



**REFORMAS ESTRUCTURALES Y LAS IMPLICACIONES DE LA  
CREACIÓN DE UN SECTOR DE CONTROL INTERNO EN LA *POLÍCIA*  
*RODOVIÁRIA FEDERAL DO BRASIL***

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS PARA OPTAR AL GRADO  
DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA**

**Alumna**

**MARCIA FREITAS VIEIRA**

**Profesor guía Oscar Landerretche Gacitúa, Ph.D.**

**SANTIAGO DE CHILE**

2020

El presente estudio está especialmente dedicado a mi núcleo familiar; mi madre, hermanas, marido, hijo y suegros, quienes son mi puerto seguro en las tormentas y fuente de inspiración y motivación para alzar todos los vuelos.

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios sobre todas las cosas y a toda mi familia por su apoyo incondicional y colaboración en todos mis proyectos, por lo que, es una conquista nuestra. A los profesores y funcionarios del INAP, por la colaboración en mi formación académica; y al profesor J.M. Madeira, por su generosidad y ayuda sin conocerme.

A la Fuerza Aérea de Brasil y a la Policía Rodoviária Federal de Brasil, por la oportunidad y confianza; y, en especial, al Gobierno de Chile, a través de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AGCID, por brindar las becas de cooperación, creyendo en el fomento al desarrollo regional de América del Sur a través de la formación continua de los servidores públicos.

## RESUMEN

El estudio se propone a hacer un análisis de la importancia de la aplicación de los Principios de Control Interno en la Policía *Rodoviária* Federal (PRF) brasileña, bajo la égida de la introducción de un Plan Estratégico y un Cuadro de Mando Integral Estratégico (*Balanced Scorecard*), además de la estructuración de una Coordinación General de Control Interno (en octubre 2019), cuyo objetivo primordial fue contribuir al logro de una mayor eficiencia en el funcionamiento de la Institución. Además, la tesis abordará las perspectivas e implicaciones (desde el punto de vista de directivos y ex directivos), del éxito de esta propuesta, que, para ellos, no solo depende de la reforma hecha, sino también del enfrentamiento de obstáculos y otros factores como la aprobación de un Plan de Cargos y la disminución de injerencia política en el ascenso de la carrera y la selección de sus gestores.

**Palabras clave:** *Polícia Rodoviária Federal*; control interno; reformas; implicaciones; perspectivas.

## ABSTRACT

*The study proposes to make an analysis of the importance of the application of the Internal Control Principles in the Brazilian Federal Highway Police (PRF) under the aegis of the introduction of a Strategic Plan and a Balanced Scorecard, in addition to the structuring of a General Coordination of Internal Control (in October 2019), whose primary objective was to contribute to achieving greater efficiency in the operation of the Institution. However, the thesis will also analyze the perspectives and implications (from the point of view of managers and former managers), of the success of this proposal, which, for them, depends not only on the reform made, but also on the confrontation of obstacles and other factors such as the approval of a Plan of Positions and the decrease of political interference in the promotion of the career and the selection of its managers.*

**Key words:** *Federal Highway Police*; internal control; reforms; implications; perspectives.

## CONTENIDO

RESUMEN .....	4
ABSTRACT .....	4
I. INTRODUCCIÓN .....	7
1.1 Antecedentes Generales.....	7
1.2 Justificación y originalidad del estudio.....	9
1.3 Motivación específica del tema elegido .....	9
II. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA .....	11
2.1 La discontinuidad en la gestión pública brasileña .....	11
2.2 Gestión Estratégica y Cuadro de Mando Integral Estratégico ( <i>Balanced Scorecard</i> ) .....	13
El Método de <i>Balance Scorecard</i> (BSC).....	14
Resistencia al cambio .....	15
2.3 Normas Internacionales de Gobernanza y los fundamentos del Control Interno .....	17
Normas relacionadas con el CI en la Administración Pública Federal brasileña .....	20
Gobernanza .....	22
2.4 Organización del funcionalismo público federal brasileño .....	24
III. CONTEXTUALIZACIÓN.....	27
3.1 La Policía <i>Rodoviária</i> Federal.....	27
Creación e historia de la Policía.....	27
Estructura actual de la Policía .....	27
3.2 A que controles está sometida la PRF .....	28
a. Control Interno en las Agencias Públicas Federales Brasileñas .....	30
3.3 Sistema Político Brasileño.....	32
3.4 El proceso que llevó a la creación del sector de Control Interno en la PRF .....	35
La idea de reformar la Policía .....	35
Limitaciones del Control Interno .....	39
IV. ANALISIS Y RESULTADOS .....	41
Cuestiones fundamentales destacadas de las entrevistas.....	43
Cuestiones relevantes de los estudios al tema .....	47
V. CONCLUSIONES.....	49
VI. BIBLIOGRAFIA .....	54

## ABREVIATURAS

<b>AICPA</b>	COMITÉ DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA DEL INSTITUTO AMERICANO DE CONTADORES PÚBLICOS CERTIFICADOS
<b>BSC</b>	BALANCED SCORECARD
<b>CF</b>	CONSTITUCIÓN FEDERAL
<b>CGU</b>	CONTRALORÍA GENERAL DE LA UNIÓN
<b>CI</b>	CONTROL INTERNO
<b>CIPFA</b>	COLEGIADO DE FINANZAS PÚBLICAS Y CONTABILIDAD
<b>CISSET</b>	SECRETARÍAS DE CONTROL INTERNO
<b>COSO</b>	COMITÉ PATROCINADOR DE LA COMISIÓN TREADWAY
<b>DAS</b>	CARGOS COMISIONADOS DE DIRECCIÓN Y ASESORÍA SUPERIOR
<b>FENAPRF</b>	FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS POLICIALES RODOVIÁRIOS FEDERALES
<b>IFAC</b>	FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE CONTADORES
<b>IN</b>	INSTRUCCIÓN NORMATIVA
<b>INTOSAI</b>	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
<b>OPM</b>	OFICINA DE GESTIÓN PÚBLICA AMERICANA
<b>PT</b>	PARTIDO DE LOS TRABAJADORES
<b>PRF</b>	POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL
<b>SFC</b>	SECRETARÍA FEDERAL DE CONTROL INTERNO
<b>SIC</b>	SERVICIO DE INFORMACIÓN CIUDADANA
<b>TCU</b>	TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN

## I. INTRODUCCIÓN

### 1.1 Antecedentes Generales

La sociedad brasileña viene cambiando su perfil, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de la ciudadanía. Tales alteraciones imponen al Estado un redimensionamiento en la gestión pública, fortaleciendo el control interno primario en la administración pública moderna.

En este escenario de transformaciones, los ciudadanos alcanzaron mayor relevancia en la fiscalización de las políticas públicas, exigiendo cualificación en la gestión del bien público de forma más sistemática y consistente, lo que culmina en la garantía de mayor calidad del servicio público y en la atención a las necesidades de la sociedad; esto reflejado en la *Polícia Rodoviária Federal (PRF)*.

En 1991, la *Polícia Rodoviária Federal (PRF)* pasó a formar parte de la estructura del Ministerio de Justicia y actualmente, además de las atribuciones originarias de patrullaje ostensivo de las carreteras federales, atiende accidentes y actúa en la preservación del derecho constitucional de libre locomoción, así como en la prevención y represión de todos los crímenes que se producen en los más de sesenta mil kilómetros de carreteras federales.

Desde 1998 dejó de utilizarse la denominación de "patrullero" y el cargo de *Polícia Rodoviária Federal* pasó a dividirse en cuatro clases: Agente, Agente Operativo, Agente Especial e Inspector. Aunque haya esta división, el órgano permanece con una particularidad en su estructura que deja clara la necesidad en el seguimiento de los Principios del Control Interno, especialmente la implementación de la Recopilación en Manuales de las Rutinas Internas: es un Departamento de carrera única.

Esta peculiaridad lleva a su núcleo la posibilidad de que los gerentes, los ocupantes de las funciones de jefatura y hasta los altos directivos y asesores pueden ser exonerados y volver a trabajar en las carreteras federales,

inspeccionando el tráfico, siendo sus jefes aquellos que antes eran sus subordinados.

Eso genera, además de las cuestiones jerárquicas, la posibilidad de causar una discontinuidad de los proyectos en desarrollo. También implica que no existe una jerarquía adecuada, ocurriendo que, cualquier persona puede ocupar una función de jefatura, incluso de comando, de alta dirección, y después volver al grado más bajo de trabajo.

Por lo tanto, es posible preguntarse: ¿Cómo pueden los nuevos equipos hacer un seguimiento de las acciones y proyectos iniciados? ¿Cómo asimilarán y ejecutarán los "nuevos gerentes" los procedimientos de rutina que mantienen la "máquina en funcionamiento"? ¿Cómo blindar el ascenso meritocrático respecto de las interferencias políticas? ¿Las reformas internas en la estructura de gestión son suficientes para alcanzar la excelencia en la gestión?

Son las respuestas a esas preguntas las que se busca en los fundamentos del Control Interno y nos instan a investigar si una reforma interna es suficiente o no para alcanzar los mejores resultados de la optimización en la prestación de servicios esenciales a la sociedad.

Este estudio sostiene que la aplicación de los Principios de Control Interno era insuficiente en el caso de la Policía *Rodoviária* Federal (PRF) y que, aunque la introducción de un Plan Estratégico y un Cuadro de Mando Integral Estratégico (*Balanced Scorecard*) (BRASIL, Portaria No. 174/2019/DG, 2020), además de la estructuración de una Coordinación General de control interno, en octubre 2019, buscan contribuir al logro de una mayor eficiencia en el funcionamiento de la Institución, sin embargo, el éxito de esta reforma depende del enfrentamiento de obstáculos y otros factores como la aprobación de un Plan de Cargos y la disminución de injerencia política en el ascenso de la carrera y la selección de sus gestores.



## **1.2 Justificación y originalidad del estudio**

La creación del sector de Control Interno en la Policía es muy reciente y este estudio es el primer análisis desde su introducción.

El presente proyecto busca demostrar la importancia de la aplicación de los fundamentos del Control Interno en uno de los Órganos de Seguridad Pública brasileño que logra excelentes resultados operativos, a pesar de las debilidades en su estructura orgánica.

Además, busca evidenciar lo imprescindible de la adopción de otros cambios estructurales para que esté garantizada la seguridad jurídica, la impersonalidad y la continuidad de los trabajos fundamentales en la prestación de servicios a la sociedad.

Asimismo, se pretende analizar cómo, al adoptar la nueva estructura y el Cuadro de Mando, los altos directivos de la PRF han, implícitamente, asumido que eso resuelve los problemas en la gestión de la Policía. Sin embargo, eso no está resuelto, mientras no se cambien otras cosas, persistirán los problemas fundamentales. Por ello, urge la asunción de un nuevo modelo, con cambios estructurales, para el logro de la optimización de los resultados y el fortalecimiento del cumplimiento de las normas (“*compliance*”) en la seguridad pública brasileña. A pesar de los cambios, los obstáculos son grandes, principalmente por la falta de una carrera sin interferencias políticas.

## **1.3 Motivación específica del tema elegido**

El modelo de toma de decisiones adoptado por la PRF, basado en evidencia y orientado a resultados, tiene como objetivo enfatizar el valor del análisis estadístico, la investigación científica, la ciencia de datos y el análisis de resultados institucionales, agregando valor al conocimiento y la experiencia del gerente.

Sin embargo, un problema primordial, generado por la estructuración en carrera única, es la posible discontinuidad de las acciones, así como de la asimilación y ejecución de los procedimientos de rutina del órgano. Esto ocurre porque, con el cambio político en el gobierno federal, cada nuevo Ministro de Justicia puede nombrar un nuevo Comandante Jefe y con ello, cambiar todo el equipo de gestores y técnicos.

