

# Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil

**De Bona, Rodrigo S.**

Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil

Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 4, 2022

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351572930010>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

## Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil

Avaliação de Políticas de Integridade Pública e Anticorrupção: Os Desafios de uma Iniciativa Nacional para Governos Locais no Brasil

Evaluation of Public Integrity and Anti-corruption's Policies: The Challenges of a National Initiative for Locals Governments in Brazil

Rodrigo S. De Bona  
Universidad Internacional Menéndez Pelayo e Instituto  
Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Madrid,  
España), Brasil  
debona.floripa@gmail.com

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351572930010>

Recepción: 01 Diciembre 2021  
Aprobación: 12 Mayo 2022  
Publicación: 17 Noviembre 2022

### RESUMO:

**Objetivo:** Investigar como pode ser avaliada qualitativamente a eficácia de políticas de integridade e anticorrupção em governos locais, analisando um programa federal implementado experimentalmente, entre 2018 e 2020, em uma amostra de 12 entre 25 municípios brasileiros voluntários.

**Referencial teórico:** Análise e avaliação da política baseada em um modelo de gestão da integridade organizacional publicado pela OCDE.

**Metodologia:** Pesquisa avaliativa e exploratória com procedimentos de observação participante, análise de conteúdo e estatística descritiva.

**Resultados:** Foram evidenciados 26 tipologias de produtos, 15 classes de instrumentos, 17 processos e 16 estruturas (atores) centrais no Time. A eficácia do período foi de apenas 65%, mas a política está sujeita a *gaps* de implementação que podem impactar sua eficácia e, principalmente, sua efetividade. O Time carece de um modelo de mudança (*theory of change*) definido, com objetivos mensuráveis e indicadores de desempenho. Qualitativamente, quanto à coerência do modelo e equilíbrio das medidas, muitas dependem da interação com o contexto externo e são do tipo *rule-based*. Apesar de seus limites, a política é inovadora e pode desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento de capacidades institucionais nas prefeituras brasileiras, que apresentam alto índice de corrupção e sistemas de integridade muito frágeis.

**Originalidade:** Praticamente não existem estudos teórico-empíricos sobre políticas de integridade em governos locais no Brasil.

**Contribuições teóricas e práticas:** A política está em desenvolvimento e é possível ajustá-la, incluindo ênfase na criação de uma agenda local e inclusão de medidas tipo *value-based*. Como contribuição teórica, foram adicionados novos elementos ao referencial utilizado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção, integridade pública, políticas públicas, avaliação de políticas, governo local.

### RESUMEN:

**Objetivo:** Investigar como se puede evaluar cualitativamente la eficacia de políticas de integridad y anticorrupción en gobiernos locales, analizando un programa federal implementado experimentalmente, entre el 2018 y el 2020, en una muestra de 12 de entre 25 municipios brasileños voluntarios.

**Enquadramento teórico:** Análisis de la política y evaluación basada en un modelo de gestión de integridad organizacional publicado por la OCDE.

**Metodología:** Investigación evaluativa y exploratoria con procedimientos de observación participante, análisis de contenido y estadística descriptiva.

**Resultados:** Fueron evidenciados 26 tipologías de productos, 15 clases de instrumentos, 17 procesos y 16 estructuras (actores) centrales del programa. La eficacia cuantitativa del periodo fue de solamente un 65 %, pero la política es sujeta a *gaps* de implementación que pueden impactar su eficacia, y principalmente su eficiencia y efectividad. El Time carece de un modelo de cambio definido (*theory of change*), con objetivos mensurables e indicadores de desempeño. Cualitativamente, cuanto a la coherencia del modelo y balanceo de las medidas, muchas dependen de interacción con el contexto externo y son del tipo *rule-based*.

A pesar de sus límites, la política es innovadora y puede tener rol fundamental para el desarrollo de capacidades institucionales en gobiernos locales brasileños, que tienen elevada ocurrencia de corrupción y sistemas de integridad muy frágiles.

**Originalidad:** Casi no existen trabajos teórico-empíricos sobre políticas de integridad en gobiernos locales de Brasil.

**Contribuciones teóricas y prácticas:** La política está en desarrollo y se puede ajustarla, incluyendo énfasis a la creación de una agenda local e inclusión de medidas *value-based*. Como contribución teórica, fueron añadidos nuevos elementos al modelo utilizado.

**PALABRAS CLAVE:** Corrupción, integridad pública, políticas públicas, evaluación de políticas, gobierno local.

## ABSTRACT:

**Objective:** To investigate how the effectiveness of integrity and anti-corruption policies in local governments can be evaluated in a qualitative approach, analyzing a federal program experimentally, implemented between 2018 and 2020, in a sample of 12 of the 25 voluntary Brazilian municipalities.

**Theoretical framework:** Analysis and evaluation of the policy based on an organizational integrity management framework published by the OECD.

**Methodology:** Evaluative and exploratory research with procedures of participant observation, content analysis and descriptive statistics.

**Results:** 26 types of products, 15 category of instruments, 17 processes and 16 central structures (actors) were evidenced. The effectiveness of the period was only 65%, but the policy is subject to implementation gaps that may impact its effectiveness, and mainly its efficiency and impacts. Time lacks a defined change model (theory of change), with measurable objectives and performance indicators. In a qualitative approach, regarding the coherence of the model and balance of the measures, many of them depend on interaction with the external context and are rule-based type. Despite its limits, the policy is innovative and can play a fundamental role in the development of institutional capacities in Brazilian local governments, which have a high incidence of corruption and very fragile integrity systems.

**Originality:** There are almost no theoretical-empirical studies on integrity policies in Brazilian's local governments.

**Theoretical and practical contributions:** The policy is still under development and it's possible to adjust it, including emphasis on the creation of a local agenda, and inclusion of value-based measures. As a theoretical contribution, new elements were added to the framework adopted.

**KEYWORDS:** Corruption, public integrity, public policy, policy evaluation, local government.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los efectos de la corrupción en gobiernos locales brasileños han sido ampliamente evidenciados (Ferraz, Finan, & Moreira, 2012; Avis, Ferraz, & Finan, 2018), así como la fragilidad de los controles internos (Angeli, Silva, & Santos, 2020; De Bona, 2022a). A pesar de eso, la implementación de políticas de integridad y la gestión de riesgos de corrupción en gobiernos locales no son obligatorios por ley nacional. La busca por la integridad pública ha tenido relevancia en la agenda mundial desde los años 1980 (Oliveira & Mendes, 2016; Tourinho, 2018), y las políticas de integridad son el instrumento anticorrupción propuesto por entidades de la sociedad civil y organizaciones multilaterales como la OCDE (2010; 2017; 2019). Pero esas políticas también tienen costes, como toda política pública.

Este artículo tiene por objetivo evaluar el diseño y la eficacia de la implementación experimental de una política de integridad pública y anticorrupción (PIPAC) ofrecida por una agencia federal y aplicada por gobiernos locales de Brasil. Se trata de una investigación evaluativa y exploratoria de naturaleza cualitativa, que busca comprender que clases analíticas y categorías de productos se puede utilizar para evaluar la eficacia de una política de integridad pública bajo un abordaje cualitativo, a partir de un marco teórico organizacional (*organizational framework*). Eso es, no se realiza aquí una evaluación de conformidad de la política a las recomendaciones internacionales.

