

Características y límites de una iniciativa nacional de integridad y anticorrupción para gobiernos locales de Brasil

Rodrigo S. De Bona da Silva

Rodrigo S. De Bona da Silva

Estudiante de doctorado en Economía y Gobierno en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUOG), España. Posgrado en Ombudsman Público por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Máster en Administración por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Licenciado en Ciencias Contables por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) y Auditor Federal de Finanzas y Control de la Contraloría General de la Unión (CGU), en Brasil.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: debona.floripa@gmail.com

Características y límites de una iniciativa nacional de integridad y anticorrupción para gobiernos locales de Brasil

Este artículo analiza las características y límites de una política de integridad y anticorrupción del gobierno federal de Brasil ofrecida para gobiernos locales. El Programa Time Brasil es una iniciativa de la Contraloría General de la Unión (CGU) creada en 2019 a partir de políticas locales aplicadas desde su creación en 2003. Tras análisis de contenido, se puede caracterizarla, en nivel micro, como una estrategia top-down sin enforcement, de adhesión voluntaria y dependiente del alcalde, en que predominan acciones internas tipo compliance-based. Adherente, en gran medida, a las recomendaciones internacionales, propone avances incrementales con énfasis en controles internos de prevención y detección sobre la corrupción del tipo administrativa, principalmente la pequeña (petty). Presupone que las irregularidades son causadas por carencia de conocimiento y reglamentación, y propone crear filtros y sanciones para aumentar el control y reducir el rent-seeking. De otro lado, hay límites que pueden afectar su implementación y eficacia, principalmente en ciudades pequeñas, como: falta de medidas que actúen sobre la gran corrupción y la política; carencia de estrategias value-based y ethic-based, que estimulen cambios de cultura organizacional; énfasis en la reglamentación local de las buenas prácticas (soft law), pero solo internamente, sin interacción con el poder legislativo, lo que es frágil a cambios de gobiernos. Además, no hay previsión de indicadores de resultados e impactos de largo plazo, más allá de la adherencia normativa. El análisis caracteriza el Time como una política compleja y fuertemente sujeta a brechas de implementación, pues contiene limitaciones desde su diseño. Su éxito depende de la construcción de una agenda local anticorrupción y de la capacidad de la contraloría; ello depende de la aprobación de leyes por el legislativo, además de presiones de la sociedad local y del sistema de rendición de cuentas horizontal. El desarrollo de capacidad de liderazgo local y de alianzas efectivas en el marco de coaliciones intergubernamentales son factores que, si se incluyeran, podrían facilitar la adecuada implementación de la política. Investigaciones futuras podrán evaluar sus impactos y efectividad.

Palabras clave: Ética; Corrupción Administrativa; Política Pública; Gobierno Local; Brasil

Recibido: 31-03-2021 y 29-06-2021 (segunda versión). Aceptado: 30-06-2021.

Characteristics and Limits of a National Initiative of Integrity and Anti-corruption for Local Governments of Brazil

This article analyzes the characteristics and limits of an integrity and anti-corruption policy of the Brazilian federal government offered to local governments. The Time Brazil Program is an initiative of the Office of Comptroller General of the Union (CGU) created in 2019, based on local policies implemented since its creation in 2003. After content analysis, it can be characterized, at the micro level, as a top-down strategy without enforcement of voluntary adhesion and dependent on the mayor, in which compliance-based internal actions predominate. Adherent, to a large extent, to international recommendations, it proposes incremental advances with emphasis on internal controls for the prevention and detection of administrative corruption, mainly petty corruption. It assumes that the irregularities are caused by lack of knowledge and regulation, and proposes the creation of filters and sanctions to increase control and reduce rent-seeking. On the other hand, there are limits that may affect its implementation and effectiveness, mainly in small cities, such as: lack of measures to act on grand corruption and politics; lack of value-based and ethic-based strategies to stimulate changes in organizational culture; emphasis on local regulation of good practices (soft law), but only internally, without interaction with the legislative power, which is fragile to changes of governments. Also, there is no forecast of indicators of long-term results and impact, beyond the regulatory adherence. The analysis characterizes Time as a complex policy and strongly subject to implementation gaps, as it contains limitations from its design. Its success depends on the construction of a local anti-corruption agenda and on the capacity of the comptroller's office which in turn depends on the approval of laws by the legislature, in addition to pressure from local society and the horizontal accountability system. The development of local leadership capacity and effective partnerships within intergovernmental coalitions are factors that, if included, could facilitate proper policy implementation. Future research can assess their impacts and effectiveness.

Key words: Ethics; Administrative Corruption; Public Policy; Local Government; Brazil

Introducción

Este artículo tiene por objetivo describir y analizar las características y límites de una política de integridad pública y anticorrupción (PIPAC) promovida por un órgano del gobierno federal de Brasil -Contraloría General de la Unión (CGU)- e implementada voluntariamente por gobiernos locales. La integridad pública y la lucha anticorrupción han tenido relevancia en la agenda mundial desde los años 1980 (Filgueiras, 2012; Oliveira Júnior y Mendes, 2016; Tourinho, 2018),

con organizaciones multilaterales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2010; 2017a y 2019) y el Banco Mundial (Schneider, 2012), y de la sociedad civil, como Transparencia Internacional (Fontoura y Soares, 2012). Inicialmente, los estudios y propuestas de los organismos internacionales y de los *think tank* vinculados a aspectos de buena gobernanza se centraron en el nivel nacional, pero poco a poco la perspectiva local entró en la agenda de estas organizaciones y existen ya numerosos estudios y propuestas para el nivel local de gobierno.

Los efectos de la corrupción en gobiernos locales de Brasil han sido ampliamente evidenciados (Ferraz y Finan, 2008 y 2009; Sodré y Alves, 2010; Ferraz, Finan y Moreira, 2012; Caldas, Costa y Pagliarussi, 2016; Avis, Ferraz y Finan, 2018; Sodré y Ramos, 2018), así como la fragilidad de los controles internos locales (CONACI, 2020; Angeli, Silva y Santos, 2020). En todo caso, a pesar de los datos, en Brasil no hay ley que obligue a los gobiernos locales a implementar políticas de integridad ni gestionar riesgos de corrupción.

Iniciativas de integridad y anticorrupción en gobiernos subnacionales han surgido, como el proyecto empezado en 2019 por la Transparencia Internacional, para auxiliar gobiernos estatales de siete estados (CBN Curitiba, 2019). Otra iniciativa es el Programa Time Brasil, de la CGU, creado en 2019 para auxiliar estados y municipios a mejorar la gestión y fortalecer el combate a la corrupción, con medidas en tres ejes: transparencia, integridad y participación social. Pero el órgano no tiene *enforcement* para exigir su implementación en gobiernos locales, la propone "de forma cooperativa y voluntaria" (CGU, 2021b).

La propuesta del artículo es contestar la siguiente cuestión:  qu e factores caracterizan y qué límites tiene la política de integridad pública llamada Time Brasil, promovida por una agencia del gobierno federal de Brasil e implementada voluntariamente por gobiernos locales? La hipótesis principal es que esa política es adherente, en parte, a las recomendaciones internacionales, pero con características institucionales y políticas desde su diseño que limitan su implementación y su alcance, lo que puede afectar su efectividad a largo plazo. Este estudio es parte de un proyecto más amplio que investiga los factores que influyen en el éxito de políticas de integridad implementadas por gobiernos de ciudades pequeñas de Brasil. La importancia del trabajo está en su contribución para el campo de estudios, en general, y para la mejora de la política estudiada, en específico, que todavía está en implementación. A pesar de la existencia de muchos estudios sobre corrupción

en gobiernos locales, no se han identificado investigaciones sobre la implementación de políticas de integridad en gobiernos locales de Brasil, lo que confiere originalidad y relevancia a esta investigación.

1. Contexto teórico-empírico

Este artículo aborda la corrupción del sector público como “el abuso de un poder confiado para beneficio privado” (TI, 2020, traducción del autor), en perjuicio a la priorización del interés público (Filgueiras, 2012; Villoria y Beke, 2012).

1.1 Políticas de integridad pública y anticorrupción

La corrupción y su combate están en la cumbre de la agenda mundial desde el principio de los años 1980 (Klitgaard, 2015). Los efectos de la corrupción impactan negativamente en el desarrollo económico (Rose-Ackerman, 2006), en los resultados de políticas sociales (Ferraz, Finan y Moreira, 2012) y en la eficiencia de la asignación de recursos públicos (Caldas, Costa y Pagliarussi, 2016). Para combatirla, organizaciones internacionales recomiendan la implementación de PIPAC, que estimulan la rendición de cuentas, fortalecen la democracia, contribuyen para la buena gobernanza y aumentan la confianza y legitimidad de las instituciones públicas (Abramo, 2005; McDevitt, 2014).

Para Huberts (2018), en el contexto público, integridad es la calidad del agente al actuar de acuerdo con reglas normativas y valores morales generalmente aceptados, en procura del interés público. Pero es preciso aclarar que una política de integridad no es solamente de control de la corrupción (Mungiu-Pippidi y Dadašov, 2016), sino que incluye el fomento de la rectitud ética y del interés público. Rothstein (2014) no apunta la integridad como concepto opuesto a la corrupción, sino la imparcialidad, otro atributo de una conducta íntegra. Stoyanov, Gerganov, Di Nicola y Costantino (2015) reportan la complejidad de establecer una definición para “política anticorrupción”, y lo mismo pasa con el concepto de “política de integridad”.

La PIPAC es formalizada en un programa y documentada en un plan, aunque estos conceptos no son aquí diferenciados. En la busca por acoger diferentes aspectos conceptuales, en esta investigación se ha adoptado el término “política”, más amplio que plan o programa, pero manteniendo unidos los dos conceptos, que aquí se complementan: “integridad y anticorrupción”. Así pues, para este trabajo, una política pública de integridad y anticorrupción puede ser conceptualizada así: un conjunto de estrategias e instrumentos

La diferencia de la política de integridad con la de anticorrupción, en general, es la extensión de la primera a componentes éticos, incluyendo el fomento de principios democráticos en la busca por el interés público, no limitándose a administrar riesgos y reglamentar sanciones, sino buscando un cambio de comportamiento y cultura.

interrelacionados que procura minimizar los riesgos de desvíos de conducta, implementado en etapas articuladas de forma sistemática y multidimensional por actores de una organización pública, siguiendo unos ejes institucionales y abordajes teóricos predefinidos, y que busca producir resultados positivos para reducir la corrupción e incrementar la confianza y la legitimidad del sector público.