Ante la realidad práctica de nombramientos con cuño “clientelista”, no hay mucho interés en cuestionar las injerencias políticas, por lo que, es un fenómeno que no ha sido analizado mucho.

En este orden de ideas, el estudio apunta a evidenciar la necesidad de realizar cambios que sirvan para blindar de las interferencias políticas, el ascenso en la carrera, además de optimizar la gestión administrativa de la PRF, impulsando de esta manera discusiones y reflexiones que puedan madurar el tema en la institución y quizás estimular la ampliación de las reformas recién hechas en el órgano, que adoptó un Plan Estratégico y creó una Coordinación General de Control Interno.

## II. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA

### 2.1 La discontinuidad en la gestión pública brasileña

El objetivo de crear un sector de control interno es proporcionar a los directivos y gestores información para la toma de decisiones, el control de los procesos y la salvaguarda de los intereses de la organización, a través de análisis, evaluaciones y recomendaciones que proporcionen un ambiente organizado, planeado y eficiente.

En la Administración Pública de cualquier democracia, no solo es natural sino también saludable que existan cambios en los grupos que detengan el poder. En este sentido, la “discontinuidad”, entendida como un fenómeno resultante del voto popular es positiva.

Por otro lado, la alternancia en el poder debe garantizar que no haya interrupción en las políticas públicas y en los proyectos considerados como iniciativas y actividades de Estado y no de gobiernos. Desgraciadamente, el sesgo de los partidos políticos implica que los planes de Estado se descuiden y las consideraciones sobre posibles cualidades o méritos se transformen en acciones discontinuas.

El resultado de este proceso se observa en el desperdicio de recursos públicos, en el desánimo de los equipos involucrados, tensión y animosidad entre los técnicos estables y los que ingresan con los cambios decurrentes del proceso electoral (Nogueira F. d., 2006, p. 17)<sup>1</sup>.

Servicios cuya naturaleza es esencial no deben sucumbir a estos cambios y acá están todos aquellos de provisión necesaria a la población y los mecanismos

---

<sup>1</sup> Nogueira, F. do A. 2006. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos – São Paulo: Dissertação Magister en Administración. Fundação Getúlio Vargas, pag. 17.

regulatorios para la vida en sociedad incluida, sin lugar a dudas, la Seguridad Pública.

Aún de acuerdo con Nogueira, el origen de la discontinuidad de una manera más amplia estaría relacionado con el patrocinio político y el personalismo aún presentes en el sector público brasileño. Ese fenómeno es caracterizado por los excesivos cargos en comisión o de confianza, y la necesidad de que cada nueva gestión presente "nuevas" soluciones (no necesariamente innovadoras, pero con su propia marca).

Las características de la discontinuidad administrativa se producen en diversos grados, desde la simple pérdida de prioridad en la agenda de los nuevos gerentes hasta los cambios de nombre, objetivos o estrategias o la interrupción total de las actividades, casi siempre debido a problemas políticos y no técnicos.

Para finalizar, el mismo autor plantea que:

“Se intercambian puestos de dirección, liderazgo y asesoramiento porque se consideran confianza, uno puede imaginar que el resultado será, al menos, una fase de confusión, hasta que todos los nuevos ocupantes de las publicaciones estén enraizados. Pero cuando, además, hay problemas con la calidad de la prestación del servicio, la tendencia hacia una pérdida de dirección organizacional es aún mayor.”<sup>2</sup> (Nogueira F. d., 2006, p. 52).

Esta es, entonces, la situación la que llamamos de discontinuidad administrativa, por lo tanto, la reforma de la administración pública es una medida necesaria, con miras a hacer que las entidades sean más eficientes, efectivas y orientadas al usuario del servicio público.

---

<sup>2</sup>Nogueira, F. do A. (2006). Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos (tesis de Magister), p. 52. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

El proceso de reestructuración implica una reevaluación de prácticas y valores arraigados en la sociedad. De esta manera, la implementación de la reforma administrativa no puede limitarse a la voluntad política del gobierno y los políticos.

## **2.2 Gestión Estratégica y Cuadro de Mando Integral Estratégico (Balanced Scorecard)**

La gestión estratégica es una gestión del futuro que, de manera estructurada, sistémica e intuitiva, consolida un conjunto de principios, reglas y funciones para aprovechar armoniosamente el proceso de planificación de la situación futura deseada de la empresa en su conjunto y su posterior control sobre los factores ambientales. así como la organización y dirección de recursos empresariales de manera optimizada con la realidad ambiental, con la maximización de las relaciones interpersonales. (Oliviera, 2009, p. 28).

De acuerdo a Hunger y Wheelen, la estrategia de una corporación es el plan maestro integral que establece cómo la organización logrará su misión y objetivos. (Hunger & Wheelen, 1995).

En este análisis, podemos concluir que **la estrategia organizacional es el conjunto de medios que la agencia debe utilizar para lograr sus objetivos**. Tal proceso involucra decisiones que definen los productos, servicios y herramientas apropiadas para cada situación planteada.

La creación de una planificación estratégica es una forma para que las organizaciones logren ventajas competitivas (como en el sector privado) y altos niveles de desempeño (en el caso del sector público). Sin embargo, es importante destacar que, una buena estrategia no garantiza buenos resultados si hay fallas en su ejecución, o si depende de variables que están en una dimensión externa. De la misma forma, una buena ejecución no garantiza resultados si la estrategia contiene fallas.

La estrategia, es, por lo tanto, la forma en que la organización pretende lograr lo que se definió en la misión y los objetivos, a través de resultados consistentes, y que se ven por tres puntos (Hunger & Wheelen, 1995):

- formulación de la estrategia;
- implementación;
- control estratégico.

Una estrategia exitosa debe considerar las:

- **dimensiones internas** (variables de la organización - que pueden ser controladas y planificadas internamente: involucran liderazgo, propósitos, personal, instalaciones físicas, tecnologías, presupuestos, etc.);

- **dimensiones externas** (variables que normalmente están fuera del control de la organización - involucran un entorno directo: usuarios, proveedores, competidores, organismos reguladores, etc. - y entorno indirecto - factores sociales, económicos, tecnológicos, legales, políticos, entre otros); y

- **dimensiones temporales** (Variables relacionadas con la permanencia de las metas y objetivos proyectados en la planificación estratégica. Implican a corto, mediano y largo plazo), además de valorar el pensamiento creativo de los participantes en el proceso de creación de la estrategia, la cultura de la organización y los recursos organizativos preexistentes.

Con la Gestión estratégica, se valora el pensamiento estratégico y sistémico, que reconoce la necesidad de racionalizar la planificación y proporcionar a las organizaciones la capacidad de adaptación constante, lo que presupone el compromiso de toda la organización y equipo con la misión y los valores organizacionales (que, a su vez, depende de un sistema de comunicación competente entre la alta gerencia y otros empleados).

### **El Método de *Balance Scorecard* (BSC)**

“*Accountability*” es un término anglosajón que significa “rendir cuentas”, así es que considera fundamentales factores como responsabilidad, proactividad y compromiso. (Sá, 1995).

En la gestión pública moderna, este concepto y el método de BSC fueron crecientemente incorporados a las organizaciones que miran alcanzar resultados

significativos en la generación de valor público y en reconocimiento social por su eficiencia.

El modelo o método del Cuadro de Mando Integral, como se le llama comúnmente el BSC, establece una forma de gestionar los objetivos institucionales sinérgicos con las áreas / temas que involucran a las instituciones, en función de indicadores tangibles – establecidos por medio de un proceso estructurado, y representados por objetivos y metas estratégicas en todos los niveles - que van propiciar la integración entre los grupos y la alineación de toda la organización.

En su artículo “Mastering the Management System”, Kaplan y Norton presentan una propuesta para el sistema de gestión en cinco etapas (Kaplan & Norton, 2008):

- desarrollar la estrategia;
- traducir la estrategia;
- planear operaciones;
- monitorear y aprender;
- probar y adaptar la estrategia.

La propuesta de los creadores del *Balanced Scorecard*, (Kaplan & Norton, 1996), es tener en cuenta la fusión de medidas financieras y no financieras, de modo a permitir un enfoque ampliado para la medición del desempeño. En consecuencia, la utilización del BSC permitiría traducir la visión y la estrategia de la organización, comunicando objetivos estratégicos y motivando el desempeño con base en las metas establecidas.

Su éxito como uno de los sistemas de medición de desempeño más utilizado en las organizaciones, está en ser una herramienta apta a describir estrategias que crean valor, al vincular activos tangibles e intangibles.

### **Resistencia al cambio**

Es importante resaltar que, como señala Robbins (Robbins, 1999, p. 407), la acomodación y la consiguiente resistencia al cambio son aspectos inherentes al ser humano. Por otro lado, aunque a menudo es parte de un problema institucional, la

resistencia al cambio puede ser un factor importante para crear estabilidad institucional.

Al tenor de Robbins, ella abarca varios factores, que pueden estar relacionados con aspectos sociales, financieros, políticos y / o culturales, de los cuales él destaca seis factores: inercia estructural, inercia grupal, enfoque limitado del cambio, amenaza a la especialización, amenaza a las relaciones de poder establecida y a las asignaciones de recursos (Robbins, Judge, & Sobral, 2010).

Además de esos, los gerentes públicos aún deben considerar variables específicas de la administración pública, de las cuales, podemos ejemplificar las siguientes:

**Alta interferencia política:** a pesar de su importancia y necesidad en un entorno democrático, la política a veces influye negativamente en el cambio organizacional. Como ejemplo, podemos enumerar las alternancias del gobierno, lo que puede dificultar la fijación de un determinado proyecto y / o cambio;

**Alta rotación de personal:** el cambio frecuente de personal hace que sea casi imposible gestionar los cambios e implementar innovaciones;

**Estabilidad laboral:** a pesar del gran valor de este instrumento para mitigar los despidos arbitrarios en el servicio público, la estabilidad puede mantener a los agentes desinteresados y/o acomodados hasta el punto de obstaculizar el cambio organizacional.

Robbins apunta seis tácticas que los líderes y directivos pueden utilizar para superar las resistencias (Robbins, 1999):

- **Educación y comunicación** - La comunicación ayuda a los involucrados comprender el cambio organizacional, eliminando ambigüedades. Para eso, hay diversos mecanismos, desde el uso de documentos formales, hasta conferencias y debates. La capacitación es también una poderosa herramienta;

- **Participación** - Si un agente resistente al cambio participa en el proceso de toma de decisiones, es poco probable que resista cambios / innovaciones propuestas, ya que participó en las decisiones;

- **Facilitación y apoyo** - Facilitar y apoyar a los que resisten puede usarse como una táctica para reducir el miedo y ansiedad por el cambio. Mantener una



visión integradora, preocupada con los involucrados es un punto que suma positivamente mismo en los cambios más contestables;

- **Negociación** - Negociar recompensas y cambios puede reducir la resistencia a un cambio en particular;

- **Manipulación** - No es una táctica recomendada para todos los casos, dado el carácter negativo que puede tener. En esta táctica, el agente repasa el lado positivo del cambio de manera más vehemente, sin enfatizar el lado negativo; y

- **Coerción** - Debería usarse como último recurso. Consiste en utilizar la jerarquía como una forma de mitigar o eliminar la resistencia. Transferencias, despidos y evaluaciones negativas son parte de la lista de mecanismos que puede usar esta táctica.