El Programa Time Brasil contiene medidas en tres ejes (transparencia, integridad y participación social), incluyendo modelos de documentos, medidas de gobierno abierto, de prevención, detección y sanción de la corrupción y, principalmente, entrenamiento de agentes públicos. La política fue creada por la Contraloría General de la Unión (CGU) y entre el 2018 y el 2020 implementada experimentalmente por 25 municipios

voluntarios, distribuidos en 10 estados, incluyendo el Distrito Federal. Desde el 2021 está disponible a todos los gobiernos locales brasileños. Tras una síntesis sobre la fase de formulación por el órgano federal, se hace una evaluación de la existencia de sus productos en la etapa experimental. Con eso, se podrá analizar el diseño de la PIPAC y evaluar sus fortalezas y debilidades, utilizando un modelo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La política investigada (Time Brasil, Time) fue desarrollada para auxiliar estados y municipios a fortalecer el combate a la corrupción local, con medidas en tres ejes: transparencia, integridad y participación social. En este programa, el órgano federal no tiene *enforcement* para imponer la política a los gobiernos locales, así que la propone “de forma cooperativa y voluntaria” (CGU, 2021a). Con base en datos de la política y de 12 de los 25 gobiernos locales voluntarios entre el 2019 y el 2020 – parte de su periodo de test –, la propuesta del artículo es contestar a la siguiente pregunta: ¿Que criterios se puede utilizar para evaluar la eficacia de la implementación del Time Brasil en gobiernos locales, y cuales son los *feedbacks* del experimento para el diseño y evaluación de su aplicación? La hipótesis preliminar es que la política ha tenido baja eficacia cuantitativa a corto plazo, por deficiencias cualitativas en su diseño y aplicación, lo que puede afectar sus resultados y limitar sus impactos de largo plazo.

La importancia del trabajo está en su contribución para el campo de estudios sobre integridad, en general, y específicamente sobre la política en implementación. Su originalidad está en la escasez de trabajos publicados sobre la implementación de políticas de integridad y anticorrupción en gobiernos municipales de Brasil, a pesar de la existencia de muchos estudios sobre la ocurrencia y las consecuencias de la corrupción en gobiernos locales.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONTEXTO EMPÍRICO

En el contexto público, integridad es la cualidad o conjunto de virtudes del agente que le permiten actuar de acuerdo con las reglas normativas y los valores morales esenciales en su ámbito, de forma consistente, y fomentando el interés público (Huberts, 2018).

### 2.1 Políticas de integridad pública y anticorrupción

Para reforzar la confianza y legitimidad de las instituciones, fortalecer la democracia, estimular la rendición de cuentas y combatir la corrupción, organizaciones de la sociedad civil (Abramo, 2005; McDevitt, 2014) y entidades multilaterales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial (Kaufman, 2005; World Bank, 2017) estimulan la implementación de políticas de integridad pública. La OCDE estimula sus miembros a crearen políticas y sistemas de integridad nacionales, regionales y locales, para fortalecer la democracia y la credibilidad de las instituciones (OCDE 2017a; 2017b; 2019).

Una política de integridad va más allá del control de la corrupción (Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2016), incluyendo el fomento de la rectitud ética y del interés público, el estímulo a la buena gobernanza y la eficiencia pública. Rothstein (2014) apunta que el concepto opuesto a la corrupción es la imparcialidad, uno de los principales atributos de una conducta íntegra. Para este trabajo, una política pública de integridad y anticorrupción puede ser conceptualizada como un conjunto de estrategias e instrumentos inter-relacionados que visa a minimizar los riesgos de desvíos éticos y de conducta, implementado en etapas articuladas de forma sistemática y multidimensional, que busca producir resultados positivos para reducir la corrupción, fomentar el desarrollo moral e incrementar la confianza pública.

En el sector público los modelos internacionales contienen hasta ocho ejes (OCDE, 2010; 2013; TI, 2013): (1) comprometimiento de la alta administración, incluyendo el soporte político, económico y el

‘ejemplo desde arriba’; (2) área responsable de la política, con capacidad y autonomía; (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; (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; (8) monitoreo y evaluación, con actividades continuas en diferentes ámbitos.

El más reciente Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, con un abordaje macro para los países, pone énfasis a trece principios de integridad: la “recomendación establece un nuevo estándar para ayudar a prevenir la corrupción, a través de una estrategia holística para la integridad pública que hace énfasis en la implementación.” Los principios “sirven como una hoja de ruta para hacer efectivo un cambio sostenible” (OCDE, 2020, p. 3). Son ellos: (1) Compromiso; (2) Responsabilidades; (3) Estrategia; (4) Norma; (5) Sociedad; (6) Liderazgo; (7) Mérito; (8) Desarrollo de capacidades; (9) Apertura; (10) Gestión de riesgos; (11) Aplicación y sanción; (12) Supervisión; (13) Participación (OCDE, 2020).

Este trabajo no analiza la conformidad del Time a los referenciales internacionales. Se hace una evaluación cualitativa sobre el diseño y la aplicación experimental de la política pública y los desafíos para la gestión de sus productos en organizaciones gubernamentales locales, desde dos perspectivas diferentes: de la organización que implementa la PIPAC (ayuntamiento), eso es, un abordaje micro y operacional; y desde un macro análisis de la política aplicada localmente por un órgano nacional. Para eso, serán utilizados algunos de los componentes del ‘marco de gestión de la integridad organizacional’ (*Organizational Integrity Management Framework* - OIMF) de la OCDE, un enfoque sistémico más allá del énfasis a los instrumentos, que combina medidas basadas en reglas (*rules-based*) y valores (*values-based*) y propone suficiente coordinación organizacional (Maesschalck & Bertok, 2009).

El *framework* destaca que es muy importante “considerar no solo los instrumentos legales sino también los procesos y agencias a cargo de su implementación.” Los “instrumentos más importantes son los códigos de conducta, el entrenamiento sobre ética, la prevención y gestión de conflictos de interés, la protección de los denunciantes y los comités éticos.” (Villoria, 2021, p. 420, traducción nuestra). El OIMF tiene tres pilares (instrumentos, procesos y estructuras), y dos capas (medidas centrales [*coremeasures*] y medidas complementarias [*complementary measures*]). El primer pilar es una combinación equilibrada de instrumentos para gestión de la integridad, desarrollados en los siguientes pasos: determinar y definir integridad; conducir (*guide*) a la integridad; monitorear la integridad; y imponer (*enforce*) la integridad. El segundo pilar es el desarrollo de los procesos a través de los cuales la gestión de la integridad es introducida, implementada y evaluada. El tercer son las estructuras, eso es, el anclaje estructural del marco de gestión de la integridad, con el énfasis al papel de los actores y de la coordinación general (Maesschalck & Bertok, 2009).

De entre las ventajas del énfasis a los actores y a la coordinación están la acumulación de experiencia, la continuidad de la política, el papel simbólico y la identidad propia de esos actores. Cada organización puede optar por una gran ‘oficina de integridad’, como una contraloría-general, o por ‘administradores de integridad’: administradores en unidades particulares que combinan su trabajo normal con una responsabilidad en el marco de gestión de integridad, segundo los autores. El OIMF tiene dos objetivos principales: prevenir la corrupción (reducir las violaciones de la integridad mediante el mapeo de los riesgos de integridad y la instalación de contramedidas), y promover la integridad (mediante la estimulación de la comprensión, el compromiso y la capacidad para la toma de decisiones éticas) (Maesschalck & Bertok, 2009). Las Figuras 1 y 2 presentan el Modelo de Administración de la Integridad (*Integrity Management Framework*), sus tres pilares y dos capas. Los textos en subrayado son los que existen en el modelo, pero no existen en el Time. Fueron añadidos nuevos elementos al *framework* (con doble subrayado en los cuadros), identificados en el modelo federal de agencia de integridad de Brasil, cuanto a imponer integridad, a los procesos y estructuras – lo que es una contribución teórica de este artículo.