La diferencia de la política de integridad con la de anticorrupción, en general, es la extensión de la primera a componentes éticos, incluyendo el fomento de principios democráticos en la procura del interés público, no limitándose a administrar riesgos y reglamentar sanciones, sino buscando un cambio de comportamiento y cultura. Esa diferencia es fundamental. Su comprensión impacta en el diseño y los objetivos de la política. Una política pública se puede definir como el resultado “de los esfuerzos de los gobiernos para cambiar aspectos de su propio comportamiento o de un comportamiento social, para llevar a cabo algún fin o propósito, y se componen de arreglos complejos” de objetivos y medios para lograrlo (Howlett, 2014: 281). Las políticas públicas son “alternativas políticas” compuestas por diferentes combinaciones de elementos, como sus metas, objetivos y finalidades, así como sus medios, herramientas y configuraciones (Howlett, 2014, traducción del autor).

Los objetivos de una política pública se pueden comprender como la “gama de ideas que van desde principios éticos y filosóficos generales hasta lógicas causales específicas y construcciones socio-lógicas”. Los medios “a menudo incorporan algún conocimiento de prácticas y conceptos pasados de implementación exitosa y no exitosa” (Howlett, 2014: 299). Pero traducir objetivos en prácticas no es simple, y para eso los instrumentos de la política (*policy instruments*) son muy importantes, porque son “las técnicas a través de las cuales se produce el logro de las metas”. Los instrumentos afectan tanto el proceso de creación de la agenda como el de formulación de la política (Howlett, 2014: 285, traducción del autor) y, por lo tanto, impactan en su implementación y en su éxito.

Por eso la literatura recomienda una combinación de instrumentos de implementación substantivos y procesales, coherentes con las expectativas y los objetivos de cada política. La perspectiva del “diseño de políticas” (Linder y Peters, 1990; Howlett, 2014 y 2017; Howlett y Mukherjee, 2017) “puede iluminar la variedad de medios en las alternativas de la política, cuestionando la elección de instrumentos y a su aptitud en contextos particulares (Linder y Peters,

1990, *apud* Howlett, 2014: 285, traducción del autor). El *policy design* “eleva el análisis y la práctica de la elección de los instrumentos”, y pone las “herramientas para la implementación de políticas a un enfoque central” (Howlett, 2014: 285, traducción del autor). Los instrumentos son coherentes cuando son lógicamente relacionados a los objetivos de la política, son consistentes si funcionan juntos para conducir a las metas, y son congruentes cuando los objetivos y los medios apuntan en la misma dirección (Howlett, 2014).

Además, una toma de decisiones más adecuada lleva en cuenta “no solo los aspectos técnicos del menú de instrumentos”, sino también las “características” de las herramientas y el “contexto en el cual son aplicadas” (Howlett, 2014: 297, traducción del autor). Eso contribuye a la identificación de los *implementation gaps* -las brechas entre la ley y la práctica, eso es, cuando las reglas existen, pero no son cumplidas, o solo existe un cumplimiento formal (Stoyanov ...[et al], 2015; Nakagaki, Kompanek y Tominic, 2012).

1.2 Recomendaciones internacionales sobre PIPAC

En el contexto privado, algunos de los ejes centrales de una política anticorrupción son la creación de códigos de conducta y procedimientos estandarizados, sistemas de control interno y auditoría, gestión de riesgos, canales para denuncias, procedimientos de investigación y sanción. Otros son el soporte y compromiso del alto nivel, la existencia de un área con capacidad para coordinar y monitorear la política, capacitar la organización y evaluar los resultados e impactos de su implementación (COSO, 2007; McNally, 2013; IFAC, 2012; Ayres, Debbio y Maeda, 2013; TI, 2013; García Cavero, 2016; Hauser, 2019).

En el sector público, los modelos internacionales también apuntan para un diseño de PIPAC dividido en ejes o pilares (OCDE, 2010 y 2013; TI, 2013; IIA, 2020), que pueden ser de cuatro a ocho:

(1) compromiso de la alta administración, incluyendo el soporte político, económico y el “ejemplo desde arriba”;

(2) área responsable por la política, con capacidad y autonomía, con “voz” para orientar y prevenir, y “dientes” para investigar y punir;

(3) gestión y revisión de riesgos, para minimizar las amenazas relevantes que pueden afectar los objetivos de la organización;

(4) código de ética y conducta, con el rol detallado de valores y comportamientos esperados y prohibidos y las respectivas sanciones aplicables;

Medidas anticorrupción pueden ser un obstáculo al funcionamiento de los servicios públicos, sin que necesariamente reduzcan la corrupción.

(5) reglas e instrumentos de control, con una auditoría interna independiente y capaz, para testar sistemáticamente y proponer mejoras en los controles;

(6) canales de denuncias, garantía de sigilo y protección al denunciante;

(7) educación continuada, aliada a un plan de comunicación permanente y creativo;

(8) monitoreo y evaluación, con actividades continuas en diferentes ámbitos.

Transparencia Internacional (Sanen y Donegá, 2019) refuerza que es esencial una visión multisectorial de la actuación anticorrupción, que lleve en cuenta el gobierno, las corporaciones y la sociedad civil. La OCDE sostiene que los sistemas y políticas de integridad exigen un enfoque más completo y coherente, para prevenir las brechas en la implementación. Ese enfoque contribuye también para mejorar la coordinación y *enforcement*, pero requiere “fortalecer los mecanismos de cumplimiento para investigar y sancionar infracciones a la integridad”, “bajo jurisdicciones tanto administrativas como penales” y “reforzar la supervisión mediante una mayor transparencia, atribuciones de auditoría ampliadas y una más enérgica participación de la sociedad civil” (OCDE, 2017a: 6).

1.3 Abordajes teóricos y características de la PIPAC

Más allá de la estructura de una PIPAC en ejes, la literatura ofrece diferentes abordajes bajo las cuales se puede investigar, así como planear, diseñar, implementar y evaluar políticas de integridad y anticorrupción. Esa sección presenta algunas de ellas, que más adelante serán utilizadas como categorías analíticas para analizar las características del programa Time Brasil.

Hay que destacar, entre tanto, que no existe una mejor manera, tampoco un camino único e infalible para el éxito (Huberts, 2018; Taylor, 2019). Eso es, aunque puedan parecer antagónicas, las clases teóricas no son mutuamente excluyentes, sino complementarias. Debido al límite del artículo, no se podrá profundizar aquí cada abordaje identificado en la literatura. Por eso el Cuadro 1 presenta una síntesis de las principales clases, sus respectivas categorías analíticas y algunas fuentes.

De otro lado, medidas anticorrupción pueden ser un obstáculo al funcionamiento de los servicios públicos, sin que necesariamente reduzcan la corrupción (Anechiarico y Goldstock, 2007). Como no

hay fórmulas mágicas, la introducción de mecanismos anticorrupción debe ocurrir tras un análisis de como cada medida afectará los servicios y resultados de las demás políticas. Sin eso, la PIPAC puede resultar en introducción de controles en demasía, con énfasis en cuestiones formales, financieras o sobre compras, al coste de los objetivos y de la calidad de los servicios finales (Wierzynska, Steingrüber, Oroxom y Bauhoff, 2020). El abordaje del diseño de políticas puede ayudar a comprender y analizar los impactos de la elección de los instrumentos envueltos en las actividades de implementación (Howlett, 2014: 285-286, traducción del autor).

Cuadro 1
Clases de abordajes teóricos sobre PIPAC, sus respectivas categorías analíticas y algunas fuentes

Clase del abordaje	Categorías analíticas	Fuentes
1. Paradigmas teóricos del análisis de la corrupción	<p>Los principales paradigmas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abordaje económico: explica la corrupción con base en la busca por más ingresos (<i>rent-seeking</i>), como si la decisión de un individuo de involucrarse en actos corruptos fuera solo un cálculo de costos y beneficios financieros. En esa visión, para combatir la corrupción es suficiente la implementación de filtros (<i>ex ante</i>) y de sanciones (<i>ex post</i>), incentivos negativos (punición) o positivos (recompensa). Esas premisas pueden llevar al incremento de la vigilancia y de puniciones. • Explicación cultural: atribuye la corrupción a factores como las diferencias entre tradiciones culturales, normas sociales y valores personales, que dan forma a las preferencias morales de los individuos y sus papeles en la sociedad y en las instituciones. • Abordaje neoinstitucional: va más allá de los valores morales e incentivos económicos que generan la decisión por corromperse, incluyendo las interacciones sociales y el contexto, que afecta las creencias y preferencias individuales. 	Rose-Ackerman (2006); Oliveira Júnior y Jordão (2014); Klitgaard (2015); Vannucci (2017).

