

DINÁMICA DE GOBIERNO EN REDES: UNA CONTRIBUCIÓN DE LA RED SICONV

Elaborado por Marília Cristina Sassim Jesus
y Deborah Virgínia Macêdo Arôxa



Dinámica de Gobierno en Redes: una contribución de la Red Siconv*

Elaborado por Marília Cristina Sassim Jesus y Deborah Virgínia Macêdo Arôxa
(2018)

Presentación

Se presenta en este artículo el proceso de implementación de la Red Siconv, con el objetivo de examinar desde el reconocimiento del escenario complejo hasta la adopción de una postura de enfrentamiento del problema. El objetivo general del estudio destacó la cartografía de la solución, al igual que la participación de los actores, los percances del “giro de llave” y las estrategias de superación de los desafíos impuestos. Por último, la contribución del estudio es difundir buenas prácticas a otros agentes públicos y colaborar en los estudios de la gobernanza en la Red.

Se inicia el texto con la problemática que dio origen a la postura de enfrentamiento del Departamento de Transferencias Voluntarias (DETRV), de la Secretaría de Gestión (Seges), del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP), y luego la idea de cómo surgió la Red. Posteriormente, se aborda el *roadmap* de implementación, principales resultados alcanzados y pasos recorridos y aún por recorrer.



Problemática

Las transferencias voluntarias actualmente se rigen por el Decreto n.º 6170, de 21 de julio de 2007, que regula el art. 10 del Decreto-Ley n.º 200, de 25 de febrero de 1967 y el art. de la Ley n.º 8666, de 21 de junio de 1993. El Decreto citado, por su parte, está regulado por la Orden Ministerial n.º 424, de 30 de diciembre de 2016 y corresponde a los traspasos de recursos que la Unión transfiere voluntariamente para que estados, municipios y OSC - Organizaciones de la Sociedad Civil, por medio de alianzas donde puedan ejecutar políticas públicas.

A pesar de que tales transferencias de recursos existen desde la creación de la República, sólo a partir de 2006, con el Decreto n.º 6.170, de 25 de julio de 2007, que se estableció el Sistema de Transferencias Voluntarias de la Unión - Siconv, para registrar todos los traspasos que la APF (Administración Pública Federal) viniera a hacer.

Según informaciones de 2018 de Siconv, son más de 380 órganos públicos repasadores (concedentes) y más de 43 mil órganos, entes y entidades de la iniciativa pública y privada (contratantes), a recibir los recursos para aplicarlos en las más variadas políticas públicas en todo el país.

En la perspectiva de las organizaciones que reciben recursos del Gobierno Federal en forma de transferencias voluntarias, cada instrumento de ese tipo (convenio, contrato de traspaso, término de fomento, término de colaboración y término de asociación) presenta las características comunes de un Proyecto¹: tiene plazo preciso para su ejecución, objetivos previamente definidos y recursos están claramente establecidos.

Desde que fue instituido, hasta mediados de 2018, el siste-

¹ Definición de Proyecto según el concepto abordado por el PMI - *Project Management Institute*





ma contiene registros de más de 137 000 alianzas celebradas, totalizando un monto de recurso pactado del orden de R\$ 110 mil millones de reales. El sistema tiene capilaridad en todos los municipios del país y es utilizado tanto por órganos, por agentes públicos del Poder Ejecutivo, como también por los principales órganos de control del país, tales como tribunales de cuentas, ministerios públicos y cámaras legislativas, de modo que es una gran herramienta de transparencia y garantía de aplicación de los recursos públicos.

Sin embargo, se identificó que el modelo de negocio aplicado para las transferencias voluntarias se presentaba con algunas características que impusieron desafíos complejos a la actuación y a la efectividad de las políticas públicas, a saber:

- modelo de actuación caracterizado por la alta capilaridad;
- multiplicidad de actores e intereses, y deben converger demandas y necesidades (concedentes, contratantes, mandataria de la Unión, instituciones financieras, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, organismos de control, entre otros), como se ve en la Tabla 1;
- necesidad de perfeccionamiento y estandarización de las diversas normas que rigen la temática de la transferencia voluntaria; y
- necesidad de mejorar el monitoreo de la efectividad de las políticas, con foco en mejorar la confiabilidad del proceso.

Tabla 1. Taxonomía de la Red Siconv

Identificação	Formato	Público-alvo	Parceiro/Colaborador
18 ministérios e outros concedentes	Administração direta	x	x
27 unidades gestoras estaduais: AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP, e TO.	Administração direta	x	x
Entidades municipalistas, 34, sendo 03 de representação nacional e 31 nos entes Federados: AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, GO, MG, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP, e TO.	Administração direta		x
Conselho Nacional dos Ministérios Públicos; Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e 26 Ministérios Públicos Estaduais.	Administração direta		x
Tribunal de Contas da União	Administração direta		x
24 tribunais de contas estaduais	Administração direta		x
5 tribunais de contas dos municípios	Administração direta		x
Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas e Instituto Rui Barbosa	Administração direta		x
Instituto Serzedello Correa	Fundação de apoio		x
Escola Nacional de Administração Pública	Fundação de apoio		x
Universidade Banco do Brasil	Fundação de apoio		x
Universidade Caixa	Fundação de apoio		x
Fundação Nacional da Qualidade	Fundação de apoio		x
2 prefeituras municipais de capitais	Administração direta		x

Fuente: Elaboración propia con base en las informaciones recogidas en el sitio electrónico <www.planejamento.br>, acceso el 18 de septiembre de 2018.

En vista de lo anterior, se verificó baja eficiencia y eficacia de estas operaciones. Muchas se encuentran con bajo índice de ejecución, manteniendo un saldo mensual medio en las cuentas de convenio de la cuantía de los R\$ 6 mil millones de reales, permaneciendo estos valores de convenio en las cuentas públicas por períodos mayores a los 180 días.

En general, en los informes de auditoría de órganos reguladores, se ha señalado una problemática que afecta en gran parte al resultado de las políticas públicas: la gran mayoría de los proyectos se estructuran sin la participación directa de los ciudadanos, ya sea en el momento de la identificación de las necesidades de la sociedad o en el seguimiento de la aplicación de los recursos públicos.

Al principio, antes de la formalización de la Red, es importante considerar que ya existía la participación y comunicación entre los actores². De cierto modo, esa comunicación se mostraba, en la mayoría de las veces, truncada, conforme a las sucesivas auditorías de los órganos controladores. En una situación cada vez más difícil, el DETRV-Seges adoptó, como primera acción de enfrentamiento, el mapeo de los principales impactos negativos con sus dinámicas generadoras, apuntados en los informes de auditoría. Para ello, fue necesario establecer un diálogo entre los involucrados, principalmente, con el órgano de control. Esta aproximación se basaba tanto en la estandarización del entendimiento de los conceptos, como en la comprensión de las especificidades y necesidades de cada actor. La Tabla 2 muestra el resultado de este esfuerzo.

² concedentes, contratantes, mandataria de la Unión, organizaciones de la sociedad civil, órganos reguladores, entre otros.

Tabla 2. Matriz de Impactos Negativos y Dinámicas Generadoras.

Impactos negativos	Dinámicas Generadoras
Aplicaciones inadecuadas de los recursos públicos.	Moderada transparencia.
Problemas en las rendiciones de cuentas.	Moderada transparencia. Capacitación insuficiente. Normas complejas.
Lentitud en la entrega de las políticas públicas a la sociedad.	Baja participación del ciudadano y de la sociedad en el seguimiento de los proyectos. Baja capacidad operativa de los contratantes (estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil).
Proyectos inadecuados de políticas públicas.	Baja participación de los ciudadanos y de la sociedad en la identificación de las necesidades. Baja capacidad operativa de los contratantes (estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil).
Muchos actores con papeles y responsabilidades poco claros.	Baja gobernanza.
Volumen excesivo de normas distintas y superpuestas.	Baja gobernanza.
Burocracia excesiva.	Baja estandarización de procesos.
Falta de conformidad en los procesos.	Baja estandarización de procesos. Capacitación insuficiente. Normas complejas.