Figura 1: Integrity Management Framework: pilar 1 (Instrumentos), con dos capas

Basado en	Medidas centrales		Medidas complementarias
	Reglas (Rule-based)	Valores (Value-based)	
<b>Determinar y definir integridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de riesgos.</li> <li>- Código de conducta.</li> <li>- Política de conflicto de interés.</li> <li>- Política de regalos y propinas.</li> <li>- <u>Reglas posteriores al empleo público.</u></li> <li>- <u>Medidas estructurales (como rotación de funciones)</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Análisis de dilemas éticos.</u></li> <li>- Consulta a lo personal y a las partes interesadas.</li> <li>- <u>Código de ética.</u></li> <li>- <u>Establecimiento de estándares no escritos.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Evaluar la equidad de los sistemas de recompensas y promociones.</u></li> <li>- Procedimientos adecuados para compras, gestión de contratos y pagos.</li> <li>- <u>Medidas en la gestión del personal (por ejemplo, la integridad como criterio de selección, evaluación y promoción profesional).</u></li> <li>- <u>Medidas en la gestión financiera (por ejemplo, "llave doble", control financiero).</u></li> <li>- Medidas en la gestión de la información (por ejemplo, protección de bases de datos automatizadas).</li> <li>- Medidas en la gestión de la calidad (por ejemplo, revisión de la herramienta de evaluación de la calidad).</li> </ul>
<b>Conducir a la integridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrenamiento basado en las reglas y normas de integridad.</li> <li>- Juramento, firmando una "declaración de integridad"</li> <li>- Asesoramiento, aconsejamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrenamiento basado en valores y principios de integridad.</li> <li>- Integrar la integridad en el discurso habitual (por ejemplo, anunciar la política de integridad a través de canales internos y externos de comunicación).</li> <li>- Comportamiento ejemplar por parte de la gerencia.</li> <li>- Capacitación y asesoramiento para la integridad.</li> </ul>	
<b>Monitorear la integridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de manejo de denuncias.</li> <li>- Inspecciones.</li> <li>- <u>Pruebas de integridad.</u></li> <li>- <u>Sistema de alertas tempranas.</u></li> <li>- Registro sistemático de quejas, denuncias e investigaciones.</li> <li>- <u>Medición por encuesta de violaciones a la integridad y de clima organizacional.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Medición por encuesta de los dilemas de integridad.</u></li> <li>- <u>Sondeo informal de dilemas y problemas éticos entre el personal.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Control interno, y auditoría interna.</li> <li>- <u>Control externo, y auditoría externa.</u></li> </ul>
<b>Imponer la integridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanciones formales.</li> <li>- Procedimientos de manejo de las violaciones a la integridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Sanciones informales, consecuencia del control social o de la supervisión diaria.</u></li> <li>- <u>Censura ética.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Implementación vinculante de recomendaciones de auditoría, ombudsman, transparencia y asuntos internos.</u></li> </ul>

Fuente: Traducido y adaptado de Maesschalck y Bertok (2009).

Figura 2: Integrity Management Framework: pilares 2 y 3, con dos capas

	Medidas centrales		Medidas complementarias
	Reglas (Rule-based)	Valores (Value-based)	
<b>Pilar 2: Procesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Proceso general de desarrollo continuo de la integridad.</u></li> <li>- <u>Procesos de desarrollo continuo de instrumentos individuales.</u></li> <li>- <u>Proyectos puntuales para introducir o cambiar instrumentos.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso de manejo de quejas y censura ética.</li> </ul>	Procesos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de personal.</li> <li>- Gestión de compras.</li> <li>- Gestión de contratos.</li> <li>- Gestión financiera.</li> <li>- <u>Gestión de la calidad, etc.</u></li> </ul>
<b>Pilar 3: Estructuras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actores de integridad: contraloría, ombudsman, asuntos internos, UGI.</li> <li>- Administración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Comités de ética.</u></li> </ul>	Actor responsable por: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de personal.</li> <li>- Gestión de adquisiciones.</li> <li>- Gestión de contratos.</li> <li>- Gestión financiera</li> <li>- Gestión de la información (y privacidad).</li> <li>- Gestión de la calidad, etc.</li> </ul>

Fuente: Traducido y adaptado de Maesschalck y Bertok (2009).

El *framework* lleva en cuenta, también, dos niveles de contexto de la organización. En el contexto interno (*innercontext*), donde se va a implementar una PIPAC, puede hacer más fácil o difícil la institucionalización de la política, a depender de la equidad organizacional percibida (*perceivedorganisational fairness*). Eso es, si las personas perciben que las cosas en la organización no son justas, habrá más resistencia a la implementación de medidas de integridad. A su vez, el contexto externo (*outer context*) es más amplio y complejo, con una multiplicidad de actores: no basta reglamentar conflictos solo dentro de la organización, hay que expandir las reglas para las relaciones de fuera. Para Maesschalck y Bertok (2009), los principales actores externos que, si involucrados, pueden contribuir con la política son: poder legislativo y judicial; partidos políticos; comisiones electorales; tribunal de cuentas; policía y fiscalía; proveedores públicos; defensor del pueblo; agencias anticorrupción; medios de comunicación; sociedad civil; sector privado; gobiernos; e instituciones internacionales.

## 2.2 Evaluación de una PIPAC: productos, resultados e impactos

Barreto y Vieira (2021) han investigado las características de programas de integridad de 12 gobiernos de Brasil: siete órganos federales, dos estados y tres municipios. Para desarrollar indicadores que permitiesen “describir comparativamente esos programas” (p. 444, traducción nuestra), utilizaron las directrices, criterios y recomendaciones internacionales sobre programas de integridad y anticorrupción. Para ellos, “programas efectivos de integridad pública aseguran la conformidad de los agentes y de las organizaciones públicas a los principios éticos, a los procedimientos administrativos y a las normas legales” (p. 443, traducción nuestra). Segundo esa lógica, la existencia de los instrumentos, procesos y estructuras de gestión de la integridad en una organización (Maesschalck & Bertok 2009) sería suficiente para garantizar la efectividad de una política de integridad.

Entre tanto, el concepto de efectividad de una política en el sector público no se puede confundir con el de eficacia, objeto de esta investigación. La efectividad corresponde al alcance de los efectos de la política, eso es, sus resultados e impactos de largo plazo: en el estudio de Barreto y Vieira (2021), la conformidad integral de los agentes a los principios éticos y normas legales, con la reducción de las conductas corruptas y el incremento de la ética, cuya evaluación requiere la medición de la conformidad y de la corrupción para evidenciar un cambio de nivel de *compliance*. A su vez, la eficacia representa la creación de los *outputs* esperados de corto

plazo. Los 36 indicadores sistematizados por los autores contribuyen para evaluar esa eficacia, cuanto a la observancia integral de las directrices internacionales, lo que puede ser objeto de investigaciones futuras.

