

Desarrollo institucional y control público: Análisis del sistema brasileño de rendición de cuentas

Fernando Filgueiras

Director de Investigación y Estudios de Posgrado en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Brasil. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil.



<http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.60608>

Accepted: 31/01/2018 Received: 17/12/2017

Resumen. Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de desarrollo institucional de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil. Los académicos han identificado un proceso de desarrollo incremental de las instituciones de rendición de cuentas horizontal en Brasil, estimulando un proceso importante en la democracia. Nuestro argumento es que el proceso de desarrollo incremental de las instituciones de rendición de cuentas no fue seguido por desarrollos sistémicos capaces de abarcar todas las instituciones de rendición de cuentas. La razón de esto es que, a pesar de los avances incrementales, no ha habido desarrollo en cuanto a la ecología procesal de las instituciones de rendición de cuentas, lo que dificulta las acciones coordinadas y cooperativas entre las instituciones. Analizamos el flujo de procedimientos del Programa de Sorteos Públicos del Controladoría General en Brasil, así como el desempeño de las instituciones del sistema de rendición de cuentas. También realizamos entrevistas con los líderes de las instituciones de rendición de cuentas para abordar el tema de la cooperación y la coordinación estratégica del sistema de instituciones.

Palabras clave: instituciones de rendición de cuentas; control de la corrupción; cambio institucional; ecología procesal; proceso de rendición de cuentas.

Sumario. 1. Introducción. 2. Teorías del cambio institucional: incrementalismo y desarrollo. 3. El desarrollo de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil. 4. Metodología y enfoque de la investigación. 5. El flujo procedural de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil. 6. Resultados: Interacciones entre instituciones en el sistema brasileño de rendición de cuentas. 6.1. La estructura de las instituciones de rendición de cuentas. 6.2. Cooperación institucional, coordinación y definición de prioridades estratégicas. 7. Observaciones finales. Referencias.

Cómo citar: Filgueiras F., «Institutional development and public control: Analyzing the Brazilian accountability system», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 5-1, 1-26.

1. Introducción

El proceso de democratización en Brasil ha consolidado, por un lado, un régimen político que garantiza condiciones de gobernabilidad y, por otro, un proceso de cambios institucionales en el sistema político y en la administración pública. Estos cambios institucionales han abierto un nuevo camino para el desarrollo de una gobernabilidad democrática que supere los particularismos que estructuran la administración pública. La Constitución de 1988 inauguró un proceso crítico de democratización del sistema político y desencadenó un proceso gradual e incremental de desarrollo institucional en la administración pública.

Las instituciones de rendición de cuentas asumieron un papel prominente en este proceso de desarrollo institucional, tanto en su proceso de cambio interno como en su papel en las mejoras administrativas y en el establecimiento de la gobernabilidad democrática. De un contexto en el que las instituciones de rendición de cuentas estaban ausentes en Brasil pasamos a un contexto de instituciones establecidas y activas en la lucha contra la corrupción y las irregularidades administrativas.

El objetivo principal de este artículo es discutir este proceso de desarrollo institucional centrándose en el desempeño de las acciones de control de las irregularidades practicadas en los municipios brasileños. La argumentación teórica gira en torno a la idea de que ha habido progreso y desarrollo en las instituciones de rendición de cuentas. Sin embargo, este proceso de desarrollo no ha engendrado una evolución sistemática en la ecología de las instituciones de rendición de cuentas. Las implicaciones de esta cuestión radican en el hecho de que el desarrollo institucional debe considerarse no sólo dentro de los cambios organizativos internos, sino también en una dimensión sistemática, que considere la ecología de las instituciones y el flujo procedimental. Esta ecología procedural implica un patrón de interacción entre instituciones, que explica los resultados sistemáticos más amplios relativos a la rendición de cuentas.