Fuente: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, DETRV/Seges/MP 2018

Esta acción permitió que el DETRV-Seges verificara que necesitaría permitir una actitud de comunicación flexible y ágil, así como la capacidad de lidiar con diferentes cuestiones culturales. La complejidad de los problemas que afectaron al modelo de gobernanza vertical – matricial, hasta entonces en vigor, demostró que este modelo sería una barrera a la diversidad y capacidad de influen-

cia de los diversos actores involucrados en el proceso.

En esta circunstancia, la mejora del modelo se convirtió en una cuestión de supervivencia, que resultó en la posterior instrumentación de la Red. En la secuencia se abordará la forma en que esta se sucedió .

Cómo surgió la idea de formación de la Red Siconv

Bajo el prisma de la creación de la Red, la idea surgió a mediados del segundo semestre de 2015, cuando el entonces Secretario de Logística y Tecnología de la Información (SLTI), Sr. Cristiano Rocha Heckert, solicitó a la actual gestora del DETRV, Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, que hiciera el mapeo y análisis de ese “intrincado ecosistema” (según lo informado en la “problemática” de este caso). Se realizó entonces un Acuerdo de Cooperación Técnica - ACT, con el Gobierno del Distrito Federal para la realización de un proyecto piloto. El objetivo de esta primera cita sería el de realizar una prueba concepto (POC), corregir desvíos, para entonces liberar el formato para un número mayor de participantes, sin mayores salvedades. La elección del DF fue por la estrategia de ahorro de costos, con posibles desplazamientos y viajes. Otro motivo fue la facilidad de comunicación rápida, como en la convocatoria de reuniones para explicar la idea, etc. La experimentación de esta cooperación duró trece meses. El proyecto piloto contó con la adhesión de 75 órganos y entidades asociadas de la Red Siconv. Los resultados luego fueron analizados para, en fin, diagnosticar, reformular y estabilizar el formato legal del modelo de gobernanza de la Red Siconv.

Bajo el prisma del negocio, se decidió dotar a los actores (concedente³, contratante⁴ y mandataria de la Unión⁵), con instrumentos de gestión que mejoran su capacidad de gobernanza⁶ con vistas a la ejecución de las tres etapas de control de las transferencias voluntarias de recursos, que son: actos preparatorios, seguimiento conomi-

tante de la ejecución y análisis de la rendición de cuentas (esas son las etapas referentes al negocio y que deben ser ejecutadas por los actores: concedentes y contratantes). El foco inicial fue de sanear gran cantidad de demandas corrientes⁷ y demandas en stock⁸, todas, relacionadas a la cosecha vigente⁹.

Durante la ejecución del proyecto piloto, se percibió una mejora significativa en la elaboración de los planes de trabajo y proyectos. Esas percepciones fueron recogidas en las reuniones de seguimiento del acuerdo de cooperación técnica, en que estuvieron presentes los actores. Otra mejora ocurrió en el campo de la comunicación y estandarización del entendimiento de los conceptos y normativos. El DETRV pasó a construir colaborativamente, tanto con los concedentes como con los contratantes, que antes de elaborar los proyectos, la mejor estrategia sería el diálogo. Después de esta experimentación, la Red Siconv fue establecida, por medio de la Orden del Ministerio de Planificación 161, de 10 de mayo de 2016, que dispone sobre la constitución de la Red Siconv. Su actuación ocurre en la Red por medio de tres ejes propulsores que son: mejora de la gestión (que está directamente relacionada a la innovación organizacional); transparencia (que incluye la adopción del portal de la transparencia, el cual actualiza los datos abiertos a la población diariamente); y capacitación.

³ Órgano o entidad de la Administración Pública Federal, directa o indirecta, responsable de la transferencia de los recursos financieros y de la descentralización de los créditos presupuestarios destinados a la ejecución del objeto

⁴ Órgano o entidad de la Administración Pública directa o indirecta, de cualquier esfera del gobierno, consorcio público o entidad privada sin fines de lucro, responsable de la ejecución del objeto acordado.

⁵ Institución o agente financiero público federal que intermedia las transferencias de recursos realizadas por medio de contrato de traspaso.

⁶ Conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la gestión, con miras a la prestación de servicios de interés de la sociedad (TCU).

⁷ Demanda en las fases de actos preparatorios (antes del plazo del turno del presupuesto), ejecución (hasta 60 días en el envío de la rendición de cuentas) o rendición de cuentas (hasta el 1° año del análisis de rendición de cuentas) que se encuentran en el órgano sin análisis concluyente

⁸ Demanda irregular en las fases de los actos preparatorios (después de la vuelta del presupuesto), ejecución (con más de 60 días en la rendición de cuentas) o la rendición de cuentas (con un año más en el análisis de la rendición de cuentas) que se encuentran en el órgano sin análisis concluyente.

⁹ El año de la firma del instrumento.



La Red permite:

- acceso a la información de forma estandarizada;
- exposición sobre posibles necesidades (presentes y futuras);
- mejora cualitativa del conocimiento sobre el uso del sistema;

- mejora en la elaboración de proyectos con finalidad de captación de recursos;
- intercambio de información sobre buenas prácticas y/o resolución de dificultades; y
- aumento de la confianza entre los participantes que empiezan a verse como socios del negocio

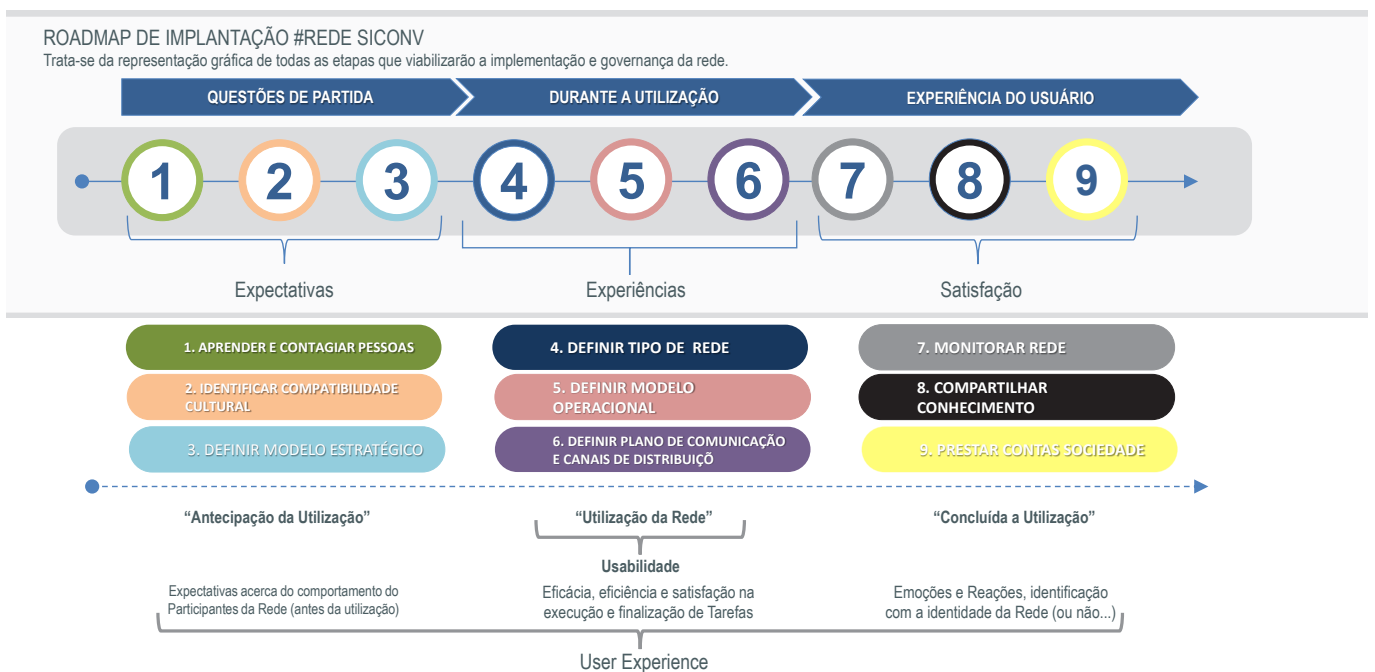
Esta interacción ocurre tanto a través del propio Siconv y paneles gerenciales disponibles a los participantes, cuanto por medio de las reuniones gerenciales de seguimiento, así como foros y eventos de la Red.