No hay una mejor manera, tampoco un camino único e infalible para el éxito (Huberts, 2018; Taylor, 2019). Los mecanismos de integridad deben ser precedidos del análisis de cómo cada medida afecta los servicios y resultados de las demás políticas públicas. Si bien los instrumentos de una PIPAC pueden tener impacto positivo en la integridad de los miembros de la organización, también pueden crear nuevos problemas. La participación de los ciudadanos, por ejemplo, hace que la toma de decisiones sea más compleja y más propensa a dilemas que la toma de decisiones cerrada de las burocracias tradicionales. Incluso pueden crear nuevos riesgos por violaciones a la integridad (Maesschalck & Bertok 2009). Medidas anticorrupción también pueden ser obstáculo al funcionamiento del gobierno sin que necesariamente reduzcan la corrupción (Anechiarico & Goldstock, 2007). Porque ya son grandes los desafíos de se medir la corrupción sin datos objetivos (Abramo, 2005; Villoria, y Jiménez, 2012), eso es, con la mensuración de su percepción, pero sin indicadores basados en la experiencia directa de los individuos. Los resultados del análisis de percepción poco contribuyen para la mejora de las políticas anticorrupción (Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2016), pues que no proporcionan información detallada sobre el resultado de las acciones realizadas para combatir el fenómeno (Johnston, 2005).

La institucionalización de una PIPAC en el sector público también tiene retos debido a la complejidad del fenómeno de la corrupción y a las dificultades para se obtener evidencias sobre las relaciones entre causa (política anticorrupción) y efecto (reducción de la corrupción) (Johnsøn, Hechler, De Sousa, & Mathisen, 2011). Uno de los principales desafíos se refiere al concepto de “evaluabilidad”, eso es, “a la extensión con que una actividad o programa puede ser evaluado, de una manera confiable y medible” en cuanto a su *performance* (Johnsøn *et al.*, 2011, p. 17, traducción nuestra). Para evaluar una PIPAC, es necesario que hayan sido definidas metas y objetivos claros de largo plazo para la política en las etapas de diagnóstico del problema y planeamiento de soluciones, así como previstos indicadores medibles asociados a los objetivos, lo que implica desafíos teórico-empíricos (Johnsøn *et al.*, 2011).

Como toda política pública, la PIPAC se desarrolla en etapas (Dye, 2013) y produce efectos en momentos variados y bajo diferentes perspectivas. La dimensión económica de la ‘eficiencia’ es el análisis racional del coste-beneficio financiero cuanto a los recursos e insumos (*inputs*) utilizados, procesos (*process*) realizados y productos (*outputs*) generados. Otras dimensiones son la ‘eficacia’ de los *outputs*, en cuanto a las entregas directas, objetivas y mensurables para atacar el problema, además de la ‘efectividad’ de los resultados (*outcomes*) e impactos (*impacts*) deseados para solucionar el problema. Esta última es generalmente de evaluación muy compleja y de largo plazo, y depende del modelo lógico e de la teoría del cambio social (*theory of social change*) adoptados (Johnsøn *et al.*, 2011; Dye, 2013; Klitgaard, 2015). En esas dimensiones, una PIPAC es ‘eficaz’ si proporciona las entregas de los productos inmediatos y de corto plazo esperados, resultantes de las acciones y medidas adoptadas, como el dibujo de normas y reglamentos sobre ciertos temas, la cantidad de agentes entrenados en ética y la creación y divulgación de canales para denuncias; es ‘eficiente’ si el costo de implementación y mantenimiento es más pequeño que el retorno financiero, por ejemplo, en recuperación de recursos desviados o en desembolsos evitados con alertas preventivos (*red flags*); es ‘efectiva’ si reduce el número de transacciones corruptas, reduce el alcance de las ganancias en cada transacción, aumenta la probabilidad de sanción o la penalidad por comportamientos corruptos (Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2016).

En ese cuadro conceptual, es posible el monitoreo de la implementación experimental del Time (*implementation monitoring*), con análisis de sus porcentajes de eficacia en el lapso de tiempo ya pasado (Johnsøn *et al.*, 2011). El modelo de la OCDE (Maesschalck & Bertok, 2009) es aquí utilizado porque permite analizar el experimento y los posibles contextos de aplicación de las medidas, a partir de la premisa de que, si es externo, la producción de los *outputs* es mas compleja. Eso porque depende de actores que no están en el contexto organizacional, y, por lo tanto, no resulta necesariamente de los esfuerzos de la organización.

Además, el marco conceptual propone pasos procedimentales y criterios para medición y evaluación de una PIPAC. Los pasos son una serie de cuestiones que pueden ayudar a la construcción de los indicadores necesarios para evaluar la política: por que evaluar; que evaluar; quien evalúa; como se evalúa; como se garantiza impacto.

Los criterios cualitativos de eficacia utilizados aquí son: existencia, relevancia y coherencia (del instrumento, proceso o estructura), viabilidad (de su aplicación), y efectividad (de su funcionamiento). La viabilidad corresponde al análisis de la eficiencia ya apuntado, y la efectividad, a los resultados e impactos. Así, este trabajo utiliza los tres primeros criterios.

### 2.3 El Programa de Transparencia e Integridad para Estados y Municipios

El Time es una de esas políticas de cooperación inter federativa, y contiene medidas divididas en tres ejes (transparencia, integridad y participación social), incluyendo propuestas de modelos de documentos, medidas de gobierno abierto, medidas de prevención, detección y punición, y, principalmente, entrenamiento para los agentes públicos. Para eso, el ayuntamiento interesado en adherir hace una autoevaluación, seguida de la elección, por el alcalde y su *staff*, de los ejes y medidas a incluir en un plan de acción, para implementarlas hasta uno o dos años adelante. El Time fue creado en el 2019, alineado con los Principios de la Alianza para Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP) (CGU, 2021b) y con la Agenda 2030, 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, 2021a).

El diseño del Time empezó en 2018, con la iniciativa llamada provisionalmente de Programa Pacto por la Transparencia, Integridad y Participación Social (Pacto T.I.P.) y su aplicación experimental ocurrió entre marzo del 2018 y marzo del 2019 en once municipios de nueve estados, más el Distrito Federal (CGU, 2021c), conforme la Figura 3.

Figura 3: Ciudades adherentes al Pacto - piloto

Ciudad	Estado
Cidade Ocidental	GO
Conde	PB
Curitiba	PR
Distrito Federal	DF
Guarulhos	SP
Londrina	PR
Navegantes	SC
Niterói	RJ
Sooretama	ES
Surubim	PE
Teotônio Vilela	AL
Trindade	GO

Fuente: CGU (2021d).

En 2019, el Pacto fue reformulado: las medidas fueron revisadas por 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, 2021c) de 238 propuestas desarrolladas en el Pacto para 111 medidas en los tres ejes. Así, el programa fue renombrado como Time Brasil: el término T.I.M.E. representa la abreviación de Transparencia e Integridad para Estados y Municipios. Pero alcanzar más ciudades con un programa de larga escala seguía siendo uno de los principales retos del Time.

Por eso, entre 2019 y 2020, fue realizado otro piloto más amplio, pero en solamente un estado (Goiás), intentando alcanzar todos sus 246 municipios con apoyo de una red de órganos de *accountability* local.