El artículo aborda el desempeño del sistema brasileño de instituciones de rendición de cuentas, analizando el flujo de procedimientos legales y administrativos contra los administradores municipales, abarcando la secuencia de las acciones de rendición de cuentas y la coordinación y cooperación entre las instituciones. Además de este análisis de desempeño, se realizan entrevistas con líderes institucionales del sistema de rendición de cuentas para comprender el proceso de cooperación y coordinación en el contexto de la ecología sistemática de las instituciones de rendición de cuentas.

2. Teorías del cambio institucional: incrementalismo y desarrollo

La cuestión del cambio institucional ha constituido un elemento crucial del análisis político. Las instituciones desempeñan un papel primordial en la sociedad y, por consiguiente, influyen en los resultados de las acciones y políticas gubernamentales. Las instituciones representan las reglas del juego y pueden ser formales o informales (Hall; Taylor, 2003). Entender los procesos de desarrollo significa comprender que el problema analítico fundamental involucrado es cómo constituir mecanismos causales institucionales que puedan sustituir los factores exógenos asociados al cambio (Rezende, 2010). En otras palabras, explicar el proceso de desarrollo político significa primero comprender los mecanismos institucionales que desencadenan el proceso de cambio y alteran las reglas y la distribución del poder. Así, el cambio institucional abarca la controversia presente en la literatura especializada porque no hay consenso en cuanto a los factores causales del cambio.

La obra clásica de Lindblom afirma que los cambios incrementales deben entenderse como debidos a la naturaleza racional de la toma de decisiones emprendida por los actores políticos. Los procesos son incrementales debido a los altos costes institucionales asociados a las rupturas bruscas con el conocimiento acumulado y con las prácticas internas de las instituciones. En el mismo sentido, el cambio institucional es incremental porque el contexto de cambio determina que se empiecen a añadir pequeños valores adicionales a las políticas, de manera que los cambios no incrementales son considerados, racionalmente, por los decisores como irrelevantes o sin ninguna aplicabilidad práctica o contextual (Lindblom, 1959). Ese concepto de cambio incremental no significa que una política se transforme paso a paso. Los cambios institucionales pueden tomar direcciones positivas o negativas, por lo que las estrategias pueden revisarse en el curso de su desarrollo, o el contexto puede imponer derrotas a los responsables políticos (Weiss; Woodhouse, 1992). Los cambios institucionales se producen en contextos de incertidumbre, lo que significa que los procesos de toma de decisiones tienden a intentar transformar las políticas por importes incrementales evitando rupturas bruscas y con el objetivo de lograr efectivamente cambios incrementales en las prácticas y los resultados (Lindblom, 1959).

En la visión de Douglass North (1990), los procesos de cambio incremental representan ajustes marginales de reglas complejas, normas y estructuras de obediencia voluntaria sin los cuales se produciría una ruptura institucional. Analizar el proceso de cambio institucional significa comprender el catalizador del cambio, por lo que los factores exógenos significan aquellos mecanismos que desencadenan el cambio institucional. Comprender esos mecanismos es esencial para cualquier análisis de los procesos y resultados del cambio institucional.

Pierson (2004) siguió desarrollando las teorías del cambio institucional centrándose en el proceso de

desarrollo. Según ese autor, la comprensión del cambio institucional abriría cuatro vías analíticas, a saber: (1) la teoría de las coyunturas críticas, centrada en un proceso de desarrollo; (2) las teorías que presuponen la existencia de una maleabilidad institucional que se explica por las acciones de las coaliciones perdedoras en el proceso político (3) los aspectos multidimensionales y los efectos de interacción en la explicación del cambio, por lo que dichos efectos pueden ser intencionados o no intencionados; (4) la acción de los reformadores, por lo que, frente a los problemas de acción colectiva, los agentes políticos demuestran ser capaces de emprender reformas que generan cambios. De nuevo, según Pierson (2004), es importante entender el proceso de desarrollo institucional de forma incremental, por lo que las ganancias marginales surgen de los factores exógenos desencadenados por acontecimientos externos a las propias instituciones.