Cuadro 1 (continuación)
Clases de abordajes teóricos sobre PIPAC, sus respectivas categorías analíticas
y algunas fuentes

<p>2. Modelo (teoría) del cambio de la política</p>	<p>En el proceso de políticas públicas (<i>policy process</i>), una teoría del cambio (<i>theory of change</i> o <i>causal logic</i>) es una articulación explícita de cómo una intervención (política) propone abordar un problema social. Es un modelo de análisis lógico o cadena de resultados (<i>logic model</i> o <i>results chain</i>) que especifica las relaciones de causa-efecto de las variables y el camino a través del cual se espera que las acciones generen resultados y promuevan cambios. El modelo teórico del cambio influencia el <i>design</i> y la implementación, así como los productos, resultados e impactos de una PIPAC. Entre los principales, están los modelos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por proceso. • Institucional. • Racional. • De la elección pública. • De la teoría de juegos. <p>Reformas y cambios llevan en cuenta la complejidad del comportamiento humano, y pueden ocurrir, entre otros modos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por influencia de diferentes coaliciones de defensa, en un subsistema de una política a lo largo del tiempo. • En diferentes niveles (social, organizacional, individual) y dimensiones (normativa, política, económica, cultural, institucional, etc.) de la vida humana en sociedad. • De manera incremental, con cambios pequeños a lo largo del tiempo, lo que deduce las resistencias, pero es sujeto a retrocesos. • De modo disruptivo, con un cambio de paradigma, esperado o no, y una ruptura radical con los modelos ya existentes. 	<p>Dye (2013); Weible, Sabatier, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Henry y deLeon (2011); Knowlton y Phillips (2013); Oliveira Júnior y Mendes (2016); Ebrahim (2019); Taylor (2019); Rodrigues (2020).</p>
<p>3. Nivel del análisis organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Macro: la PIPAC puede analizarse como una política nacional, en ese caso, llevada a cabo por la CGU. • Micro: se puede estudiar al nivel de las organizaciones públicas, como en cada gobierno local que se adhiere a la política. 	<p>Stoyanov ...[et al] (2015).</p>

Cuadro 1 (continuación)
Clases de abordajes teóricos sobre PIPAC, sus respectivas categorías analíticas y algunas fuentes

<p>4. Tipos de corrupción que pretende atacar</p>	<p>La corrupción puede ser <i>grand</i>, <i>petty</i> o política, de acuerdo con el volumen de recursos y el segmento en que ocurre. La <i>grand</i> y la <i>petty</i> son del tipo administrativa, pero las tres ocurren en todas las esferas de gobierno: nacional, regional o local.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La grand corrupción (o de alto nivel) ocurre en el más elevado nivel de gobierno (primer escalón), lo que distorsiona las políticas y el propio funcionamiento del Estado. • La pequeña (petty, o corrupción de bajo nivel) es el abuso de poder por funcionarios de nivel mediano y bajo, en su interacción con el ciudadano común, que intenta solucionar un problema o tener acceso a un servicio público. • La corrupción política (o en el nivel político), a su turno, ocurre al nivel de los tomadores de decisiones políticas, influenciando la locación de recursos y el juego político de mantenimiento del poder. 	<p>Jiménez, Villoria y García-Quesada (2012); Schneider (2012); TI (2021).</p>
<p>5. Tipo de estrategia anticorrupción</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas top-down parten del comando y refuerzan el control vertical y las sanciones sobre agentes corruptos y corruptores. • Estrategias bottom-up son empezadas por la movilización horizontal, de distintos actores y grupos de la sociedad, bajo valores de integridad y obediencia a la ley. 	<p>Vanucci (2017).</p>
<p>6. Nivel de <i>enforcement</i></p>	<p>En cuanto a su <i>enforcement</i>, una PIPAC puede tener medidas y reglas de dos tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soft law: principios, normas, modelos y medidas generalmente aceptadas, pero sin implementación vinculante, como las llamadas buenas prácticas, recomendaciones, guías y manuales, de adopción voluntaria. • Hard law: medidas, normas y reglas vinculantes, de implementación obligatoria, como los tratados y convenciones internacionales, las leyes penales y de acceso a la información pública de cada país. 	<p>Dupuy (1991); Stoyanov ...[et al] (2015); Vilhena (2017); World Bank (2017); Neves y Naves (2018); Bucci (2019).</p>

Cuadro 1 (continuación)
Clases de abordajes teóricos sobre PIPAC, sus respectivas categorías analíticas y algunas fuentes

7. Dimensiones de acción institucional en la lucha anticorrupción	<p>En nivel organizacional o sectorial, micro o macro, la PIPAC se construye en dimensiones de acción institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acción interna: incorporar políticas y programas anticorrupción internamente, así como evaluar los riesgos de corrupción. • Acción externa: informar los avances anticorrupción y compartir buenas prácticas y experiencias con grupos de interés. • Acción colectiva: iniciar actividades de cooperación con otras organizaciones del segmento, asociaciones empresariales, la sociedad civil y otras, en una estrategia colectiva para erradicar la corrupción. 	Errath ...[et al] (2005); y Argandoña y Morel (2009), <i>apud</i> Vargas Bernal y Orozco (2014).
8. Tipo de elementos y reglas propuestas	<p>En el nivel organizacional, la eficacia de la PIPAC es consecuencia de un equilibrio entre elementos y prácticas de dos tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compliance-based: basadas en el cumplimiento de reglas e imposición en concreto, con indicadores mensurables. • Values-based: basada en la promoción de valores, para sensibilización en abstracto, en busca por un clima de ética y discernimiento moral, y que, por lo tanto, puede ser de más difícil evaluación. Un modelo mixto puede que sea lo más adecuado, pero no existe una teoría que ayude a identificar los mecanismos subyacentes necesarios para lograr ese equilibrio idealizado. Además, la PIPAC es un balanceo de restricciones e incentivos, de frenos y contrapesos, que pueden tener dos abordajes: <ul style="list-style-type: none"> • Extrínseco o incentive-based: “desde fuera para dentro”, basado en incentivos a la conducta adecuada (como mérito para puestos) y a quien informa sobre una no adecuada (denuncia o delación), así como en pérdidas (restricciones) para quien las comete. Es como la idea de los filtros (<i>ex ante</i>) y sanciones (<i>ex post</i>) negativas (punición) o positivas (recompensa). • Intrínseco o ethics-based: el modelo “desde dentro para fuera” incentiva al desarrollo de una cultura organizacional ética, que, por eso, tendría más posibilidad de contribuir para prevenir los desvíos de conducta. 	Klitgaard (1988); Paine (1994); Treviño, Brown y Pincus-Hartman (2003); Lawton y Macaulay (2004); Maesschalck (2005); y Menzel (2005), <i>apud</i> Huberts y Six (2012). Xavier (2015); OCDE (2017a, 2017b y 2019).

Cuadro 1 (continuación)
Clases de abordajes teóricos sobre PIPAC, sus respectivas categorías analíticas y algunas fuentes

<p>9. Etapa de los controles y del ciclo anticorrupción</p>	<p>Una PIPAC puede poner más foco en la implementación de controles para prevención de riesgos de corrupción, detección y monitoreo de alertas (<i>red flags</i>), en la represión, con investigación de los casos identificados, responsabilización y sanción de los agentes, y corrección de las causas de las ocurrencias, para mejora continua. La política puede alcanzar dos o más, o todas esas etapas al mismo tiempo, con diferentes niveles de intensidad, lo que requiere más capacidad de coordinación. Las clases de etapas no son consenso en la literatura, pueden ser de tres hasta seis.</p>	<p>Machado y Paschoal (2016); OCDE (2017b).</p>
<p>10. Adherencia a las recomendaciones internacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejes o pilares de una política de integridad. 	<p>OCDE (2010, 2017a, 2017b y 2019); World Bank (2017).</p>

Fuente: elaboración propia con base en la literatura.

1.4 Iniciativas nacionales de integridad local en Brasil

Brasil intenta ingresar en la OCDE, pero está retrasado en temas de integridad y no tiene una política nacional coordinada por un actor central, con capacidad y *enforcement*, no obstante ser signatario de las tres convenciones anticorrupción: de 1996 (OEA), de 1997 (OCDE) y de 2003 (ONU). Se ha tenido avances en temas importantes, como la transparencia y el acceso a la información (Taylor, 2019). A pesar de eso, no hay obligación legal de que los agentes locales electos controlen riesgos de integridad ni implementen políticas anticorrupción, así que la mayoría de las ciudades no las tienen. Eso, combinado con la gran autonomía de los alcaldes (Sodré y Alves, 2010), hace que los gobiernos locales no reduzcan suficientemente los incentivos a comportamientos oportunistas. Entre avances y retrocesos del país (Galdino, 2021), han surgido iniciativas nacionales de aplicación local, como el proyecto empezado en 2019 por Transparencia Internacional con las embajadas de Dinamarca y Canadá para auxiliar a siete gobiernos estatales en la implementación de políticas de integridad, algunos ya con leyes aprobadas reglamentando el tema (CBN, 2019).

El Programa Time Brasil es una de esas políticas de cooperación interfederativa. Creado en 2019 para auxiliar estados y municipios en la mejora de la gestión y el fortalecimiento del combate a la corrupción, propone medidas en un plan de acción dividido en tres ejes: transparencia, integridad pública y participación social.

Otras iniciativas han sido conducidas por la CGU, el órgano de control interno del gobierno federal responsable por el incremento de la transparencia, por la auditoría interna, ombudsman, asuntos internos, prevención y combate a la corrupción. La CGU es responsable de coordinar la implementación de los acuerdos internacionales anticorrupción y del Open Government Partnership (OGP), y por la supervisión de las políticas de integridad de los órganos del poder ejecutivo federal (CGU, 2021a, traducción del autor). Entre sus proyectos de integridad están las políticas direccionadas para empresas privadas de todos los tamaños, políticas de educación para la ciudadanía y de fomento a la participación de la sociedad, políticas de transparencia y acceso a la información, y de apoyo y cooperación con otros niveles de gobierno en esas temáticas (CGU, 2020).

El Programa Time Brasil es una de esas políticas de cooperación interfederativa. Creado en 2019 para auxiliar estados y municipios en la mejora de la gestión y el fortalecimiento del combate a la corrupción, propone medidas en un plan de acción dividido en tres ejes: transparencia, integridad pública y participación social (CGU, 2021b). Aunque sea una política nacional para gobiernos locales, sin una legislación que obligue al alcalde a reducir riesgos de corrupción, el Time depende de su adhesión.

Algunas cuestiones sobre el programa pueden surgir, entre otras, al nivel micro y macro: “¿qué factores contribuyen o dificultan su implementación?”, “¿qué productos, resultados e impactos puede generar?”, y “¿cómo evaluar su eficacia, eficiencia y efectividad?”. Por ejemplo, a corto o mediano plazo, el aumento de la cantidad de denuncias recibidas por el ombudsman puede ser indicativo de buen resultado; pero si a lo largo del tiempo hay reducción de la corrupción y cambio de cultura para la integridad, esa cantidad debe bajar, “mientras, al mismo tiempo”, aumenta “el número de sugerencias proactivas y preventivas”, de fomento a la integridad (Verhezen, 2010: 22, traducción del autor). El reto de contestar a esas preguntas puede ayudar a una mejor comprensión del programa, que es el objetivo de este artículo.

