

¿CUÁNTO IMPORTAN LAS INSTITUCIONES PARA LA EFICACIA DE UNA POLÍTICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA? UN ESTUDIO COMPARATIVO DE CUATRO PEQUEÑAS CIUDADES DE BRASIL

Rodrigo De Bona 

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Balneário Camboriú/SC, Brasil
debona.floripa@gmail.com

Organismos internacionales han recomendado políticas de integridad para fortalecer el *accountability* de los gobiernos y la democracia. Este estudio de casos múltiples investiga cómo y en qué medida factores asociados a las instituciones influenciaron la eficacia de una política de integridad diseñada por un órgano federal e implementada por gobiernos subnacionales. Las instituciones son las reglas del juego en las sociedades y organizaciones. Los factores institucionales analizados incluyen las capacidades técnico-administrativas, los arreglos organizacionales, y la capacidad y funcionamiento del sistema interno de integridad. El objeto es el Programa Time Brasil, desarrollado por la Contraloría General de la Unión (CGU) para ofrecer apoyo a los estados y los municipios en el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y el gobierno abierto. Los casos son cuatro pequeños municipios voluntarios de cuatro estados, que implementaron el Programa experimentalmente entre los años 2018 y 2021. Por medio de análisis de contenido y *process tracing*, los resultados permitieron evidenciar la influencia de 8 clases de variables institucionales. Fue identificada una jerarquía con tres niveles de influencia de las clases, y mapeada la codependencia de los posibles condicionantes previos y para la continuidad de la eficacia a largo plazo: los factores clave, importantes y facilitadores.

Palabras clave: política de integridad; rendición de cuentas; contraloría pública; capacidad estatal; nuevo institucionalismo.

QUANTO IMPORTAM AS INSTITUIÇÕES PARA A EFICÁCIA DE UMA POLÍTICA DE INTEGRIDADE PÚBLICA EM GOVERNOS LOCAIS? UM ESTUDO COMPARATIVO DE QUATRO PEQUENAS CIDADES DO BRASIL

Organismos internacionais têm recomendado políticas de integridade para fortalecer a *accountability* dos governos e a democracia. Este estudo de casos múltiplos investiga como e em que medida fatores institucionais influenciaram a eficácia de uma política de integridade elaborada por um órgão federal e implementada por governos subnacionais. As instituições são as regras do jogo nas sociedades e nas organizações. Os fatores institucionais analisados incluem as capacidades técnico-administrativas, os arranjos organizacionais e a capacidade e funcionamento do sistema interno de integridade. O objeto é o Programa Time Brasil, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) para apoiar estados e municípios no fortalecimento da integridade, transparência e governo aberto. Os casos são quatro pequenos municípios voluntários de quatro estados que implementaram o Programa experimentalmente entre 2018 e 2021. Por meio de análise de conteúdo e *process tracing*, os resultados permitiram evidenciar a influência de 8 classes de variáveis institucionais. Foi identificada uma hierarquia com três níveis de influência das classes, e mapeada a codependência de possíveis condições prévias e para a continuidade da política a longo prazo: os fatores-chave, importantes e facilitadores.

Palavras-chave: política de integridade; accountability; controladoria pública; capacidade estatal; novo institucionalismo.

HOW IMPORTANT ARE INSTITUTIONS FOR THE EFFICACY OF A PUBLIC INTEGRITY POLICY IN LOCAL GOVERNMENTS? A COMPARATIVE STUDY OF FOUR SMALL BRAZILIAN CITIES

Abstract: International organizations have recommended integrity policies to strengthen government accountability and democracy. This multiple case study investigates how and to what extent institutional factors have influenced the efficacy of an integrity policy developed by a federal agency and implemented by subnational governments. Institutions are the rules of the game in societies and organizations. The institutional factors analyzed include technical-administrative capacities, organizational arrangements, and the capacity and functioning of the internal integrity system. The focus is the Time Brazil Program, developed by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU) to support states and municipalities in strengthening integrity, transparency, and open government. The cases are four small voluntary municipalities, in four states, that implemented the Program experimentally between 2018 and 2021. Through content analysis and process tracing, the results allow to confirm the influence of eight types of institutional variables. A hierarchy with three levels of influence of the classes of variables evaluated was identified, with a mapping of the codependency of potential preconditions, and long-term efficacy continuity factors: key, important, and enabling factors.

Keywords: integrity policy; accountability; public comptrollership; state capacity; new institutionalism.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo intenta contribuir para una cuestión reciente en Brasil, sobre cómo avanzar con la creación de políticas de integridad pública, incluyendo la prevención y el combate a la corrupción, principalmente en gobiernos locales. Políticas de integridad en el sector público son un camino propuesto por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para el fomento a la transparencia, participación social y gobierno abierto, elementos de un buen gobierno que fortalecen la rendición de cuentas y la democracia. Entre tanto, no se conoce cómo y cuánto importan las instituciones para la eficacia de esas políticas, especialmente en las pequeñas ciudades. Las instituciones son las reglas del juego en las sociedades, las restricciones formales e informales, creadas para regular la interacción social y organizacional (North, 1990).

El objeto de análisis es una política de fomento a la integridad desarrollada por la Contraloría General de la Unión (CGU) para apoyar la implementación voluntaria de planes de acción en gobiernos de municipios y estados. Denominada, a partir de 2022, *Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación Social para las acciones de Gobierno Abierto* (aquí llamado ‘Time’), la política cuenta con 93 medidas divididas en tres ejes (transparencia, integridad y participación social) y tres niveles de madurez. Los casos profundizados son cuatro gobiernos de pequeñas ciudades (hasta 100 mil habitantes) de cuatro estados, de una muestra de municipios que han aplicado este programa experimentalmente entre los años 2018 y 2021.

Son evaluados factores institucionales asociados a la eficacia, eso es, los *outputs* de la política a corto plazo, no sus resultados o impactos (*outcomes*), que en general son evaluables solamente a largo plazo. Así, la cuestión principal es: ¿Cómo y en qué medida ciertos factores institucionales, como capacidades estatales y arreglos organizacionales, influyen la eficacia de una política de integridad pública (aquí llamadas ‘PIP’) federal por gobiernos locales voluntarios de pequeñas ciudades brasileñas?

La investigación utiliza el abordaje teórico del nuevo institucionalismo (NI) (Peters, 2003; Hall y Taylor, 2003; Schmidt, 2005), según el cual, para que ocurran cambios institucionales y sociales, son fundamentales los arreglos y sistemas organizacionales, las reglas y capacidades. Asimismo, el cambio suele ocurrir de manera incremental y a largo plazo. Cabe destacar aquí que las organizaciones y las instituciones son dinámicas y que la eficacia de la PIP puede variar dependiendo del momento y del lugar de implementación.

La capacidad estatal es un concepto clave para el buen gobierno, se la puede comprender como “el stock de recursos y habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionales” que tiene un gobierno “para superar las restricciones impuestas por el ambiente gubernamental y social”, con el propósito de “lograr los objetivos políticos y de política pública, generar valor social y fornecer bienes públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998)” (Grin et al., 2021, p. 45, traducción

nuestra), incluyendo la capacidad de coordinación y ejecución para alcanzar los objetivos estatales (Gomide y Pires, 2014). Arreglo organizacional, de acuerdo con Gomide y Pires (2014), es el “conjunto de reglas, mecanismos y procesos que definen la forma particular como se coordinan actores e intereses en la implementación de una política pública específica”.

Este artículo se divide en seis secciones, incluyendo esta introducción. A continuación son presentadas las políticas de integridad pública en general y la política analizada, después son detalladas las clases de variables institucionales que pueden influenciar la implementación de la política. La cuarta sección sintetiza los procedimientos metodológicos, la quinta analiza los resultados a la luz de los marcos teóricos adoptados, y la última presenta las conclusiones y perspectivas.

2. POLÍTICAS DE INTEGRIDAD PÚBLICA

La corrupción está en la cumbre de la agenda mundial desde los años 1980 (Klitgaard, 2015). En los gobiernos locales de Brasil, genera impactos sobre las políticas sociales (Ferraz et al., 2012) y la composición del gasto público (Caldas et al., 2016).