### **2.3 Normas Internacionales de Gobernanza y los fundamentos del Control Interno**

Como muchos conceptos modernos, no hay unidad alrededor del concepto y todo lo que debe ser entendido por Control Interno (CI). El concepto es muy completo y abarca no solo los aspectos contables y financieros, sino también las acciones destinadas a promover la eficiencia de la agencia, manteniendo las actividades en línea con las decisiones definidas por la gerencia para que se logren los objetivos.

Es posible entender que el control interno está formado por el plan de la organización y todos los métodos y procedimientos adoptados internamente por la empresa, para proteger sus activos y mitigar el posible desperdicio de recursos, afectando directamente el resultado (Lopes, 2000).

Es importante tener en cuenta que no hay conflicto entre las definiciones, solo son puntos de vista centrados en diferentes enfoques. Para el sector de auditoría,

tanto en Brasil como en el extranjero, la definición más aceptada es la desarrollada por el Comité de Patrocinador de la Comisión Treadway - COSO<sup>3</sup>.

Según ellos, el Control interno es un proceso que tiene como objetivo proporcionar una seguridad razonable con respecto al logro de sus objetivos en la efectividad y eficiencia en las operaciones; en la fiabilidad de la información contable y los informes financieros; y, en el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

Otro organismo estadounidense dedicado a la auditoría y la contabilidad, el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados - AICPA (o Comité de Procedimientos de Auditoría del Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados) adopta el siguiente concepto:

El control interno comprende el plan de la organización y el conjunto coordinado de métodos y medidas adoptados por la empresa para proteger sus activos, verificar la precisión y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia operativa y alentar el cumplimiento de las políticas de la administración (Attie, 1998, p. 110).

La Federación Internacional de Contadores - IFAC<sup>4</sup>, en lugar de definir el control, conceptualiza el "sistema de control interno", utilizando la definición original de AICPA de la siguiente forma:

El término "sistema de control interno" se refiere a todas las políticas y procedimientos adoptados por la administración de una entidad para ayudarla a lograr el objetivo de la administración de garantizar, en la medida de lo posible, la conducta ordenada y eficiente de su negocio, incluida la adhesión a políticas de

---

<sup>3</sup> COSO es una organización estadounidense que garantiza la ética, la efectividad y el cumplimiento de los controles internos,

<sup>4</sup> IFAC se fundó el 7 de octubre de 1977 en Munich, Alemania, en el XI Congreso Mundial de Contadores, inicialmente con 63 miembros fundadores de 51 países.

gestión, protección de activos, prevención y detección de fraudes y errores, la precisión de los registros contables y la inclusión de todo lo que deben contener, y la preparación oportuna de información financiera confiable.

Desde otro ángulo, ahora centrado en la visión del gobierno o la administración pública, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, organismo consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a través de su comité especial considera que el propósito de los sistemas de control interno es asegurar que se logren los objetivos de gestión. Así que, el término "control interno" abarca controles administrativos (procedimientos que rigen los procesos de toma de decisiones) y controles contables (procedimientos que rigen la fiabilidad de los registros financieros).

Por lo tanto, la responsabilidad del control interno recaería en el jefe de cada agencia pública. Sin embargo, se puede designar un organismo del gobierno central para desarrollar un enfoque estándar de control interno para ser utilizado por todos los organismos públicos.

**En resumen, el control interno podría producir una lista de información fundamental, útil administrativamente para apoyar la toma de decisiones centrada en el logro de los objetivos y resultados de la organización.**

Así que, podemos destacar desde los diversos puntos de vista, los cuatro fundamentos del control interno: protección de los activos de la organización, proporcionar certeza con respecto a la precisión de los registros administrativos y contables, promover la eficiencia y eficacia operativas y alentar el cumplimiento de las pautas administrativas establecidas (Attie, 1998, p. 117).

Bajo el aspecto jurídico-administrativo, el Control consiste no solo en el poder de monitorear, sino también en guiar y corregir la conducta, pudiendo ser anterior, concomitante o posterior (si tenemos en cuenta su marco de tiempo en relación con las actividades "controladas"), y debe ser siempre considerado como un sistema

integrado, quedando clara la necesidad de que todos estén alineados con los objetivos del órgano para que el control sea efectivo.

En síntesis, para la administración pública, el control interno reúne todos los procedimientos (rutinas, procesos y métodos de protección de activos) de manera integrada a fin de garantizar que los objetivos de la administración pública se logren de manera eficiente y efectiva.

Para este fin, las acciones de CI deben ser útiles, prácticas y económicas, adaptándose a las necesidades y la realidad de cada organismo, respetando la relación costo-beneficio y, finalmente, ayudando al organismo a cumplir sus propósitos con la sociedad y proporcionando un ambiente interno saludable para sus servidores.

Por fin, desde la concepción patria, la Instrucción Normativa N ° 01, del 4/6/2001, de la Secretaría Federal de Control Interno (IN-SFC 1/2001), que aprobó el Manual del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, conceptualiza el control interno administrativo como (Brasil, Secretaria Federal de Controle Interno, 2001):

El conjunto de actividades, planes, rutinas, métodos y procedimientos interconectados, establecidos con el fin de garantizar que se logren los objetivos de las unidades y entidades de la administración pública, de manera confiable y concreta, mostrando posibles desviaciones en toda la gestión, hasta el logro de los objetivos establecidos por el Gobierno.

### **Normas relacionadas con el CI en la Administración Pública Federal brasileña**

Desde 1967, en Brasil se cuenta con características formales de control intern. El Decreto Ley 200/67 introdujo el control como uno de los principios fundamentales

de la administración pública federal, dejando en claro que (BRASIL, Decreto-Lei 200/1967, 1967):

"Art. 13 El control de las actividades de la Administración Federal debe ejercerse a todos los niveles y en todas las agencias, que comprende, en particular:

a) el control, por parte del liderazgo competente, de la ejecución de los programas y el cumplimiento de las normas que rigen la actividad específica del organismo controlado;

b) el control, por parte de los órganos propios de cada sistema, del cumplimiento de las normas generales que regulan el ejercicio de las actividades auxiliares;

c) el control de la aplicación de fondos públicos y la custodia de los activos de la Unión por parte de los organismos responsables del sistema de contabilidad y auditoría". (énfasis añadido) (BRASIL, Decreto-Lei 200/1967, 1967).

Sin embargo, es en la Constitución de 1988 que se fundaron los pilares de lo que todavía estamos tratando de implementar en la Policía *Rodoviária* Federal.

Solo en 1994, con la creación de la Secretaría Federal de Control Interno, se comenzó a enfatizar progresivamente las acciones preventivas, buscando examinar la economía, la eficiencia y la efectividad en la administración pública.

Esta creación culminó con la reforma gerencial en 1995, cuyos principales cambios fueron el desplazamiento efectivo de los "procesos" al eje de "resultados", considerando ahora no solo la eficiencia y la calidad en la provisión de servicios, sino también la efectividad de las acciones del gobierno. En este período, el "Control Social" ya estaba de moda, el ciudadano empieza a ser visto como un cliente y los aspectos legales dan paso a otros valores y principios constitucionales modernos.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LCP 101/2000), a pesar de la falta de inserción de componentes del control primario para una mayor eficiencia, incorpora

la transparencia como elemento básico de la gestión pública y, por lo tanto, del control interno (BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000).

De las reglas regulatorias, también hay que considerar la Ley 10.180 / 01, que organiza y disciplina el Sistema de Control Interno en el Poder Ejecutivo Federal (entre otros sistemas), el Decreto 3.591/2000 con sus enmiendas, que detalla más específicamente sobre el Sistema de Control Interno (BRASIL, Decreto 3.591/2000, 2000) y la IN-SFC 1/2001 (Instrucción Normativa No. 01, del 6 de abril de 2001, de la Secretaría Federal de Control Interno), que, a pesar de su carácter normativo infra legal, sirve como un base para diversas entidades públicas.

Por fin, cabe mencionar que es la Constitución Federal de 1988 la que esencialmente establece el sistema de control interno en el sector público (en los artículos 31, 70 y 74), sus propósitos y características orgánicas (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

### **Gobernanza**

Los controles internos y la gobernanza son temas interrelacionados, pero no son sinónimos. La estructura de los controles internos, está establecida para gestionar los eventos dentro de una organización que pueden afectar el logro de los objetivos, es decir, los riesgos. Ósea, el control interno es realizado por la propia entidad, es decir, por la propia administración y su personal.

Sin embargo, es cuando cuestionamos quien es el responsable de supervisar la gestión de la entidad, que llegamos al **concepto de gobernanza**, representado por la adopción de buenas prácticas, plasmado en los principios descritos a continuación, que aseguran un equilibrio entre los intereses de los diferentes actores, que, en el caso del sector público, incluye a la sociedad civil y sus representantes, el parlamento, las asociaciones, mercado, organismos reguladores y de control, entre otros.

Algunos de los principios fundamentales del buen gobierno son:

**Transparencia:** representa el proceso de demostración continua, por parte del agente, de que su gestión está en la ruta de los lineamientos estratégicos previamente establecidos por el director;

**Equidad:** trato justo e igualitario a todas las partes interesadas, con actitudes y políticas no discriminatorias;

**Rendición de cuentas:** los agentes de gobierno deben rendir cuentas de su desempeño a quienes los delegaron y son totalmente responsables de todos los actos que practican en el ejercicio de este mandato; y

**Responsabilidad:** definición de una política que garantiza la máxima sostenibilidad, incorporando consideraciones éticas, sociales y ambientales en todos los procesos y relaciones.

La administración pública brasileña debe obedecer todos estos principios, que se extienden por todo el texto constitucional, y específicamente a los sintetizados en el art. 37 de CF / 88, que representan los requisitos de su desempeño.

Los agentes de la gobernanza institucional de los organismos públicos, por subsunción a dichos principios, deben contribuir a aumentar la confianza en la forma en que se gestionan los recursos a su disposición, reduciendo la incertidumbre de los miembros de la sociedad sobre qué hacer.

Las estructuras de gestión de riesgos y los controles internos son requisitos previos para una organización bien administrada, y estos elementos son indispensables para la buena gobernanza.

En síntesis, los principios básicos que guían las buenas prácticas de gobernanza en las organizaciones públicas pueden ser resumidos en: **transparencia, integridad, responsabilidad, liderazgo, compromiso e integración.**

Según el Tribunal de Cuentas de la Unión del Brasil, en su Referencial Básico de Gobernanza (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2014)<sup>5</sup>, la tendencia a hacer que el sector público sea más eficiente y ético se vio reforzada por una secuencia

---

<sup>5</sup> Disponible en <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>

de deliberaciones desde 2001, donde se destacan la publicación conjunta en 2004 - por el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA) y por la Oficina de Gestión Pública Americana (OPM) - de la Guía de normas de buen gobierno para los servicios públicos, cuyos seis principios están en línea con los ya presentados.

Además de IFAC, CIPFA y OPM, organizaciones como el Banco Mundial evaluó las condiciones indispensables para mejorar la gobernanza en las organizaciones públicas y planteó que es condición "*sine qua non*" garantizar el comportamiento ético, honesto, responsable, comprometido y transparente del liderazgo; controlar la corrupción; implementar efectivamente un código de conducta y valores éticos; observar y garantizar la adhesión de las organizaciones a los reglamentos, códigos, normas y estándares; garantizar la transparencia y efectividad de las comunicaciones; equilibrar intereses e involucrar efectivamente a los interesados (ciudadanos, usuarios de servicios, accionistas, iniciativa privada).