2. Metodología

El artículo adopta un abordaje cualitativo (Patton, 2002), con revisión de la literatura y análisis de contenido de datos y documentos recolectados de la CGU sobre la ejecución experimental de la PIPAC

por los ayuntamientos, además de observación participante por un largo periodo (Patton, 2002). La observación ocurrió durante el proceso de *design* de la política por el órgano federal, del 2017 al 2019, pues el autor ha participado del comité ejecutivo que ha desarrollado las medidas de cada eje.

El análisis de contenido es un conjunto de procedimientos sistemáticos que busca identificar unidades de significado y conceptos que se destaquen, a partir del análisis temático y categórico de elementos textuales (Bardin, 2016). Con eso es posible obtener evidencias que permitan clasificar y sistematizar los datos sobre el diseño y la ejecución de la política en investigación. El carácter descriptivo del trabajo se fundamenta en la carencia de investigaciones sobre políticas de integridad pública y políticas anticorrupción en gobiernos locales de Brasil. El referencial teórico del diseño de políticas aquí utilizado contribuye para fortalecer las evidencias sobre los elementos de diseño que emergen a lo largo del análisis.

La elección de las clases de características a utilizar en el análisis se ha hecho a partir de una revisión de la literatura. La sección anterior ha presentado algunos abordajes que se pueden utilizar como categorías analíticas para comprender y describir la PIPAC estudiada. En este trabajo, fueron seleccionados inicialmente trece abordajes, incluyendo la adhesión a las recomendaciones internacionales. Para sistematizar el análisis fue construida una matriz de las clases y categorías (en columnas) y de las 93 medidas (líneas) del Time Brasil, agrupadas en 27 componentes. Tras el análisis, fueron mantenidas diez clases.

El Cuadro 2 sintetiza los diez abordajes elegidos y las respectivas categorías que condujeron el análisis de contenido, bajo los conceptos del Cuadro 1. Para presentar los resultados didácticamente, las clases son aquí agrupadas en clases de características, esto es, constructos o grupos de componentes conceptuales característicos bajo los cuales se puede analizar y describir la política. Las características teóricas componen las lentes de análisis de la política, y las institucionales están asociadas a la institución, el *locus* donde se encuentran las respectivas clases y categorías. Las características políticas se refieren a las clases que incluyen acciones más allá del ambiente institucional, y las normativas corresponden a un abordaje más positivista y prescriptivo de modelos e instrumentos.

Cuadro 2
Clases de características, con sus clases de abordajes teóricos
y categorías de análisis

Clase de característica	Abordajes teóricos seleccionados	Categorías analíticas
Teóricos	Paradigma teórico de análisis de la corrupción	Económico, cultural y neoinstitucional
	Modelo o teoría del cambio	Modelos lógicos, coaliciones de defensa, cambios incrementales y disruptivos
Institucionales	Nivel de análisis organizacional de la corrupción y de la política	Macro y micro
	Tipos de corrupción que se pretende atacar	Administrativa (<i>grand y petty</i>) y política
	Tipo de estrategia anticorrupción	<i>Top-down y bottom-up</i>
Políticos	Nivel de <i>enforcement</i> de la PIPAC	<i>Soft law y hard law</i>
	Dimensiones de acción institucional en la lucha anticorrupción	Acción interna, externa y colectiva
	Tipo de elementos y reglas propuestas por la PIPAC	<i>Compliance-based, values-based, incentive-based (extrinsic) y ethics-based (intrinsic)</i>
Normativos	Etapas del ciclo anticorrupción y de los controles en una PIPAC	Prevención, detección, represión y sanción
	Adherencia a las recomendaciones internacionales	Ejes o pilares

Fuente: elaboración propia. Las notas con trece clases hacen parte de los documentos complementarios de investigación.

Es importante resaltar los posibles sesgos de esta investigación. Primero, la observación participante puede fortalecer o fragilizar el trabajo de abordaje cualitativo. El involucramiento personal “permite experiencias de primera mano”, pero puede introducir “percepciones selectivas” a la investigación (Patton, 2002: 329, traducción del autor). En segundo lugar, ese no es un modelo de análisis definitivo, ya que no se tiene la pretensión de agotar todos los conceptos o teorías posibles

de ser utilizados como lentes de interpretación de una PIPAC. Para elección de los abordajes se ha hecho una revisión de la literatura, incluyendo estudios de la OCDE y Transparencia Internacional.

Por fin, el carácter descriptivo del estudio se justifica, ya que la política es reciente y todavía está en implementación. A pesar de eso, se pretende ir mas allá de la mera descripción, para analizar la política de acuerdo a los marcos teóricos y verificar cómo algunas de sus características pueden limitar la implementación o afectar al impacto a largo plazo. El énfasis de este artículo es la PIPAC como producto de la CGU ofrecido a gobiernos locales. Por lo tanto, se incluye una síntesis de su desarrollo histórico, pero no se va a realizar el *process tracing* de la construcción de la agenda y la toma de decisiones en el órgano federal, lo que puede ser objeto de estudios futuros.

3. Resultados

3.1 Historia del Programa Time Brasil

El programa fue creado en 2019, alineado con la Agenda 2030 (Objetivos del Desarrollo Sostenible) y con los Principios de la Alianza para Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP) (CGU, 2021c). La política propone una autoevaluación por el municipio interesado, seguida de la elección por el alcalde de los ejes y medidas a incluir en el plan de acción, para implementarlas hasta uno o dos años próximos. Pero su origen viene desde la creación del órgano que coordina el ciclo anticorrupción en el poder ejecutivo federal. En 2003, mismo año de su institucionalización, la CGU creó el Programa de Fiscalización de Municipios a partir de Sorteos Públicos para aumentar el rigor del control sobre las transferencias de recursos del gobierno central a los municipios, y disuadir la corrupción por medio de auditorías aleatorias (Sodré y Ramos, 2018).

Tras tres años de auditorías en municipios por sorteo, en 2006 fue creada en la estructura organizacional de la CGU una Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción (STPC) que, en el mismo año, desarrolló el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (FGP), tras concluirse que gran parte de las irregularidades identificadas en las auditorías no se trataba de corrupción, sino de desconocimiento y carencia de calificación de los agentes locales (CGU, 2021d y 2021e). El FGP tenía por objetivo orientar y capacitar agentes locales sobre la correcta aplicación de los recursos recibidos, en cuatro líneas de acción: cursos presenciales en los municipios,

distribución de libros y acervos técnicos, educación a distancia y cooperación con las contralorías internas locales (*ibidem*). Entre 2006 y 2013 el FGP fue realizado en los mismos moldes de las auditorías, por sorteo público, permitiendo atender las demandas locales sin preferencia política o partidaria. La evolución del FGP desde 2006, la gran demanda por calificación de los municipios y la internalización de la agenda internacional de integridad han conducido el programa hasta su conversión en el Time Brasil, más amplio, objetivo y evaluable.

Con el avance de las políticas de integridad en el gobierno federal, hechas obligatorias en 2017 bajo la coordinación de la STPC, el FGP fue remodelado en 2018, agregando otros productos para gobiernos locales, como iniciativas de transparencia y acceso a la información, además de buenas prácticas de integridad pública y participación social. Además de los auditores públicos del órgano central de la CGU, localizado en la capital federal, participaron de ese *design* auditores que actúan en algunas de sus unidades regionales, porque están más cerca de los municipios a los cuales se aplica la política. La iniciativa fue nombrada de Pacto por la Transparencia, Integridad y Participación Social (Pacto T.I.P.) y la experiencia ocurrió entre marzo de 2018 y marzo de 2019 en once municipios de diez estados (CGU, 2021f).

En 2019 el Programa Pacto fue reformulado: las medidas fueron revisadas en conjunto con las demás áreas de la CGU (control interno y auditoría, ombudsman, combate a la corrupción y asuntos internos), pero su matriz de acciones no fue ampliada, sino “simplificada” (CGU, 2021f) de 238 propuestas del Pacto a 111 medidas en los tres ejes. Así, fue renombrado como Time Brasil; el término T.I.M.E. representa la abreviación de Transparencia e Integridad para Municipios y Estados. Pero alcanzar más ciudades con un programa de gran escala seguía siendo un reto. Así, fue realizado otro piloto más amplio solamente en un estado (Goiás), intentando alcanzar la totalidad de sus 246 municipios, con apoyo de una red de órganos de control local. Mientras tanto, Brasil sigue sin una legislación que obligue a gobiernos locales a implantar programas de integridad o reducir riesgos de corrupción. Tras dos cursos presenciales, solamente doce ayuntamientos han formalizado planes de acción para implementar algunas medidas propuestas, de acuerdo con las prioridades definidas por cada alcalde (CGU, 2021f).

En 2021 Time Brasil fue reformulado otra vez para reducir la cantidad de medidas, que fueron divididas en tres niveles de implementación, de

acuerdo con la prioridad o madurez institucional. La matriz de 2018 tenía 238 medidas en 38 componentes de los tres ejes, mientras la actual, de 2021, tiene 93 medidas en 27 componentes, tres ejes y tres niveles (CGU, 2021b).

3.2 Características de la PIPAC

El Cuadro 3 presenta la distribución de las medidas en ejes, componentes principales y niveles de madurez. Para ahorrar espacio, la lista con todos los ítems (medidas) está disponible en los documentos complementarios del artículo.

Cuadro 3
Distribución de las medidas en ejes, componentes y niveles

Ejes del Time	Componentes	Medidas			Total Medidas
		Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	
Integridad	9	10	8	8	26
Participación social	9	13	4	6	23
Transparencia	9	34	5	5	44
Total Medidas	27	57	17	19	93

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Time Brasil.

a) Características institucionales

El Time Brasil tiene como uno de sus elementos más importantes la institucionalización de una contraloría general local, como conductora de la política de control interno. Eso porque, así como el gobierno federal tiene la CGU como órgano central de control interno y auditoría, las demás esferas de gobierno también son obligadas por la constitución a tener una Unidad de Control Interno (UCI) -o al menos una persona- así como deben tener otras funciones similares a las de la CGU de acuerdo con leyes nacionales específicas: un ombudsman, un responsable por la transparencia, etc. La premisa es que la contraloría mejora la coordinación de esas actividades del ciclo anticorrupción. Para que tenga *enforcement* junto a las demás áreas bajo su control, la UCI debe estar subordinada directamente al alcalde para apoyo y asesoramiento a la alta administración, así como hace la CGU con el presidente de la república. En algunas ciudades el sector tiene *status* de secretaria, de primer escalón como la CGU, pero en 80% de los casos es un área de *staff* con solo una

Las propuestas que crean incentivos positivos (para denuncias) o negativos (sanciones) son genéricas y no garantizan la efectividad de las sanciones. La corrupción política pasa a lo lejos de la política de integridad pública y anticorrupción, porque no incluye medidas de interacción con el poder legislativo o agentes políticos.

persona, sin autonomía ni capacidad de control sobre las demás áreas, independientemente de su nombre.