Si, por un lado, la explicación de los procesos de cambio institucional reside en factores exógenos, por otro, también puede explicarse por factores endógenos en los que los elementos causales del cambio provienen del comportamiento de los agentes internos de las instituciones respecto a las formas y contextos institucionales (Mahoney; Thelen, 2010). Los agentes interpretan el contexto en el que se encuentran y actúan sobre él, modificándolo y redistribuyendo el poder. El conflicto político surge de la distribución y movilización de recursos y eso genera el proceso de cambio. En otras palabras, es importante comprender la forma en que los agentes interpretan la asignación de recursos políticos y desencadenan internamente el proceso de cambio dirigido a sus instituciones, ya sea un esfuerzo por mantener el *status quo* o uno destinado a provocar una ruptura con él. Esa ambigüedad y ese conflicto en torno a la distribución de los recursos generan un espacio de debate sobre las reglas institucionales. Cuanto mayor sea el grado de ambigüedad, mayor será el espacio para la impugnación por parte de los agentes, creando así un contexto favorable para el cambio endógeno de las instituciones. Esto no se debe únicamente a las reglas formales de las instituciones, ya que siempre están abiertas a un espacio de interpretación política. El grado de formalización de las reglas vigentes no impide que los agentes se adhieran menos a ellas y, por implicación, no impide el cambio institucional (Mahoney; Thelen, 2010).

Estos autores sostienen que las instituciones no son necesariamente estables y siempre son susceptibles de cambio. Los agentes actúan internamente sobre las instituciones para modificarlas por lo que, en ese caso, es importante la forma en que el contexto político define sus estrategias. Para comprender las estrategias de los agentes es necesario, según Mahoney y Thelen, entender los siguientes elementos: (1) si los poderes de veto de los implicados en el proceso de cambio son fuertes o débiles; (2) el grado de discrecionalidad del que gozan los agentes a la hora de interpretar las normas y procedimientos y aplicarlos. A partir de esas dos variables, discrecionalidad y poder de veto, es posible, según los mismos autores, combinar el contexto político con las formas institucionales. Las relaciones entre ambas variables permiten clasificar las estrategias de cambio institucional en cuatro categorías, a saber (1) - desplazamiento; (2) - estratificación; (3) - deriva; y (4) - conversión (Mahoney & Thelen, 2010).

Así, la literatura reconoce que entender el cambio institucional implica comprender los factores exógenos y endógenos a la luz de las normas formales e informales que regulan las instituciones. En cuanto a los factores exógenos, las situaciones críticas y los contextos políticos son los que importan a la hora de constituir el cambio. En cuanto a los factores endógenos, los comportamientos y estrategias adoptados por los agentes dentro de las instituciones son de vital importancia para permitir comprender el proceso de cambio institucional. En el nivel de análisis realizado por Pierson (2004) y por Mahoney y Thelen (2010), la comprensión del proceso de cambio institucional se basa en la relación entre agentes y estructuras. En cambio, dicha literatura no se esfuerza por comprender las dinámicas más sistémicas de las instituciones.

Al margen del contexto político y de las reglas formales que delimitan las relaciones entre los agentes y las estructuras institucionales, también debemos tener en cuenta que las interacciones entre las instituciones constituyen una dinámica sistémica en la que sus relaciones son interdependientes, lo que significa que el proceso de cambio conduce a la formación de coaliciones institucionales. En otras palabras, además de analizar las reglas a la luz de la ambigüedad institucional, las estrategias de los agentes, las coyunturas críticas o los contextos políticos que delinean el cambio, también es necesario considerar las interacciones de las instituciones en el contexto de un sistema complejo de competencias y organizaciones en el que las situaciones de conflicto y cooperación institucional marcan la diferencia a la hora de determinar el resultado del cambio. Los cambios pueden encontrarse con una situación de veto o de imposición según la actuación de otras instituciones y en función de las relaciones de interdependencia entre las organizaciones.