Sumándose a todo este movimiento, la sociedad brasileña abrazó – desde 2017 – una lucha para exigir que el Estado brasileño invierta en satisfacer las demandas sociales, combatiendo la corrupción, los apadrinamientos políticos y fortaleciendo aún más los mecanismos de gobernanza como una forma de proteger a la Administración Pública de interferencia política que macule el proceso técnico y meritocrático para seleccionar sus directivos.

## **2.4 Organización del funcionalismo público federal brasileño**

La regla para la entrada en la administración pública brasileña es a través de una competencia abierta, amplia y transparente, con exámenes formales.

La definición de "cargo" la encontramos en la Ley Federal N° 3.780 / 60, en el Artículo 4, I, como el "conjunto de deberes y responsabilidades comprometidos con un empleado, manteniendo las características de creación por ley, nombre propio, cierto número y pago por las arcas de la Unión" y en la Ley N° 8.112 / 90, Artículo 3, como el "conjunto de deberes y responsabilidades de la estructura organizativa que debe comprometerse con un servidor". (BRASIL, Lei 8.112, 1990, 1990).



Sin embargo, el concepto puesto por el doctrinador José Maria Pinheiro Madeira (Madeira J. , 2010) es mucho más completo, definiendo el Cargo como:

“El lugar instituido dentro de la organización de la administración directa, autárquica y pública, creado por ley, con su propio nombre, cierto número, funciones específicas y remuneración establecida en la ley o diploma equivalente a ella.”

Según el autor, el titular del Cargo es, por lo tanto, un servidor público legal. En el mismo camino, él define función (pública) como “la atribución o conjunto de atribuciones que la Administración asigna a cada categoría profesional o se compromete individualmente a un agente público específico, para la ejecución de servicios ocasionales o transitorios”.

Sin embargo, aparte de los conceptos doctrinarios, la Constitución Federal (CF) divide las “funciones públicas” en dos categorías en acuerdo a la naturaleza del contrato del funcionario – si temporal o permanente:

"Art. 37. ....

V- Las **funciones de confianza**, desempeñadas exclusivamente por funcionarios públicos que ocupan un cargo permanente, y los **cargos comisionados**, que deben ser ocupados por funcionarios de carrera en los casos, condiciones y **porcentajes mínimos previstos por la ley**, están destinados únicamente a las atribuciones de dirección, liderazgo y asesoramiento.” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988) (negritas introducidas por la autora).

Mientras que las funciones de confianza son ocupadas exclusivamente por funcionarios públicos que ocupan cargos efectivos en la Administración Pública, los cargos comisionados (o cargos en comisión) son aquellos destinados solo a las funciones específicas. Así que, los “DAS” (cargos comisionados de Dirección y Asesoría Superior) están orientados a la ocupación temporal por personas de confianza de la autoridad política, ósea, una excepción a la regla. Pese a estar expreso en la Constitución, verificamos en la práctica, variadas desviaciones, presentándose, incluso, ocupantes de cargos comisionados como vigilantes.

A parte de esta situación, tomamos en cuenta la clasificación del profesor Madeira<sup>6</sup>, que haz una clasificación muy precisa de los cargos públicos, les dividiendo en cargos “de carrera” y “aislados” (Madeira J. , 2010, p. 63).

**El cargo de carrera** es uno que pertenece a un conjunto de puestos de la misma denominación, **divididos en clases** que se clasifican según la complejidad de los deberes y el nivel de responsabilidad. Las clases son los pasos del acceso profesional, como una escalera.

Por otro lado, **el Cargo aislado** es aquel que no escala en clases, ya que es el único en su categoría. Para él, “El cargo aislado tiende a desaparecer, siendo reemplazado por subcontratación, por ejemplo, los conserjes y ascensoristas. Actualmente, el Gobierno no abre una competencia para tales cargos, prefiriendo contratar una empresa para dichos servicios.”<sup>7</sup> (Madeira J. , 2010, p. 85)

En este punto, se destaca que, en la Policía Rodoviária Federal brasileña, persiste la estructura del cargo aislado, o sea, sin división de clases, aunque la provisión de vacantes respete el mismo artículo 37, II de la CF, que determina que sea hecho por “aprobación previa en una competencia pública de exámenes y títulos, de acuerdo con la naturaleza y complejidad del puesto o trabajo...”. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

En resumen, lo que existe es que el nombramiento del agente para el “cargo en comisión” no depende de la aprobación en concurso público, sino que de la “confianza” entre el nombrado y la autoridad. La confianza y la discreción son las llaves para la designación del cargo en comisión.

En síntesis, la selección para las funciones de confianza es condicionada a los empleados de carrera, pero los cargos en comisión, que **deben ser una excepción**, son de libre indicación, donde, exceder las previsiones legales implicaría la posibilidad de ingresar en la esfera del mal uso del poder.

---

<sup>6</sup> J.M. Madeira es uno escritor que lleva mucho tiempo trabajando en el tema en Brasil.

<sup>7</sup> MADEIRA, J. M. P. Servidor Público Na Atualidade. 8ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2010. v. 1, pag 85

### **III. CONTEXTUALIZACIÓN**

#### **3.1 La Policía *Rodoviária* Federal Creación e historia de la Policía**

La Policía Rodoviária Federal fue creada en 1928 bajo el nombre de "Policía de las Carreteras". Su misión inicial era inspeccionar tres carreteras en Río de Janeiro y São Paulo. En 1945, la PRF se incorporó al Departamento Nacional de Carreteras, y se integró en el Sistema Nacional de Seguridad Pública solo con la llegada de la Constitución Federal en 1988.

En 1991, la PRF se convirtió en parte de la estructura del Ministerio de Justicia y actualmente, además de los deberes originales de patrullaje operacional de las carreteras federales, atiende accidentes y actúa en la preservación del derecho constitucional de la libre locomoción, así como en la prevención y represión de todos los delitos que ocurren en más de setenta mil kilómetros de carreteras federales.

Mediante la Ley N ° 8.028, de 12 de abril de 1990, y el Decreto N ° 11, de 18/1/91, la Policía Rodoviária Federal se unió a la estructura organizativa del Ministerio de Justicia como Departamento de Policía *Rodoviária* Federal. En el 3 de octubre de 1995, la Policía *Rodoviária* Federal tuvo definidos sus deberes con la publicación del Decreto N ° 1.655, que tiene validez y dicta sus deberes y poderes hasta hoy.

Desde 1998, el término "patrullero" ya no se utiliza, y el puesto de oficial de la Policía *Rodoviária* federal se ha denominado "agente".

#### **Estructura actual de la Policía**

La PRF está presente en todas las unidades de la federación y tiene una sede administrativa en Brasilia: el Departamento de Policía *Rodoviária* Federal. Cada Estado tiene unidades administrativas (Superintendencias, con gradaciones

dependiendo del tamaño) y unidades operativas (estaciones de policía y puestos de inspección o fiscalización).

La PRF, por su experiencia agregada a la capilaridad (que le permite estar presente en más de 3,000 municipios, a lo largo de todas las carreteras federales en los ejes norte-sur y este-oeste), es la policía brasileña que más aprehende drogas, aunque su fuerza policial equivale al 3% de la fuerza policial del país (datos de IBGE 2013).<sup>8</sup>

Actualmente, la PRF es regida por la estructura aprobada en el Decreto 9.662/2019, y modificada por el Decreto No 10.379/2020, que, además de crear el sector de Control Interno en la Policía, proporcionó una mejora en la estructuración regimental, con adecuaciones planteadas hace muchos años por los Gestores de la PRF (BRASIL, Decreto 10.379/2020, 2020).

### **3.2 A que controles está sometida la PRF**

En la administración pública federal, el control se divide en dos grandes categorías: El Control interno y el control externo. El primer, tratado en la doctrina como control administrativo, fue definido por Hely Lopes Meirelles como todo lo que el Ejecutivo y los órganos administrativos de los otros poderes (Legislativo y Judicial) ejercen sobre sus propias actividades, con el objetivo de mantenerlos dentro de la ley, de acuerdo con las necesidades del servicio y los requisitos técnicos y económicos de su desempeño; por lo que, es un control de legalidad y mérito (Meirelles, 2013).

---

<sup>8</sup> Según los datos del IBGE en el Perfil de los Estados y Municipios brasileños, indican que, en 2013, Brasil tenía 425,248 policías, mientras la PRF solamente 13,000 agentes.

La Constitución Federal define las atribuciones de este tipo de control, y también establece que su desempeño debe llevarse a cabo desde una perspectiva sistémica, de conformidad con el artículo 74:

“Artículo 74. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial mantendrán, de manera integrada, un sistema de control interno...” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Dentro del alcance del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la Unión – CGU es el organismo central del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal (Brasil, Regimento Interno da Controladoria Geral da União, 2019, p. art. 1o ), siendo que el Sistema de Control Interno está hoy subdividido en dos grandes grupos: el que comprende las actividades de Auditoría de Gestión, Inspección y Evaluación, bajo la guía técnica y normativa de la Secretaría Federal de Control; y el que cubre las actividades de Administración Financiera y Contabilidad, bajo la dirección de la Secretaría del Tesoro Nacional.

La Secretaría Federal de Control está compuesta por las Secretarías de Control Interno de los ministerios civiles (los llamados Ciset) y las Estaciones de Control Federal, ubicadas en los diferentes estados de la Federación.

En la otra punta, concierne al Control externo el control político, ejercido por el Poder Legislativo. Cabe señalar que este control es una de las funciones principales del parlamento brasileño, y tiene dos aspectos: político, propiamente dicho, y técnico.

El control eminentemente político, en un plano soberano, tiene como objetivo inspeccionar al Estado para alcanzar las aspiraciones nacionales, externalizadas en programas u objetivos gubernamentales, debidamente delineados por el presupuesto. Estos, con el advenimiento de la actual Carta Constitucional, son fijados previa y anualmente por la Ley de Directrices Presupuestarias, en línea con el Plan Plurianual.

Por otro lado, existe un control técnico, específicamente dirigido a la inspección financiera, patrimonial, presupuestaria, contable y operativa, que se evalúa exclusivamente bajo el aspecto de legalidad, legitimidad y economía. Para esta tarea, los poderes legislativos tienen como órganos auxiliares los Tribunales de Cuentas y los Consejos de Cuentas dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En la Carta Constitucional brasileña, está expreso en los artículos 70 a 75, la disposición del Control del aparato estatal, que se refiere a la inspección contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial, en relación con la legalidad, legitimidad, aplicación de subsidios y exención de ingresos, que debe ejercer el control externo del Congreso Nacional y el sistema de control de cada Poder, de manera integrada.

**a. Control Interno en las Agencias Públicas Federales Brasileñas**

En el Poder Ejecutivo Federal brasileño, la Contraloría General de la Unión - CGU es el organismo centralizador de control interno, y también tiene estructuras (llamadas organismos sectoriales) en la Casa Civil, en el Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según el Portal de la CGU “La Contraloría General de la Unión es el organismo de control interno del gobierno federal responsable de llevar a cabo actividades relacionadas con la defensa de los activos públicos y el aumento de la transparencia de la gestión, a través de acciones de auditoría pública, corrección, prevención y lucha contra corrupción y defensor del pueblo.

La CGU también debe ejercer, como Organismo Central, la supervisión técnica de los organismos que conforman el Sistema de Control Interno, el Sistema de

Corrección y el Sistema del Defensor del Pueblo del Poder Ejecutivo Federal, proporcionando la orientación normativa necesaria.”<sup>9</sup>

Considerando al ciudadano y a la sociedad como beneficiarios de los servicios públicos, el control interno se centra en los resultados y también cumple con el control social, dinámico y complejo que progresivamente alcanza la aceptación de una mayor participación de la sociedad en las metas y objetivos de cada organismo.