Para reforzar el *accountability*, la buena gobernanza, y, a su vez, para combatir la corrupción, organizaciones como Transparencia Internacional (McDevitt, 2014), Banco Mundial (World Bank, 2017) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, estimulan la implementación de políticas de integridad pública que, según la OCDE, fortalecen la democracia y la credibilidad de las instituciones (OCDE 2017a; 2017b; 2019). Para Huberts (2018), en el contexto público y desde el punto de vista individual, integridad es la calidad del agente que actúa de acuerdo con reglas normativas y valores morales generalmente aceptados, en la búsqueda por el interés público.

La integridad se concretiza en el sector público como una política y como un sistema organizacional, siendo necesario diferenciar los conceptos. Desde una perspectiva organizacional, un sistema de integridad es el conjunto de componentes internos y externos involucrados en contribuir con la integridad de un gobierno, incluyendo “las políticas, prácticas, instituciones y guardianes de la integridad” (Six y Lawton, 2013, p. 641, traducción nuestra). Esto es, el sistema incluye las estructuras, como sectores, áreas, agencias y órganos públicos, los cuales tienen los recursos necesarios para ejecutar políticas públicas.

La eficacia de una política pública se refiere a los *outputs* producidos, es decir, las entregas directas, objetivas y mensurables realizadas. Así, una PIP es eficaz si entrega los productos esperados resultantes de las acciones y medidas adoptadas, como, por ejemplo, creación de canales de denuncias, entrenamientos y aprobación de normas (Mungiu-Pippidi y Dadašov, 2016). Sin embargo, no hay obligación para que gobiernos subnacionales implementen políticas de integridad, lo que puede dificultar el cumplimiento de las metas previstas en los acuerdos internacionales

anticorrupción. Los gobiernos municipales de Brasil tienen baja capacidad institucional (Gomide y Pires, 2014; Grin et al., 2021), altos riesgos de corrupción (Sodré y Alves, 2010), sistemas de integridad frágiles (De Bona, 2022a) y bajos niveles de transparencia (CGU, 2021a).

Para definir lo que es una política de integridad, se toma a préstamo el concepto de política pública y se lo direcciona para el objetivo de promover la integridad en el sector público, privado, y/o en la sociedad. Una PIP es, así, un conjunto de estrategias, instrumentos y programas implementado en etapas (Dye, 2013), compuesto de arreglos complejos con diferentes combinaciones de elementos: objetivos, finalidades, metas, medios, herramientas y configuraciones (Howlett, 2014). Los fines pueden ser más o menos amplios, dependiendo de las alternativas políticas elegidas, incluyendo entre ellas: prevenir riesgos de desvíos de conducta, combatir la corrupción, fomentar el desarrollo del sistema de *accountability* e incrementar la participación de la sociedad en el sector público, entre otros.

2.1 Integrity Management Framework

A partir de un modelo de gestión de la integridad (*integrity management framework*) aplicable a organizaciones gubernamentales, se puede evaluar una PIP bajo la perspectiva del diseño de políticas, aunque considerando solamente su eficacia a corto plazo. Los componentes del Marco de Gestión de la Integridad Organizacional (*Organizational Integrity Management Framework – OIMF*) publicado por la OCDE, tienen tres pilares (instrumentos, procesos y estructuras) en dos capas (medidas centrales [*core measures*] y medidas complementarias [*complementary measures*]).

El primer pilar es una combinación de instrumentos para gestión de la integridad, desarrollados en cuatro pasos: determinar y definir integridad; conducir (*guide*) a la integridad; monitorear la integridad; e imponer (*enforce*) la integridad. El segundo es el desarrollo de los procesos para introducir la gestión de la integridad, implementarla y evaluarla. El tercero son las estructuras, es decir, el anclaje estructural del marco, con énfasis en el papel de los actores y de la coordinación (Maesschalck y Bertok, 2009).

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). Más allá del énfasis a los instrumentos, el marco utilizado es un enfoque sistémico que combina medidas basadas en reglas (*rules-based*) y en valores (*values-based*), y busca garantizar una coordinación suficiente para la política (Maesschalck y Bertok, 2009)¹.

¹ El Cuadro A1 del Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>) presenta el Modelo de Administración de la Integridad, sus tres pilares y dos capas. El Cuadro A2 contiene los productos del Time asociados a las clases de instrumentos, procesos y estructuras del modelo, basado en el análisis y calificación de los productos del Programa Time Brasil conducido por De Bona (2022b).

2.2 El Programa Time Brasil

La Contraloría General de la Unión (CGU), creada entre 2001 y 2003, es el órgano central de control interno del poder ejecutivo federal de Brasil, responsable por prevenir y combatir la corrupción, coordinando los sistemas de control interno, auditoría, ombudsman (oidoría), asuntos internos (corregiduría), transparencia e integridad pública (CGU, 2022a).

Desde el año 2017, la CGU empezó a desarrollar un programa llamado Pacto por la Transparencia, Integridad y Participación Social, con el objetivo de promover la implementación de planes de acción en gobiernos subnacionales. Tras algunos experimentos, en el 2019 hubo ajustes (De Bona, 2021a), y el proyecto pasó a llamarse *Programa Time Brasil: Transparencia e Integridad para Estados y Municipios*. En marzo/2022 cambió nuevamente su nombre, para *Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación Social para las acciones de Gobierno Abierto*.

Esa política federal busca promover la integridad y el gobierno abierto en los entes subnacionales, pero, al contrario del ejecutivo federal, no hay competencia para que la CGU imponga la creación de PIP a las demás esferas del gobierno, las cuales implementan el Time por adhesión voluntaria. En su primer período experimental (2018-2019), el programa fue aplicado en once ciudades de nueve regiones. En 2021 fue ampliado para 108 municipios y 2 gobiernos de estados (CGU, 2021b; 2021c; 2022b; 2022c; 2022d). Hasta el final del 2022, 114 gobiernos habían adherido al Programa.

Cuatro de los once municipios de la primera aplicación son grandes (más de 500.000 habitantes). Los otros siete tienen menos de 125.000 personas, y fueron incluidas en la primera muestra, para recolección de datos exploratorios y documentos oficiales. No obstante, solamente en cuatro fue posible recolectar datos en los portales de transparencia, formalizar pedidos de acceso a las informaciones públicas y mantener contacto por medio digital con los responsables: Navegantes (SC), Cidade Ocidental (GO), Conde (PB) y Surubim (PE).

3. LA NUEVA TEORÍA INSTITUCIONAL

El estudio de los casos elegidos permite testear empíricamente si los factores propuestos en la hipótesis general hacen diferencia para la eficacia de la política. El supuesto adoptado es el de que “las instituciones cuentan” (Peters, 2003, p. 218), en alguna medida, para la implementación de la PIP, y que el eventual fracaso tiene como una de sus causas la debilidad institucional.

En general, las instituciones son las reglas del juego, las restricciones creadas para regular la interacción en los grupos sociales (North, 1990). Pero la literatura apunta al menos cinco corrientes del nuevo institucionalismo: la corriente de la elección racional, la histórica, la sociológica, la corriente normativa y la discursiva. Esas escuelas no son necesariamente incompatibles, ya que

el mismo fenómeno puede ser analizado bajo diferentes perspectivas. En este trabajo, se utiliza el enfoque sociológico (lógica de la adecuación) y el histórico (desarrollo del estado).