DiMaggio y Powell (1983) identificaron la definición institucional, el proceso de estructuración de las instituciones, como un proceso marcado por los siguientes elementos: (1) el alcance de las interacciones entre las organizaciones; (2) la aparición de la dominación y de coaliciones organizativas; (3) el aumento de la carga de información a la que tienen que hacer frente las organizaciones; y (4) el desarrollo del conocimiento mutuo entre los participantes en el conjunto de organizaciones implicadas en una empresa conjunta. En otras palabras, el proceso de cambio institucional va más allá de las fronteras delimitadas por las propias organizaciones y sus respectivas competencias. El cambio puede interrumpirse o vetarse por completo, según las interacciones entre las instituciones, y el impacto de las normas institucionales

puede ser positivo o negativo, según esa ecología institucional.

En consecuencia, el incrementalismo institucional depende de dos claves analíticas: (1) la interacción entre los agentes y las estructuras institucionales; y (2) la interacción sistémica entre instituciones. Por interacción sistémica entre instituciones, en el sentido que le atribuyen DiMaggio y Powell (1983), se entiende la formación de un conglomerado organizativo en el ámbito del Estado que implica el conocimiento mutuo en torno a una empresa pública común emprendida por un conjunto de instituciones. Las interacciones pueden adoptar la forma de una coalición organizativa por la que las instituciones se reúnen en torno a un objetivo común, o pueden derivarse de una competencia institucional que socava el impacto del proceso de desarrollo de cada institución del conglomerado organizativo. Así, el desarrollo del conocimiento compartido y el control de la información se convierten en elementos esenciales para la constitución de agrupaciones organizativas que implican o bien la solidificación del *status quo*, lo que reduce el impacto de los cambios en una institución, o bien el voto a cualquier cambio (Galvin, 2012). Cada institución es autónoma en sus competencias y funciones, pero el resultado de sus acciones y del proceso de cambio depende de la interacción con otras instituciones. En ese caso, la interacción entre las instituciones políticas y la administración pública tiene lugar a través de procesos formales e informales fijos que delimitan una ecología procedural.

Entendemos por ecología procedural las relaciones de interdependencia del sistema de instituciones en virtud de las cuales las acciones llevadas a cabo por una institución dependen de las acciones de otras instituciones. Esta interdependencia está determinada (fijada) por normas y procedimientos formales e informales que implican a un conjunto de instituciones en un intento de alcanzar un fin determinado. Por lo tanto, es el proceso el que fija la ecología de tal manera que el resultado depende de la acción conjunta coordinada y cooperativa de las instituciones. Una organización autónoma de las instituciones interviene en ese proceso y determina que la cooperación y la coordinación de las actividades dependan, por un lado, de reglas y competencias institucionales fijas y, por otro, del establecimiento de vínculos políticos por los que los agentes de las instituciones entiendan que la cooperación y la coordinación de las actividades son vitales para el éxito de las acciones emprendidas por el sistema de instituciones. Los elementos esenciales para que funcione una ecología procedural son el conocimiento acumulado dentro de las instituciones y la capacidad de los agentes para controlar la información resultante de sus acciones. El siguiente cuadro muestra las variables explicativas asociadas al cambio institucional.

Proponemos la hipótesis de que el proceso de cambio institucional, además de la interacción entre los agentes y la institución, depende de esa ecología procedural como dinámica de su sistema, por lo que también importa la interacción entre instituciones. Esta última interacción es formal porque se inscribe en los procedimientos, competencias y funciones de las instituciones, todos ellos dirigidos a la consecución de un fin determinado. Asimismo, es informal en la medida en que depende de determinados conocimientos compartidos por los agentes de las instituciones y de los procesos de coordinación y cooperación asociados a las acciones. En este caso, las interacciones informales dependen de concepciones políticas, del proceso de interpretación de las normas y de la formación de coaliciones organizativas dentro del sistema de instituciones.

Chart 1. El proceso de cambio institucional.