**Para las Agencias Públicas Federales de Brasil, la implantación y la ejecución permanente del Control Interno se han convertido en indispensables**, ya que la gestión de resultados se realiza a diario, como se proclama en nuestra Carta Magna, basada en la legalidad, la moralidad, la impersonalidad, la eficiencia y la publicidad. Estos principios tienen su aplicabilidad asegurada en un entorno en el que están vigentes los dichos del Control Interno.

El Control Interno todavía consiste en una herramienta de gestión fundamental para subsidiar la alta dirección (en la rendición continua de cuentas a la sociedad de la relación entre los resultados alcanzados y los deseados) y los ciudadanos (en la gestión y evaluación de la eficiencia de los servicios prestados, garantizando la optimización recursos públicos y su mejor aplicación).

Considerando la tendencia contemporánea, frente al control social ampliamente en boga, y la nueva característica del control interno, que abarca la gestión de riesgos y la gestión por resultados, es que la creación de sectores del control interno serán marcos en las agencias brasileñas. Esto se debe a que llegó un momento de expansión del control social, para satisfacer las tendencias y nuevas necesidades de los ciudadanos.

---

<sup>9</sup> Fuente Portal CGU: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>

En la Policía *Rodoviária* Federal todavía no existía un sector específico de Control Interno y esto se ejercía con moderación y sin sistematización. A pesar de esto, en 2012 se creó el Servicio de Información Ciudadana - SIC, lo que implica una gran apertura para que los agentes de inspección (no solo de propiedad estatal) exijan justificación de los gestores para cada acto. Además, el desarrollo de la primera Planificación Estratégica de la agencia (en implementación), también le orienta hacia un sistema de gestión basado en resultados, garantizando cierto desempeño de sus agentes y gestores, y manteniendo un buen nivel de entrega de servicios.

Periódicamente, la PRF se somete al control de la Contraloría General de la Unión - CGU y del Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU, sin embargo, con el objetivo de consolidar la política interna de gestión responsable y centrada en los resultados, ha presentado en agosto de 2013, al Ministerio de Justicia, nueva propuesta de cambiar su organigrama, creando una Coordinación de Control Interno, que quedó años esperando análisis y deliberaciones.

Sumándose al expuesto, también se ha detectado, en los sucesivos informes de auditoría de la CGU, que la PRF ha mostrado repetidamente algunos defectos en la ejecución de sus actividades. Lo que culmina con la percepción de que tales deficiencias, que han impedido la certificación de "regularidad" durante algunos años, podrían superarse fácilmente con la creación de un sector específico y la consolidación de los hitos del Control Interno.

### **3.3 Sistema Político Brasileño**

El Brasil vive bajo los auspicios del presidencialismo multipartidista, que requiere una amplia y exitosa negociación para la aprobación de la agenda de gobierno. Tal fenómeno exige que el presidente forme y mantenga coaliciones con los partidos mayoritarios en el Congreso.



Este es un punto clave, que interactúa con otras características del sistema político brasileño: la fragmentación de partidos políticos, las promesas populistas y el tráfico de influencias. (Fernandez, 2011).

La división de posiciones y cargos en comisión, la asignación de fondos presupuestarios, en sus diferentes formas (enmiendas parlamentarias, asignación discrecional de recursos presupuestarios bajo la jurisdicción de ministerios para estados y municipios), y el acuerdo sobre algunas políticas públicas son los “recursos centrales” utilizados para lograr ese objetivo.<sup>10</sup>

La relación entre la gestión del presupuesto, la liberación de recursos y la membresía de la coalición gobernante ya ha recibido atención detallada de los expertos (Vasselai & Mignozzetti, 2014), sin embargo, solo recientemente han surgido estudios que discuten, con diferentes perspectivas analíticas, los vínculos entre las indicaciones para los cargos en comisión, los partidos políticos y el proceso del gobierno (Lopez, 2015)<sup>11, 12</sup>

La burocracia brasileña se puede dividir en dos grupos: el primero, formado por la tecnocracia más estable y efectiva (cuya entrada es por competencia abierta); y el segundo grupo – de cargos comisionados, con más poder administrativo y

---

<sup>10</sup> Mientras escribía esta tesis, los periódicos brasileños dan cuenta de que el gobierno actual del presidente Jair Bolsonaro empezaba a “hacer política”, en una referencia a sus negativas iniciales a la distribución de cargos en cambio de apoyo político; pero que, ahora, con la pandemia y otras crisis, he cambiado de postura y vuelto al mismo sistema que rechazaba. Conforme ejemplos: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/06/01/bolsonaro-se-aproxima-mais-uma-vez-do-centrao-bloco-conhecido-por-negociar-cargos-em-troca-de-apoio.ghtml> o <https://br.noticias.yahoo.com/governo-bolsonaro-distribui-mais-300-cargos-centrao-133733956.html>

<sup>11</sup> Citado por Felix Lopez, pag 18 en “Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília : IPEA, 2015”

<sup>12</sup> Esto a pesar del hecho de que la dificultad de obtener datos más precisos es un obstáculo importante para el desarrollo de la literatura sobre el tema.

capacidad para influir en la gestión de las políticas (una vez que mantienen conexiones más estrechas con los partidos políticos) (Fernandez, 2011).

Este punto de la interface política y burocrática que posibilita generar una alta rotación de puestos y la ausencia de criterios de selección claros pueden reducir la motivación para la calificación y el desempeño de los empleados de carrera y producir efectos negativos en la eficiencia de las agencias.

Sin embargo, a pesar de estos factores, la voluntad política para cambiar este "sistema" es menos que la necesidad de "apoyo político" y votos de los parlamentarios para la aprobación de las agendas de los gobiernos, por lo que, los sucesivos gobiernos mantienen la distribución de posiciones a cambio de apoyo en el Legislativo, haciendo del clientelismo un aspecto predominante en la estructura federal y regional de la administración pública brasileña.

De esta forma, promover una agenda nacional con el objetivo de tornar meritocrática la alta gestión y hacerla eficiente denota un esfuerzo no solo en términos de calificación (técnica y profesional), sino también que vaya más allá de las islas del clientelismo de la discreción política cuando se trata de la administración del Estado.

Así que es imperativo comprender el funcionamiento del Estado brasileño, a través de la dinámica de la politización de la gestión pública y sus efectos sobre la calidad y la eficiencia de las políticas públicas. Es notorio el binomio de las disputas políticas y los intereses partidistas y corporativos en la articulación entre la burocracia y la política en la alta gerencia pública; sin embargo, es fundamental mensurar y evaluar hasta dónde pueden llegar las concesiones de la técnica hacia la política y de política a técnica, sin perjuicio de las demandas de la sociedad.

La formación de coaliciones es natural en el sistema presidencialista compuesto por múltiples partidos, una vez que es poco probable que los presidentes conquisten la mayoría en los cargos del Congreso Nacional (Pereira & Mueller, 2002, pp. 265-301) . Por siguiente, la lógica de la distribución de cargos en la

composición de los gobiernos apunta hasta un elevado apoyo a la agenda política, con impactos incluso en la abertura (o no) de procesos investigativos y de “*impeachment*” – que puede llevar a la destitución del presidente.

Así que, ante el sistema multipartidario brasileño, bajo la égida del mecanismo de coalición, con una de las más altas fragmentaciones partidistas en el mundo (Pereira & Mueller, 2002), la perspectiva que poner fin a los nombramientos discrecionales - de carácter eminentemente políticos – está muy lejos de concretarse.

Ante lo expuesto, es posible plantear que, el cambio en la esencia de la carrera de la PRF, de cargo único hacia una carrera estructurada en clases, con criterios de mérito preestablecidos para el ascenso a las posiciones de jefaturas, no es una tarea sencilla y demanda una estrategia bien planeada para hallar una solución.

### **3.4 El proceso que llevó a la creación del sector de Control Interno en la PRF**

A pesar de que la PRF busca en sus cursos de formación y capacitación policial estandarizar su desempeño para actuar de manera uniforme en todo el territorio nacional, la PRF no es una institución militar y no existe una jerarquía rígida o estratificada de clases entre los policiales.

Toda la "jerarquía" se basa en las funciones de liderazgo, que pueden ser ocupadas por cualquier agente de la policía, con cualquier tiempo de servicio, y algunas, incluso por ciudadanos externos a la carrera de la PRF; es decir, un policía con dos días de servicio puede "comandar" uno que cuente con más de 20 (veinte) años de experiencia, o incluso ser "comandado" por un ciudadano que ni siquiera ha oído hablar de la policía, pero que ha sido nombrado políticamente para tal puesto de confianza.

#### **La idea de reformar la Policía**

A la luz de lo anterior, seguidos intentos están siendo hechos, desde el año 2010, con el objetivo de cambiar la estructura de la Policía, establecer un Plan de

Cargos, modernizar su Organigrama y tornar este Órgano tan importante en el contexto de la Seguridad Pública Brasileña más adecuado a la realidad puesta en los mejores estándares de la gestión pública, una vez que no encontramos el mismo fenómeno en ninguna policía investigada en los países democráticos de Latino América o Europa.<sup>13</sup>

Más que con el enfoque de adaptarse al presente, es necesario que la Policía *Rodoviária* Federal anticipe las demandas futuras de sus propios funcionarios y de la sociedad brasileña. De allí reside la trascendencia del actual Plan Estratégico de la PRF, que utilizó el *Balanced Scorecard*, como herramienta para optimizar las estrategias de la institución, considerando que la idea central del BSC (Kaplan & Norton, 1996) es ver de manera equilibrada todas las métricas, agrupadas en objetivos estratégicos y que tienen una relación de causa y efecto entre ellas.

Además, teniendo en cuenta que el logro proporcionado por el uso del Control Interno, la PRF estableció que él debería ser parte central de su gestión estratégica de riesgos, resaltando el papel clave para ayudar en el alcance de sus objetivos y metas con la mayor garantía posible.

Analizando el contexto de la inserción del Control Interno en un órgano, la Policía *Rodoviária* Federal ha considerado primordial tener una noción de sus **elementos**: personal, políticas organizacionales, reglas de procedimiento, manuales de procedimiento, rutinas internas, informes internos e integración de sistemas.

El personal por servir para garantizar la independencia y una mayor seguridad en la ejecución de las actividades; mientras que las políticas de la organización deben especificarse y divulgarse a todos los miembros del cuerpo. Al mismo tiempo, las reglas de procedimiento deben existir en la organización, orientando la calidad

---

<sup>13</sup> No hay ninguna Policía con estructura correspondiente ni en Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Argentina, España, Portugal, Inglaterra, Canadá, entre otras buscas hechas.

y la evaluación. Además, es esencial contar con manuales de procedimientos (que deben contener, de manera simple, la información necesaria) al tiempo que todas las etapas del trabajo deben definirse, describirse y estar disponibles.

Las rutinas internas también deben especificarse claramente y sin superposición, mientras que los informes internos contendrán las actividades desarrolladas por cada sector. Cerrando el ciclo de los elementos esenciales para el Control Interno, tenemos integración de sistemas, cuyo objetivo es controlar un sector por otro.

Después del involucramiento de los gestores de la Policía con los elementos del control interno, la PRF avanzó en diseminar y resaltar sus fundamentos. Ósea, cuáles son las reglas orientadoras y los principios que rigen el control interno para que su seguimiento respalde el correcto funcionamiento de las actividades desarrolladas por todos los agentes de la organización.