En cuanto al “nivel de análisis organizacional” de la corrupción y de la política, esa PIPAC puede ser investigada bajo dos perspectivas. En la perspectiva **macro**, el Time Brasil es una política coordinada nacionalmente por una institución federal (CGU), aunque de implementación local voluntaria. Al nivel **micro**, cada ayuntamiento es una institución autónoma y puede implementarlo a su manera. Así pueden existir miles de “Times” en todo Brasil con estrategias y medidas diferentes en cada gobierno local.

En el nivel nacional (macro), el Time es un abordaje **top-down**, de un órgano federal a los demás niveles federativos, aunque internamente en la CGU haya sido creada con participación de funcionarios de muchos estados diferentes. En un microanálisis, el Time es una “estrategia anticorrupción” del tipo **top-down**, ya que depende de cada alcalde, pero tiene potencial para movilizar la sociedad local por medio de un gobierno abierto, transparente y participativo. Una estrategia local **bottom-up** puede legitimar y fortalecer su implementación en cada ciudad.

Sobre los “tipos de corrupción” dentro de las organizaciones públicas, la PIPAC pone énfasis en atacar la corrupción **administrativa**, principalmente la pequeña (**petty**), con la reglamentación de restricciones a desvíos de conductas y de instancias sancionatorias internas. Mientras tanto, la **grand** corrupción del primer nivel difícilmente será alcanzada, ya que el actor central propuesto (contraloría), en general, está en nivel jerárquico más bajo que los órganos que debe controlar. Además, las propuestas que crean incentivos positivos (para denuncias) o negativos (sanciones) son genéricas y no garantizan la efectividad de las sanciones. La corrupción **política**, a su vez, pasa a lo lejos de la PIPAC, porque no incluye medidas de interacción con el poder legislativo o agentes políticos.

b) Características teóricas

En cuanto al “paradigma teórico del análisis de la corrupción”, el Time pone énfasis en el modelo **económico**, basando sus propuestas en la aplicación de filtros y sanciones para reducir el oportunismo y el *rent-seeking*. Eso se da por medio de la creación de normas, reglamentación e implementación de procedimientos de control, que caracteriza la mayoría de las medidas del eje integridad. Si bien de un lado hay refuerzo de filtros y sanciones, del otro no hay

creación de incentivos para que las medidas sean internalizadas en la organización. Aunque previstas en varias medidas, calificación y entrenamiento pueden no ser incentivos suficientemente fuertes y duraderos para que generen cambios de conducta.

La política no adopta un abordaje **cultural** de la corrupción, según grupos o segmentos socioculturales, pero tampoco pone énfasis en los cambios culturales necesarios a un cambio organizacional y social. Al contrario, presupone que los problemas y fallas del ayuntamiento se deben a la carencia de conocimiento y calificación profesional o de modelos normativos. Las medidas que posibilitan un cambio de cultura organizacional son genéricas y de difícil medición. Están principalmente en los ejes de transparencia y participación, pero sin un enlace entre los cambios normativos y los posibles cambios culturales. El arreglo **institucional** de una Contraloría local tiene papel central en la política, que propone una adaptación isomorfa del modelo institucional de la CGU a los demás entes federados. El eje de participación, a su vez, intenta traer el contexto para el ambiente decisorio, con acciones que pueden cambiar la cultura organizacional e, incluso, la social, pero las medidas son también genéricas y no hay indicadores que permitan evaluar los cambios de cultura.

Sobre el “modelo” o “teoría del cambio”, la PIPAC propuesta por la CGU a gobiernos locales lleva en cuenta, en general, las premisas de que más transparencia y participación social, así como más reglamentación y un actor institucional fuerte (contraloría), son suficientes para reducir el comportamiento oportunista, incluso las redes locales de clientelismo y favoritismo. Entre tanto, la PIPAC no tiene un **modelo lógico** diseñado para identificar los cambios deseados ni para dimensionar los resultados e impactos generados a largo plazo. El Time propone un diagnóstico inicial del cuadro normativo e institucional local, pero su modelo *check-list* no permite evaluarlo cuanto a su efectividad o calidad en cada gobierno adherente, sino solamente en cuanto a la eficacia de su implementación, esto es, la generación de los productos previstos (normas, procedimientos, sistemas, personas entrenadas, etc.).

Rodrigues (2020) ha evidenciado que la implementación de la ley de acceso a la información en Brasil fue resultado de la interacción de **coaliciones de defensa** (Weible ...[et al], 2011), incluyendo la CGU. Al nivel macro, la PIPAC fue madurada por algunos años, ajustada y renombrada en busca de un modelo que permitiese una escala más amplia de acción. Ese modelo también resulta de la interacción del órgano federal con

organizaciones gubernamentales internacionales y subnacionales, con la sociedad civil y el medio académico. De otro lado, al nivel micro, su implementación en cada gobierno local depende del fortalecimiento de redes y coaliciones que viabilicen su aplicación y continuidad. Para eso, a partir de 2021, el órgano buscará alianzas regionales que permitan una oferta más amplia a los municipios de cada estado, como en Goiás, aunque la adhesión haya sido de menos de 5% (12 de 246). Futuras investigaciones pueden profundizar el análisis sobre el papel de esas micro y macro coaliciones para los cambios institucionales y sociales.

La política propone **cambios incrementales**, sin que se rompa con los modelos o paradigmas ya existentes en cada ayuntamiento. Esos cambios generan menos resistencia y pueden ser más fáciles de lograr en el corto plazo. Pero son más lentos, lo que exige más esfuerzo de las coaliciones políticas para mantener la PIPAC hasta que se consolide institucionalmente. La política puede ser más costosa y, entre intentos y errores, puede perderse a lo largo del camino. Por otra parte, tienen más potencial **disruptivo** las medidas de gobierno abierto e interacción social previstas en los ejes de transparencia y participación. Entre tanto, muchas de ellas no tienen *enforcement*, ya que están bajo la voluntad del alcalde, no dependiendo del poder decisorio de la CGU.

c) Características políticas

La mayoría de las propuestas son buenas prácticas tipo **soft law**, sin aplicación obligatoria para los gobiernos locales. Sin “nivel de *enforcement*” desde arriba, difícilmente esa PIPAC tendrá fuerzas para lograr cambiarse en **hard law** en los gobiernos locales, que tienen sus dinámicas políticas propias, principalmente con el legislativo local que no está alcanzado por el Time. En cuanto a las “dimensiones de acción” institucional en la lucha anticorrupción, las **acciones externas**, que incluyen otras organizaciones, pueden ser más difíciles o costosas en nivel local pues las medidas son, en general, de **acción interna**. Mientras tanto, hay oportunidades para la **acción colectiva** en los ejes transparencia y participación.

Sobre los “tipos de elementos y reglas” la PIPAC se caracteriza por el predominio del modelo **compliance-based**, basado en la reglamentación normativa de filtros y sanciones. A pesar de existir un componente sobre código de ética y estatuto de los funcionarios públicos, las medidas incluyen solo de manera indirecta la creación de ese código (**value-based**), poniendo énfasis en la existencia de un comité ético y en la actualización de la reglamentación local de prohibiciones

y sanciones a los agentes. Pero las leyes vigentes, en general, tienen casi 30 años, y su cambio puede ser políticamente difícil y costoso, principalmente en cuanto al fortalecimiento de las instancias de investigación y asuntos internos, o medidas **extrínsecas (incentive-based)**. De otro lado, la política no está balanceada con estrategias **ethics-based** que estimulen **intrínsecamente** un cambio de cultura.

d) Características normativas

En cuanto a las “etapas del ciclo anticorrupción”, el Time pone énfasis en controles de **prevención y detección**. Hay elementos que proponen reforzar la reglamentación de las posibilidades de **sanción** a agentes públicos y organizaciones privadas, así como medidas sobre la existencia de instancias internas de **investigación**. El Time adhiere a la mayor parte de los pilares propuestos en las “recomendaciones internacionales”, aunque con diferentes configuraciones. El Cuadro 4 presenta los nueve componentes del eje integridad (Time) a la luz de los ocho pilares propuestos internacionalmente, con su análisis en la próxima sección.

Cuadro 4
Componentes del eje integridad y recomendaciones internacionales

Componentes del eje Integridad (Time)	Pilares (ejes) de recomendaciones internacionales
Implantación de funciones de Contraloría Pública	Área responsable, canal de denuncias, auditoría interna
Código de ética y estatuto de servidores públicos	Código de conducta
Nepotismo y conflicto de intereses	Reglas e instrumentos de control
Implantación de gestión de riesgos	Gestión de riesgos
Elaboración de manuales y entrenamientos	Reglas e instrumentos de control
Sistemas informatizados	Reglas e instrumentos de control
Estimación de responsabilidad de personas jurídicas	Reglas e instrumentos de control
Comunicación	Manifestación del compromiso de la alta administración, información y comunicación
Programas de integridad	Compromiso de la alta administración (aprobar)

Fuente: elaboración propia.

3.3 Límites del Time Brasil

Algunos de los pilares o ejes internacionalmente propuestos no están previstos en el Time, o lo están parcialmente. El compromiso de la alta administración no está explícito, sino solamente en cuanto a su manifestación interna y aprobación de los planes de integridad. Además, no hay parámetros de capacidad institucional definidos para los sectores propuestos, como la contraloría, sino preguntas sobre la existencia o no de las áreas o actividades, algunas correspondientes a los pilares recomendados. La educación continuada, a su vez, está presente en medidas de los tres ejes, pero sin detalles, sino como cuestionamiento binario “existe / no existe”. Así también es el monitoreo y evaluación de la PIPAC, presente en el eje integridad, pero de contestación “sí/no”.