	Factor causal del cambio institucional	Enfoque analítico del proceso de cambio	Explicación del cambio institucional
Variables exógenas	Coyunturas críticas, dependencia de la trayectoria	Situación política e institucional más amplia	Choques externos a las instituciones que desencadenan cambios institucionales
Variables endógenas	Factores asociados a la distribución de recursos entre los agentes institucionales	Elementos organizativos internos a las instituciones	Cambios organizativos que provocan cambios en la distribución del poder entre los agentes y la resignificación de los objetivos y procesos institucionales
Variables sistemáticas	Interacción entre las instituciones de un conglomerado organizativo	Ecología procesal	Formación de coaliciones organizativas, control de la información, procesos de cooperación o conflicto institucional

Fuente: elaboración propia del autor.

3. El desarrollo de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil

Entendemos por responsabilidad el principio por el cual todos los funcionarios públicos tienen el deber de rendir cuentas públicamente de sus actos para que la sociedad pueda evaluar no sólo la asignación de recursos, sino también las acciones y los resultados alcanzados por las políticas, programas y acciones propuestas e implementadas por los gobiernos. El concepto de responsabilidad se refiere al conjunto de procedimientos y procesos circunscritos a las burocracias estatales modernas, tales como el control interno y externo, a través de los cuales el público puede evaluar el valor agregado por las políticas estatales al interés público. Como tal, es un principio fundamental para la legitimidad del sistema político y para las acciones de la administración pública, además de ser una herramienta de gestión para permitir la divulgación de las acciones gubernamentales (Philp, 2009; Filgueiras, 2016).

Esto no significa que el concepto de responsabilidad sea un consenso entre los académicos. Según Mark Bovens, la responsabilidad es un concepto evaluativo y no analítico, que se utiliza para calificar un estado de cosas o la actuación de diferentes actores, al tiempo que se refiere a un conjunto de prácticas que hacen posible la evaluación. Para Bovens, la responsabilidad comprende un tipo de relación social entre un actor y un foro a través del cual los actores tienen la obligación de explicar y justificar su conducta. El foro, por su parte, puede plantear preguntas y juzgar a los actores, que responden de las consecuencias de sus actos. Así, la responsabilidad responde a un ciclo en el que los agentes deben, en primer lugar, informar al foro de su conducta en cuanto a procedimientos, resultados y acciones. En segundo lugar, el foro puede interrogar a los agentes sobre la adecuación de la información proporcionada y la legitimidad y legalidad de la conducta de los agentes. En tercer lugar, el foro puede condenar e imponer sanciones a los agentes. El proceso de responsabilidad implica el deber de los agentes de dar cuenta de sus actos, la justificación y el juicio de la conducta de los agentes y la posibilidad de sancionar esta conducta. Por lo tanto, Bovens no descarta las sanciones como elemento crucial de la responsabilidad (Bovens, 2007).

Para O'Donnell (1999), la responsabilidad es un principio republicano, crucial para el funcionamiento de las instituciones políticas y de la burocracia estatal con el fin de garantizar la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y evitar disfunciones. Partiendo de una premisa radical de separación de las dimensiones pública y privada, presente en las tradiciones liberales y republicanas, la premisa básica es asegurar la publicidad en las decisiones y en la implementación y evaluación de las acciones de gobierno para establecer un régimen político igualitario y una administración pública inmune a las prácticas ilícitas.

Un enfoque institucional sugiere que la asociación política con diferentes contextos sociales genera diferentes potenciales para las demandas de responsabilidad (Olsen, 2017). La exigencia de responsabilidades es un elemento de los procesos de rendición de cuentas. El proceso implica la argumentación racional, la deliberación, la gestión de imágenes y los juegos de culpas relacionados con lo que se ha hecho, lo que se podría haber hecho, si lo que se ha hecho es aceptable; y también el desarrollo y el cambio de criterios normativos para evaluar el comportamiento, las explicaciones y las justificaciones. La probabilidad de que se exijan responsabilidades depende de las bases institucionales, sociales y de comportamiento del orden político, todas ellas endógenas a la política democrática. En este sentido, el proceso de rendición de cuentas implica dos tipos: (1) - rutinas de rendición de cuentas, que implican instituciones y los agentes profesionales que operan con estructuras especializadas de vigilancia y control; (2) - políticas de rendición de cuentas, que implican el debate público, la deliberación y la perspectiva transformadora sobre el orden político (Olsen, 2017). En el sentido de este artículo, la atención se centra en las rutinas de responsabilidad en el proceso de rendición de cuentas en Brasil.