Roadmap de implantación

Las etapas que viabilizaron la implementación y gobernanza de la Red destacan que, a pesar de seguir una secuencia lógica y didáctica, como forma de transferir conocimiento, las iniciativas, muchas veces, se iniciaron paralelamente. En otros casos, fueron tratadas en ondas de implementación, de acuerdo con las condiciones políticas, económicas y de madurez de las partes interesadas.

En los próximos párrafos, se narra el proceso de implementación de la Red, compuesto por 3 etapas, que son: etapa 1 - cuestiones de partida; etapa 2 - durante el uso; y etapa 3 – experiencia del usuario. Vea la Figura 1.

Figura 1. Ilustración del *Rodmap* de implantación de la Red Siconv



Fuente: Elaboración propia.

1. Etapa 1: Cuestiones de partida.

1.1 Aprender y contagiar a las personas, identificar la compatibilidad cultural.

Se trata de los primeros pasos hacia el logro de la perennidad de la Red. Con eso, fue necesario entender cuáles serían las partes interesadas y qué impacto público sería generado/esperado para cada una de ellas. Otra preocupación fue concebir los valores y premisas que orientarían a la Red. La principal pregunta fue: **¿cómo promover la mejora del proceso de gobernanza de políticas públicas operacionalizadas a través del Siconv?** Para responder a esta pregunta, se elaboró la Cadena de valor¹⁰ del negocio, como se muestra en la Figura 2, con la explicitación de los procesos punta a punta. Posteriormente, se identificó

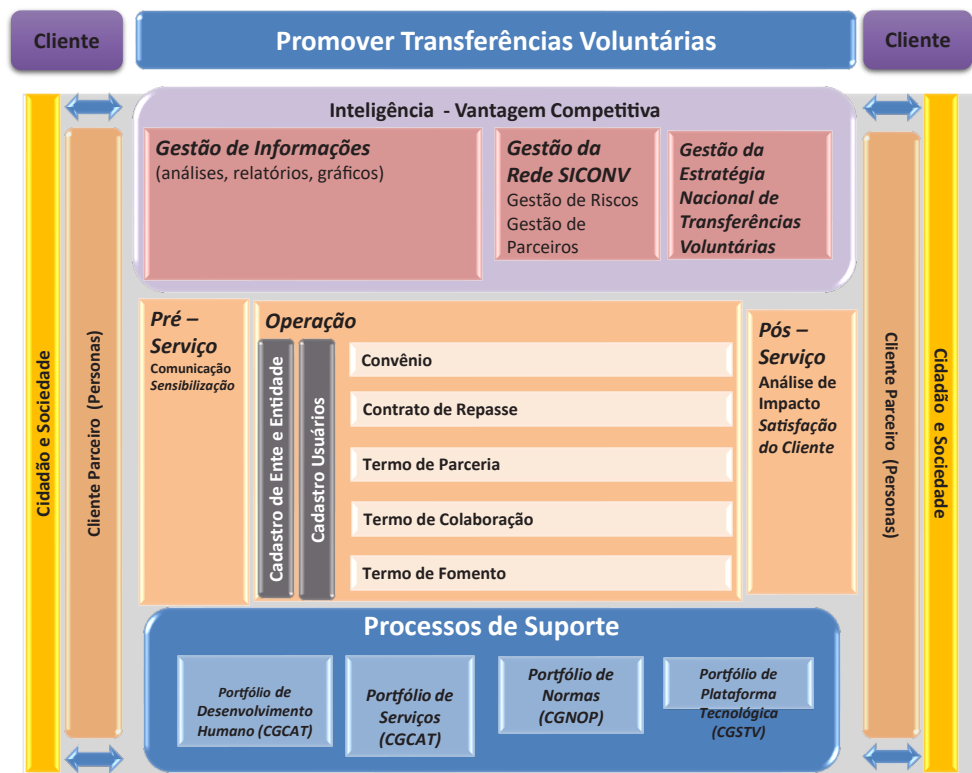
¹⁰ Representa el conjunto de actividades desempeñadas por una organización desde las relaciones con los proveedores, ciclos de producción y de venta hasta la fase de distribución final.

el Canvas¹¹ del negocio (como se muestra en la Figura 3) y se mapearon las *personas*¹² relacionadas con los procesos de negocio.

¹¹ El *Business Model Generation*, o simplemente Canvas, es una metodología creada a mediados de los años 2000 por el Suizo Alex Osterwalder durante su Tesis de Doctorado en la prestigiosa HEC Lausanne, y Yves Pigneur. El Canvas es un esquema visual que permite a las personas co-crear modelos de negocios analizando 9 elementos que toda empresa u organización posee: propuesta de valor, alianzas claves, actividades claves, recursos claves, relaciones con clientes, segmentos de clientes, canales de distribución, estructura de costos y flujo de ingresos (HSM, 2017).

¹² *Persona* es un personaje semificticio creado para ayudar a un determinado negocio a entender mejor quién es su cliente ideal, esta estrategia es muy utilizada en el área de *marketing*.

Figura 2 – Cadena de Valor de la Gestión de las Transferencias Voluntarias de la Unión (2015-2018).



Fuente: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, DETRV/Seges/MP 2017.

Todo este esfuerzo tuvo el objetivo de identificar la compatibilidad cultural de los participantes. Se entendió que esa es una etapa relevante para la formación de redes, porque permite que las relaciones sean más estables. Considerando que Brasil posee extensiones colosales y que cada región tiene sus características pintorescas, no identificar las necesidades propias de los socios y sus creencias podría crear en la Red una barrera infranqueable a lo largo del tiempo. Un ejemplo relacionado con

esta cuestión es sobre el entendimiento de las necesidades de los órganos de control. Se identificó que, para que hubiese diálogo, era necesario reconstruir las relaciones, desde la perspectiva de la co-creación y de compartir. El entendimiento del lenguaje, de los significados, de los conceptos y de las prerrogativas legales que ese público utiliza fue considerado preponderante para el restablecimiento de la confianza. Esa, a su vez, es la moneda de “cambio” utilizada en la Red Siconv.

Figura 3 – Modelo Canvas del negocio Transferencias Voluntarias de la Unión.



Fuente: Elaborado por el equipo del DETRV en 2015.

1.2 Definir modelo estratégico de actuación de la Red:

Pasada la primera parte de la comprensión de las necesidades de los participantes, realizada por medio de muchas reuniones y diálogos, se decidió por conocer y entender las necesidades del negocio y las oportunidades de mejora.

Con ello, a mediados de 2016, se realizó el mapeo¹³ y rediseño de los procesos de negocios. Esta acción resultó en 68 reuniones, sumando más de 140 horas para la identificación y mapeo de los procesos, con apoyo de consultoría externa. En las reuniones participaron representantes de la *Caixa Econômica Federal* - Mandataria de la Unión, representantes de los concedentes (Ministerio de Salud y Fundación Nacional de Salud - Funasa) y representantes de los contratantes - Distrito Federal. La técnica utilizada fue la metodología JAD¹⁴, que se basa en reuniones con personas involucradas en todas las etapas del proceso, directa e indirectamente, tales como: proveedores, ejecutantes y clientes. A partir de las reuniones, las informa-

ciones se capturan, como consecuencia de las discusiones entre los actores involucrados, llegando a un consenso sobre la secuencia lógica y homogénea del proceso con visión del todo.

Se destacan como resultados de la fase de mapeo de los procesos, la identificación de 1 (un) macroproceso: Gestionar Contrato de Repase, con 29 procesos y 36 subprocesos, a saber:

- Procesos relacionados con los concedentes: registrar ente y entidad; realizar la actualización del registro; registrar concedente; registrar usuario; realizar exclusión del usuario; proponer políticas para transferencias voluntarias de la Unión; divulgar acciones; formalizar proceso; estructurar la operacionalización de los concedentes; comprobar el impedimento técnico.
- Procesos relacionados a los contratantes: levantar necesidad, realizar compra, pago y rendición de cuentas; identificar el recurso; ejecutar el servicio; elaborar la propuesta de proyecto; generar informes.
- Procesos de la mandataria de la Unión: reprogramar los contratos; seleccionar y revisar; analizar el operativo y el compromiso presupuestario; abrir cuentas; comprobar la regularidad; analizar el proyecto básico; liberar recurso; verificar el resultado de la licitación; autorizar el inicio de objeto contractual; hacer la inspección; desbloquear recurso; analizar la rendición de cuentas; realizar una toma de cuenta especial; cerrar cuenta corriente; realizar tercerización de la inspección.