En la escuela de la elección racional, el Estado es retratado como “un actor racional en sí mismo, que persigue la ‘lógica del interés’”, y la institución es la “estructura de incentivos [reglas] dentro de la cual los actores racionales siguen sus preferencias”. El institucionalismo ‘discursivo’ – “el más nuevo” – añade ideas y discursos al concepto de institución, pues “considera el estado en términos de las ideas y discursos que los actores utilizan para explicar, deliberar y/o legitimar la acción política en un contexto institucional, de acuerdo con la ‘lógica de la comunicación’” (Schmidt, 2005, p. 99, traducción nuestra). La escuela normativa, enfoque seminal del nuevo institucionalismo (NI), pone énfasis en la manera como se comportan los miembros de la institución y en la variación de la interpretación de las normas, de acuerdo con la ‘lógica de lo adecuado’ (Peters, 2003). El NI histórico (NIH) se concentra “en los orígenes y el desarrollo del estado y sus partes constituyentes”, siendo la institución “los resultados (a menudo no intencionales) de elecciones intencionales y condiciones iniciales históricamente únicas en una ‘lógica de dependencia del camino.’” A su vez, el institucionalismo sociológico “ve al Estado como socialmente constituido y culturalmente enmarcado”, de manera que una institución incluye el conjunto “de reglas y normas culturalmente específicas” regidas por la ‘lógica de adecuación’, de acuerdo con la cual actúan los agentes políticos (p. 99, traducción nuestra).

Se pueden identificar las corrientes institucionalistas como premisas explícitas o subyacentes en investigaciones sobre corrupción, integridad pública y calidad democrática. Por ejemplo, para la escuela de la elección racional, los problemas de integridad son consecuencia de asimetrías informacionales entre agentes y principales (*stakeholders*), así que la solución sería eliminar las asimetrías (Silva, 2011). Bajo una visión sociológica, incumplimiento de reglas formales y cadenas de reglas informales, son algunas de las causas señaladas para la corrupción en gobiernos locales (Jiménez-Sánchez et al., 2012). Dias et al. (2013) evidenciaron la inadecuación administrativa y el bajo nivel de *compliance*, en Brasil, como factores asociados a las irregularidades en la gestión municipal de recursos de la sanidad pública.

De otro lado, desde la perspectiva del NIH, Putnam (2006) ha acompañado por veinte años el desempeño de instituciones regionales emergentes en Italia a partir de los años 1970, así como su relación con el desarrollo socioeconómico y la participación de la comunidad cívica. La participación, para el autor, es consecuencia de la solidaridad social de la población y de su mayor participación en las cuestiones públicas. El autor evidenció que el desempeño institucional y la calidad de la democracia están menos asociados a las condiciones socioeconómicas y más al comportamiento de la actividad cívica, que, a su vez, depende de cómo el sistema de participación ha sido construido a lo largo de la historia. El caso de Italia refuerza que no es necesariamente la condición socioeconómica que define el nivel de civismo del ciudadano, sino que las regiones con

más asociaciones, cooperativas y sindicatos que presentaron índices más elevados de participación, situación que favoreció a lo largo del siglo XX el desarrollo económico, tornando los gobiernos de esas regiones más eficaces. Es el llamado ‘círculo virtuoso’, desarrollado a partir de ciertos equilibrios sociales, que ocurren cuando hay niveles elevados de cooperación, reciprocidad, confianza, civismo y bienestar colectivos (Putnam, 2006).

Uno de los conceptos centrales de la teoría institucional es de ‘capacidad estatal’, pero definirlo es un gran desafío. De igual manera, investigar las capacidades de los gobiernos subnacionales de Brasil es muy complejo y hay diversas brechas en la literatura (Cortez y Lotta, 2022; Segatto et al., 2021; Grin et al., 2021). Dos dimensiones son las más analizadas: la político-relacional y, principalmente, la técnico-administrativa (Cortez y Lotta, 2022; Grin et al., 2021), adoptada en esta investigación. Otro concepto central es de ‘arreglo organizacional: para Gomide y Pires es el “conjunto de reglas, mecanismos y procesos que definen la forma particular como se coordinan actores e intereses en la implementación de una política pública específica”. Eso porque “son los arreglos que dotan al Estado de capacidad de ejecución de sus objetivos” y “que determinan la capacidad del Estado de implementar políticas públicas” (Gomide y Pires, 2014, p. 19-20, traducción nuestra).

North (1990) conecta directamente el desarrollo económico con la performance institucional. Esta, a su vez, es afectada por la capacidad estatal, mientras que, para Rose-Ackerman (2006), el desarrollo es afectado por los efectos de la corrupción. Así, esta investigación utiliza dos de las cuatro escuelas institucionalistas modernas. El nuevo institucionalismo histórico (NIH) pone énfasis al desarrollo institucional de las estructuras y procesos estatales a lo largo del tiempo, y evidencia la dependencia de trayectoria (*path dependence*) de consecuencias y resultados con el desarrollo histórico (Schmidt, 2005). A su vez, la escuela sociológica (NIS), de enfoque interpretativo y cognitivo, considera factores de cambio como el contexto y las ideas de los actores.

3.1 Los arreglos organizacionales

Este trabajo pretende analizar cómo las características del arreglo organizacional están asociadas a los resultados alcanzados para el éxito de la política. Pero no se puede hablar simplemente de un arreglo mejor o peor, ya que no existe un arreglo ideal o perfecto, así como tampoco de un parámetro de evaluación más o menos adecuado.

Para Fiani (2011), el concepto de arreglo organizacional equivale al de estructura de gobernanza propuesto por Oliver E. Williamson (1986), “eso es, el conjunto de reglas que fornecen el marco en el cual las transacciones se desarrollan”, y que especifican los agentes involucrados en una transacción, su objeto y que tipo de interacciones puede haber para viabilizar las transacciones (Fiani, 2011, p. 93, traducción nuestra).

Los enfoques institucionalistas “concentran la atención en la importancia de la estructura para explicar la conducta política. Sin embargo, difieren en la manera en que plantean esa influencia y el papel que otorgan a la agencia humana” (Peters, 2003, p. 211). En los estudios sobre corrupción e integridad pública, parece razonable que “el papel de las instituciones depende fuertemente de las acciones de los miembros” y “de sus percepciones de las reglas de sus instituciones” (p. 211). Esto es, hay una importante influencia mutua entre los individuos, que constriñen la institución, y las instituciones, que continuamente limitan y moldean al individuo en sus decisiones, por lo tanto, que también lo compelen.

El NI sociológico es un camino teórico para investigar los procesos por los cuales aquellos que desarrollan nuevas instituciones ‘toman a préstamo’ los padrones institucionales del mundo actual (Hall y Taylor, 2003). El institucionalismo sociológico “ve al Estado como socialmente constituido y culturalmente enmarcado”, así, para esa escuela, una institución incluye el conjunto “de reglas y normas culturalmente específicas” regidas por la ‘lógica de adecuación’, de acuerdo con la cual actúan los agentes políticos (Schmidt, 2005, p. 99, traducción nuestra).

Según DiMaggio y Powell (1983), los cambios en las organizaciones son isomorfos, o sea, tienen origen en procesos que tornan los arreglos más similares, sin que necesariamente generen más o mejores resultados. Los autores reportan tres tipos de cambios isomorfos: coercitivo, en el cual las estructuras y padrones son generados por presiones formales (legales) e informales; mimético, con la simple imitación de padrones de otras organizaciones; y normativo, en el que los padrones surgen de la técnica profesional y / o investigación académica. Esta difusión de modelos institucionales por isomorfismo representa lo que sucede con los padrones internacionales, como los mecanismos de transparencia y prevención de la corrupción propuestos por la OCDE, presentes en muchos instrumentos clasificados como hard-law (tratados y convenciones de cumplimiento obligatorio), o soft-law (recomendaciones, guías y declaraciones, más flexibles). Los tres mecanismos son tipos ideales (DiMaggio y Powell, 1983), y sirven para fines analíticos, pero no necesariamente empíricos, ya que en la realidad estos mecanismos pueden ocurrir simultáneamente o en partes (Ramalho, 2017).

3.1.1 El arreglo de la contraloría general en Brasil

Además de las actividades de auditoría gubernamental y control interno que han originado la CGU, el órgano ha actuado en políticas públicas con finalidades muy amplias y variadas, incluyendo, entre otras: gestión de la transparencia y ombudsman federal; combate a la corrupción y fraude; promoción de la integridad pública y privada; educación de niños para la ciudadanía; calificación de consejos sociales locales de políticas públicas; fortalecimiento de la gestión pública y ampliación de la transparencia para gobiernos locales y regionales.