Entre tanto, sin una legislación que obligue gobiernos locales a implantar programas de integridad o reducir riesgos de corrupción, tras dos cursos presenciales abiertos a todos, solamente doce ayuntamientos han formalizado su adhesión al Time, con planes de acción elaborados para implementar medidas de acuerdo con las prioridades definidas por cada alcalde (CGU, 2021d). Con eso, el experimento ha avanzado con un total de 15 gobiernos locales (Figura 4).

Figura 4: Gobiernos adherentes al Time Brasil - piloto (CGU, 2021d)

Estado	Ayuntamiento
GO	Goiânia
	Rio Verde
	Senador Canêdo
	Cidade Ocidental
	Bela Vista de Goiás
	Nerópolis
	Alexânia
	Acreúna
	Barro Alto
	Santa Terez. Goiás
	Rianópolis
	Campos Verdes
SC	Navegantes
SC	Blumenau
RO	GOBIERNO DEL ESTADO

Fuente: CGU (2021d).

En 2021 el Time fue ofrecido a todos los municipios, aunque no muy ampliamente, tras una nueva reformulación para reducir la cantidad de medidas, que, además de los ejes, fueron divididas en tres niveles de prioridad. La matriz inicial, de 2018, tenía 238 medidas en 38 componentes de los tres ejes, y la de 2021, tiene 93 medidas en 27 componentes divididos en tres ejes y tres niveles (CGU, 2021a). La Tabla 1 presenta esa distribución de las medidas, mientras que la lista con todas las medidas está disponible en el sitio de la CGU (2021a).

Tabla 1: 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
Partic. social	9	13	4	6	23
Transparencia	9	34	5	5	44
<b>Tot. Medidas</b>	<b>27</b>	<b>57</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>93</b>

### 3 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Para conducir un análisis exploratorio sobre como se puede evaluar la eficacia de la implementación del Programa Time Brasil, este artículo adoptó observación participante por un largo periodo (Patton, 2002) y procedimientos de análisis de contenido (Bardin, 2016) sobre documentos y datos recolectados de la CGU, con apoyo de estadística descriptiva. La observación, primera etapa del trabajo, ocurrió en el proceso de *design* de la política, del 2017 al 2019, pues el autor ha participado del comité ejecutivo que ha desarrollado el Pacto. A partir de los datos recolectados, fue posible describir el histórico del Time, analizar las reformulaciones hechas por la CGU y las aplicaciones experimentales.

La segunda etapa fue la elección de los posibles indicadores de eficacia (productos) y clasificación en categorías, criterios y dimensiones de análisis. Para eso, fue adoptado un marco conceptual organizacional

como base para aplicación de análisis de contenido sobre las medidas del Time. La Figura 5 resume las dimensiones, criterios y clases de evaluación cualitativa para los *outputs*, de acuerdo con la contextualización teórica ya presentada.

Figura 5: Dimensiones, criterios y otras clases analíticas de evaluación del Time

Dimensiones de análisis	Posibles criterios		Otras clases a analizar
<u>Eficacia: productos (<i>outputs</i>) entregados, generalmente de corto plazo.</u>	<u>Existencia</u> <u>Relevancia</u> <u>Coherencia</u>	<u>...del instrumento,</u> <u>proceso, estructura y</u> <u>productos.</u>	- <u>Pilares: Instrumentos, Procesos y Estructuras.</u> - <u>Tipos de Medida: Central (Core) o Complementaria.</u> - <u>Contextos: Interno/Externo</u>
Eficiencia: coste-beneficio financiero.	Viabilidad (de su aplicación).		
Efectividad: resultados ( <i>outcomes</i> ) e impactos ( <i>impacts</i> ), de largo plazo.	Efectividad (efectos de su funcionamiento).		Pasos o Cuestiones Iniciales: Por que evaluar; Que evaluar; Quien evalúa; <u>Como se evalúa</u> ; Como se garantiza impacto.

Fuente: Dimensiones: Mungiu-Pippidi y Dadašov (2016); criterios y otras clases: Maeschalck y Bertok (2009).

Los textos subrayados en el cuadro son las clases y criterios elegidos para análisis de la dimensión eficacia, aquí adoptada por tener ventajas metodológicas para evaluar el Time, entre ellas: permite realizar evaluaciones en intervalos de tiempo más cortos, como el aquí analizado; y permite recolectar evidencias sobre la cadena de resultados entre las acciones (causas) y sus resultados directos (efectos), aumentando la consistencia del trabajo. Así, por ser una política nueva, el artículo no lleva a cabo un análisis de los posibles indicadores de eficiencia (viabilidad) y efectividad (resultados e impactos).

En la tercera etapa de la investigación fue aplicado análisis de contenido sobre las 93 medidas propuestas por la CGU en la política. Con base en las clases y criterios elegidos, fueron aplicados los procedimientos propuestos por Bardin (2016), de análisis temático y categórico de los elementos textuales de las medidas, para identificar unidades de significado y conceptos de destaque, seguido de una revisión de del proceso de análisis. Con eso, fue posible clasificar y sistematizar los datos sobre la política en investigación, los posibles *outputs*, sus criterios cualitativos y categorías analíticas principales.

Por fin, en la cuarta y última etapa de la investigación, se hace una evaluación cualitativa del diseño del Time y de la eficacia de su implementación experimental, basado en el análisis de los planes de acción publicados por la CGU (2021a) de los doce municipios de Goiás que participaron del según experimento piloto (2019-2020), presentados en el Cuadro 4. Con eso, se puede identificar los instrumentos, procesos, estructuras y productos de la PIPAC al nivel organizacional, bien como la existencia, relevancia y coherencia del *integrity framework* adoptado, cuanto al balanceo de medidas centrales y complementarias, basadas en reglas y valores, incluyendo acciones en el contexto interno y externo.

La evaluación de la eficacia no es exenta de vices. Sus fuerzas son, al mismo tiempo, sus flaquezas. Los resultados deben ser analizados con parsimonia, ya que presentan datos limitados al corto plazo y describen solamente un aspecto parcial de la realidad, representado por los productos (*outputs*) de la política en implementación. No es posible alcanzar la totalidad de las complejas relaciones sociales locales, como el aumento del costo de transacción o el efecto de la política en la confianza local y en la cultura organizacional.

De entre posibles sesgos de investigación, el primero es sobre la observación participante, que puede fortalecer o fragilizar un trabajo cualitativo. El involucramiento personal “permite experiencias de primera mano”, pero puede introducir “percepciones selectivas” a la investigación (Patton, 2002, p. 329, traducción nuestra). En segundo lugar, aunque se tenga un objetivo evaluativo, se pone énfasis a un abordaje cualitativo, pero como investigación exploratoria, el artículo no contiene un modelo de análisis definitivo. Por fin, el carácter descriptivo del estudio se justifica, ya que la política es reciente y todavía está en implementación.

## 4 RESULTADOS

Para evaluar cualitativamente el diseño y la implementación de una política de integridad pública y anticorrupción (PIPAC) en gobiernos locales de Brasil, fueron analizadas las medidas y la eficacia de la implementación experimental del Programa Time Brasil en 12 gobiernos municipales, entre el 2018 y el 2020.

Antes de la evaluación cualitativa, se puede ver que en términos cuantitativos el promedio de eficacia de la muestra, basado solamente en los planes de acción (CGU, 2021d), es de un 65 % en el período, de acuerdo con lo presentado en la Tabla 2, por ayuntamiento. Cuatro ciudades alcanzaron un 100 % de eficacia, mientras que dos quedaron entre un 80 % y un 90 %, tres entre un 55 % y un 65 %, dos entre un 20 % y un 30%, y uno con 0% de resultado.