Además, hay énfasis en controles internos de prevención y de detección, confirmando los hallazgos de Machado y Paschoal (2016) sobre el combate a la corrupción en Brasil. Hay propuesta de reglamentación de sectores para investigación y sanción, pero no hay componentes o medidas que traten de la capacidad institucional necesaria para que las investigaciones sean conducidas con autonomía y las sanciones sean efectivamente aplicadas. El programa prevé la institucionalización de un actor central en el gobierno local, pero en más de 80% de las ciudades, la llamada “contraloría municipal” tiene solamente una persona, muchas veces acumulando funciones de control interno, auditoría, ombudsman y otras (De Bona, Borba y Miranda, 2020). El contexto local de implementación de la PIPAC es importante para su eficacia, y las condiciones políticas e institucionales de cada ciudad son factores que pueden afectar sus resultados.

Otro punto es que la política no prevé indicadores objetivos específicos para evaluar sus resultados e impactos de largo plazo, más allá del análisis binario de las medidas (implementadas o no). Los niveles de transparencia, de participación, de control interno y de calidad institucional son variables asociadas al nivel de corrupción, pero las direcciones de causa y efecto entre ellas no son sencillas ni lineales. El diagnóstico inicial propuesto evalúa la existencia de esas variables en el gobierno local, pero no alcanza su calidad, tampoco la existencia de la propia corrupción, ni los riesgos de integridad característicos de cada realidad.

La corrupción política está fuera de alcance, ya que la PIPAC no incluye medidas de interacción con el poder legislativo o agentes políticos, predominando acciones internas del poder ejecutivo local.

La medida más potencialmente disruptiva, pero todavía no obligatoria en Brasil, es la reglamentación de la transparencia de las agendas diarias de autoridades de primero y segundo nivel, con divulgación de reuniones, viajes y eventos, incluyendo el asunto, horario, local y participantes.

Las propuestas de un proceso selectivo formal y transparente para puestos de dirección y/o vulnerables a fraude y corrupción, y de reglamentación de las hipótesis de conflicto de interés, son las más cercanas a ese tipo de corrupción, pero son limitadas al control interno del ejecutivo. Así, como las demás, sigue bajo la elección del alcalde la decisión de aplicarla o no, con calidad o no, puesto que no hay ley nacional que obligue la existencia de esas restricciones en nivel local. La medida más potencialmente disruptiva, pero todavía no obligatoria en Brasil, es la reglamentación de la transparencia de las agendas diarias de autoridades de primero y segundo nivel, con divulgación de reuniones, viajes y eventos, incluyendo el asunto, horario, local y participantes.

Eso significa que políticamente predomina el modelo *soft law*, con cambios incrementales basados en buenas prácticas. A su vez, mientras algunas medidas son descritas genéricamente, como las del eje participación social, la PIPAC no deja claros los caminos o estrategias para que se produzca un cambio de cultura -componente necesario, aunque no suficiente para reducir la corrupción. A partir de la premisa de que las irregularidades -y la corrupción local- ocurren por desconocimiento, la política federal propone que cada ayuntamiento promueva entrenamientos y capacitaciones regulares a los funcionarios, a la sociedad y a sus representantes en consejos de políticas públicas, sobre temas de control interno, transparencia y acceso a la información, además de actividades educativas para el público infantil-juvenil sobre ética, ciudadanía y control social.

3.4 Interpretación de los resultados

El enfoque de diseño de políticas ha sido importante en la construcción de la metodología y el análisis de esa política pública bajo el *policy design* ha evidenciado las implicaciones y la importancia del diseño para el éxito de las políticas anticorrupción. El análisis conducido caracteriza la PIPAC aquí estudiada como una política compleja y fuertemente sujeta a brechas de implementación, pues contiene ya limitaciones en su diseño. El Time tiene componentes que pueden contribuir a la reducción de comportamientos oportunistas en el poder ejecutivo local, así como para el fortalecimiento institucional, para el incremento de la transparencia y de la participación social. Sin embargo, no alcanza una dimensión políticamente relevante, ya que no incluye interacciones con el poder legislativo, que es importante en el contexto y tiene papel central en la composición

El énfasis en la institucionalización del control interno, en el aumento de la transparencia y en el refuerzo de los canales de participación del poder ejecutivo es fundamental, pero no suficiente para incentivar cambios éticos y culturales, dentro y fuera de la organización a corto plazo.

de los gobiernos locales en el modelo democrático de Brasil. Así diseñadas, las medidas internas difícilmente reducirán las redes de clientelismo y favoritismo que involucren al primer nivel y a los actores políticos locales. En consecuencia, los funcionarios más éticos pueden elegir ser parte de esas redes y la cantidad de reglas formales puede ser menos importante que las informales (Jiménez, Villoria y García-Quesada, 2012).

Además, el apoyo de la alta administración (la alcaldía sobre todo) es necesario para su implementación eficaz, pero en el sector público el Estado no puede esperar pasivamente que cada gobierno asuma ese compromiso, siempre presente en el discurso, pero no necesariamente en la práctica. Una PIPAC eficaz debe reducir el poder discrecional de los agentes administrativos, pero también de los políticos, limitando la posibilidad de toma de decisiones arbitrarias en perjuicio del interés público. De otro lado, debe incentivar la ética y los principios democráticos por medio de un cambio de comportamiento y cultura que alcance todo el cuerpo de servidores civiles, aquellos que conducen las políticas y que no cambian cada cuatro años.

En todo caso, es preciso dejar claro que por bueno que sea el conjunto de estrategias e instrumentos implementado, por más que estimule la rendición de cuentas, y sea cien por cien aplicado, puede no producir los resultados esperados en la reducción de la corrupción o en el incremento de la confianza y la legitimidad del sector público. El énfasis en la institucionalización del control interno, en el aumento de la transparencia y en el refuerzo de los canales de participación del poder ejecutivo es fundamental, pero no suficiente para incentivar cambios éticos y culturales, dentro y fuera de la organización a corto plazo. El cambio cultural o de expectativas de la ciudadanía y los actores políticos es muy complejo de generarse y requiere tiempo, y solo si hay continuidad en las políticas pueden alcanzarse los resultados en el largo plazo.

Finalmente, la perspectiva del diseño de políticas hace los hallazgos coherentes con los objetivos de la investigación. El *policy process* del Time es complejo porque es multinivel, ocurre en distintos momentos y diferentes organizaciones y contextos. La PIPAC pasa dos veces por las etapas de formación de agenda, diseño, aprobación, implementación y evaluación, y por eso está doblemente sujeta a las brechas de implementación. La primera ocurre en nivel macro bajo la coordinación nacional de la CGU, donde el proceso todavía

está en desarrollo. La segunda es micro, en cada gobierno local que hace su adhesión y toma la decisión de implementar una o más medidas propuestas.

Localmente, cada implementación en cada ciudad es una política nueva, que requiere un rediseño, toma de decisiones locales que dependen del contexto social y político, adaptación, definición de metas específicas. Pero el ciclo local no es objeto de apoyo en las medidas previstas en la política nacional. No hay instrumentos para ayudar el ayuntamiento ante los desafíos del *agenda-setting* y del *decision making* local, que puede ser fuertemente influenciado por las coaliciones políticas, por el contexto, por la cultura organizacional, las redes locales de clientelismo y otras variables, algunas mencionadas en este artículo. Además, la PIPAC no tiene un modelo lógico diseñado, con objetivos y metas ni cambios o resultados e impactos deseados a largo plazo. La reducción de la corrupción es un sueño muy distante de las medidas propuestas. El Time propone un diagnóstico inicial, pero su modelo *check-list* de evaluación de la integridad es binario.

La política nacional no adentra cuestiones centrales para el proceso local sobre “qué”, “quién”, “cómo” y “por qué” diseñar e implementar la PIPAC. Así, en el nivel micro se puede comprender la CGU como *professional advisory* del sector público/gubernamental nacional junto al sector público/gobierno local, puesto que es una agencia central y *executive staff* del gobierno federal, proponiendo la creación de una institución similar y de marcos de transparencia, integridad y participación en los ayuntamientos. La preocupación del órgano federal con la implementación experimental, por ejemplo, ha sido evidenciada, pero no en cuanto al proceso local, sino en cuanto a la capacidad de dar atención a los municipios. Esa legitimidad técnica, aunque sin *enforcement*, permite mutar en un actor próximo (Howlett, 2014) a la autoridad que toma las decisiones localmente -el alcalde- pero solamente si él así lo permite.

Ese “asesoramiento” institucional “implica tanto la provisión de opciones políticas alternativas como opiniones o datos” (Howlett, 2014: 294). El órgano federal ofrece soporte por medio de su experiencia y *know how* con modelos normativos, *softwares* y entrenamientos. Esos instrumentos son esenciales, pero la creación de reglas no garantiza *per se* sus resultados ni sus impactos. Los *implementation gaps* identificados se refieren, principalmente, a la falta de instrumentos procesales de implementación, lo que es consecuencia, entre tanto,

de la falta de conexión entre los medios y los fines del Time.

El Time puede ayudar a municipios más grandes, que pueden tener más condiciones para implementar internamente las acciones propuestas y aplicar los entrenamientos. Pero no todas las medidas pueden ser viables para los pequeños municipios, sea por cuestiones de riesgos, de costos, de resistencias administrativas o políticas, o de cultura cívica. Para ciudades con población reducida y pocos funcionarios, la PIPAC parece no ofrecer incentivos para generar los cambios necesarios para que el ciclo anticorrupción produzca efectos concretos y duraderos.

Conclusión

Se ha conducido una investigación cualitativa sobre los factores característicos y límites del Programa Time Brasil, PIPAC desarrollada por la CGU e implementada voluntariamente por gobiernos locales. Entre sus características principales, se destacan:

- Es adherente, en general, a las recomendaciones internacionales, alineado con la Agenda 2030 y con los Principios de la Alianza para Gobierno Abierto (OGP).
- Fue creado en 2019, pero es resultado de coaliciones institucionales y de otras políticas anticorrupción aplicadas localmente por la CGU desde 2003.
- En un microanálisis, es una estrategia *top-down* en la cual predominan acciones internas, del tipo *compliance-based*, ya que dependen del alcalde, aunque tenga potencial para movilizar la sociedad local.
- Propone un diagnóstico inicial del cuadro normativo e institucional local, con avances incrementales, énfasis en controles de prevención y detección de la corrupción administrativa, principalmente la pequeña (*petty*).
- Tiene premisas típicas del paradigma económico, ya que presupone que los problemas y fallas del ayuntamiento se deben a la carencia de conocimiento y calificación profesional o de modelos normativos, y propone la creación de filtros y sanciones para aumentar el control y reducir el *rent-seeking*.