Las instituciones del sistema de responsabilidad deben ser autónomas y reconocidas por sus operadores como portadoras de autoridad pública para supervisar, controlar, corregir y castigar los actos ilícitos con el fin de preservar el interés público. Además, la responsabilidad requiere una red institucional compleja, de acuerdo con competencias complejas de control, investigación y castigo (Mainwaring, 2003). América Latina en general y Brasil en particular fueron testigos al inicio del proceso de democratización de la ausencia de instituciones para la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1996, 25). El proceso de democratización brasileña significó el retorno de las condiciones básicas de la poliarquía, en vista de un proceso de transición que vendría como reacción a una crisis del régimen autoritario implantado en 1964. La Asamblea Constituyente, a la altura del año 1987, se enfrentó al dilema de realizar opciones para proyectar una planificación institucional capaz de agregar y procesar eficientemente la creciente presión de un entorno social extremadamente heterogéneo y plural (Abranches, 1988). El retorno de las condiciones de poliarquía promovió un proceso de apertura política esencial para el establecimiento de la democracia (Limongi, 2006). Paralelamente al retorno de las elecciones, se inició un proceso de desarrollo gradual de las instituciones del Estado, incluidas las instituciones de responsabilidad horizontal. La competencia política, la oposición política y unas reglas institucionales más claras han fomentado el desarrollo de instituciones de responsabilidad horizontal (Melo, Pereira y Figueiredo, 2009).

El proceso de democratización brasileña significó el retorno de las condiciones básicas de la poliarquía, en vista de un proceso de transición que vendría como reacción a una crisis del régimen autoritario implantado en 1964. La Asamblea Constituyente, a la altura del año 1987, se enfrentó al dilema de realizar

opciones para proyectar una planificación institucional capaz de agregar y procesar eficientemente la creciente presión de un entorno social extremadamente heterogéneo y plural (Abranches, 1988). El retorno de las condiciones de poliarquía promovió un proceso de apertura política esencial para el establecimiento de la democracia (Limongi, 2006). Paralelamente al retorno de las elecciones, se inició un proceso de desarrollo gradual de las instituciones del Estado, incluidas las instituciones de responsabilidad horizontal. La competencia política, la oposición política y unas reglas institucionales más claras han fomentado el desarrollo de instituciones de responsabilidad horizontal (Melo, Pereira y Figueiredo, 2009).

La Constitución de 1988 estableció competencias fijas a un conjunto de instituciones dentro de un complejo marco de control y supervisión de los poderes del Estado. Este marco de competencia institucional se refiere a una concepción teórica en la que todos los poderes públicos deben ejercer el control interno de las actividades, y el Poder Legislativo debe ejercer el control externo a través del Tribunal de Cuentas de la Federación. Además, la Constitución delegó facultades al Ministerio Público para el control de la administración pública, además de las soluciones judiciales y extrajudiciales¹.

A través de la Constitución Federal de 1988, el Tribunal de Cuentas de la Unión se encarga del control externo de la administración pública a través de prácticas de supervisión y de informar al Congreso Nacional sobre el correcto ejercicio de las facultades delegadas a los agentes públicos. En 1891 se creó el Tribunal de Cuentas de la Federación, encargado de verificar la legalidad de las cuentas del Poder Ejecutivo. Su nombre hace referencia a que se trata de un tribunal administrativo, cuyo aspecto primordial sería la legalidad prescrita en la aplicación de las cuentas. Desde su creación en 1891, la corte ha pasado por cambios graduales. Con el tiempo, el Tribunal de Cuentas de la Unión ha ido ampliando su alcance, especialmente en 1967, cuando se le otorgó la facultad de realizar auditorías administrativas. El Tribunal de Cuentas de la Unión dejó atrás sus competencias estrictamente legalistas para asumir competencias relativas a las auditorías de gestión y al control de la administración pública (Speck, 2000). Esto llevó a una coyuntura crítica para la Corte, ya que entrañó cambios en las prácticas arraigadas dentro de su administración, así como la expansión de sus funciones. Otra coyuntura crítica, que representó un cambio importante en el Tribunal de Cuentas de la Federación, fue la Ley de Responsabilidad Fiscal, a través de la cual se agregaron y regularon las prácticas administrativas y de auditoría, lo que obligó a la institución a modernizar sus prácticas internas e invertir en tecnología (Loureiro, Teixeira, Cacique, 2009).