Ese ‘modelo’ de contraloría general con macrofunciones anticorrupción integradas ha sido reproducido en los gobiernos subnacionales. Desde entonces, la perspectiva del nuevo institucionalismo y el fenómeno del isomorfismo han sido la base de diversas investigaciones sobre los cambios que generaron la creación de la CGU (Ramalho, 2017), y de órganos muy similares en gobiernos de estados, de capitales (De Bona, 2021b) y de municipios (Cruz et al., 2014; Lopes et al., 2020). En un análisis sobre 53 gobiernos de estados y capitales, De Bona (2021b) evidenció que la contraloría existe en un 85 % de estos, “y la mayoría tiene su arreglo institucional isomorfo al ‘modelo CGU’ de órgano central multifuncional de integridad y anticorrupción”, aunque “diferentes arreglos son utilizados” para agrupar las funciones de las contralorías.

En los ayuntamientos, Lopes et al. (2020) identificaron que “mecanismos isomórficos, coercitivos, miméticos y normativos fueron utilizados en el proceso de institucionalización de nuevas prácticas de control interno” en la capital y en otro municipio del estado de Minas Gerais, principalmente como consecuencia “de presiones y monitoreo de órganos externos de control, como los Tribunales de Cuentas (mecanismo coercitivo)” (p. 106). En la capital, la “relación con otros órganos de la administración pública” contribuye con “la legitimación de la contraloría” y con “la adopción de prácticas a través de un proceso de isomorfismo normativo”, que “facilita el intercambio de informaciones y la homogeneidad en el campo organizacional” (Lopes et al., 2020, p. 106, traducción nuestra).

En esta investigación, son utilizadas variables para analizar cómo las características de ese arreglo institucional están asociadas a los resultados del Time: La existencia de las funciones integradas en la reglamentación de la contraloría y de los sectores de ombudsman, asuntos internos y transparencia. Pero el análisis de las categorías de variables y su asociación con el éxito de la política no puede ser examinado aisladamente; al contrario, requiere la triangulación del arreglo identificado con los datos cualitativos y cuantitativos sobre las capacidades estatales y las prácticas de los sectores.

3.2 Capacidades estatales técnico-administrativas

Uno de los conceptos centrales de la teoría institucional en el contexto público es el de ‘capacidad estatal’, pero definirlo es un desafío. En este estudio, capacidad estatal corresponde a las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que el Estado logre implementar las políticas efectivamente, incluyendo la capacidad de coordinación y de ejecución para llevar a cabo los objetivos pretendidos (Gomide y Pires, 2014).

Dos dimensiones de análisis son más utilizadas para investigar capacidades de gobiernos locales brasileños: la dimensión político-relacional y la técnico-administrativa (Cortez y Lotta, 2022; Grin et al., 2021). La dimensión político-relacional incluye la participación social y la

asociación intergubernamental (Gomide y Pires, 2014) – lo que puede ser analizado bajo el abordaje del new public management – y enfatiza los múltiples actores y los procesos de interacción entre ellos (Cortez y Lotta, 2022). Esa dimensión contiene elementos de las escuelas sociológica y discursiva.

A su vez, la dimensión de la capacidad técnico-administrativa es la más utilizada y fue también aquí adoptada. Proviene de la idea de burocracia weberiana (Cortez y Lotta, 2022) y en Brasil incluye las dimensiones administrativas de planeamiento, finanzas, recursos humanos (RH) y tecnología de información y comunicación (TIC). Tiene conexión con la escuela sociológica, que supone que las organizaciones tienen que cumplir una misión, normativamente establecida, y para ello necesitan desarrollar ciertas funciones. A su vez, estas funciones necesitan recursos humanos, tecnológicos, etc.

Para operar el concepto de capacidad técnico-administrativa, han sido apartadas tres clases de variables que se refieren a la capacidad del gobierno local en general: los recursos humanos, los financieros y la eficacia de la acción gubernamental.

3.2.2 Capacidades del Sistema Interno de Integridad

En la literatura, problemas de diseño institucional, incumplimiento de reglas formales, cadenas de reglas informales (Jiménez-Sánchez et al., 2012), inadecuación administrativa, bajo nivel de *compliance* (Dias et al., 2013), y baja calidad de la burocracia (Batista et al., 2020), son algunas causas de la corrupción en gobiernos locales.

Drápalová y Di Mascio (2020) investigaron dos ciudades de España que llamaron “islas de integridad y buen gobierno”, porque están en una región donde ocurrió un aumento de escándalos locales, pero han logrado limitar la corrupción y construir gobiernos transparentes y eficientes. Para ellos, “la clave del éxito es la reorganización administrativa” con “nombramiento de administradores” que “institucionalizaron la gestión profesional”. Además, “los complejos marcos legislativos anticorrupción no funcionarán dentro de una administración sobrecargada a menos que se reforme la estructura administrativa”, y la inversión de los recursos debe dirigirse “primero a la creación de capacidad”, “en lugar de desviarse hacia la implementación” de las “herramientas internacionales anticorrupción” (2020, p. 67, traducción nuestra). En Jiménez-Sánchez et al. (2014), otros tres municipios españoles fueron analizados, y las variaciones en la cantidad de episodios de corrupción entre ellos no fueron explicadas por características institucionales de los sistemas de integridad local (LIS).

El ‘sistema de integridad’, en un sentido amplio, es el conjunto de componentes internos y externos implicados en contribuir con la integridad de un gobierno, “como las políticas, prácticas, instituciones y guardianes de la integridad” (Six y Lawton, 2013, p. 641, traducción nuestra). El

Local Integrity System (LIS) es un abordaje para gobiernos subnacionales adaptado del National Integrity System (NIS) propuesto por Pope (García-Quesada et al., 2013; McDevitt, 2014). El primer estudio sistemático de LIS fue de Huberts et al. (2008). De acuerdo con el LIS Assessment Toolkit, de Transparencia Internacional (McDevitt, 2014), el Informe de Evaluación del LIS incluye indicadores cualitativos y cuantitativos, con elementos del marco legal (*law framework*) y de la implementación práctica (*practice on the ground*), y propone una evaluación basada en dos componentes centrales: (1) los actores gubernamentales locales centrales; y (2) el conjunto de funciones de supervisión y control.

El LIS tiene nueve elementos (García-Quesada et al., 2013), y esta investigación pone énfasis en la capacidad de los elementos internos que actúan en el poder ejecutivo local, que pasan a llamarse aquí, *stricto sensu*, Sistema Interno de Integridad Local – o LIS-Interno. Los cuatro elementos incluyen cuatro clases de variables: recursos humanos disponibles (Cortez y Lotta, 2022); autonomía de los actores internos para ejecución del ciclo anticorrupción; existencia de estructuras y *enforcement* normativo de sus actividades; y su actuación práctica (De Bona, 2022a). Se incluyen también las estrategias de monitoreo y evaluación, y los instrumentos de coordinación interna e intergubernamental (Gomide et al., 2018).

A partir de estos conceptos, se puede hacer una síntesis del modelo analítico en cuanto a la evaluación de la capacidad técnico-administrativa del Sistema Interno de Integridad Local de cada caso. Los actores centrales del LIS-Interno y sus funciones clave de supervisión y control (mecanismos internos de *checks & balances*) son analizados en tres dimensiones, que corresponden a la junción de las dos dimensiones de los actores y las dos de las funciones, pues en los pequeños ayuntamientos, en general, hay solamente uno o dos personas responsables por todas ellas. Las tres dimensiones son: su capacidad de desarrollo, su propia gobernanza interna de la integridad, la transparencia y el control, y su efectividad, eso es, su funcionamiento en la práctica.