Así, los datos analizados permiten confirmar la hipótesis inicial de que el Programa tiene características normativas adherentes, en gran medida, a las recomendaciones internacionales. De otro lado, hay características desde su diseño que pueden limitar su implementación y su alcance, en el nivel macro o micro, principalmente en ciudades más pequeñas, como:

- Énfasis en el *compliance* y en la premisa del desconocimiento como causa de la corrupción, con carencia de medidas *value-based* y *ethics-based*, que estimulen intrínsecamente un cambio de cultura organizacional.
- La corrupción política está fuera del alcance del Time, que no incluye medidas de interacción con el poder legislativo. Ya la *grand* corrupción difícilmente será alcanzada por una contraloría interna isomorfa al modelo federal, pero que casi siempre tiene solo una persona, sin recursos ni capacidad institucional y sumisa al alcalde y al primer nivel que debería controlar.
- No fueron identificados indicadores para evaluar sus resultados e impactos de largo plazo, para el análisis de adherencia a las medidas de la PIPAC. El modelo *check-list* solo permitirá evaluar su eficacia, en cuanto a la generación de los productos previstos (normas, procedimientos, sistemas), pero no en cuanto a su efectivo funcionamiento o calidad para prevenir o reducir la corrupción en los gobiernos locales.
- Al nivel micro, su implementación por los gobiernos locales posiblemente dependerá del fortalecimiento de redes y coaliciones políticas que viabilicen su aplicación y continuidad. El contexto local es importante para su eficacia, y las condiciones políticas e institucionales de cada ciudad son factores que exigen un nuevo ciclo del *policy process* en cada gobierno que va a adherir al Time.
- Gran parte de las medidas son buenas prácticas, sin aplicación obligatoria en gobiernos locales. La política propone reglamentar temas de integridad y anticorrupción, cambiando localmente esas *soft laws* en *hard laws*. Pero sin interacción con el poder legislativo, la reglamentación será interna, por lo tanto frágil a los cambios de gobiernos.
- No hay incentivos al alcalde o a los funcionarios locales para la adhesión, además de la legitimación por la credibilidad de la CGU, lo que puede reducir resistencias a los cambios normativos internamente, pero no contribuye para su conversión en *hard law* local.

Consideraciones finales

Implementar políticas de integridad y anticorrupción es necesario para combatir irregularidades en organizaciones públicas. Pero cómo hacerlo y cómo evaluarlo son cuestiones que están muy lejos de la unanimidad en la literatura. Mientras la política anticorrupción pone énfasis en los riesgos de ocurrencia de conductas corruptas e ilegales, la política de integridad lo pone a los cambios éticos y culturales. Los estudios internacionales apuntan que no hay fórmulas mágicas ni política ideal, sino que la combinación de elementos y componentes

El éxito de la política depende de la construcción de una agenda local anticorrupción y de la capacidad de la contraloría, que debe ser fuerte para enfrentar el poder político de los intereses privados siempre presentes, aunque ello depende de la aprobación de leyes. Depende también del contexto, de los actores involucrados, de presiones de la sociedad local y del sistema de rendición de cuentas horizontal, principalmente el poder legislativo.

con características diversas, incluso aparentemente opuestas, puede ser una mejor solución. Además, hay que tener en cuenta el contexto local, tanto interno de la organización, como externo del sistema local de integridad, de los actores políticos y de grupos sociales interesados.

Los datos analizados a la luz de la teoría apuntan que, en nivel local, la implementación de la PIPAC puede ser más efectiva y duradera, si no es conducida aisladamente por el poder ejecutivo. Incrementos normativos internos son posibles y necesarios, pero no suficientes, mientras el desarrollo de la capacidad de liderazgo y de las alianzas y coaliciones intergubernamentales son factores que pueden ser incluidos en la política para facilitar su implementación y sedimentación, reduciendo las resistencias a los cambios.

El éxito de la política depende de la construcción de una agenda local anticorrupción y de la capacidad de la contraloría, que debe ser fuerte para enfrentar el poder político de los intereses privados siempre presentes, aunque ello depende de la aprobación de leyes. Depende también del contexto, de los actores involucrados, de presiones de la sociedad local y del sistema de rendición de cuentas horizontal, principalmente el poder legislativo. Sin un intenso control externo, político y social, al depender de la voluntad del alcalde y con medidas que no tienen *enforcement*, la PIPAC estudiada se presenta como un posible instrumento político para la reelección; no se puede esperar que los partidos, en el actual arreglo político brasileño, pongan por delante del mantenimiento del poder la construcción de instituciones de control y participación efectivas.

Las características teóricas, institucionales y políticas de la PIPAC analizada pueden limitar su implementación y su alcance, lo que puede afectar su efectividad a largo plazo, principalmente en ciudades más pequeñas. Pero el Time todavía está en implementación, aunque no en todas las ciudades experimentales, con un nuevo ciclo empezando en 2021. Así, futuras investigaciones podrán evaluar la eficiencia y eficacia de su aplicación, quizá sus resultados e impactos, tanto al nivel macro o nacional, como micro, en general o con estudio de casos, para profundizar el examen sobre los factores que influyen en el éxito de su implementación en gobiernos locales de Brasil. Un camino de investigación prometedor puede ser el análisis empírico del efecto del arreglo institucional propuesto por la CGU en la implementación, evaluación y continuidad del Programa Time Brasil y en la reducción de la corrupción local. Otra cuestión que merece una investigación más profunda es sobre el proceso de la política en cada gobierno local, bajo la perspectiva del diseño de políticas.

Bibliografía

- Abramo, C. W. (2005), "Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção", en *Novos Estudos CEBRAP*, N° 73, novembro, pp. 33-37, <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>.
- Anechiarico, F. y Goldstock, R. (2007), "Monitoring Integrity and Performance: Assessment of the Independent Private Sector Inspector General", en *Public Integrity*, Vol. 9 N° 2, pp. 117-132, <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922090201>.
- Angeli, A. E.; Silva, J. W. G.; y Santos, R. A. (2020), "As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas", en *Revista da CGU*, Vol. 12 N° 21, pp. 23-44, <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21>.
- Avis, E.; Ferraz, C.; y Finan, F. (2018), "Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians", en *Journal of Political Economy*, Vol. 126 N° 5, pp. 1912-1964, <http://doi.org/10.1086/699209>.
- Ayres, C. H. S.; Debbio, A. del; y Maeda, B. C. (2013), *Temas de anticorrupção e compliance*, Rio de Janeiro, Elsevier. 2. ed.
- Bardin, L. (2016), *Análise de conteúdo*, São Paulo, Edições 70. Traduzido por L. A. Reto e A. Pinheiro.
- Bucci, M. P. D. (2019), "Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)", en *Revista Estudos Institucionais*, Vol. 5 N° 3, pp. 791-832, <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>.
- Caldas, O. V.; Costa, C. M.; y Pagliarussi, M. S. (2016), "Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 50 N° 2, pp. 237-264, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>.
- CBN Curitiba (2019), "Transparência Internacional lança projeto para ajudar estados no combate à corrupção", en *CBN Curitiba*, Curitiba, 31 de outubro, <https://cbncuritiba.com/transparencia-internacional-lanca-projeto-para-ajudar-estados-no-combate-a-corrupcao>, 20-02-2021.
- CGU (2020), *Relatório de gestão: exercício 2019*, Brasília, Controladoria-Geral da União, <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45915>, 20-02-2021.
- _____ (2021a), Institucional, Brasília, Controladoria-Geral da União, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>, 20-02-2021.
- _____ (2021b), Programa Time Brasil, Brasília, Controladoria-Geral da União, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>, 20-02-2021.
- _____ (2021c), Parceria para Governo Aberto: *como funciona*, Brasília, Controladoria-Geral da União, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>, 20-02-2021.

- _____ (2021d), Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (FGP): histórico, Brasília, Controladoria-Geral da União, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/fortalecimento-da-gestao-publica-2>, 20-02-2021.
- _____ (2021e), Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (FGP): apresentação, Brasília, Controladoria-Geral da União, <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64632?locale=fr>, 20-02-2021.
- _____ (2021f), *Programa Time Brasil: histórico*, Brasília, Controladoria-Geral da União, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/historico>, 20-02-2021.
- CONACI (2020), Conaci e Banco Mundial divulgam Diagnóstico Nacional de Controle Interno, Belo Horizonte, Conselho Nacional de Controle Interno, <http://www.conaci.org.br/noticias/conaci-e-banco-mundial-divulgam-diagnostico-nacional-de-controle-interno>, 22-02-2021.
- COSO (2007), "Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada", Jersey City, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>, 22-02-2021.
- De Bona, R.; Borba, J. A.; y Miranda, R. G. (2020), "Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses", en *Revista da CGU*, Vol. 12 N° 21, pp. 45-63, <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.170>.
- Dupuy, P.-M. (1991), "Soft Law and the International Law of the Environment", en *Michigan Journal of International Law*, Vol. 12 N° 2, <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol12/iss2/4>, 22-02-2021.
- Dye, T. R. (2013), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall. 14. ed.
- Ebrahim, A. (2019), *Measuring Social Change Performance and Accountability in a Complex World*, Stanford, Stanford University.
- Ferraz, C. y Finan, F. (2008), "Exposing Corrupt Politicians: the Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 123 N° 2, pp. 703-745, <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>.
- _____ (2009), "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments", en *American Economic Review*, Vol. 101 N° 4, pp. 1274-1311, <http://doi.org/10.1257/aer.101.4.1274>.
- Ferraz, C.; Finan, F.; y Moreira, D. B. (2012), "Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil", en *Journal of Public Economics*, Vol. 96 Nos. 9-10, pp. 712-726, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>.
- Filgueiras, F. (2012), "Interesses", en *Corrupção: ensaios e críticas*, L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães y H. M. M. Starling (orgs.), Belo Horizonte, Editora UFMG. 2. ed.