¹³ El mapeo de los procesos permite entender cómo funcionan los procesos en su situación actual, además de crear la visión de futuro de los procesos (llamado también de rediseño), ilustrando cómo deberían ser realizados, además de involucrar y movilizar a las personas que operan el proceso, cuyo objetivo es viabilizar la visión de futuro (GONÇALVES, 2000).

¹⁴ *Joint Application Design (JAD)* – es un método creado por IBM en la década del 70, cuyo objetivo era reducir los tiempos gastados con la especificación de sistemas a partir de la eliminación de retrabajos, obtenida por la realización de la especificación con grupos de entrevistados formados por todas las personas que se involucraban directa o indirectamente con el proceso. Este método garantiza una mejor visión del todo y dispensa el trabajo de consolidación posterior. Las reuniones se marcan por la objetividad, teniendo un coordinador cuyo papel es conducir al grupo dentro de una secuencia lógica de temas, evitando los desvíos de los asuntos. Los datos obtenidos se ponen a la vista de todos, para evitar diferentes entendimientos relacionados con el mismo tema.

Finalmente, se pasó a la segunda etapa del mapeo, que fue la realización del rediseño de los procesos, incorporando mejoras derivadas del diagnóstico. Para ello, se realizó en junio de 2016, en la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap), un Taller involucrando 180 personas que actúan en las diversas fases del macro proceso de transferencias voluntarias, entre ellos: concedentes, contratantes, mandatarias, órganos de control y representantes de la sociedad civil. El taller tuvo 24 horas de duración.

A partir del entendimiento de los participantes sus características preponderantes, la necesidad de cada uno, así como del entendimiento del negocio y rediseño de los procesos, fue definido el modelo estratégico de la Red, a saber:

a) Visión: fortalecer la gobernanza y la mejora de la gestión en las políticas públicas construidas a través de las alianzas entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales u organizaciones de la sociedad civil para 2030.

b) Misión: promover la mejora del proceso de gobernanza de políticas públicas realizadas por medio de transferencias voluntarias de la Unión a gobiernos subnacionales y organización de la sociedad civil con foco en resultados.

c) Valores: pensamiento sistémico; generación de valor público; compromiso con la sociedad; y foco en los resultados.

d) Políticas: fortalecimiento de la gestión y control; fortalecimiento de la transparencia; revisión del marco legal; mejora de la calidad del gasto público; fortalecimiento de la innovación; gobernanza colaborativa; e integración entre sistemas.

e) Directivas: reducción de costos; mejora de los procesos (simplificación); mejora de los niveles de servicio; aumento de la capacidad de gobernanza y gestión; foco en las actividades finalistas; evolución de la plataforma tecnológica; y precisión en la obtención de información.

2. Etapa 2: Durante la utilización.

De poseer el modelo de negocio, premisas e directrices estratégicas, se dio la salida de la implementación, a partir de la definición del tipo de plataforma que sería adoptada. Es importante resaltar la constatación de que el ecosistema de las transferencias voluntarias representa un universo complejo con diversos actores, variables que interfieren en el proceso de negocio y alianzas que impactan directamente en los resultados generados para la sociedad. Por eso, realizar la alineación entre las iniciativas estratégicas y procesos de trabajo desempeñados por cada uno de estos actores es fundamental para

garantizar la generación de valor para los *stakeholders* y para la sociedad brasileña. Entonces, se adoptó el modelo de Goldsmith, et al (2011), que propone al Gobierno como integrador de la Red.

El DETRV estableció, como órgano central del sistema, los principios de la gobernanza para el modelo de negocio, con el objetivo de orientar el trabajo de todos los actores involucrados. De esta forma, los pilares de gobernanza establecidos en la época se describen en la Figura 4 representada a continuación:



Figura 4 – Principios de la gobernanza en las transferencias voluntarias (2015 - 2030).

Princípios

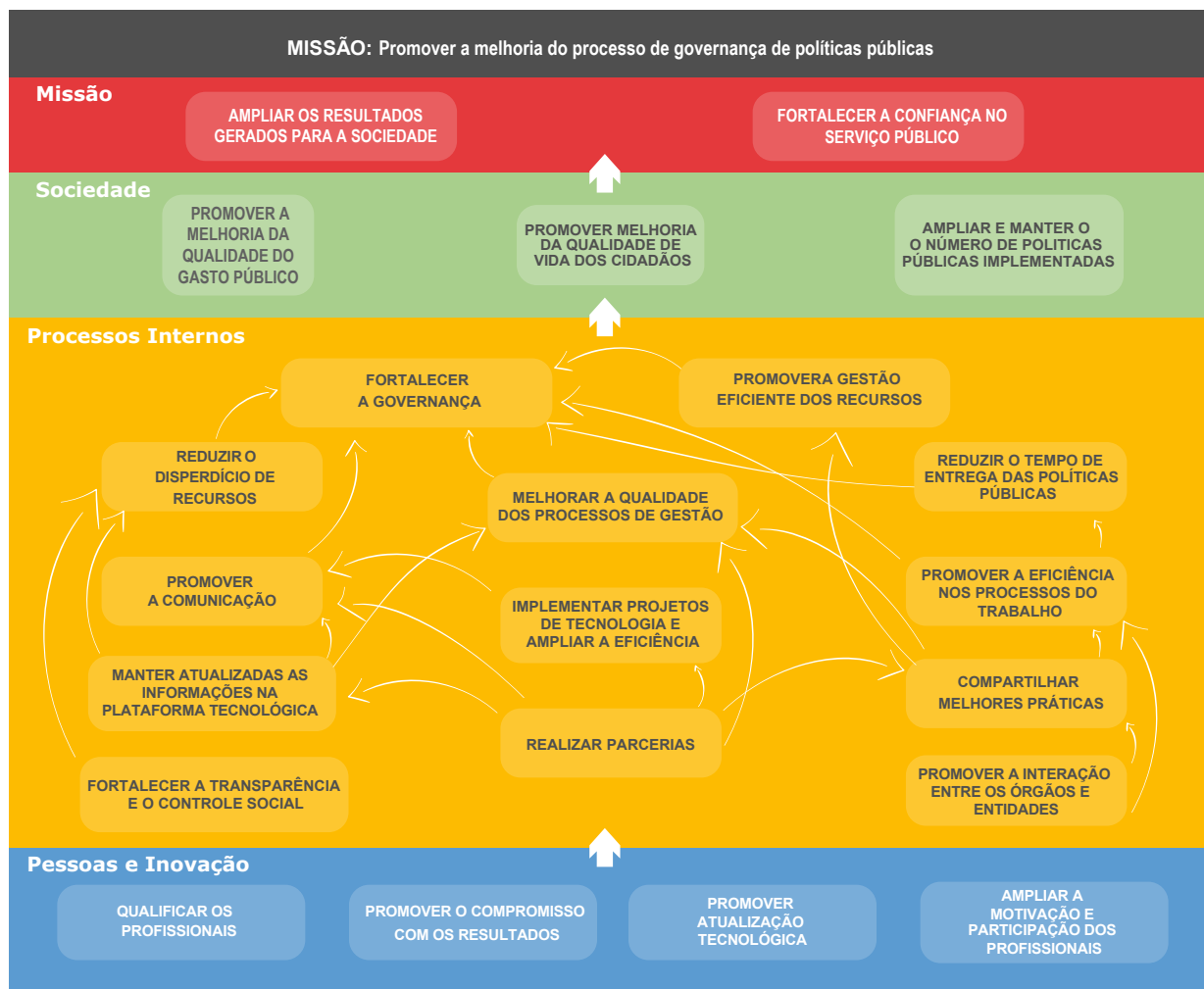


Fuente: Elaborado por Debora Aroxa DETRV-SEGES-MP – 2017.