Para operar esas dimensiones, son evaluados cinco elementos, limitados al ámbito interno del poder ejecutivo: a) los actores [internos] del sistema; b) el contexto regulatorio [interno] del sistema; c) la posición y el rol de la principal agencia [interna] de integridad; d) los mecanismos internos de frenos y contrapesos; y e) la efectividad y eficiencia del sistema, incluyendo el funcionamiento del sistema en la práctica. Los cinco elementos son representados en cuatro clases de variables: autonomía de los actores internos para la ejecución del ciclo anticorrupción, existencia de estructuras y reglas de integridad y su *enforcement* normativo, recursos humanos del sistema, y prácticas del LIS, eso es, su funcionamiento efectivo.

4. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Este estudio de casos múltiples cualitativo (Patton, 2002) de propósito explicativo (Yin, 2014) realiza un análisis comparativo en profundidad sobre cómo ocurren ciertas relaciones entre políticas públicas, instituciones, actores, contextos y resultados. Para esto, utiliza el *process tracing*, un examen detallado con utilización cuidadosa de evidencias para identificación de las secuencias de eventos y mecanismos causales que vinculan esas relaciones (Bennett y Checkel, 2015).

Para evaluar la eficacia del Time Brasil, fueron recolectados datos y documentos en sitios de transparencia y por solicitud directa a los ayuntamientos elegidos, que lo implementaron del año 2018 hasta el 2021. Las ciudades de Surubim y Conde estuvieron presentes solamente en el primer ciclo, mientras que Navegantes y Cidade Ocidental formalizaron su adhesión al Programa y prórroga por los tres ciclos evaluados (2018-2019, 2019-2020 y 2021). La eficacia se refiere a la creación y/o implementación del *output* planeado, es decir, la existencia del producto de acuerdo con el tipo esperado – como la aprobación y publicación de una ley (instrumento), la creación de un sector (estructura) o reglamentación de un proceso (recibimiento de denuncias). Es, por lo tanto, una variable binomial (0= no existe; 1= existe).

La eficacia de cada período en los cuatro ayuntamientos fue evaluada a partir de proporción de productos concluidos en el período, de acuerdo con los compromisos firmados². El análisis fue triangulado (Patton, 2002) con otra evaluación llamada Escala Brasil Transparente (EBT), realizada por la CGU desde el año 2015 en ayuntamientos de todo el país (CGU, 2021a). Fue analizado el grado de transparencia de los casos entre 2018 y 2020, en comparación con el promedio general de los municipios de Brasil y del respectivo estado.

Para evaluar los factores de cambio, la investigación incluye análisis de contenido (Bardin, 2016) sobre datos cualitativos recolectados de 840 documentos y 21 entrevistas semiestructuradas, además del análisis de una base de datos con 50 variables de fuentes primarias y secundarias con respecto a los municipios evaluados (Tabla 1).

² La evaluación está detallada en las Tablas A1 hasta A5 del Apéndice, disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>.

Tabla 1 – Base de datos y clasificación de las variables

Base Teórica, Clase de Factor y Clase de Variable	Tipo de Fuente		
	Primaria	Secundaria	Total
NIH	6		6
Arreglos organizacionales	5		5
Arreglos isomorfos del LIS-Interno	5		5
Prácticas LIS-Interno	1		1
Prácticas del LIS-Interno	1		1
NIS	27	17	44
Capacidad estatal		17	17
Eficacia de la acción gubernamental		5	5
Recursos financieros		4	4
Recursos humanos		8	8
Capacidad LIS-Interno	16		16
Autonomía de los actores	6		6
Existencia de estructuras	1		1
Existencia de reglas	6		6
Recursos humanos	3		3
Prácticas LIS-Interno	11		11
Prácticas del LIS-Interno	11		11
Total	33	17	50

Fuente: Elaboración propia.

Los datos de fuentes secundarias fueron recolectados de bases gubernamentales³. En cuánto a la recolección de datos de las variables de fuentes primarias, fueron aplicadas dos encuestas electrónicas en cada ayuntamiento⁴, que produjeron datos cualitativos y cuantitativos sobre los factores asociados a la capacidad del LIS-Interno (16 variables), sus prácticas (12 variables) y arreglos organizacionales (5 variables).

Para elegir las variables y recolectar datos adecuados y suficientes para evidenciar los factores de éxito de la política, fueron adoptados los cuatro principios propuestos por Yin para los estudios de casos: creación de una base de datos de los casos, uso de evidencias de fuentes

³ En el Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>), el Cuadro A3 contiene la relación de los documentos analizados por organización, clasificaciones y fuentes de datos, el Cuadro A4 tiene el elenco detallado de los agentes entrevistados, el Cuadro A5 presenta el guión con las preguntas semiestructuradas aplicadas, y el Cuadro A6 delimita los conceptos de los códigos sistematizados. Los indicadores de los recursos y resultados gubernamentales están detallados en el Cuadro A7, y el Cuadro A8 contiene una síntesis y observaciones importantes sobre los datos, apartados por clase de variable entre las fuentes secundaria y primaria.

⁴ Cuadro A9 del Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>).

múltiples, cuidado adicional con datos de fuentes electrónicas, y registro de la cadena de evidencias más adecuada para cada variable. Para construir esa cadena entre los datos cualitativos de los documentos y entrevistas, y las 50 variables clasificadas, cada variable fue sometida a algunas preguntas, de acuerdo con el protocolo propuesto por Yin (2014).

Este proceso permitió evaluar la consistencia de cada variable y recolectar evidencias complementarias para trazar los procesos que enlazan cada una a la eficacia de la política, en cada caso. El seguimiento de procesos (*process tracing* – PT) permite construir la cadena que evidencia las condiciones contingentemente necesarias y/o suficientes para generar el cambio investigado (Bennett y Checkel, 2015), siendo más adecuado cuando hay causalidad asimétrica y complejidad causal (Aviles, 2018). Las preguntas sobre cada variable tuvieron en cuenta el mapeo de hipótesis de influencia, proposiciones teóricas, hipótesis opuestas y posibles explicaciones alternativas (¿cómo la variable afecta la política?), el mapeo de las cadenas de evidencias posibles, así como triangulaciones y cuidados metodológicos específicos (¿por qué afecta?); y los grados de influencia y criterios de evaluación utilizados (¿cuánto afecta?)⁵.

No fue posible analizar todos los aspectos institucionales planeados en los cuatro casos elegidos, puesto que no se ha podido recolectar algunos de los datos en dos casos, lo que representa una limitación del trabajo. Otras posibles limitaciones incluyen el sesgo de selección de los encuestados, y los problemas de comparabilidad entre los casos, debido a heterogeneidades no observadas. Para minimizarlos, en relación a las encuestas, se ha elegido a los agentes públicos oficialmente responsables por la implementación de la política de integridad en el órgano federal (CGU) y en cada uno de los cuatro casos, incluso los alcaldes de tres de ellos. La comparabilidad, a su vez, ha sido reforzada con un proceso de análisis por comparación y contraste entre los patrones y las diferencias de respuestas en los casos, así como triangulada con el análisis de los datos relativos a 50 variables, y complementada por un análisis del contexto socioeconómico, como se presenta en De Bona (2026).

5. RESULTADOS

Esta sección contiene el análisis y discusión de los resultados del *process tracing*, que evidencia la contribución del sistema interno de integridad, de las capacidades y de los arreglos de cada gobierno para promover la eficacia de la política de integridad⁶.

⁵ Las cadenas de evidencias y los criterios de evaluación son detallados en los Cuadros A10 y A11 del Apéndice, (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>) complementados por los documentos suplementarios A hasta E (disponibles en el mismo enlace). Los informes y el análisis de contenido de las entrevistas están en los documentos suplementarios del archivo H, y los archivos I, J y K presentan datos detallados sobre el Programa, los cuatro ayuntamientos y la aplicación del *survey*.

⁶ El análisis detallado puede ser accedido en los documentos suplementarios F y G, disponibles en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>.

