas.
- Perdida de talentos (jubilación, cambio de actividad, entre otros).
- Falta de recursos presupuestarios.

La discusión asume contornos importantes porque es insuficiente solamente conocer y valorar el riesgo: es fundamental erigir los tratamientos, lo que significa implantar los controles, las medidas efectivas de respuesta a los riesgos involucrados con las acciones de ampliación de institucionalidad de la CGDF.

Por fin, investigaciones científicas recientes indican que el perfeccionamiento de los órganos gubernamentales de control interno es un tema sustancioso que se relaciona profundamente con la capacidad estatal de generar transparencia, rendición responsable de cuentas, el uso eficaz de los recursos públicos, la satisfacción de las necesidades comunes, el bienestar y la ciudadanía (Flasco, 2017d).

II. Conclusión.

El tema de la capacidad institucional es fundamental para la agenda gubernamental, como indica Bertranou (2015, 40). En este sentido la CGDF está ejecutando dos iniciativas de fortalecimiento organizacional el PEI (2016 - 2019) y la incorporación del Modelo IA-CM.

Mirándose específicamente para la última evaluación de madurez de la CGDF en el IA-CM, que ubicó la organización en el nivel 2 (infraestructura), lo que indica que hay que ser adoptadas un conjunto de acciones con la finalidad de suplantar las brechas técnicas y políticas de capacidad que fueron identificadas.

El hecho de la CGDF haber engendrado actividades formales con el propósito de mensurar capacidades técnicas y políticas le asigna destaque en el escenario de la Administración Pública del Brasil (CGDF, 2017b), todavía se presenta un objetivo mayor: concreta ejecución de los planes de acción indicados en este texto.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Guillermo (2007). *Elementos para el análisis de capacidades estatales*. En Alonso, Guillermo ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Banco Mundial (2017). *Validação independente da auto-avaliação IA-CM da controladoria-geral do Distrito Federal (CGDF)*. Brasília, Banco Mundial.

Bertranou, Julián (2015). *Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. Revista Estado y Políticas Públicas, N.º 4, Buenos Aires, FLACSO Argentina.

CGDF (2015). *Controladoria-Geral adota modelo de auditoria do Banco Mundial para fiscalizar gestão pública*. Recuperado en: <<http://www.cg.df.gov.br/noticias/noticias/item/2674-controladoria-geral-adota-modelo-de-auditoria-do-banco-mundial-para-fiscalizar-gest%C3%A3o-p%C3%BAblica.html>> (16/09/2017).

_____ (2016a). *Plano estratégico institucional – PEI (2016 - 2019)*. Recuperado en: <http://www.cg.df.gov.br/images/institucional/pdfs/planejamento_estrategico.pdf> (16/09/2017).

_____ (2016b). *Plano ação: modelo de capacidade de auditoria interna (IA-CM)*. Recuperado en: <<http://www.cg.df.gov.br/images/institucional/pdfs/Plano%20de%20Acao-%20IA-CM%20-%20Revisto%20-ok.pdf>> (16/09/2017).

_____ (2017). *Controladoria-Geral do Distrito Federal inicia implantação da gestão de riscos*. Recuperado en: <<http://www.cg.df.gov.br/noticias/noticias/item/2698-controladoria-geral-do-distrito-federal-inicia-implanta%C3%A7%C3%A3o-da-gest%C3%A3o-de-riscos.html>> (16/09/2017).

_____ (2017b). *Controladoria-Geral do DF avança em modelo de controle interno do Banco Mundial*. Recuperado en: <<http://www.cg.df.gov.br/noticias/item/2868-controladoria-geral-do-df-avan%C3%A7a-em-modelo-de-controle-interno-do-banco-mundial.html>> (07/08/2017).

COSO (2004). *Enterprise risk management: integrated framework – ERM*. COSO, Jersey City.

FLACSO (2017a). *Maestría en Desarrollo Humano. Asignatura: Capacidades Estatales. Clase 4*. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=3066811>> (16/09/2017).

_____ (2017b). *Maestría en Desarrollo Humano. Asignatura: Capacidades Estatales. Clase 5*. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=306691>> (16/09/2017).

_____ (2017c). *Maestría en Desarrollo Humano. Asignatura: Capacidades Estatales. Clase 6*. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=308171>> (16/09/2017).

_____ (2017d). *Control de políticas públicas: la cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*. Buenos Aires, FLACSO Argentina.

IIA (2009). *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector*. <<https://na.theiaa.org/iia/f/Public%20Documents/Internal%20Audit%20Capability%20Model%20IA-CM%20for%20the%20Public%20Sector%20Overview.pdf>> (16/09/2017).

___ (2017). *Definición internacional de auditoría interna*. Recuperado en: <<https://auditoresinternos.es/sobre-nosotros/la-profesi%C3%B3n>> (16/09/2017).

ISO (2009). *Norma ISO 31000: Gestão de riscos – princípios e diretrizes*. Rio de Janeiro, ABNT.

___ (2013). *Norma ISO 27001: Segurança da informação*. Rio de Janeiro, ABNT.

Hintze, Jorge (2005). *El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores*. Biblioteca TOP - Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil), www.top.org.ar.

Miraval, Fabiola (2016). *Gestión de la calidad según la norma ISO 9001:2015*. Buenos Aires, Editorial Dunken.

Oszlak, Oscar; Orellana, Edgardo (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Recuperado en: <[http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK Oscar y ORELLANA EdgardoElan%C3%A1lisis de la capacidad institucional.pdf](http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20EdgardoElan%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf)> (16/09/2017).