- Fontoura, J. y Soares, A. (2012), "Transparência Internacional", en *Corrupção: ensaios e críticas*, L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães y H. M. M. Starling (orgs.), Belo Horizonte, Editora UFMG. 2. ed.
- Galdino, M. (2021), "Artigo: monitoramento da OCDE sobre corrupção no Brasil é resultado de processo iniciado em 2019", en *Blog Transparência Brasil*, São Paulo, 15 de março, https://www.transparencia.org.br/blog/artigo-monitoramento-da-ocde-sobre-corrupcao-no-brasil-e-resultado-de-processo-iniciado-em-2019/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=marco&utm_term=, 22-02-2021.
- García Caveró, P. (2016), "Las políticas anticorrupción en la empresa", en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. 47, pp. 219-244, <https://doi.org/10.4067/S0718-68512016000200007>.
- Hauser, C. (2019), "Reflecting on the Role of Universities in the Fight against Corruption", en *RAUSP Management Journal*, Vol. 54 N° 1, pp. 4-13, <https://doi.org/10.1108/rausp-09-2018-0080>.
- Howlett, M. (2014), "Policy Design: What, Who, How and Why?", en *L'instrumentation de l'action publique*, C. Halpern, P. Lascoumes y P. Le Galès (eds.), Paris, Presses de Sciences Po.
- _____ (2017), "The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choices", paper presented at the ICPP III, Singapore, June 28-30, <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/593b81c26537f.pdf>.
- Howlett, M. y Mukherjee, I. (2017), "Policy Design: from Tools to Patches", en *Canadian Public Administration*, Vol. 60 N° 1, pp. 140-144, <https://doi.org/10.1111/capa.12209>.
- Huberts, L. W. J. C. (2018), "Integrity: What It Is and Why It Is Important", en *Public Integrity*, Vol. 20 N° 1, pp. 18-32, <https://doi.org/10.1080/1099922.2018.1477404>.
- Huberts, L. W. J. C. y Six, F. E. (2012), "Local Integrity Systems: toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment", en *Public Integrity*, Vol. 14 N° 2, pp. 151-172, <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922140203>.
- IFAC (2012), "Effective Governance, Risk Management, and Internal Control", New York, International Federation of Accountants (Policy Position Paper; N° 7), <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/effective-governance-risk-management-and-internal-control>, 22-02-2021.
- IIA (2020), "The IIA's New Three Lines Model: an Update of the Three Lines of Defense", Lake Mary, The Institute of Internal Auditors (Position Paper), <https://na.theiia.org/about-us/about-ia/Pages/Three-Lines-Model.aspx>, 22-02-2021.

- Jiménez, F.; Villoria, M.; y García-Quesada, M. (2012), "Badly Designed Institutions, Informal Rules and Perverse Incentives: Local Government Corruption in Spain", en *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, Vol. 10 N° 4, pp. 363-381, [https://doi.org/10.4335/10.4.363-381\(2012\)](https://doi.org/10.4335/10.4.363-381(2012)).
- Klitgaard, R. (2015), *Addressing Corruption Together*, Paris, OECD Publications.
- Knowlton, L. W. y Phillips, C. C. (2013), en *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results*, Thousand Oaks, Sage Publications. 2. ed.
- Linder, S. H. y Peters, B. G. (1990), "An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: the Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2 N° 1, pp. 59-83, <https://doi.org/10.1177/0951692890002001003>.
- Machado, M. R. y Paschoal, B. (2016), "Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção", en *Novos Estudos CEBRAP*, Vol. 35 N° 1, pp. 11-36, <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600010001>.
- McDevitt, A. (2014), *Local Integrity System Assessment Toolkit*, Berlin, Transparency International Publications, <https://www.transparency.org/en/publications/local-integrity-system-assessment-toolkit>, 22-02-2021.
- McNally, J. Stephen (2013), *The 2013 COSO Framework and SOX Compliance: One Approach to an Effective Transition*, Durham, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, https://www.coso.org/documents/COSO%20McNallyTransition%20Article-Final%20COSO%20Version%20Proof_5-31-13.pdf, 22-02-2021.
- Mungiu-Pippidi, A. y Dadašov, R. (2016), *Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity*, Berlin, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building; Hertie School of Governance (Working Paper; N° 48).
- Nadgrodkiewicz, A.; Nakagaki, M.; y Tomicic, M. (2012), *Improving Public Governance: Closing the Implementation Gap between Law and Practice*, Washington, Center for International Private Enterprise; Global Integrity, https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2012/10/GI-CIPE_Implementation-Gap_for-web.pdf, 28-06-2021.
- Neves, C. B. y Naves, F. M. R. (2018), "Prevenção à corrupção como desafio constitucional", en *Direito e administração pública nos 30 anos da Constituição*, S. O. P. Coelho, C. B. Neves y F. M. Motta (orgs.), Florianópolis, Tirant lo Blanch.
- OCDE (2010), "Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance", Paris, OCDE, <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>, 22-02-2021.

- _____ (2013), "Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges 2013-2015", Paris, ACN, SIGMA y OCDE.
- _____ (2017a), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017: aspectos claves*, París, OCDE, <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>, 22-02-2021.
- _____ (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, París, OCDE, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- _____ (2019), *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*, París, OCDE, <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>, 22-02-2021.
- Oliveira Júnior, T. M. y Jordão, C. S. (2014), "A avaliação do programa anticorrupção do governo federal brasileiro: desafios e possibilidades", documento presentado en el V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP-IUIOG, Madrid, España, 29 de septiembre al 1 de octubre.
- Oliveira Júnior, T. M. y Mendes, A. P. (2016), "The Fundamentals of Corruption Fighting within the Accountability Program of the Brazilian Federal Government", en *Revista do Serviço Público*, Vol. 67 N° 3, pp. 291-318, <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v67i3.641>.
- Patton, M. Q. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, California, Sage Publications. 3. ed.
- Rodrigues, K. F. (2020), "A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões", em *Revista de Administração Pública*, Vol. 54 N° 1, pp. 142-161, <https://doi.org/10.1590/0034-761220180369>.
- Rose-Ackerman, S. (2006), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Rothstein, B. (2014), "What Is the Opposite of Corruption?", en *Third World Quarterly*, Vol. 35 N° 5, pp. 737-752, <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.921424>.
- Sanen, C. y Donegá, G. (2019), "Relatório executivo 2018: integridade e empresas no Brasil", São Paulo, Transparência Internacional Brasil, <https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>, 22-02-2021.
- Schneider, A. (2012), "Banco Mundial", en *Corrupção: ensaios e críticas*, L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães y H. M. M. Starling (orgs.), Belo Horizonte, Editora UFMG. 2. ed.

- Sodré, A. C. A. y Alves, M. F. C. (2010), "Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil", en *Revista de Administração Contemporânea*, Vol. 14 N° 3, pp. 414-433, <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>.
- Sodré, F. R. y Ramos, F. (2018), "Corrupção e pobreza: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios", documento presentado en el 46° Encontro Nacional de Economia, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro, Brasil, 11 ao 14 de dezembro, https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_/i12-6f020d3db4b7abd937ffbd2b98f8e58.pdf, 22-02-2021.
- Stoyanov, A.; Gerganov, A.; Di Nicola, A.; y Costantino, F. (2015), *Monitoring Anti-corruption in Europe: Bridging Policy Evaluation and Corruption Measurement*, Sofia, Center for Study of Democracy (Report), <https://www.ceeol.com/search/book-detail?id=510711>, 22-02-2021.
- Taylor, M. M. (2019), "Alcançando a *accountability*: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção", en *Revista da CGU*, Vol. 11 N° 20, pp. 1311-1330, <https://doi.org/10.36428/REVISTACGU2595-668X112008>.
- TI (2013), *Business Principles for Countering Bribery: a Multi-Stakeholder Initiative Led by Transparency International*, Berlin, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/publications/business-principles-for-countering-bribery>, 22-02-2021. 3. ed.
- _____ (2020), "Anti-corruption Glossary: Corruption", Berlin, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, 19-03-2021.
- _____ (2021), "Corruptionary A-Z", Berlin, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/corruptionary>, 19-03-2021.
- Tourinho, M. (2018), "Brazil in the Global Anticorruption Regime", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 61 N° 1, pp. 1-18, <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800104>.
- Vannucci, A. (2017), "Challenges in the Study of Corruption: Approaches and Policy Implications", en *Revista Brasileira de Direito*, Vol. 13 N° 1, pp. 251-281, <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p251-281>.
- Vargas Bernal, D. F. y Duque Orozco, Y. V. (2014), "Una mirada a las prácticas de anticorrupción de las organizaciones adheridas al Pacto Global en Colombia", en *Revista CS*, N° 13, enero-junio, pp. 145-182, <https://doi.org/10.18046/recs.i13.1824>.

- Verhezen, P. (2010), "Giving Voice in a Culture of Silence: from a Culture of Compliance to a Culture of Integrity", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 96 N° 2, pp. 187-206, <https://doi.org/10.1007/s10551-010-0458-5>.
- Vilhena, C. P. (2017), "Combate à corrupção no Brasil: avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de agência anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra Corrupção", Salvador, Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração.
- Villoria, M. (dir.) y Beke, M. B. (coord.) (2012), *El marco de integridad institucional en España*, Valencia, Transparency International España.
- Weible, C. M.; Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C.; Nohrstedt, D.; Henry, A. D.; y deLeon, P. (2011), "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: an Introduction to the Special Issue", en *The Policy Studies Journal*, Vol. 39 N° 3, pp. 349-360.
- Wierzynska, A.; Steingrüber, S.; Oroxom, R.; y Bauhoff, S. (2020), "Recalibrating the Anti-corruption, Transparency, and Accountability Formula to Advance Public Health", en *Global Health Action*, Vol. 13 N° Sup1, <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1701327>.
- World Bank (2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, World Bank, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>.
- Xavier, C. P. G. X. (2015), "Programas de compliance anticorrupção no contexto da Lei 12.846/13: elementos e estudo de caso", São Paulo, Fundação Getulio Vargas. Escola de Direito de São Paulo. Dissertação como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.