5.1 Eficacia de la política

Tras estandarización y consolidación de las medidas de cada ayuntamiento firmadas en las diferentes ediciones del Programa, los resultados evidencian una eficacia de un 72 % en Navegantes, que logró concluir la implementación de 97 de las 134 medidas firmadas entre 2018 y 2021. Por otro lado, el municipio de Cidade Ocidental tuvo el peor resultado de los cuatro, con solamente un 20 % de eficacia, pues se evidenció la implementación de solo 2 de las 10 medidas firmadas. Conde tuvo un 27 % de eficacia entre 2018 y 2019, logrando éxito en 15 de las 55 medidas firmadas. Por último, la ciudad de Surubim obtuvo un resultado de un 47 %, es decir, de las 62 medidas, 29 fueron implementadas. Los datos apuntan a que la cantidad de medidas firmadas no tuvo asociación con el éxito en la creación de los productos esperados.

5.2 Factores explicativos en los ayuntamientos

De las nueve variables institucionales mapeadas y comparadas, en dos de ellas no fueron recolectadas evidencias adecuadas y suficientes de alguna influencia en la eficacia del programa implementado. Este fue el caso de la variable relativa a los recursos presupuestarios y financieros del ayuntamiento; en general no se presentó determinante. Asimismo, en relación a la calidad del vínculo de los recursos humanos del ayuntamiento, el trazado de los procesos no fue conclusivo, incluso al ser triangulados con datos de la base sobre perturbaciones, eventos críticos, restricciones y recursos a corto plazo, y con tramos de las entrevistas, documentos y noticias locales.

Así, siete clases de variables han influenciado significativamente el nivel de eficacia del Programa Time Brasil, de acuerdo con el cruce de las evidencias obtenidas en los tramos de las entrevistas y datos cualitativos sistematizados por medio del Atlas.ti®, con el análisis comparativo de los datos socioeconómicos y de eficacia gubernamental, de recursos presupuestarios y financieros, y con respecto a los arreglos, recursos humanos, autonomía, estructuras y prácticas del LIS-Interno, triangulados con datos del *survey* y de documentos y noticias, perturbaciones y eventos críticos locales.

El Cuadro 1 presenta un mapa analítico comparativo con las variables y la síntesis de los cuatro casos (*cross-case synthesis*)⁷.

⁷ Como complemento, en el Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>), el Cuadro A13 presenta el mapa detallado, el Cuadro A12 detalla ejemplos de citas de temas institucionales recogidas en las entrevistas, y la Tabla A6 detalla los datos de las 50 variables institucionales analizadas.

Cuadro 1 – Mapa analítico comparativo de influencia de los factores institucionales para la eficacia de la política

Factor y Clase de Variable	1°. Navegantes/SC 72% EFICACIA	2°. Surubim/PE 47% EFICACIA	3°. Conde/PB 27% a 22% EFICACIA	4°. Cidade Ocidental/GO 20% EFICACIA
<p>Factor (NIS): 1. Capacidad estatal del ayuntamiento (en general)</p> <p>Clase de variable: 1.3. Eficacia de la acción gubernamental</p>	<p>Cómo: Un buen histórico de desempeño de políticas (en general) contribuye con la eficacia, incluso en cambios de gobierno, si existe un actor central en el LIS-Interno capaz y responsable de la política.</p> <p>Cuánto: Buen histórico de eficacia del gobierno facilitan la eficacia, aun con cambios de gobierno, pero eso depende de la capacidad del actor central responsable de la política.</p> <p>Por qué: En un ayuntamiento con buen histórico de desempeño de políticas en general, se mantienen las reglas y el conocimiento sobre integridad, y se lo transmite en los cambios de gobierno por medio del actor central del LIS-Interno.</p>	<p>Cómo: Un peor histórico de desempeño de políticas dificulta la eficacia si cambia la coalición política del gobierno, o si no existe un actor central en el LIS-Interno.</p> <p>Cuánto: Histórico de eficacia del gobierno más bajo, eficacia de la política de integridad tiende a ser más baja a lo largo del tiempo, aunque sin cambios de gobierno.</p> <p>Por qué: En un ayuntamiento con histórico de desempeño más bajo en políticas, hay más dificultad con los cambios de integridad. Aun con reelecciones, el ayuntamiento mantiene menos las reglas y el conocimiento, lo que puede ser minimizado si hay un actor central del LIS-Interno responsable de la política y con capacidad.</p>		
<p>Factor (NIH): 2. Arreglo organizacional</p> <p>Clase de variable: 2.1. Arreglos isomorfos del LIS-Interno</p> <p>Factor (NIS): 3. Capacidad LIS-Interno (actor central)</p> <p>Clases de variables: 3.1. Autonomía 3.2. Recursos humanos (cantidad y calidad del vínculo) 3.3. Existencia de estructuras 3.4. Exist. de reglas</p> <p>Factor (NIS): 4. Prácticas del LIS-Interno</p>	<p>Cómo: Presencia de una contraloría ‘modelo’ (arreglo isomorfo), y con autonomía, equipo permanente, profesionales de carrera, funciones centrales integradas y capacidad técnica, como actor central del LIS-Interno, además de la existencia previa de estructuras y reglas de integridad vinculadas a la contraloría, y de un sistema de auditoría más maduro y entrenamientos regulares, son componentes que contribuyen con la eficacia de la política, compuesta principalmente por las medidas que ya son atribuciones de la contraloría.</p> <p>Cuánto: Mayor capacidad institucional, equipo permanente calificado, actuación profesionalizada y mayor autonomía resultan en eficacia más alta, incluso en los cambios de gobierno; la existencia de estructuras y reglas previas amplía la madurez institucional, generando mayor continuidad y estabilidad; y un mayor volumen de auditorías bien ejecutadas produce resultados concretos (recuperación de valores, prevención de pagos indebidos, identificación de riesgos).</p> <p>Por qué: Municipios con mejor histórico de políticas cuentan con servidores permanentes, procesos estructurados y preservación del conocimiento, lo que garantiza estabilidad aun con alternancia política; la CG con capacidad técnica, autonomía y equipo conduce la política con legitimidad ante gobierno, legislativo y demás sectores, reduciendo la vulnerabilidad a cambios de gobierno; las estructuras y reglas previas disminuyen resistencias y facilitan la aprobación e implementación; y auditorías calificadas y resultados concretos generan credibilidad y respeto, aumentando la capacidad de <i>enforcement</i> y la continuidad.</p>	<p>Cómo: Una contraloría con pocas funciones integradas, sin equipo o con vínculo temporal, con escasez de auditorías y entrenamientos regulares, baja calificación, y sin estructuras y reglas de integridad previas, suele limitarse a los temas muy básicos de integridad y enfrentar resistencias abiertas y ocultas.</p> <p>Cuánto: Baja capacidad institucional, autonomía restringida e inexistencia de cuadro profesional permanente llevan a una eficacia baja o mediana, con tendencia a la caída ante cambios de gobierno; estructuras frágiles y pocas reglas previas limitan la consolidación a medio y largo plazo; y la poca ejecución de auditorías calificadas produce pocos o ningún resultado, reduciendo credibilidad y eficacia.</p> <p>Por qué: Municipios con histórico débil de políticas presentan poco personal permanente, procesos desorganizados y pérdida de conocimiento institucional, ampliando las dificultades ante cambios políticos; la ausencia de un actor central fuerte —o su existencia sin capacidad y sin equipo— impide la continuidad y debilita la política, incluso con reelección; la ausencia de reglas previas aumenta conflicto, desconfianza y resistencia; y la falta de auditorías calificadas impide la generación de resultados y credibilidad, volviendo al LIS-Interno altamente vulnerable.</p>		

Fuente: Elaboración propia.

El *process tracing* evidenció una influencia de las clases de variables compatible con el nivel de eficacia de los casos, inclusive en las condiciones y codependencias con otras clases de variables. El análisis no es simétrico con los mismos criterios para cada caso, pues los casos son muy distintos entre ellos; las historias, las culturas, los enclaves sociales y grupos de poder son muy diferentes, y los avances en cuestiones de integridad también lo son.