Sin embargo, sólo el establecimiento de los principios de gobernanza, implementados de forma puntual en cada uno de los actores a lo largo del período comprendido entre 2015 y 2017, no fueron suficientes para promover los cambios necesarios. De esta forma, los participantes de la Red, coordinados por el DETRV optaron por construir un “mapa de la innovación”, con el objetivo de comunicar a todos los actores involucrados en todos los órganos de la Red Siconv los objetivos que son prioritarios para el mejor funcionamiento del modelo de negocio. Es importante resaltar que todas estas definiciones y decisiones fueron tratadas en las reuniones trimestrales de la Red, además de otros diálogos bilaterales con cada uno de los *stakeholders* involucrados.

En ese mapa se incluyeron los objetivos que actúan como habilitadores para las condiciones necesarias para la construcción de un ambiente que permita el surgimiento y la multiplicación de las iniciativas de innovación. El mapa de la innovación, presentado en la Figura 5, sintetiza y representa visualmente los directivos estratégicos establecidos por el Departamento de Transferencias Voluntarias de la Unión, para todo el horizonte de 45 mil organizaciones públicas y privadas que actúan en este ecosistema. Estos objetivos ayudan a traducir, en términos operacionales, el compromiso establecido por la misión y la meta general pactada por la nueva visión del negocio, aplicado al contexto de la Red Siconv.

Figura 5 – Mapa de Innovación de las Transferencias Voluntarias (2017-2020)



Fuente: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, DETRV/Seges/MP 2017



Los objetivos de la estrategia de innovación se asignaron en cuatro perspectivas. Son ellas: 1) Perspectiva de las personas e innovación; 2) Perspectiva de procesos internos; 3) Perspectiva de Resultados para la Sociedad; y 4) Perspectiva de cumplimiento de la misión.

En la **perspectiva de personas e innovación**, representada en la Figura 5, se han enumerado cuatro objetivos. De estos, tres involucran los aspectos comportamentales de los actores en los procesos de generación de valor. Son ellos: (1) calificar a los profesionales, (2) promover el compromiso con los resultados, y (3) aumentar la motivación y la participación de los profesionales.

En esta misma perspectiva, hay también un objetivo que se refiere al área de innovación y tecnología. Se trata sólo de la tecnología de innovación e innovación en productos, servicios y procesos, a pesar de que el Sistema de Transferencias Voluntarias de la Unión es un sistema orgánico sostenido en una plataforma de TIC (Tecnología de la Información y Comunicación). La asignación de este objetivo, de promover la actualización tecnológica, en la base del mapa, deja claro que la promoción de la innovación y el desarrollo de las personas son condiciones esenciales para la transformación que se pretende en todo el ecosistema de implementación de políticas públicas a través de las alianzas entre la unión y los gobiernos subnacionales.

En la **perspectiva de procesos internos**, hay 13 (trece) objetivos lógicamente organizados en 3 (tres) sendas de estrategias, que deben leerse de abajo hacia arriba y que llevan al fortalecimiento de la gobernanza en el ámbito de la Red Siconv. Las tres sendas están compuestas por objetivos que actúan como habilitadores de la cultura de la innovación en todo el ecosistema. Son ellas:

Senda 1 – Esta senda tiene como meta principal el fortalecimiento de la gobernanza a través de la tangibilización de una gestión eficiente de los recursos y la forma como se implementa en el ámbito de todos los actores de la Red. Se presenta por medio de la siguiente secuencia de objetivos: (1) promover la interacción entre los organismos y entidades; (2) compartir mejores prácticas; (3) promover la eficiencia en los procesos de trabajo; (4) reducir el tiempo de entrega de las políticas públicas; (5) promover la gestión eficiente de los recursos; y (6) fortalecer la gobernanza.

Senda 2 – Esta senda tiene como meta principal el fortalecimiento de la gobernanza, por medio de la tangibilización de una mejora en la calidad de los procesos de gestión. La forma en que se implementa en el ámbito de todos los actores de la Red se presenta por medio de la siguiente secuencia de objetivos: (7) realizar asociaciones; (8) imple-

mentar proyectos de tecnología y aumentar la eficiencia; (9) promover la mejora en la calidad de los procesos de gestión; y (6) fortalecer la gobernanza.

Senda 3 – Esta senda tiene como foco principal el fortalecimiento de la gobernanza por medio de la tangibilización de una reducción en el desperdicio de los recursos públicos. La forma en que se implementa en el ámbito de todos los actores de la Red se presenta por medio de la siguiente secuencia de objetivos: (7) realizar asociaciones; (10) fortalecer la transparencia y el control social; (11) mantener actualizadas las informaciones en la plataforma tecnológica; (12) promover la comunicación; (13) reducir el desperdicio de los recursos; y (6) fortalecer la gobernanza.

Se observa que las tres sendas promueven el fortalecimiento de la gobernanza e integran la nueva misión y la nueva visión del negocio que deben ser perseguidas por el órgano central del sistema, responsable de su instrumentación, que es el Departamento de Transferencias Voluntarias del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión.

En la perspectiva de **los resultados para la sociedad** se eligieron tres objetivos, que presentan los resultados de las iniciativas innovadoras aplicadas en el modelo de negocio. Son ellos: (1) promover la mejora de la calidad del gasto público; (2) promover una mejor calidad de vida de los ciudadanos; (3) ampliar y mantener el número de políticas públicas implementadas.

En la **perspectiva cumplimiento de la misión** figuran dos objetivos que expresan los resultados de la aplicación de las iniciativas innovadoras en el modelo de negocio y su relación con el cumplimiento de la misión del negocio, son ellos: (1) ampliar los resultados generados a la sociedad y (2) fortalecer la confianza en el servicio público. La medición del desempeño de estos objetivos ayuda a demostrar a los ejecutivos y *stakeholders* que actúan en las organizaciones que integran el ecosistema, los resultados traídos por la evolución del modelo de negocio.

Finalmente, se definió el modelo operativo de la implementación. El principal desafío es institucionalizar de forma permanente la gestión de la innovación en el modelo de negocio de las transferencias voluntarias. Sin embargo, como la gestión de la innovación es algo extremadamente nuevo en la gestión pública brasileña y sus presupuestos no forman parte de la realidad de la cultura organizativa actualmente vigente, se pensó un modelo de implementación del *framework* de un ciclo PDCA (*plan-do-check-adjust*) extendido, que permite el aprendizaje organizacional y la evolución del grado de madurez en la gestión a lo largo del tiempo. Este modelo operativo puede ser mejor comprendido en la Figura 6.