Tabla 2: Eficacia de los planes de 12 ayuntamientos de Goiás

Ciudad	Medidas / Eje			Situación 16/09/2020 (%)			
	T	I	P	T	I	P	Media
Acreúna	5	1	3	100%	0%	66%	<b>55%</b>
Alexânia	3	8	3	100%	63%	33%	<b>65%</b>
Barro Alto	3	1	3	100%	100%	66%	<b>89%</b>
Bela Vista de Goiás	1	2	-	100%	100%	-	<b>100%</b>
Campos Verdes	-	-	2	-	-	50%	<b>50%</b>
Cidade Ocidental*		7	4	-	25%	25%	<b>25%*</b>
Goiânia	3	1	1	100%	100%	100%	<b>100%</b>
Nerópolis	2	1	1	50%	100%	100%	<b>83%</b>
Rianópolis	3	-	-	100%	-	-	<b>100%</b>
Rio Verde	1	1	1	100%	100%	100%	<b>100%</b>
Santa T. de Goiás	6	5	5	85%	0%	0%	<b>28%</b>
Senador Canêdo	22	25	14	0%	0%	0%	<b>0%</b>
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>52</b>	<b>37</b>	<b>84%</b>	<b>59%</b>	<b>54%</b>	<b>65%</b>
				<b>Media por Eje</b>			<b>Media</b>

\* Plan de Acción cambiado en 28122020 para 8 Medidas

El análisis del diseño de la política y de esa eficacia limitada a una dimensión cualitativa permite apuntar algunos posibles límites del Time. El primero punto es que los percentiles de eficacia son calculados por la CGU con base en las medidas elegidas por cada alcalde, no en relación a las 93 medidas posibles, existentes, obligatorias o necesarias en cada ayuntamiento, de acuerdo con un diagnóstico completo. Además de eso, la evaluación cuantitativa de la eficacia ocurre solamente de modo binario, eso es, con análisis del cumplimiento (*compliance*) de cada medida a partir de variables *dummies* (tipo si/no), con base en las medidas aplicadas. Por ejemplo, las medidas sobre regulación del acceso a la información pueden tener bajos niveles de calidad, regulando algunos temas pero manteniendo las restricciones a los ciudadanos.

Así, podría hablarse de la eficacia de aplicación de las medidas, como un *check list*, pero jamás de la política, en sentido amplio. Además, debido a su proceso de síntesis durante el diseño de la política, la generalidad de las medidas dificulta la medición de un estándar de calidad de su implementación, más allá de un análisis binario que simplifica lo complejo. Eso es, no se puede llamar eficaz la reglamentación de un cierto riesgo de integridad, solamente por que el reglamento fue creado, hay que analizar la eficacia en cuanto a la calidad de su contenido, si es completa y coherente para mitigar el riesgo identificado.

Para la evaluación cualitativa, los posibles indicadores de eficacia (*outputs*) fueron identificados por medio de análisis de contenido y clasificados de acuerdo con su asociación a los instrumentos, procesos y estructuras identificados en las medidas propuestas, según el marco conceptual. Las Figuras 1 y 2 presentados en la

fundamentación teórica contienen varias medidas del *framework* que no están previstas en el Programa (textos subrayados). Los datos completos, con medidas, indicadores, productos y clases del análisis son presentados en documentos complementarios.

Basado en el marco teórico organizacional, fueron identificados inicialmente 118 componentes cualitativos en las medidas, incluyendo instrumentos, procesos y estructuras, distribuidos entre medidas centrales (*core measures*) basadas en normas (*rule-based*) y en valores (*value-based*), y medidas complementarias (Tabla 3).

Tabla 3: Instrumentos, procesos y estructuras del Time

	<i>Core Measures</i>		<b>Medidas Complementarias</b>	<b>Total</b>
	<i>Rule-based</i>	<i>Value-based</i>		
Instrumentos	35	24	24	<b>83</b>
Procesos	7	5	6	<b>18</b>
Estructuras	11	1	5	<b>17</b>
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>118</b>

La cantidad más elevada de componentes (118) ocurre porque varias de las 93 medidas incluyen uno o más clases de ellos. La figura 6 presenta las interconexiones entre: 26 tipologías de productos (*outputs*) indicadores de eficacia del Time; 15 clases principales de instrumentos; 17 procesos más importantes; y 16 estructuras o actores centrales clasificados.

Figura 6: Asociación de instrumentos, procesos, estructuras y productos del Time.

Estructuras principales	Procesos principales asociados	Clases de Instrumentos	Tipologías principales de <i>outputs</i> asociadas	
Contraloría General (incluyendo 8 macrofunciones de control: 1. Control Interno, 2. Auditoría, 3. Asuntos Internos, 4. Ombudsman, 5. Transparencia, 6. Acceso a la información, 7. Integridad, y 8. Gestión de Riesgos.	Actualización y Evaluación de la Transparencia Activa	Portal de Transparencia y Portal General	Enlace del portal de transparencia o general con los datos completos y actualizados. Enlace del portal de transparencia o general con los datos en formato abierto. Informes periódicos generados y publicados.	
	Ombudsman y Tratamiento de Denuncias	Carta de Servicios	Enlace del portal de transparencia o general para acceso al Fala BR, e-Ouv, e-SIC, e instrucciones de uso. Enlace del Ombudsman o equivalente, donde se informa sobre la garantía del anonimato, con orientación sobre cómo hacerlo, y sobre los riesgos futuros.	
	Transparencia Pasiva, SIC y Sigilo	e-SIC		e-SIC disponible y funcionando a partir del portal en la Internet, con indicación de los datos del SIC 'físico'. Enlace del e-SIC con la herramienta y orientación sobre cómo recurrir, en el portal y en las respuestas.
		Capacitaciones		Capacitaciones y proyectos en general, direccionadas al público objetivo y sobre la temática.
		Material Educativo		Atas, informes, enlace para datos, documentos, noticias, etc., sobre el tema.
	Procesos civiles y disciplinarios contra empresas y personas		Enlaces, noticias, imágenes, etc. con la acción realizada. Sanciones civiles y disciplinarias. Informes de auditoría ciudadana, documentación de los eventos realizados y de su divulgación. Divulgación a la población de informes, normas, acciones y resultados del control interno, realizada en los últimos 12 meses.	
	Control Interno y Auditoría	Informes de Auditoría		Informes y evaluaciones del Plan de Datos Abiertos para el periodo, aprobados y publicados.
	Datos Abiertos y Gestión de Datos	Plan de Gobierno Abierto		Plan de Datos Abiertos aprobado para el periodo.
	Gestión de Riesgos	Mapa de Riesgos		Documentación y acciones de implementación, monitoreo y actualización de los últimos 12 meses, con mapa de tratamiento de riesgos y evaluación de controles, informes de evaluación de las medidas de integridad, estudios, procesos y normas actualizadas.
	Comisión de Ética	Procesos Éticos	Código de Ética y Conducta	Código de Ética y Conducta formalmente aprobado por la Alta Adm., con comandos y restricciones sencillas y directas, disponible a los funcionarios. Norma aprobada que creó formalmente la Comisión de Ética.
Grupo de Trabajo (PIPAC)			Acto de creación del Grupo de Trabajo e informes producidos, enlace para noticias, eventos, imágenes, etc.	
Organos seleccionados		Plan de Integridad	Documentación con la elección de los órganos y entidades municipales que van a implementar inicialmente los Programas de Integridad.	
UGI de los Organos			Plan de integridad formalizado y aprobado por la alta administración.	
Áreas Finalistas	Procesos del área-Fin	Audiencias y Consultas Públicas	Transcripción realizada y publicada.	
Consejos	Funcionamiento de los Consejos			
Alta Administración	Supervisión y Monitoreo		Acto que creó el sector o nombró el responsable. Norma aprobada y publicada, que regula el tema.	
Gestor del Patrimonio (G. de Obras)	Gestión Administrativa (financiera, del conocimiento, de RH, patrimonio, obras, de las transferencias de recursos)	Normativos, manuales, documentos y actos	Manuales elaborados e aprobados.	
G. de Transferencias				
G. de Contratos				
Recursos Humanos	Selección y Evaluación de RH	Recursos		
Gabinete	Control de la Agenda de las Autoridades	Redes Sociales	Enlaces del portal de transparencia o general con acceso a las redes sociales, bien como interacción y respuestas del ente a los ciudadanos.	
Comunicación	Comunicación social	Plan de Comunicación	Planes de divulgación y documentos de ejecución de las acciones de diseminación estensiva (amplia) y periódica (plazos) de las iniciativas de integridad, su importancia y buenas practicas, en los últimos 12 meses.	
TIC		Sistemas (Patrimonial, Obras, e-Ouv, e-SIC, eAud, ePad, ePAR)	Sistemas informatizados disponibles y en utilización.	