En el caso del Ministerio Público, el establecimiento de sus competencias a través de la Constitución de 1988 también representó una coyuntura crítica. La constitución federal garantizaba la autonomía funcional y administrativa del Ministerio Público, lo que lo hacía aún más inmune a los intereses políticos y más facultado para actuar en la escena pública. A través de la autonomía funcional, la Procuraduría Pública es la encargada de ejercer una función de justicia dentro del Estado, recayendo sobre él la defensa de los intereses sociales colectivos y difusos. También se hace responsable de la defensa del régimen democrático a través de la protección del patrimonio público y social. El Ministerio Público también tiene a su cargo una función judicial dentro del Estado, que no se limita a la defensa del Estado, la vigilancia, el control y la sanción de las irregularidades administrativas. Sus competencias son más amplias. Sin embargo, para los efectos de esta investigación, el Ministerio Público es responsable de la función crucial de rendición de cuentas horizontal debido a sus competencias de supervisión y acción judicial contra funcionarios públicos y políticos electos (Arantes, 2011a).

Lo mismo ocurre con la Policía Federal. La Policía Federal es la policía judicial de la Unión, responsable de investigar los delitos contra el orden público y social, contra los bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como otros delitos con consecuencias interestatales o internacionales que requieran una represión uniforme. La Policía Federal fue creada en 1944, cerca del final del Régimen del Estado Novo, como Departamento Federal de Seguridad Pública, pero sus funciones se limitaron al Distrito Federal. En 1945, ganó poderes nacionales. Sólo con la Constitución de 1988 sus competencias fueron fijadas como policía judicial de la Unión, reconocida como un cuerpo permanente y con estructura de carrera. El carácter permanente de la Policía Federal significa que, incluso cuando está subordinada al Poder Ejecutivo, la Policía Federal no puede ser disuelta por el gobierno. En el segundo caso, la estructuración de la Policía Federal en una carrera significa reglas de acceso a cargo, una jerarquía policial, reglas de ascenso en la carrera y subdivisiones organizacionales con competencias definidas. A partir de esto, los miembros de la dirección de la Policía Federal se expandieron con el tiempo, más allá del crecimiento presupuestario de la institución. La

¹ La solución extrajudicial es una forma no judicializada de resolver conflictos. En Brasil, el Ministerio Público es el organismo responsable de sugerir soluciones legales para la resolución de conflictos. El Ministerio Público también es responsable de sugerir recomendaciones y ajustes de conducta para el ejercicio de la rendición de cuentas y el control de la administración pública. Una recomendación no es más que el instrumento que utiliza el Ministerio Público para alertar a los funcionarios públicos sobre la necesidad de resolver una determinada situación irregular o que pueda derivar en irregularidad. El acuerdo de ajuste de conducta (TAC) es un instrumento jurídico utilizado para obtener del autor del daño, responsable de causar daños a los intereses difusos y colectivos, una obligación exigible de lo que se debe y no se debe hacer, a través de la cual el autor del daño asume el deber de adecuar su conducta a los requisitos legales, bajo pena de sanciones establecidas en el propio término.

socialización interna de los agentes y jefes policiales dentro de la institución tiene un fuerte componente de refuerzo de las acciones represivas contra el crimen organizado y la corrupción, junto con un fortalecimiento de la democracia (Arantes, 2011b).