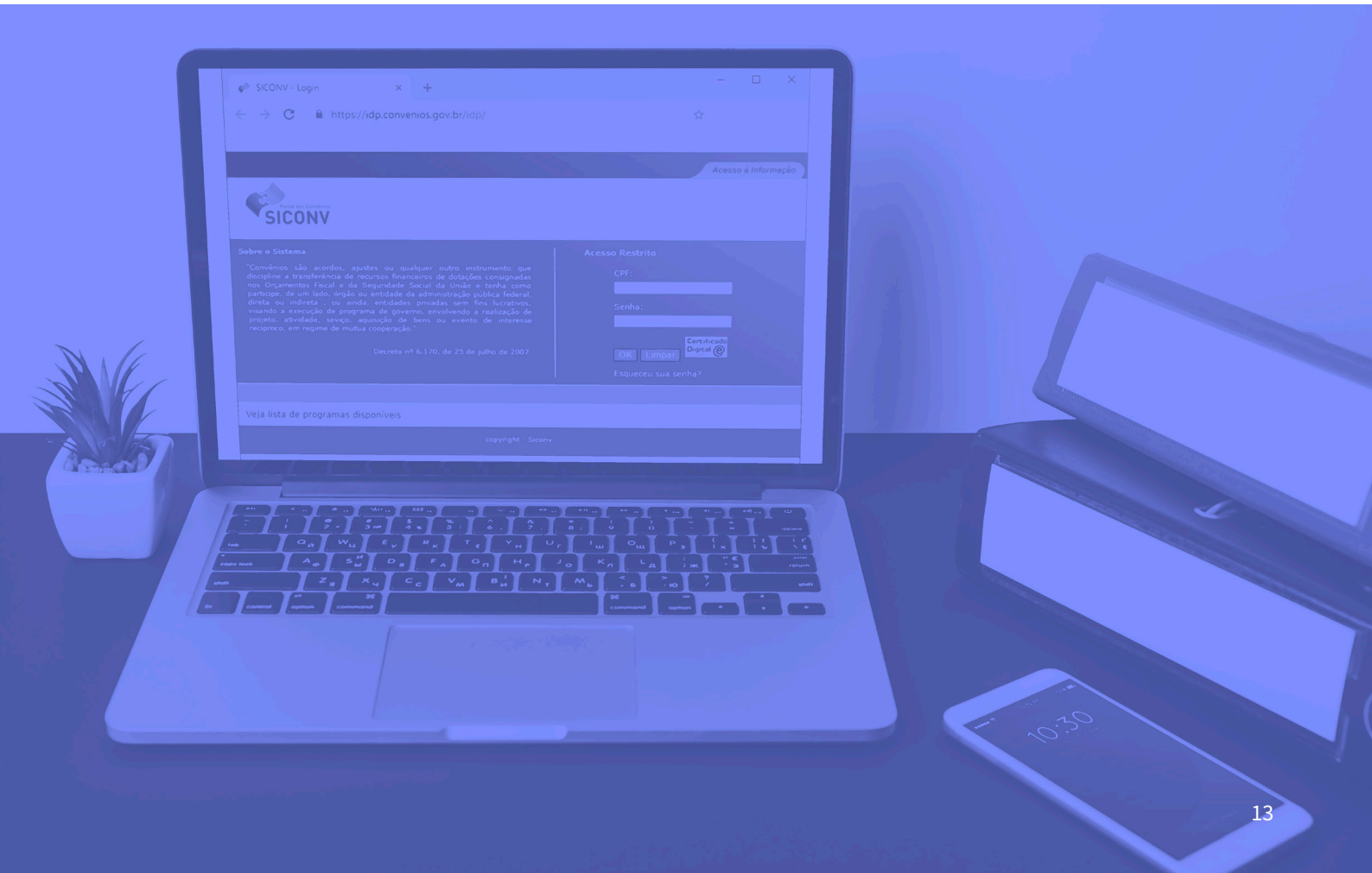
Figura 6 – Modelo operacional de implementação de la Red Siconv.

COMO FAREMOS A MUDANÇA OCORRER?



Fuente: elaborado por la Sra. Deborah Arôxa DETRV-SEGES-MP 2017.

La etapa 03, que se refiere al monitoreo de la Red, está en fase de experimentación. Por eso algunas acciones están siendo implantadas de forma parcial, o bien en paralelo. Esta etapa se abordará como asunto de los Próximos pasos.

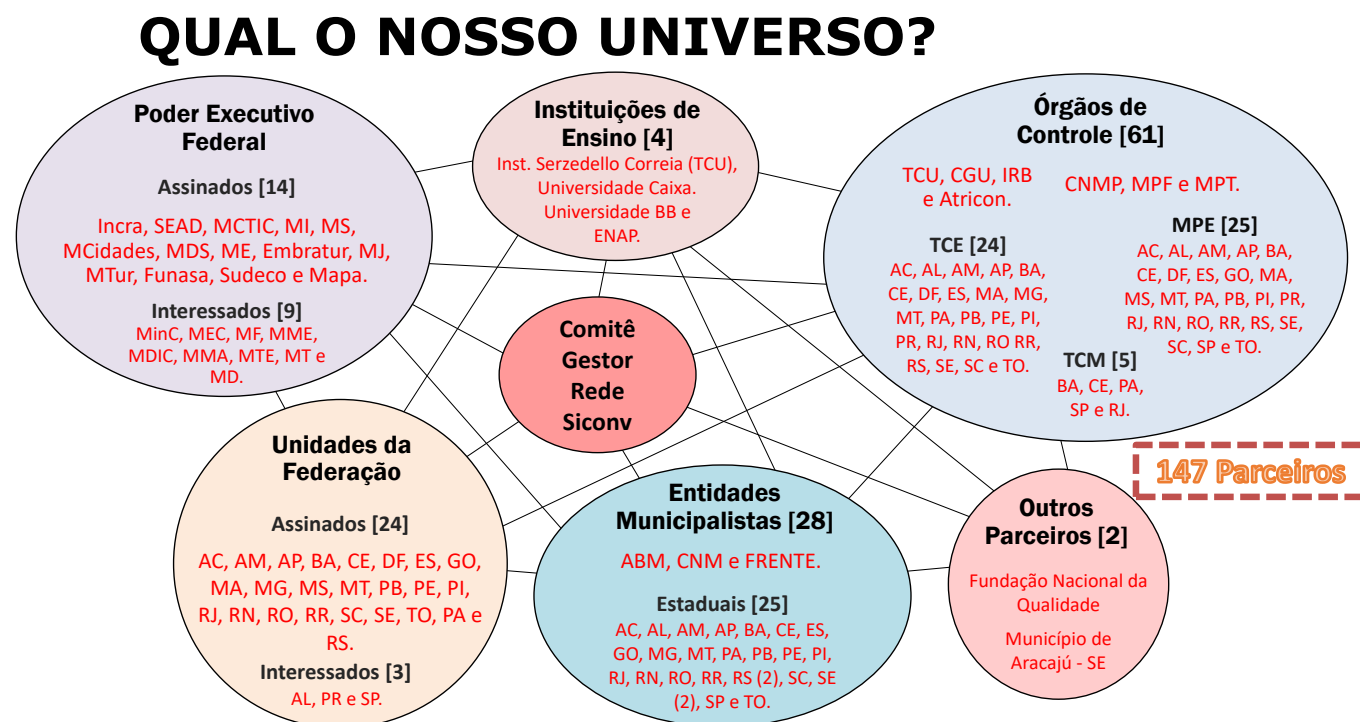


Resultados obtenidos y lecciones aprendidas

Los principales resultados fueron:

1. Acuerdo con los 147 socios (actuales), a través de Acuerdos de Cooperación Técnica, como se muestra en la Figura 7.

Figura 7 – Participantes de la Red Siconv.



Fuente: DETRV – 2018.2.

2. Revisión de los marcos normativos a partir de la experiencia de conocer las necesidades de los participantes y actores involucrados en el negocio:

- Instrucción Normativa 02/2018 – MP y alteraciones.
- Ordenanza 66/2017 – MP;
- Ordenanza 67/2017 - MP;
- Ordenanza Interministerial 424/2016-MP/MF/CGU;
- Instrucción Normativa 02/2017-MP.

3. Nuevo módulo exclusivo para la Mandataria de la Unión en el sistema Siconv.

4. Perfeccionamiento de la comunicación entre los participantes mediante:

- comunicados, utilizando app.
- creación de la página oficial de la Red en *Facebook*.
- creación de la página oficial de la Red en *Instagram*.
- creación de la página oficial de la Red en *Twitter*.
- creación de la página oficial de la Red en *YouTube*.

Portal de Gestión actualizado diariamente y con los datos abiertos al ciudadano, conforme Figura 8.

Figura 8 – Panel de Gestão de las Transferencias Voluntarias



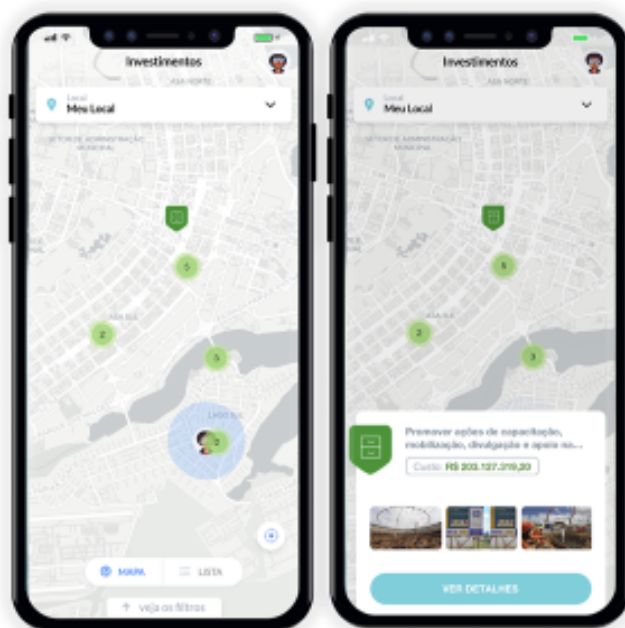
Fuente: DETRV 2018.2.