Cuanto a la coherencia, se puede hacer dos niveles de análisis. Primer, las propuestas de la CGU son divididas en tres capas, que se refieren al *enforcement* de su aplicación: la primera contiene 57 medidas cuya implementación ya es obligatoria por ley en Brasil. La segunda tiene las 17 consideradas por el órgano como parcialmente obligatorias, y la tercera contiene 19 buenas prácticas, recomendadas internacionalmente, pero todavía no obligatorias en Brasil. Así, predomina la proposición de las medidas basadas en normas (*rule-based*), que suman 74, identificadas en las capas 1 y 2, mientras que las basadas en valores morales (*value-based*) están presentes en la capa 3, totalizando 19 medidas.

De otro lado, aunque los planes de acción de la muestra no tenían tres capas, las cuales fueron añadidas en el 2020, la clasificación de las medidas firmadas evidencia lo que se presenta en la Tabla 4: de las 138 medidas firmadas por los doce alcaldes, 133 son del tipo *rule-based*, siendo 87 de implementación obligatoria en el país por fuerza de ley, y otras 46 parcialmente vinculantes, mientras que solamente 5 son del tipo *value-based*.

Tabla 4: Coherencia de las medidas de la muestra de Goiás

Ciudad	Tipos de medidas			Total
	<i>Rule-based</i>		<i>Value-based</i>	
	Capa 1	Capa 2	Capa 3	
Acreúna	6	3	-	9
Alexânia	5	8	1	14
Barro Alto	6	1	-	7
Bela Vista de Goiás	2	1	-	3
Campos Verdes	2	-	-	2
Cidade Ocidental	5	5	1	11
Goiânia	3	2	-	5
Nerópolis	3	1	-	4
Rianópolis	3	-	-	3
Rio Verde	2	1	-	3
Santa T. de Goiás	13	3	-	16
Senador Canêdo	37	21	3	61
<b>Total general</b>	<b>87</b>	<b>46</b>	<b>5</b>	<b>138</b>

Cuanto a la relevancia de las medidas y de los instrumentos, procesos y estructuras, se ha identificado que 83 de ellas contienen acciones centrales (*core measures*) y 35 complementarias, eso es, algunas contienen elementos de los dos tipos. Sobre el contexto de acción, en 31 medidas el principal es interno, mientras que en 62, es externo. Por fin, cuanto a las futuras evaluaciones de eficiencia y efectividad, los hallazgos confirman lo evidenciado por De Bona (2022b), que no ha identificado indicadores en el Time, para evaluar los resultados e impactos de largo plazo, más allá del análisis binario de adherencia a las medidas. Se han evidenciado, también, los límites que pueden afectar la implementación del Time, principalmente en ciudades pequeñas: ausencia de medidas para reducir la *gran* corrupción y la corrupción política local; énfasis a las medidas *ruled-based* y *compliance-based*, y carencia de estrategias *value-based* y *ethic-based*, que estimulen cambios culturales.

Además de eso, en los doce ayuntamientos de la muestra, casi la totalidad de las medidas elegidas, firmadas e implementadas son las ya exigidas por ley en el país. Cuanto a su aplicación experimental en la muestra, para allá de la eficacia cuantitativa, los hallazgos conducen a algunas interpretaciones. En nivel macro, los 26 posibles tipos de productos (*outputs*) identificados en el Time no permiten evaluar el esfuerzo de creación de agenda e implementación, por parte de la CGU, en los gobiernos locales. Eso es, para la CGU la eficacia del Time es lo mismo que la eficacia en cada ayuntamiento.

En nivel micro, la autoevaluación (diagnostico) completa de los ayuntamientos no es publicada, no siendo posible evaluar la eficacia de las medidas implementadas por ciudad, en relación a su marco de integridad existente, en general. A su vez, para las futuras evaluaciones de eficiencia y efectividad de la PIPAC, no fueron

identificados indicadores planeados para evaluar los resultados e impactos de largo plazo, para allá del análisis binario de adherencia a las medidas, lo que confirma los hallazgos por De Bona (2022b).

## 5 CONCLUSIÓN

El trabajo investiga como se puede evaluar la eficacia de la implementación de una política de integridad pública y anticorrupción, específicamente el Programa Time Brasil, desarrollado por la CGU e implementado experimentalmente entre el 2018 y el 2020 por 25 gobiernos municipales de Brasil, de los cuales se ha analizado una muestra de doce. De acuerdo con datos analizados, el promedio de eficacia es de un 65 % en la aplicación experimental por la muestra. Ese resultado cuantitativo podría no representar un buen desempeño, en general, pero se debe llevar en cuenta que ha sido una aplicación experimental y que la política ha sufrido ajustes a lo largo del tiempo. Además de eso, hay gran dispersión entre los porcentajes de los doce gobiernos de la muestra: a pesar del buen desempeño de seis ayuntamientos que han logrado más de un 80 % de eficacia, los otros seis presentaron índices bajos (3) o muy bajos (otros 3). Pero la evaluación cuantitativa lleva en cuenta solamente datos de los compromisos firmados. Eso es, no es posible identificar si el ayuntamiento ya tiene las demás medidas del Time, o si no las quiere tener y por eso no las incluye en sus planes de acción.

Bajo un marco teórico organizacional, fueron analizadas las medidas del Time. Para evaluación cualitativa de la eficacia del Time, fueron evidenciadas 26 tipologías de productos, 15 clases de instrumentos, 17 procesos, y 16 estructuras o actores centrales en la política. Cualitativamente, predominan medidas tipo *ruled-based*: A pesar de dividirse en tres ejes, pocas son las medidas sobre integridad y ética pública. Pero el modelo *check-list* binomial no permite un análisis cuanto a la calidad y efectivo funcionamiento de los *outputs* generados para prevenir y combatir la corrupción local a partir del Time. Cuanto a la existencia, relevancia y coherencia del modelo de integridad, las evidencias apuntan que muchas de las acciones implementadas dependen de la interacción con el contexto externo a las organizaciones adherentes (ayuntamientos), principalmente el poder legislativo, lo que quita de las manos del órgano federal y del ayuntamiento el poder de influenciar en la eficacia y efectividad de la política.