Así, llegó a la institución interna de los siguientes principios fundamentales del control interno, tomados en cuenta por la PRF en su Plan y Mapa Estratégico (BRASIL, Portaria No. 174/2019/DG, 2020):

**Responsabilidad** - De acuerdo con este principio, todas las atribuciones, deberes y obligaciones de los agentes que trabajan en el Órgano deben estar claramente indicadas y determinadas. Las tareas de cada servidor deben definirse y limitarse expresamente (en manuales). Todos los demás principios están vinculados a eso, ya que, en estos manuales, se definen los límites de responsabilidad, la orientación sobre las directrices del organismo y el respeto de las normas legales.

**Rutinas internas** - Conectado al principio de responsabilidad, propone que el organismo establezca sus rutinas internas en manuales y guías. Además, la agencia debe utilizar varios instrumentos (formularios, solicitudes, etc.), publicados y firmados, que reflejan el seguimiento de estas rutinas.

**Acceso a los activos** - Este principio sigue las reglas de seguridad orgánica o, más modernamente, seguridad corporativa. Establece que la agencia debe establecer medios para limitar el acceso a sus activos, sin embargo, estos controles físicos no pueden obstaculizar el progreso de las actividades.

**Segregación de deberes** - Debe haber fragmentación de las responsabilidades y deberes entre los empleados. De acuerdo con este principio, una posición / persona no puede tener un control completo sobre una operación específica. Es una acción preventiva para permitir que otra persona detecte inmediatamente las fallas o fraudes cometidos por un empleado (Attie, 1998).

**Comparación de activos con registros** – Recomendado para que la agencia establezca procedimientos regulares, para que periódicamente se comparen los activos con los registros contables, para detectar el fraude o errores.

**Amarres del sistema** - Hace hincapié en que el sistema de control interno debe mantener un registro de las transacciones autorizadas, con los datos correctos y permitiendo detectar las fallas.

**Auditoría interna** - De acuerdo con este principio, no hay forma de tener control interno sin verificar periódicamente que se cumplen las normas establecidas por él. La auditoría interna consiste en verificar que todos los principios y determinaciones están siendo seguidos por los empleados y si hay medidas que deben tomarse para remediar las fallas y garantizar el logro de los objetivos del órgano.

**Costos del control x beneficios** - Consiste en la evaluación previa de que la implementación del control no debe tener un costo mayor que los beneficios que se esperan de él. Para eso, el control debe adaptarse, a cada agencia, de modo que no se establezcan procedimientos más complejos que los admitidos. (Attie, 1998). Aunque el cálculo del beneficio presenta dificultades prácticas de aplicación (no siempre es posible estimar los beneficios que proporcionará el control), es necesario

tenerlo en cuenta, principalmente en los casos en que la implementación pueda tener efectos relevantes en la agencia. (Attie, 1998, p. 122).

Luego, verificamos que el Control Interno debe diseñarse de manera efectiva, para cumplir con los objetivos del órgano, evitando ineficiencias o burocracias, adaptando los recursos y la estructura de la entidad al sistema de control, y no al revés. Implementando de esta manera, sin duda estará en armonía con la relación costo / beneficio.

### **Limitaciones del Control Interno**

Es fundamental saber que, a pesar de todos los principios y elementos del control interno, no hay garantía de que se logren los resultados de la agencia, ya que existen limitaciones inherentes al sistema de control interno en sí.

De lo expuesto por Lopes, son ejemplos de estas limitaciones, la posibilidad de colusión por parte de los empleados y un miembro de la administración o con terceros; el abuso de poder; o el error humano, debido a descuido, distracción, errores de juicio e instrucciones mal entendidas, entre otros (Lopes, 2000).

Las limitaciones pueden resultar de la falta de control (lo que lo hace inadecuado o inexistente), debido a factores humanos, riesgos más allá del control de la administración y la falta de compromiso de los gestores o del personal. Todos estos elementos influyen negativamente en la eficiencia y eficacia de los controles.

Además, todavía existen riesgos que no son perceptibles de controlar, la posibilidad de que el personal no haya recibido la capacitación adecuada, negligencia, la implementación de controles inadecuados y acciones de colusión que pueden impedir que se logren los objetivos a pesar de la existencia de un control interno.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que todos en el Servicio, independientemente de su posición o función, deben estar en sintonía con esta estructura de controles, bajo pena de su falla o ineficiencia total.

Así que, tomando en cuenta los elementos, principios y limitaciones del Control, la Policía desarrolló su planeamiento, donde se puede observar en el Mapa Estratégico de la PRF las siguientes relaciones de causa y efecto entre sus perspectivas (BRASIL, Portaria No. 174/2019/DG, 2020):

**Recursos:** las inversiones en tecnología, la promoción del desarrollo humano y la asignación correcta de recursos financieros y materiales garantizan la mejora de la gestión y la innovación;

**Gestión e innovación:** una mejor gestión de la información y el conocimiento ayudará en la toma de decisiones, fortaleciendo la imagen institucional y la cooperación e integración, lo que garantizará el logro de nuestros objetivos finales;

**Finalidad:** al implementar soluciones para la fluidez y la seguridad vial, así como para abordar la delincuencia, la PRF podrá garantizar el logro de sus resultados institucionales, con el objetivo de la satisfacción de sus clientes: la sociedad y el Gobierno;

**Sociedad y gobierno:** en esta perspectiva, tenemos los productos que deben entregarse a nuestros clientes: la promoción de la paz en el tráfico, la lucha contra la delincuencia, la garantía de circulación en las carreteras federales y el suministro de información y conocimiento en busca de soluciones de seguridad pública.

Como ya se dijo, para que ocurra el cambio, es necesaria una relación estrecha entre lo que la PRF quiere ser en el futuro y los objetivos y acciones que se llevarán a cabo en el presente. Es importante recordar que las perspectivas del mapa estratégico tienen una relación de causa y efecto entre sí y que cada una de ellas está compuesta de objetivos que, si se logran, garantizan el alcance de la estrategia institucional.



#### IV. ANALISIS Y RESULTADOS

En el trabajo de campo, tomamos en cuenta 2 disertaciones, 2 artículos y 1 publicación, además de proyectar 15 entrevistas, cuya separación fue hecha en 06 núcleos, en función de sus *expertises* y de lo que son representantes (altos directivos de la PRF; presidentes del gremio nacional de los policiales; políticos; académicos; funcionarios de control; y periodistas) conforme a la tabla:

NUCLEO	NOMBRE	CRITÉRIO DE SELECCIÓN	INSTITUCIÓN	MÉTODO UTILIZADO
GESTOR	Eduardo Aggio	ACTUAL DIRECTOR GENERAL	PRF	GOOGLE FORMS
GESTOR	Adriano Furtado	EX DIRECTOR GENERAL	PRF	LLAMADA TELEFONICA
GESTOR	José Hott	DIRECTOR EJECUTIVO	PRF	CORREO ELECTRONICO
GESTOR	Cintia Regina	JEFE DE GABINETE	PRF	GOOGLE FORMS
GESTOR-GREMIO	Renato Borges	EX DIRECTOR GENERAL Y EX DIRECTIVO DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS PRF	PRF FENAPRF	GOOGLE FORMS
GREMIO	Pedro Cavalcanti	EX PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS PRF	FENAPRF	GOOGLE FORMS Y LLAMADA TELEFONICA
GREMIO	Deolindo Carniel	ACTUAL PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS PF	FENAPRF	GOOGLE FORMS

NUCLEO	NOMBRE	CRITÉRIO DE SELECCIÓN	INSTITUCIÓN	MÉTODO UTILIZADO
POLITICO	José Neto	DIPUTADO FEDERAL	PT	LLAMADA TELEFONICA Y WHATSAPP
POLITICO	José Medeiros	DIPUTADO FEDERAL	PODEMOS	CORREO ELECTRONICO
ACADEMICO	Rodrigo Egaña	ACADEMICO	INAP-UCHILE	REUNION EM PLATAFORMA ZOOM
ACADEMICO	José Madeira	ACADEMICO	OAB (ORDEN DE LOS ABOGADOS DE BRASIL)	WHATSAPP Y LLAMADA TELEFONICA
CONTRALORIA	Miriane Menegaz	JEFE DE CONTROL INTERNO	PRF	WHATSAPP
CONTRALORIA	Wagner de Campos	MINISTRO	CGU	CORREO ELECTRONICO
PERIODISMO	Isabela Cerqueira	PERIODISTA	INDEPENDIENTE	WHATSAPP

TABLA 1 - ELABORACIÓN PROPIA 1

Inicialmente solo serían entrevistados los Gestores de la Policía y los presidentes de la FENAPRF (Federación Nacional de los Policiales Rodoviarios Federales), sin embargo, establecer los 06 distintos núcleos de entrevista aportó mucho al trabajo. En cada núcleo fueron seleccionadas personas con distintos perfiles, así que, las contribuciones traen visiones muy distintas acerca de los mismos puntos, permitiendo mejor comprensión del proceso que llevó a la creación

del sector de CI en la PRF, bien como las metas y desafíos para la lograr una mejor gestión de la Policía.

Considerando la pandemia mundial de COVID-19, que ha impuesto dificultades para contactar personalmente los entrevistados, fueron utilizados distintos recursos en función de las necesidades o condiciones particulares.

Se realizó dos modelos de entrevistas con el *Googleforms*, además del envío de preguntas por correo y por el aplicativo *whatsapp*. Uno de los entrevistados optó por la realización de una reunión utilizando la plataforma Zoom, mientras otro por una llamada telefónica convencional (vía Skype, por ser una llamada internacional).

Lo claro de todo, es que la cantidad de medios de comunicación disponibles fue un gran facilitador para superar la distancia, las barreras y las exigencias de cada uno de los entrevistados, una vez que hay aquellos más formales, más tradicionales y los que están bien adaptados a los recursos comunicacionales actuales.

### **Cuestiones fundamentales destacadas de las entrevistas**

Las entrevistas trajeron informaciones fundamentales para comprender el escenario político y administrativo del gobierno federal brasileño, la construcción de la reforma hecha en la Policía, además de la visión académica comparada entre Chile y Brasil.

Considerando que el Sistema Político Multipartidista Brasileño permite un juego clientelista donde las indicaciones a los cargos son ordinariamente utilizadas como moneda de cambio para apoyo político en las agendas gubernamentales, fueron seleccionados dos Diputados Federales, un de derecha y otro de izquierda, con el intuito de agregar al presente trabajo las visiones de ellos de ese formato adoptado en el país a lo largo de los años.

Aún en el escenario de la Contraloría, los entrevistados ratificaron el Control Interno como una de las directrices fundamentales no solo para el desarrollo de la PRF, sino también del sector público brasileño.

Además, desde el núcleo político hasta el gremial y de los gestores, lo más relevante estuvo en hacer relucir la complejidad del tema, además de las posibles razones para que no haya habido un cambio más profundo, o la aprobación de un Plan de Carrera.

En complemento, fueron seleccionados dos académicos – uno chileno y uno brasileño - que hace mucho, investigan, interactúan y escriben acerca de la gestión pública, del funcionalismo público, de las reformas necesarias en la administración pública y, en el caso brasileño, también sobre la excepcionalidad en la estructura actual de la Policía Rodoviária Federal, que no tiene un Plan de Cargos.

De la entrevista con el académico chileno, pudimos destacar, no solo la distinta visión acerca de la posibilidad de creación en Brasil de un Sistema de Alta Dirección Pública, aunque en formato piloto, desde el punto de vista de un gestor público que ha experimentado vivenciar la construcción de un proyecto y su implementación; sino también sus consideraciones cerca de los impactos que el "bloqueo" o "la disminución" de las interferencias políticas en las selecciones de los directivos pueden tener tanto en la motivación de los servidores públicos, como también en la mejora de la Gestión Pública.