Lanzamiento de la aplicación Siconv Ciudadano, con el objetivo de promover la participación y la participación social, como se muestra en las Figuras: 9, 10, 11, 12, 13 y 14.

Figura 9 – Pantallas iniciales de aplicación Siconv Ciudadano

Uma experiência inovadora para o cidadão brasileiro!

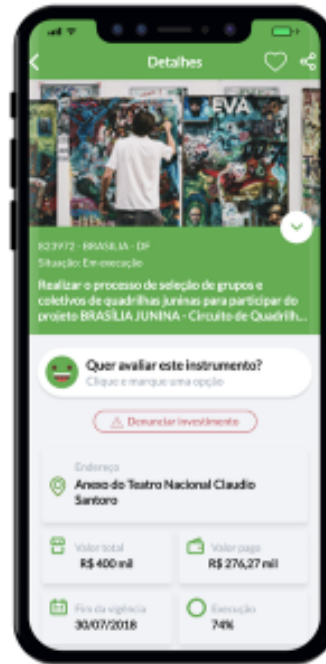
Acesso na palma da mão dos Investimentos Georreferenciados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse



Fuente: DETRV-MP.

Figura 10 – Pantallas de detalles de los Instrumentos de transferencias voluntarias

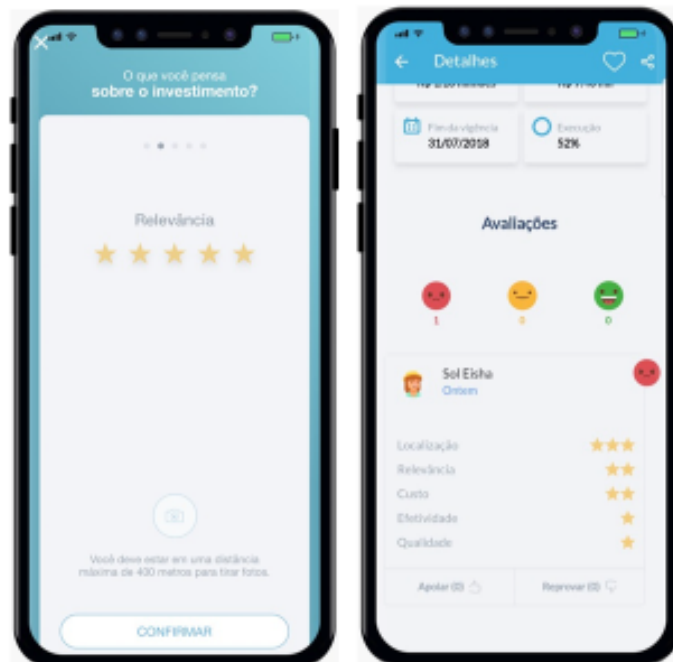
Acompanhamento e compartilhamento da execução dos convênios



Fuente: DETRV-MP.

Figura 11 – Funcionalidad de evaluación de los instrumentos

Avaliação dos Investimentos e interação com outros usuários a respeito das políticas públicas.



Fuente: DETRV-MP.

Figura 12 – Funcionalidade de denúncia de las irregularidades

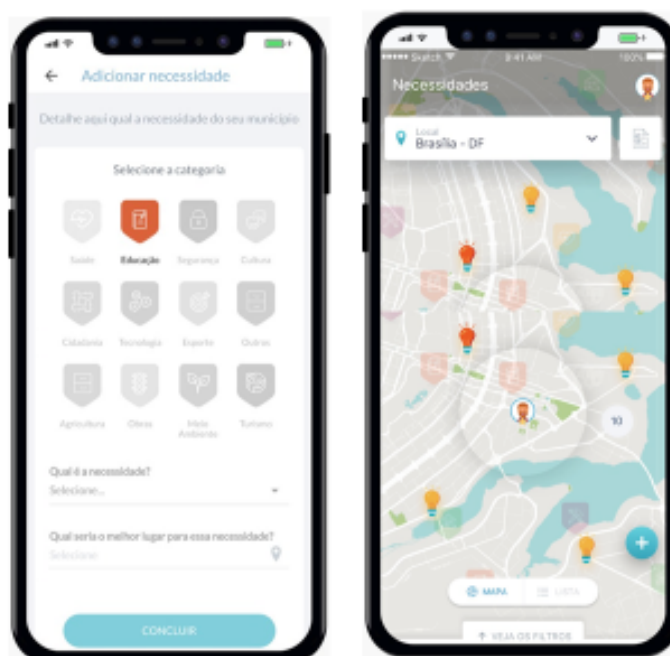
Integração com a ouvidoria do MTCGU para denúncias



Fuente: DETRV-MP

Figura 13 – Funcionalidade para la identificación de nuevas necesidades

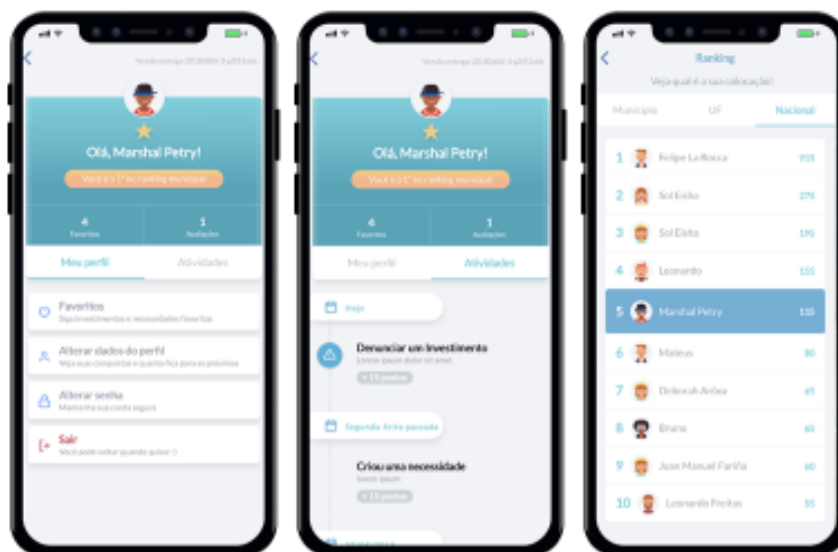
Participação do cidadão nas propostas de necessidades para seu município



Fuente: DETRV-MP.

Figura 14 – Funcionalidades de la Interacción y Ludificación

Intuitivo,
Interactivo e
Gameificado



Fuente: DETRV

Otro resultado es el aumento exponencial de las capacitaciones realizadas a través de la Red Siconv. Entre 2015 y 2018, fueron capacitadas más de 165 mil personas en cursos a distancia, además de 7.284 presencialmente.

Próximos pasos

Como próximos pasos, se complementará la tercera fase del *roadmap* de implantación, que es la fase de monitoreo (en proceso de elaboración y ajustes por los actores implicados en las reuniones de gestión de la Red).

Se entiende que pueda funcionar en el siguiente formato:

Considerando que la implantación de una nueva cultura organizativa, en el marco del ecosistema de las transferencias voluntarias, depende intrínsecamente de cambios de comportamiento y desarrollo de capacidades institucionales, es esencial que la implantación del mapa de la innovación vaya acompañada por un amplio plan de *endomarketing* y de acciones de sensibilización para permitir la co-creación y generar en los actores el sentido de pertenencia, por lo que se establecieron algunas premisas para el trabajo:

- Presentar y discutir el mapa de la innovación con los servidores del departamento y con los actores de la Red Siconv (objetivos, indicadores, metas e iniciativas);
- Mantener todos los servidores y actores de la Red actualizados en cuanto a la evolución del proceso;
- Presentar los resultados de los indicadores x Metas en el panel de gestión (dashboards);
- Mejorar en conjunto los planes de diseño de indicadores y metas;

- Prestar cuentas de la evolución de las Iniciativas Estratégicas de la Red;
- Construir *dashboards* personalizados para los procesos críticos, compuestos de indicadores clave del desempeño específico de los procesos e indicadores de riesgo;
- Utilizar los análisis de los *dashboards* para conferir objetivos y *feedback* a los esfuerzos de los actores para la mejora de los procesos;
- Modelar y mejorar los procesos críticos; e
- Implementar las mejoras y analizar los resultados.