Además de eso, el programa todavía carece de un modelo de cambio (*theory of change*), con objetivos mensurables e indicadores de *performance* que permitan el *processtracing* desde la implementación de las medidas hasta la reducción de la corrupción y al incremento de la integridad pública deseados. También es necesaria una reflexión sobre como la CGU y los ayuntamientos divulgan los productos y la eficacia de la política. Para la transparencia de sus resultados, la PIPAC requiere que todo el diagnóstico sea publicado, no solamente las medidas elegidas por el alcalde. De otro lado, como no existe cantidad mínima de medidas para una adhesión local, una en cada tres ciudades de la muestra ha firmado solamente dos o tres compromisos, y en tesis se pueden presentar a la sociedad como íntegras, ya que han aplicado un 100 % de los compromisos. La política puede ser utilizada, por lo tanto, como instrumento de autopromoción política, sin que sean implementados cambios en la integridad local.

Así, tanto en el corto como en el largo plazo, el Time Brasil puede tener muchos *gaps* de implementación, lo que puede impactar su eficacia, pero principalmente su eficiencia y efectividad, debido a limitaciones en su diseño, confirmando la hipótesis preliminar y los hallazgos de De Bona (2022b). Puede incluso no lograr éxito, no produciendo resultados positivos para reducir la corrupción, fomentar el desarrollo moral e incrementar la confianza pública. De acuerdo con el concepto de PIPAC utilizado en esta investigación, se debe discutir incluso si el Time es una política de integridad de facto, ya que predomina en la política propuesta por la CGU la proposición de medidas basadas en normas ya existentes (*rule-based*), aunque eso pueda contribuir con el cumplimiento de las leyes por los gobiernos locales. Como se ha dicho, una política de integridad va más allá del control de la corrupción, y debe incluir el fomento de la rectitud ética y del interés público, el estímulo a la buena gobernanza y a la eficiencia pública, no solamente a la conformidad legal.

A su vez, los instrumentos de entrenamiento y capacitación para los agentes públicos están entre los principales productos del Time, y tal vez sea una de las mayores expectativas de los ayuntamientos que participan, para que puedan mejorar la capacidad institucional de sus gobiernos locales. Eso podría ganar más destaque en la evaluación por la CGU, ya que puede incrementar los productos y resultados de corto plazo, como motivación para más adhesiones. La dificultad de creación de agenda local e implementación del Time se debe, en parte, a la ausencia de *enforcement* que obligue los gobiernos brasileños la gestión de riesgos e la aplicación de medidas de integridad. La implementación de esas políticas, así como medidas de gobierno abierto, de prevención, detección y sanción a la corrupción pueden ser incluidas como acciones obligatorias a los gobiernos locales, en normativos federales sobre las transferencias de recursos intergubernamentales de diversas áreas, como ocurre con la salud, educación y otras.

Futuros estudios pueden explorar aspectos no profundizados sobre el Time, como los factores que contribuyen para su éxito en gobiernos locales, en relación a la eficiencia, eficacia y efectividad, pero teniendo en cuenta una visión holística (Armstrong, 2005), más allá de la aplicación de las medidas propuestas o de su conformidad a las recomendaciones internacionales, incluyendo la complejidad del contexto institucional, político y normativo local. Como contribución teórica, este trabajo propone añadir nuevos elementos a los procesos, estructuras e instrumentos clasificados en el *integrity framework* utilizado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, C.W. (2005). Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, 73, 33-37. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>
- Anechiarico, F., Goldstock, R. (2007). Monitoring integrity and performance: an assessment of the Independent Private Sector Inspector General. *Public Integrity*, 9(2), 117-132. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922090201>
- Angeli, A. E., Silva, J. W. G., Santos, R. A. (2020). As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. *Revista da CGU*, 12(21), 23-44. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21>
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. UN Economic & Social Affairs.
- Avis, E., Ferraz, C., Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964. <http://doi.org/10.1086/699209>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Reto, L.A., y Pinheiro, A. (trad.). São Paulo: Ed.70.
- Barreto, R. T. S., Vieira, J. B. (2021). Os Programas de Integridade Pública no Brasil: Indicadores e Desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 442-463. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- CGU - Controladoria Geral da União. (2021a). Programa Time Brasil. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>
- CGU - Controladoria Geral da União. (2021b). Parceria para Governo Aberto – Como funciona. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-gov-erno-aberto.pdf>
- CGU - Controladoria Geral da União. (2021c). Programa Time Brasil: Histórico. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/historico>
- CGU - Controladoria Geral da União. (2021d). Programa Time Brasil: Planos de Ação. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/planos-de-acao/planos/2020/goias>
- De Bona, R.S. (2022a). Sistema de Integridad Local en Brasil: Análisis de Actores Internos en Pequeñas Ciudades de Santa Catarina. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-20. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82898>

- De Bona, R.S. (2022b). Características y Límites de una Iniciativa Nacional de Integridad y Anticorrupción para Gobiernos Locales de Brasil. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, 80.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14. ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ferraz, C., Finan, F., Moreira, D.B. (2012). Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 712-726. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>
- Huberts, L.W.J.C. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(1), 18-32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). Estimativas de população - 2020. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>
- Johnson, J., Hechler, H., De Sousa, L., Mathisen, H. (2011). How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators. *U4 Issue*, 8.
- Klitgaard, R. (2015). *Addressing corruption together*, OECD Publications.
- Maesschalck, J., Bertok, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. OECD Publishing.
- McDevitt, A. (2014). *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Transparency International.
- Mungiu-Pippidi, A., Dadašov, R. (2016). *Measuring control of corruption by a new Index of Public Integrity*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building.
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2010). *Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance*. Recuperado de <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2013). Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia: progress and challenges 2013-2015. *Network for Public Sector Integrity*. ACN, SIGMA y OECD.
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017 – aspectos claves*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2019). *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- Oliveira, T. M. Júnior, Mendes, A.P. (2016). The fundamentals of corruption fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público*, 67(3), 291-318. <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v67i3.641>
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3. ed.). California: SAGE.
- Rothstein, B. (2014). What is the opposite of corruption?. *Third World Quarterly*, 35(5), 737-752. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.921424>
- Taylor, M.M. (2019). Alcançando a *accountability*: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção. Leite, V.M. (trad.). Cunha Filho, M. (rev.). *Revista da CGU*, 11(20), 1311-1330. <https://doi.org/10.36428/REVISTACGU2595-668X112008>
- TI - Transparency International. (2013). *Business principles for countering bribery*. Transparency International.
- TI - Transparency International. (2020). *Anti-corruption glossary: corruption*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Tourinho, M. (2018). Brazil in the global anticorruption regime. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1), 1-18. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800104>

- Villoria, M. (2021). Good Governance and Corruption in Latin America. En Peters, B.G., Tercedor, C.A., y Ramos, C. (Ed.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Group Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201016>
- Villoria, M., Jiménez, F. (2012). ¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011). *Revista de Estudios Políticos*, 156, 13-47.