Como sorpresa de las informaciones aportadas por las entrevistas, está la exclusión de los representantes de los gremios de policiales del proceso de construcción de la última reforma administrativa en la Policía.

El contrapunto hecho por los directores de la PRF se fundamenta en el principio de la oportunidad (no había tiempo hábil para promover las discusiones sobre el tema con todos los actores); y en los preceptos formales adoptados, respetando a las distintas etapas que involucran el proceso de reformas, que, en

las palabras del actual director ejecutivo de la policía, tuvo la participación, directa o indirecta, de diversos actores.

Para los actuales directivos, fueron tomados como fundamentales en la reforma hecha: la adopción de metodología científica para apoyar el proceso de selecciones, elección de prioridades para la construcción del plan (utilizado el BSC y las herramientas de gestión del conocimiento para procesar los datos e informaciones recopiladas), y la construcción de una agenda de trabajo que permitió una visión global de la organización y del universo en el que se inserta.

Constatamos también que, pese a la visión académica y del gremio, la inexistencia de un Plan de Cargos estructurado es una excepcionalidad, discordante con el grado de complejidad de las atribuciones del cargo; tal componente no es visto como clave para los últimos y actuales directivos de la PRF.

Del todo, extraemos como punto de intersección entre representantes del gremio y de los directivos, que la PRF ha logrado avances significativos en el control interno y en la gestión ya que hubo una tentativa de reducción de la injerencia política, con la reformulación de la normativa interna, determinando que la ocupación de muchas funciones solo puede ser hecha por empleados activos. Esta decisión dejó al órgano menos vulnerable.

Sin embargo, el avance no es suficiente, considerando que, al tratarse de un organismo de seguridad pública y de carácter fiscalizador, lo ideal era contar con una ley por la cual todas las funciones de confianza las desempeñarían funcionarios de carrera de la PRF y con la formación adecuada para el cargo que ejercerán.

De las distintas visiones de los diputados, especialmente sobre la interferencia política en la selección de la alta dirección pública en el país, detectamos un conflicto de generaciones. Un diputado con más de 20 años en la vida política cree que no hay como separar el escenario político del administrativo, por lo que, para cumplir con un “proyecto de estado”, en su opinión, es indispensable que tenga libertad para seleccionar jefes de su confianza y alineados con su proyecto, mientras

que el otro diputado, que cumple menos de 5 años en la vida política, afirma que no se puede concebir en el siglo XXI, que la administración pública sufra con la ausencia de “independencia de la interferencia política”, lo que, en sus palabras, es una “distorsión de la política, ejercida con un enfoque de favoritismo personal – o clientelismo”.

Otro elemento importante denotado de las entrevistas es que, no obstante no sea admisible la manipulación política / ideológica de las funciones de gestión, los académicos recuerdan que, en un estado de derecho democrático, el proceso de elección política se basa en el supuesto de que el poder emana del pueblo. En este sesgo, la selección de representantes legítimos, ya sea para el Poder Ejecutivo o para el Poder Legislativo, refleja la elección de las prioridades gubernamentales por parte de la sociedad.

Desde esta perspectiva, aunque “blindados”, los directivos de las agencias y de los organismos públicos deben implementar los compromisos del gobierno y ejecutar políticas públicas definidas democráticamente por las autoridades políticas, como eslabones para la realización de la voluntad popular expresada en las urnas.

Esta ponderación de fuerzas (o valores), a considerar en un Estado Democrático de Derecho, también se muestra como punto clave para comprender la esencia del problema aquí planteado. Sin embargo, en los aportes del actual Director General, la priorización (en la reforma) de la creación de la Coordinación General de Control Interno es reflejo de una realineación del peso de la integridad dentro de la Institución y opina que la interferencia política para selección de los directivos debe ser abolida, que los cargos deben ser designados interna y meritocráticamente y que debe prohibirse el proceso de búsqueda de apoyo político para la ascensión en la carrera. En su visión, los retos aún son perfeccionar la comunicación, la gobernanza y la seguridad jurídica.

Por último, cabe destacar el aporte hecho por el Ministro de Estado de la Contraloría General de la Unión, Wagner de Campos Rosário, en el sentido de que, la creación de una estructura específica en la PRF es fundamental para actuar como

una “segunda línea de defensa” del Órgano. Para él, los gestores y directivos de la Policía no contaban con el apoyo necesario para el desarrollo de una cultura basada en la gestión de riesgos, ni para el desarrollo de controles internos adecuados.

### **Cuestiones relevantes de los estudios al tema**

Mirando hacia las fuentes recolectadas, verificase que desde el 2012 ya se hablaba de la importancia de la creación de un sector de Control Interno en la Policía. Por lo que, en su disertación, el funcionario policial Oliveira ya planteaba que la coyuntura de la administración pública estaba en medios a cambios de un modelo arcaico de gestión de recursos públicos hacia una gestión pública dirigida a resultados y al logro de objetivos planteados por la sociedad. (Oliveira, 2012, p. 16)

En su trabajo, encontramos el análisis de fallas de procesos en la gestión de la Policía, apuntando como problema central, la inexistencia de una estructura de control interno en la Institución y planteando la necesidad de la creación del sector con vistas a fortalecer a la agencia y consolidar su importancia para la sociedad.

De lo dicho, es posible señalar que la implementación del sector de Control Interno ya era considerado, por algunos funcionarios, como fundamental para la Policía *Rodoviária* Federal, con el objetivo principal de prevenir y corregir posibles fallas en la planificación, ejecución y análisis de la gestión, bien como para el logro de objetivos y la correcta aplicación de las disposiciones legales que guían a la administración pública (Oliveira, 2012, p. 21). Sumando el análisis a lo planteado por Padilha, es posible ratificar que el control interno es una herramienta de gestión que permite generar beneficios no solo en los resultados de gestión, sino también para la confiabilidad e imagen de la Institución en la sociedad “por brindar servicios calcados en la seguridad de que respectan las mejores prácticas de gestión y de acuerdo con los dichos legales que rigen la Administración”. (Padilha F. B., 2011, p. 43)

Además, recolectando los datos que hacen un paralelo entre el Sistema Político y las interferencias en la Gestión Pública, encontramos indicaciones de que

las relaciones entre política y burocracia han sido tema constante y recurrente en las discusiones sobre administración y organización del Estado (Lopez, 2015, p. 523).

En este punto, el trabajo de Mettenheim, en revista comparada de los tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, afirma que el sistema federal y presidencial brasileño, centrado en el ejecutivo, facilitó la designación directa de profesionales de partido en puestos ejecutivos y cargos administrativos desde el período de transición (de la dictadura hacia la redemocratización). (Mettenheim, 2001, p. 170).

Además, tenemos un análisis de las características y de los avances del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile y la comparación con otros cinco países, incluso Brasil (Antoine Maillet, 2015), donde es posible extraer que, en un análisis multidimensional hecha en siete países (Chile, Bélgica, Brasil, Canadá, México, Países Bajos y Reino Unido), resulta que, en el Brasil (pese otras buenas prácticas con vistas a la formación de sus funcionarios públicos, con la Escuela de Gobierno y la Escuela Superior de Administración y Finanzas), los cargos de los tres niveles superiores de dirección y asesoría (DAS), que son los considerados de alta dirección pública en la administración federal de Brasil, desde su creación, en 1967, no tienen reglas establecidas para la provisión, siendo libre selección “por confianza”. Esa publicación apunta a que el sistema del “DAS” configura una excepción a la regla. Sin embargo, encontramos una enorme excepción, una vez que, eran alrededor de 4.000 personas en 2005, 22.080 en 2015, y de 10.235 en julio-2020<sup>14</sup>, ocupando los DAS del Poder Ejecutivo Federal brasileño.

Las fuentes traen, entre otros aportes, que un factor clave para la gestión pública pasa por la gestión de personas, donde hay como reflejo de la ausencia de

---

<sup>14</sup> De acuerdo al painel estadístico de personal del Gobierno Federal para incrementar la transparencia y avances del gobierno digital en el sector público <https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelp ep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>



un plan de carrera, la desmotivación de los servidores, especialmente aquellos más diferenciados, que esperan el ascenso por mérito.

## **V. CONCLUSIONES**

El trabajo buscó demostrar la importancia de la introducción de un Plan Estratégico y un Cuadro de Mando Integral Estratégico (*Balanced Scorecard*), además de la estructuración de una Coordinación General de Control Interno en la Policía Rodoviária Federal Brasileña, abordando también el impacto negativo de la falta de un Plan de Carrera y de criterios definidos para la selección de los altos directivos y de los gestores del órgano.

Entre los principios de la Administración Pública Brasileña, se establece que el control será ejercido por todos los órganos y en los más diversos niveles, y verificamos que las estructuras necesarias para este control se han ido mejorando para atender este precepto legal y esta demanda de la sociedad.

Junto a las consideraciones realizadas, se verifica la importancia de utilizar los mecanismos del CI para orientar las observaciones y lineamientos en los procedimientos internos de la Policía, mejorando la gestión de la agencia, con el fin de optimizar los recursos disponibles y lograr las metas establecidas.

También, se observa que la aplicación de los Principios de Control Interno es una herramienta fundamental en la búsqueda de la calidad en el servicio público, además de permitir que los gerentes tengan un control más efectivo.

A pesar de que la PRF ya estaba madurando el tema - no solo por los resultados obtenidos en las auditorías a las que había sido sometida, sino también por los (escasos) análisis que señalan las dificultades de la insuficiencia de la aplicación de los principios de CI - el órgano aún necesita cambios estructurales, además de los nuevos recién implementados.

Lo que se percibe en la nueva gestión de la PRF es una visión alineada con los fundamentos de la gestión de riesgos, los principios de gobernanza, implementando las metas del gobierno abierto, cuya meta para la Policía es hacer que todos los servicios y trámites de expedición de documentos (relativos a las sanciones y multas de tráfico, informes de accidentes), que actualmente son hechos de forma presencial, sean prestados a la sociedad de forma 100% digitales, hasta el próximo año; es decir, una gestión orientada a avanzar en la modernización, no solo en términos de logística, sino también en su imagen y conceptos.

Además, del estudio se desprende claramente que la Policía, desde hace casi una década, se ha comprometido a profesionalizarse y convertirse en una entidad reconocida por su calidad en la gestión pública. En eso, queda clara la adopción de mecanismos para optimizar la administración de sus recursos y su capacidad de entrega de resultados a la sociedad, alineándose a los dichos de la gobernanza y del escenario socio-político.<sup>15</sup>

Considerando la complejidad organizacional y las necesidades expuestas por la modernización de demandas sociales para maximizar los recursos y alcanzar las metas cuantitativas y cualitativas establecidas, queda claro que la introducción de un Plan Estratégico y un Cuadro de Mando Integral Estratégico (*Balanced Scorecard*), además de la estructuración de una Coordinación General de control interno, son herramientas fundamentales que permitirán la organización y una mejor planificación para el desarrollo deseado por la PRF.

Considerando que esta investigación no tuvo como objetivo llenar los vacíos doctrinales sobre el tema en la organización, cabe destacar que el estudio también

---

<sup>15</sup> La Policía fue uno de los primeros órganos del Poder Ejecutivo Federal en publicar su Política Interna de Gestión de Riesgos, Integridad, Gobierno y Control Interno (Policía Rodoviária Federal, 2020)

permitió una mayor comprensión del sistema de control adoptado en la administración pública federal brasileña.