A partir de los datos, se puede afirmar que el arreglo organizacional y el protagonismo de la contraloría general en Navegantes han contribuido mucho al éxito de la política. Sin embargo, su aplicación no ha representado un cambio radical en dirección a la integridad, sino un cambio incremental con relación al que ya ocurría desde el año 2010, cuando se tuvo la primera medida legal identificada en el ayuntamiento. Asimismo, la contraloría ha utilizado el Time como instrumento para promover actividades y calificación interna, para reforzar su legitimidad, institucionalizar una escuela del gobierno, y proponer nuevas medidas, avanzando en la madurez de las estructuras, instrumentos y procesos de integridad en el gobierno local. Esto significa que la capacidad de la contraloría fue determinante para el Time en el ayuntamiento, aunque el Time fue incremental para la política de integridad en general, usado legítimamente como un refuerzo, un acelerador, un sello de calidad para garantizar su continuidad.

A su vez, en comparación con los otros casos (Conde, Surubim y Cidade Ocidental), la inexistencia de una estructura con capacidad y autonomía en el actor central responsable de la política, la falta de equipo permanente, y, por lo tanto, de entrenamiento y resultados técnicos, han dificultado la continuidad de la política a medio plazo, especialmente en los cambios de gobierno, aunque se pueda haber logrado alguna eficacia de corto plazo.

5.3 Niveles de influencia

Esta investigación adopta el abordaje del nuevo institucionalismo para presentar los conceptos de arreglos organizacionales y de isomorfismo institucional, con clases de variables que consideran la existencia y similitud del modelo de contraloría general utilizado para coordinar el LIS-Interno en el poder ejecutivo local. Las clases se refieren a la existencia de reglamentación de las funciones de contraloría, ombudsman, asuntos internos y transparencia. El análisis de los arreglos permite comprender el desarrollo y los cambios institucionales, siendo aquí complementado por el análisis de las capacidades del LIS. El análisis de cada clase de factor y de variables permitió identificar los niveles de influencia y sintetizar proposiciones de asociación, de condiciones previas, y de condiciones posteriores, para la posible continuidad de la eficacia de la política.

El Cuadro 2 presenta las clases de factores y de variables evaluadas en que se ha evidenciado asociación con la política, apuntando si es directa (+ : más variable = más eficacia), inversa (- : menos variable = menos eficacia), o si puede variar a depender de otras variables (+/-). El cuadro

señala, para cada clase: [a] cuáles son necesarias para que la variable pueda producir el cambio; [b] cuáles condiciones (clases) previas deben existir para que la variable sea necesaria y sin la cual puede no haber diferencia; y [c] cuáles condiciones son necesarias para la continuidad de la eficacia, a medio o largo plazo, esto es, el mantenimiento de los productos después del cambio del gobierno (que puede tardar 8 años), como un portal de transparencia o una medida de integridad que no sea revocada.

Cuadro 2 – Factores de influencia y variables condicionantes

Clase de factor y clase de variable necesarias para la eficacia	Asociación Eficacia	Otras variables necesarias en conjunto [a]	Condición previa [b]	LP continuidad [c]
1. Capacidad estatal (NIS)				
1.1. Recursos humanos	+/-	CapacidLIS-Int	Decisión del alcalde + Actor central responsable por la política	CapacidLIS + Prácticas LIS-Interno
1.3. Eficacia de la acción gubernamental	+/-			
2. Arreglos organizacionales (NIH)		CapacidLIS-Int		
2.1. Arreglos isomorfos del LIS-Interno	+			
3. Capacidad LIS-Interno (NIS)		RH Permanente		
3.1. Autonomía del actor central	+			
3.2. Recursos humanos permanentes	+			
3.3. Existencia de estructuras	+			
3.4. Existencia de reglas	+			
4. Prácticas LIS-Interno (NIS)	+	CapacidLIS-Int		
4.1. Prácticas – auditorías y calificación				

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los abordajes del nuevo institucionalismo sociológico (NIS) o histórico (NIH), se evidenció que, para una eficacia elevada, primero ha sido necesario un alcalde que tome la decisión de implementar la política (por presión del contexto o promesa de agenda), y que asigne la PIP a un actor central. Esto ha sido suficiente para implementar la política y lograr avances a corto plazo (en un gobierno de 4 años), pero pueden ser pocos avances, temporales y sin garantía de continuidad.

La continuidad de la política y el mantenimiento de su nivel de eficacia, a su vez, han requerido que el actor central tenga capacidad (NIS) y principalmente, recursos humanos permanentes (NIS). Esto pudo ser facilitado con la busca del actor por legitimarse con un arreglo isomorfo (NIH) al modelo de contraloría general de Brasil. Finalmente, la capacidad permitió ejecutar eventos y promover el aprendizaje del actor central, lo que, reforzado a través de la colaboración, retroalimentó la legitimidad (NIH) y la capacidad (NIS) del actor, proporcionalmente, y se retroalimenta con la duración de esa interacción.

El análisis permitió evidenciar una jerarquía de influencia con tres niveles (Cuadro 3), con relación a las 8 clases de variables que hicieron la diferencia en los casos, por medio de un mapeo de la codependencia, los posibles condicionantes previos y para la continuidad de la eficacia de la política.

Cuadro 3 – Niveles de influencia sobre la política y clases de variables

Nivel del Factor	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel
Abordaje Teórico	Factores CLAVE	Factores IMPORTANTES	Factores FACILITADORES
NI	Alcalde toma la decisión* - Actor central LIS-Int.	- Responsable de la PIP	- Capacidad estatal general (RH) - Histórico de la eficacia gubernamental
NIS/NIH	- Capacidad del LIS-Interno (continuidad)	- Recursos humanos permanentes en el LIS-Interno	- Arreglo isomorfo de CG (NIH) - Prácticas LIS (auditoría)

Fuente: Elaboración propia.

El primer nivel fueron los ‘factores clave’, es decir, los necesarios para el buen nivel de eficacia a corto plazo. El segundo nivel de influencia fueron los ‘factores importantes’, es decir, los que no fueron necesarios a corto plazo, pero fueron ‘clave para la continuidad’ de la eficacia de la política a medio plazo. El tercer nivel de influencia son los ‘factores facilitadores’, es decir, no necesarios (sin ellos se puede lograr una buena eficacia), pero que pueden contribuir para una mejor eficacia a medio y largo plazo.

6. CONCLUSIÓN

Este estudio de casos múltiples contiene un análisis sobre los factores que influenciaron la eficacia del Programa Time Brasil entre los años 2018 y 2021 en cuatro pequeños ayuntamientos. Con evidencias de fuentes múltiples y triangulación, se logró una convergencia de las respuestas evidenciadas, lo que refuerza el *process tracing* de las influencias y la consistencia de la investigación.

La toma de decisión presentada en el Cuadro 3 no corresponde a una variable institucional, siendo asociada a los procesos políticos (*policy processes*), aquí no evaluados, y que se han presentado como fundamental para el cambio (De Bona, en prensa). Futuras investigaciones pueden profundizar el análisis bajo ese abordaje.

El artículo pudo confirmar algunas de las ventajas del énfasis dado a los actores y a la agencia de coordinación en el marco utilizado, como han sido propuestas por Maesschalck y Bertok (2009). Los puntos fundamentales para la eficacia de Navegantes, en el municipio más eficaz de los estudiados, y que faltaron en los demás casos, fueron: la acumulación de experiencia y conocimiento, la continuidad de la política, el papel simbólico y la identidad institucional de

la agencia central. Reforzando la sugerencia de Maesschalck y Bertok (2009), se evidenció que no existe una solución única, sino que cada organización debe optar por un tipo de 'oficina de integridad', como la contraloría general, o 'administradores de integridad' en unidades más pequeñas, que acumulen su trabajo normal junto con la gestión de la integridad. Sin embargo, esto debe ser precedido por una evaluación de los riesgos de la organización, y de las carencias de recursos humanos, en general, pero principalmente del Sistema Interno de Integridad, variable que se presentó indispensable para la continuidad de la política a medio plazo.