Los procesos de cambio traídos por las innovaciones se implementarán en el modelo de negocio de las transferencias voluntarias. A través de la Red, estos cambios ocurrirán de forma simultánea en diversos puntos del ecosistema.

Así, es fundamental para el éxito de los trabajos establecer una sistemática de monitoreo y seguimiento constante, manteniendo el diálogo entre los actores y fortaleciendo las relaciones de confianza. Esta sistemática de monitoreo y compartición de información refuerza la capacidad del ecosistema de la Red de mantenerse íntegro y resiliente, incluso en el contexto de cambios. Para la construcción de esta sistemática de seguimiento, deberán atenderse las si-

guientes premisas:

- A medida que se ejecuta la estrategia y los planes operativos descritos en el mapa de la innovación, serán monitoreados, a través de los colaboradores y coordinadores de la Red Siconv en las instituciones asociadas, los resultados que se están generando para el negocio. Así, cada uno de los actores involucrados aprende sobre problemas, barreras y desafíos.
- Los trabajos se basarán en un modelo híbrido, alternando entre los modelos “*exploration*” y “*exploitation*”, conforme el desempeño del negocio y las incertidumbres del ambiente.
- Se realizarán reuniones de monitoreo en dos focos:
 - Reuniones de Análisis de la Operación: para analizar el desempeño y las incertidumbres a corto plazo (mensualmente) y para reaccionar a problemas recién identificados que requieran atención inmediata en cada uno de los órganos y entidades asociadas de la Red, reportando al “*border*” de la Red Siconv para alinear las iniciativas y estrategias.
 - Reuniones de Análisis de la Estrategia: para analizar el desempeño de la estrategia (trimestralmente). En este momento los líderes discuten si la ejecución de la estrategia continúa en el rumbo correcto, detectan la ocurrencia de problemas en la implementación, identifican las causas de las dificultades, hacen la gestión de riesgos y establecen acciones preventivas y correctivas.

Consideraciones finales

El estudio presentado en este documento se tomará como base y será ejecutado repetida y sistemáticamente, no obstante, la evolución del método aplicado propiciará la creación de los indicadores que facilitarán a los órganos la visión tanto de desempeño como de necesidad y desarrollo de sus capacidades, permitiéndoles mejorar sus estrategias futuras para este tema. Y para el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP), el direccionamiento de los esfuerzos de instrumentación busca la promoción del alcance de las políticas públicas a través de las Transferencias Voluntarias de la Unión.

Además de las Reuniones de Análisis de la Operación (RAO) mensualmente y de la estrategia (RAE) trimestralmente, el equipo de gobierno de la Red Siconv debe promover anualmente una Reunión de Prueba y Adaptación de la Estrategia (RTAE) para analizar si los objetivos e iniciativas continúan válidos y, promover una nueva adecuación al presupuesto y disponer de los recursos necesarios para su aplicación.

Otra acción que será implantada será el seguimiento de los riesgos en los procesos de ejecución de las transferencias voluntarias. Actualmente, la Ordenanza que instituye ese seguimiento está en análisis de los órganos controladores.

Por último, también próximamente se pondrá a disposición en la aplicación otras funcionalidades de seguimiento de los proyectos, destinados al ciudadano.

La línea de acción desarrollada en la implementación tiene como premisa la promoción de la Gobernanza Colaborativa y del desarrollo de la capacidad institucional de los órganos, entidades y actores del proceso de negocio. Es responsabilidad del Consejo de Dirección del DETRV la gobernanza del proceso de negocio; y a los órganos, la gestión del proceso de negocio.

En cuanto a los ajustes de la gobernanza y gestión identificados, dentro del papel instrumentador del MP, los esfuerzos se concentrarán en la elevación de la madurez del tema en los órganos.

Por último, es imperativo que la sociedad tenga acceso a las informaciones resultantes del acuerdo de los instrumentos de Transferencias Voluntarias, para que el sistema de formulación de programas y políticas públicas sea retroalimentado de forma eficiente y eficaz, retornando los beneficios directos al ciudadano.



Bibliografía

- ARÔXA, D.V.M. *Uso de Behavior Insights en la ampliación de la participación y del control social en las políticas públicas financiadas por medio de las Transferencias Voluntarias de la Unión*. ENAP. HARVARD: Brasília, 2018.
- BATISTA, M. *Difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos y externos*. Brasília: Enap, 2017.84 p.: il.
- BEKKERS et al. *Innovation in the Public Sector Linking Capacity and Leadership Governance and Public Management*. New York: Palgrave Macmillan. 2011.
- BERRY, Frances Stokes and BERRY, William D. *Innovation and Diffusion Models in Policy Research*. In: Theories of the Policy Process. Edited by Paul A. Sabatier. Westview Press, 2007.
- _____. *State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis*. In: *American Political Science Review*. 84(2): 395-415. 1990..
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CARVALHO, G. *Difusão de planos municipais de saneamento básico: condicionantes da formação da agenda governamental em perspectiva comparada*. (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília. 2015.
- CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- COELHO, D. B. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*. v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.
- COELHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. *Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família*. Revista do IIEE América Latina, v. 24, p. 145-165, 2016.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. *Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature*. *Political Studies*. n, 44, p. 343-357, 1996
- FARAH, M. F. S. *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FARAH, M. F. S. *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FERREIRA, V. R. S. et al. *Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal*. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 5, p. 1207-1227, set./out., 2014.
- GOLDSMITH, Stephen. et al. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília, Brasil: Enap, 2011
- GONÇALVES, J. E. L. *As empresas são grandes coleções de processos*. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, RAE, v. 40, n. 1, p. 6-19, 2000.
- HEIJ, J. *Innovation capabilities and learning: a vicious circle*. *International Journal of Innovation and Learning*, v. 1, n. 3, p. 263-278, 2004.
- KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. *Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática*. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LOPES, D. P. T.; BARBOSA, A. C. Q. *Inovação e competências: como esses conceitos são articulados em grandes organizações brasileiras*. In: XIII SIMPEP Simpósio de Engenharia de Produção da UNESP, Bauru, 2006
- MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. *Introducion: studying policy networks*. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Campus, Verlag: Westview, 1991.
- MORTEN, T. Hansen, M.T. et al. *A Cadeia de Valor da Inovação*. Harvard Business Review. 2011. Disponível em: < <https://guiadamonografia.com.br/citacao-de-site-e-artigo-da-internet/> >. Acesso e ene. 2018.
- OCDE/EUROSTAT. *The Measurement of Scientific and Technological Activities Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. OECD Publishing, 2005.
- OCDE/EUROSTAT. OCDE. *Propostas de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica*. Manual de Oslo – OCDE, Traducción FINEP, 2005.
- OKOGBULE, N. S. *Acess to justice and human rights protection in Nigeria: problems and prospects*. *International Journal of Human Rights*. v. 2, n. 3, p. 94-113, 2005.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. 1994. *Reinventado o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público*. Brasília: MH Comunicação. 1994.
- PEREZ, C. *Las Nuevas Tecnologías: Una Visión de Conjunto*. In: OMINAMI, C.(Ed). *La Tercera Revolución Industrial: Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 44-89.
- PEREZ, C. *Technological revolutions and techno-economic paradigms*. *Cambridge Journal of Economics*. v. 34, pp. 185-202, 2009. *Research and Theory*, v. 21, n. 2, p. 367-386, April 1, 2011.
- RAGIN, C. C. *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley. Los Angeles and London: University of California Press. 1987.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, CHRISTOPHER M. Weible, eds. *Theories of the policy process*. Westview Press, University of California, Davis.1999.

SCHUMPETER, J. *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1934.

SUGIYAMA, Natasha Borges. *Notre Dame: University of Notre Dame Press*, 2012. In *Brazilian Political Science Review*. Vol 7, No 3. 2013.

TIGRE, P. B. *Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

UZAWA, H. *Optimum Technical Change in An Aggregative Model of Economic Growth*. *International Economic Review*, v. 6, n. 1, pp. 18-31, 1965.

WALKER, R. M. *Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government*. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 311-335, June 2006..

_____. *An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 591-615, October 1, 2008.

YIN, R. K. *Case Study Research: Design and Methods*. 3rd. ed. London: Sage, 2003.