En palabras del actual Ministro Jefe de la Contraloría General de la Unión, es un gran aporte la creación de una estructura específica en la PRF. Recibir un certificado de auditoría “regular” significa no solo subsanar las pequeñas y sucesivas fallas, sino un “pasaporte” de credibilidad ante la sociedad y el propio público interno, que se enorgullece de los avances logrados por la institución. Además, tales cambios contribuirán de manera decisiva a la adecuación de la PRF en el perfil de gobernanza moderna, tan deseado por la administración actual, maximizando los resultados y convirtiéndose en un organismo más responsable y “*accountable*”.

Sin embargo, aunque contribuya al logro de una mayor eficiencia en el funcionamiento de la Institución, también quedó claro que el éxito de esta reforma depende del enfrentamiento de otros obstáculos y factores externos.

Es indiscutible los prejuicios de la injerencia política en el ascenso de la carrera y en la selección de sus gestores, por lo que, entendemos que la aprobación de un Plan de Cargos podría contribuir en la motivación de los policiales y en el establecimiento de criterios de mérito para la provisión de cada función directiva.

El blindaje de los organismos públicos permite que los servidores públicos cumplan su misión constitucional sin intereses personales. Por ello, los organismos públicos, especialmente los de seguridad y fiscalización, deben contar con una ley orgánica con criterios estrictos y técnicos en la elección de los directivos, para evitar que se conviertan en una extensión del partido político.

De todo se extrae que es estratégica la gestión subsidiada por un Sector de Control Interno, no solo por la confiabilidad y consolidación de la imagen que genera a la Policía, sino por la seguridad de actuar bajo las mejores prácticas de gestión pública, con el cumplimiento de objetivos y enfocado en la misión institucional.

En resumen, la implementación de todas las transformaciones no se lleva a cabo por sencillos cambios en leyes y normas; así que, demanda la interacción de muchos factores, como la capacitación permanente, el involucramiento de los funcionarios, buena comunicación interna y con el público externo, entre otras varias iniciativas.

Es decir, no hay duda acerca de la interface política-burocracia, bien como de sus tenues límites. Sin embargo, tomando las palabras del actual director ejecutivo de la PRF, el proceso de toma de decisiones para ser eficiente, debe tener como únicos elementos, la evidencia (conocimiento disponible), la mejor aplicación de los recursos disponibles (tecnologías, equipos, capacidad y recursos presupuestarios) y la mejor atención a las demandas de la sociedad (resultados institucionales y servicios públicos ofrecidos).

No obstante, la creación de un sector de Control Interno, la adopción de un Plan Estratégico y un Cuadro de Mando Integral Estratégico (*Balanced Scorecard*) y la creación de un sector de control interno son factores vistos como muy importantes (hasta indispensables para algunos) para impulsar esta transformación institucional. Donde vale destacar, de las consideraciones expresadas por el Ministro de Estado de la Contraloría General de la Unión, Wagner de Campos Rosário, que se espera que, junto a estas medidas, se implementen otras acciones, con vistas a firmarse como una gestión integral, ética y basada en criterios técnicos, que, seguramente podrán minimizar las posibilidades de interferencia política que puedan tener impactos negativos en la gestión de excelencia de la PRF.

Por fin, el estudio apunta en el sentido de la mejora en la gestión, como implicación de la creación del sector de Control Interno, sin embargo, trae a la luz la insuficiencia de las reformas hechas en caso que no sean alcanzados otros cambios más profundos en los reglamentos (internos y externos) que orientan la Policía.

La PRF tiene en su planificación estratégica las direcciones y rutas que desea navegar. Para optimizar los servicios y dirigirse hacia los mejores caminos, hay que adoptar otras medidas, como la formación permanente de los servidores (en la

recién creada Coordinación General de Controles Internos), el establecimiento de criterios técnicos para la ocupación de cargos, la creación de estructuras de gobernanza y la institución de un programa de integridad.

Con eso, estará fomentando la alineación con la sociedad (el control Social), con la gestión de personal y con la eficiencia en la gestión pública para concretizar lo definido en su Mapa Estratégico.

## VI. BIBLIOGRAFIA

Antoine Maillet. (2015). FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE: UNA MIRADA COMPARADA. *Serie de Publicaciones - Servicio Civil*, 1-46.

Attie, W. (1998). *Auditoria, conceitos e aplicações* (3a ed.). São Paulo: Atlas.

BRASIL. (1967). Decreto-Lei 200/1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal*. Brasília, DF: SENADO.

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. (1990). Lei 8.112, 1990. *Lei que disciplina o funcionalismo público do Poder Executivo Federal*. Brasília, DF: Senado.

BRASIL. (2000). Decreto 3.591/2000. *Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*. Brasília, DF: Senado.

BRASIL. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. *Lei 101/2000*. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. (2001). Lei 10.180/2001. *Dispõe sobre a organização e disciplina do Sistema de Controle Interno no Poder Executivo Federal*. Brasília, DF: Senado.

Brasil. (2001). Secretaria Federal de Controle Interno. *Instrução Normativa No 01*. CGU.

BRASIL. (2010). Curso de auditoria governamental. *Módulo I - Introdução à auditoria*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União - Instituto Serzedello Corrêa.

Brasil. (2014). Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança*. Brasília, DF: TCU. Obtenido de <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>

BRASIL. (2017). Secretaria Federal de Controle Interno. *Instrução Normativa No. 03/2017*. Brasília, DF: Controladoria Geral da União.

BRASIL. (2018). Auditoria e controle interno na União Europeia e no Brasil. Brasília, DF. Recuperado el 21 de marzo de 2020, de [http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/monografias/gestao/A%20FISCALIZACAO%20DA%20ADMINISTRACAO%20PUBLICA%20COM%20FOCO%20NO%20DESEMPENHO.pdf](http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/monografias/gestao/A%20FISCALIZACAO%20DA%20ADMINISTRACAO%20PUBLICA%20COM%20FOCO%20NO%20DESEMPENHO.pdf)

BRASIL. (2019). Decreto 10.073/2019. *Aprova a reforma na estrutura da Polícia Rodoviária Federal*. Brasília, DF: Senado.

BRASIL. (1o de janeiro de 2019). Decreto 9.662/2019. *Aprova a estrutura regimental e o quadro de cargos de confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Brasília, DF: Senado.

Brasil. (12 de noviembre de 2019). Regimento Interno da Controladoria Geral da União. *Portaria No. 3.553*. Brasília, DF: CGU.

BRASIL. (2020). Decreto 10.379/2020. *Altera o Decreto 9.662/2019, que dispõe sobre a estrutura e cargos de confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Brasília, DF: Senado.

BRASIL. (2020). Portaria No. 174/2019/DG. *Institui o Plano estratégico da Polícia Rodoviária Federal para 2020-2028*. Brasília, DF: Boletim Interno.

Cardozo, N. V. (2018). *Instituciones políticas brasileñas. Estabilidad y crisis del proceso político contemporáneo*. Buenos Aires: Katz.

Cardozo, V. P. (2018). *Instituciones políticas brasileñas. Estabilidad y crisis del proceso político contemporáneo*. Buenos Aires: Katz.

Crepaldi, S. (2007). *Auditoria Contábil. Teoria e prática* (4a ed.). São Paulo: Altas.

Di Pietro, M. S. (2004). *Direito Administrativo* (17a ed.). São Paulo: Atlas.

Fernandez, L. F. (2011). Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI. *Gestión y Política Pública*, XX, 523-532. Recuperado el 03 de junio de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792011000200009&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792011000200009&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Galloro, V. D., & Galloro, L. R. (2000). Controle interno e contabilidade como elementos de controle. *Coleção de seminários CRCSP/IBRACON - Controles Internos Contábeis e alguns aspectos de auditoria*.

Hunger, J., & Wheelen, T. (1995). *Strategic managemente* (5a ed.). Addison Wesley Longman.

Kaplan, R., & Norton, D. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(1), 75-85.

Kaplan, R., & Norton, D. (2002). *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)* (2a ed.). Boston, MA: Gestión 2000.

Kaplan, R., & Norton, D. (2008). Mastering the management system. *Harvard Business Review*, 62-77. Recuperado el 05 de marzo de 2020, de <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=31711>

Lopes, A. d. (2000). *Curso de Auditoria 9*. São Paulo: Atlas.

Lopez, F. G. (2015). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA.

Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., & Pacheco, R. S. (2010). Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI. *Revista Fundação Getúlio Vargas*, 390.

Madeira, J. (2010). *Servidor Público na Atualidade* (8a ed.). São Paulo: Elsevier.

Madeira, J. (2014). *Administração Pública, Tomo I* (Vol. 1). Rio de Janeiro: Freitas Bastos.

Meirelles, H. L. (2013). *Direito Administrativo Brasileiro* (39a ed.). São Paulo: Malheiros.

Mettenheim, K. E. (2001). Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil. *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, 163-184.

Moraes, A. d. (2010). *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas.

Moura, R. d. (2011). *Controle Interno I*. São Paulo: FGV.

Nogueira, F. (2006). Continuidade e descontinuidade Administrativa em Governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. *Dissertação de Mestrado em Administração - Fundação Getúlio Vargas*, 17.

Nogueira, F. d. (2001). Continuidade e Descontinuidade Administrativa. *Uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de Programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros*. São Paulo. Recuperado el 08 de abril de 2020, de <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Rel%2060-2001.pdf>

Nogueira, F. d. (2006). *Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*.

Oliveira, F. B. (2012). A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO PARA A MODERNA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS BENEFÍCIOS PARA SOCIEDADE. *O CONTROLE INTERNO NO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA*. Brasília, DF: FGV.

Oliviera, D. P. (2009). *Estratégia empresarial e vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas.

Padilha, F. B. (2011). O Controle Interno como ferramenta de gestão. *Um estudo de caso de uma empresa de serviços*. Ijuí: AFE de Especialización en Contraloría y Gestión en la Universidad de Ijuí.

Padilha, F. B. (2011). O Controle Interno como ferramenta de gestão. Ijuí, RS: Dissertação en la Universidad de Ijuí.

Palermo, V. (2018). *Instituciones políticas brasileñas: Estabilidad y crisis del proceso político contemporáneo*. Buenos Aires: Katz.

Pereira, C., & Mueller, B. (2002). *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. doi:<https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>



Polícia Rodoviária Federal. (2020). Plano de Integridade. Brasília, DF, Brasil. Obtenido de [https://portal.prf.gov.br/sites/default/files/users/user219/PRF\\_PLANO\\_DE\\_INTEGRIDADE\\_2020\\_ff1.pdf](https://portal.prf.gov.br/sites/default/files/users/user219/PRF_PLANO_DE_INTEGRIDADE_2020_ff1.pdf)

Robbins, S. (1999). *Mudança Organizacional e Administração do Estresse. Comportamento Organizacional*. Rio de Janeiro: LTC.

Robbins, S., Judge, T., & Sobral, F. (2010). *Comportamento organizacional: Teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Pearson Prentice Hall.

Sá, A. L. (1995). *Dicionário de Contabilidade*. São Paulo: Atlas.

Santos, H. (2015). O Controle na Administração Pública. *Revista do TCU*, 17-25. Obtenido de <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/998/1072>

Serra, F. A., Torres, M. C., & Torres, A. P. (2004). *Administração estratégica: conceitos, roteiro prático e casos*. Rio de Janeiro: Reichman e Affonso.

Severino, A. J. (2002). *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez.

Silva, J. A. (2005). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.

Souza, C. S. (2008). *O papel do controle interno na gestão dos gastos municipais*. Curitiba: FAE.

Spink, P. (1987). *Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático*. São Paulo: Fundap.

Vasselai, F., & Mignozzetti, U. G. (2014). O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal. *Velhas teses, novos testes*, págs. 817-853. doi:<https://doi.org/10.1590/00115258201425>