La explicación para los tres casos con eficacia más baja confirma los hallazgos de Drápalová y Di Mascio (2020): la implementación de medidas estandarizadas en cumplimiento con los marcos legislativos puede funcionar por cierto tiempo; pero su continuidad se ve amenazada en una administración sobrecargada y en constante cambio, y no funcionará mientras no se reforme la estructura administrativa, no se creen cargos profesionales y no se dirija la inversión primero a la creación de capacidad técnico-administrativa.

REFERENCIAS

- Aviles, E. A. Z. (2018). Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis. *Rev. Sociol. Política*, 26(67), 21-37. doi: <https://doi.org/10.1590/1678987318266702>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (Trad. L. A. Reto y A. Pinheiro). Edições 70.
- Batista, M., Rocha, V., y Santos, J. L. A. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, 54(5), 1382-1401. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190290>
- Bennett, A., y Checkel, J. T. (Ed.) (2015). *Process Tracing: From metaphor to analytic tool (strategies for social inquiry)*. Cambridge University Press.
- 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. *Rev. Adm. Pública*, 50(2), 237-264. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2021a). *Mapa Brasil Transparente: Escala Brasil Transparente (2a. ed.)*. https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2021b). *Programa Time Brasil*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2021c). *Time Brasil: Histórico*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/historico>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2022a). *Institucional*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2022b). *Programa Time Brasil – Objetivos e Benefícios*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/objetivos-e-beneficios>

CGU – Controladoria-Geral da União. (24 de março de 2022c). Portaria Normativa n.º 6. *Institui o “Programa Time Brasil”, no âmbito da CGU*. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-n-6-de-24-de-marco-de-2022-388636325>

CGU – Controladoria-Geral da União. (4 de abril de 2022d). *Time Brasil já conta com 108 membros*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2022/03/time-brasil-ja-conta-com-108-membros>

Cortez, A. C. S., y Lotta, G. S. (2022). Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: A política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-19. doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>

Cruz, M. C. M. T., Spinelli, M. V. C., Silva, T. A. B., y Carvalho, M. A. T. (2014). Controle interno em municípios brasileiros: Uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da CGU. *Revista de Gestão Pública*, 3(2), 297-328. doi: <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2244>

De Bona, R. S. (2021a). Características y límites de una iniciativa nacional de integridad y anticorrupción para gobiernos locales de Brasil. *Revista Clad Reforma y Democracia*, 80, 149-186. Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/05/080-05-B.pdf>

De Bona, R. S. (2021b). Políticas de integridad y anticorrupción en Brasil: El papel de la Contraloría-General en Estados y Capitales. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 24(3), 389-405. doi: http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a8

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. doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82898>

De Bona, R. S. (2022b). Evaluación de políticas de integridad pública y anticorrupción: Los desafíos de una iniciativa nacional para gobiernos locales en Brasil. *Revista APGS*, 14(4). doi: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13513>

De Bona, R. S. (2026). Coaliciones promotoras, sistemas de creencias y factores de cambio en políticas de integridad pública para gobiernos subnacionales de Brasil: Un estudio de casos comparativo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 45, en prensa.

Dias, L. N. S., Matias-Pereira, J., Farias, M. R. S., y Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela CGU. *Rev. Contab. Finanças*, 24(63), 206-218. doi: <https://doi.org/10.1590/S1519-70772013000300004>

Dimaggio, P., y Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. 48(2), 147-160. doi: <https://doi.org/10.2307/2095101>

Drápalová, E., y Di Mascio, F. (2020). Islands of good government: Explaining successful corruption control in two Spanish cities. *Politics & Governance*, 8(2), 128-139. doi: <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2730>

Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14a. ed.). Prentice Hall.

Ferraz, C., Finan, F., y Moreira, D. B. (2012). Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 712-726. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>

Fiani, R. (2011). *Cooperação e conflito: Instituições e desenvolvimento econômico*. Elsevier.

García-Quesada, M., Jiménez, F., y Villoria, M. (2013). Building local integrity systems in southern Europe: The case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 618-637. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852313501125>

- Gomide, A. A., Pereira, A. K., y Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. En R. Pires, G. Lotta, y V. E. Oliveira (Org.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil* (pp. 85-104). IPEA.
- Gomide, A. A., y Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. En A. A. Gomide y R. Pires (Ed.), *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 15-28). IPEA.
- Grin, E. J., Demarco, D. J., y Abrucio, F. L. (Org.). (2021). *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro*. UFRGS/CEGOV.
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, 58, 193-224 (*Political Studies*, diciembre de 1996). doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- Howlett, M. (2014). Policy design: What, who, how and why? En C. Halpern, P. Lascombes, y P. Le Galès (Ed.). *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 281-315). Presses de Sciences Po.
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(1), 18-32. doi: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L., Anechiarico, F., y Six, F. E. (Ed.). (2008). *Local Integrity Systems*. BJu Legal Publishers.
- Jiménez-Sánchez, F., García-Quesada, M., y Villoria, M. (2014). Integrity systems, values, and expectations: Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 67-82. doi: <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.836666>
- Jiménez-Sánchez, F., Villoria, M., y García-Quesada, M. (2012). Badly designed institutions, informal rules, and perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 10(4), 363-381. doi: [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*. OECD Publishing.
- Lopes, G. B., Valadares, J. L., Azevedo, R. R., y Brunozi Júnior, A. C. (2020). Evidências de isomorfismo e *decoupling* na gestão de controladorias municipais do estado de minas gerais. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 13(2), 89-111. doi: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2020130205>
- Maesschalck, J., y Bertok, J. (4-5 de mayo de 2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures, and conditions for implementation*. Global Forum on Public Governance, OECD. Recuperado de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
- McDevitt, A. (2014). *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Transparency International Publications.
- Mungiu-Pippidi, A., y Dadašov, R. (2016). *Measuring control of corruption by a new Index of Public Integrity*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. Recuperado de: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2016/04/WP-48-IPI.pdf>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017a). *Estudio sobre integridad en México: Aspectos claves*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017b). *Estudio sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De gobiernos reactivos a Estados proactivos*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3a. ed.). Sage.

Peters, B. G. (2003). *El 'Nuevo Institucionalismo' – Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa.

Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna* (5a. ed., Trad. L.A. Monjardim). FGV.

Ramalho, C. F. (2017). *Transparência e prevenção da corrupção – desenho institucional e atores: Um estudo comparado Brasil - Chile* [Disertación de Maestría, Universidade Federal da Bahia]. Recuperado de: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42027>

Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar Publishing.

Schmidt, V. (2005). Institutionalism. En C. Hay, M. List, y D. Marsh (Ed.), *The State: Theories and issues* (pp. 98-117). Palgrave Macmillan.

Segatto, C. I., Euclides, F. M., y Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84). doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>

Silva, M. S. (2011). Governança corporativa: Argumentos teóricos e recomendações de política associadas à abordagem de agência. En R. R. C. Pires y P. L. C. Cavalcante (Org.), *Boletim de Análise Político-Institucional – Governança Pública* (pp. 67-74). IPEA.

Six, F.E., y Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: A configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4) 639-658. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852313501124>

Sodré, A. C. A., y Alves, M. F. C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil. *Rev. Adm. Contemporânea*, 14(3), 414-433. doi: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>

Williamson, O. E. (1986). *Economic organization: Firms, markets, and policy control*. NY University Press.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5a. ed.). Sage.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Rodrigo De Bona

Coleta de dados: Rodrigo De Bona

Discussão dos resultados: Rodrigo De Bona

Revisão e aprovação: Rodrigo De Bona

AUTOR CORRESPONDENTE

Rodrigo De Bona - debona.floripa@gmail.com

FINANCIAMENTO

Não se aplica

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

O autor declara não haver interesses conflitantes.


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS


<https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>


PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF/Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF/Brasil)

HISTÓRICO

Submetido: 12/maio/2025 | Aceito: 13/fev/2026 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

Aos avaliadores, à equipe da RSP e aos professores Manuel Villoria e Marcus Vinicius de Azevedo Braga, que muito contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Rodrigo De Bona. O autor mantém os direitos autorais e concede à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.