Por último, la creación de la Contraloría General de la Unión en 2003 establece un largo proceso de incrementalismo para el control interno de la administración pública brasileña. Antes de la Contraloría General de la Unión, el sistema de control interno estaba descentralizado en los diversos órganos de gestión pública y coordinado por la Secretaría de Control Interno Federal, dependiente del Ministerio de Hacienda (Olivieri, 2010). La Ley 10.683/2003 fundó la Contraloría General de la Unión (CGU), que, con autonomía funcional, asumió y centralizó toda la actividad de control interno del Gobierno Federal, así como las iniciativas de prevención y combate a la corrupción. La CGU representó un importante proceso de innovación en Brasil, no solo al centralizar las actividades de control interno e institucionalizar su práctica dentro de la administración pública, sino también por difundir prácticas de gestión y transparencia. Para Brasil, la CGU representa un proceso de reconversión funcional dictado por momentos críticos de escándalos de corrupción en la transición entre el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y el gobierno de Lula (Filgueiras e Araújo, 2014). La institucionalización del control interno permitió una mayor capacidad de aplicación, control y seguimiento de las políticas públicas para avanzar en el proceso de rendición de cuentas (Balbe, 2013).

La Constitución de 1988 y el retorno a la democracia en Brasil representaron una coyuntura crítica esencial, que desencadenó estos cambios incrementales en las instituciones de rendición de cuentas. En primer lugar, al establecer una cadena compleja y grande de competencias, reglas y procesos en la cúspide institucional. En segundo lugar, porque la Constitución de 1988 condujo a cambios en la estructura organizativa y las prácticas dentro de estas instituciones. Por lo tanto, los cambios incrementales se establecieron a partir de un contexto de instituciones de rendición de cuentas horizontales vacías en Brasil, lo que significó el desarrollo de nuevas prácticas de gestión pública y el empoderamiento gradual de las instituciones de rendición de cuentas. Esto resultó en la construcción y desarrollo de un sistema de instituciones de rendición de cuentas con competencias únicas y superpuestas para la prevención, investigación y castigo de actos ilícitos dentro del sistema político y la administración pública. Los escándalos de corrupción sirvieron como catalizadores en el proceso de cambio, manteniendo el desarrollo incrementalista de las instituciones de rendición de cuentas (Taylor, Praça, 2014).

La presencia de estos escándalos en Brasil ha colocado la corrupción en el ojo de la opinión pública. Hay algo en común en todos estos escándalos. En primer lugar, la cobertura mediática masiva que divulga los esquemas de corrupción y el mal uso de los fondos públicos. En Brasil, hay unos medios de comunicación pulsantes y autónomos para cubrir los casos de corrupción, que cumplen el papel de vigilantes del sistema político (Porto, 2011). En segundo lugar, todos estos escándalos de corrupción se inscriben en un contexto de crítica social de la política, corroborando una visión generalizada de que el Estado brasileño es el espacio natural de los vicios. En tercer lugar, todos estos escándalos de corrupción dieron lugar a iniciativas ad hoc de control público, catalizando un proceso de cambio institucional en las instituciones de rendición de cuentas.

Los cambios institucionales surgieron como reacción a las coyunturas críticas provocadas por los escándalos de corrupción. La reacción de los presidentes fue promover iniciativas y políticas anticorrupción en las siguientes áreas: (1) – la difusión de esas políticas debido al hecho de que Brasil se había convertido en signatario de convenciones internacionales contra la corrupción; (2) – la superposición de nuevos formatos organizacionales en la administración pública, como en el caso de la creación de la Contraloría General de la Unión y la mayor autonomía de la Policía Federal, lo que llevó a la coexistencia de nuevos y viejos formatos institucionales; (3) – la conversión funcional de instituciones, como el Tribunal de Cuentas de la Unión, al que se le dieron mayores prerrogativas y autonomía. Todo este proceso de cambio institucional se basa en un proceso de desarrollo que impulsa una situación de dependencia de la trayectoria, en la que la ruta asumida por el cambio implica un fortalecimiento institucional gradual (Pierson, 2004).

Sin embargo, estos cambios no se tradujeron en desarrollos sistémicos más amplios en cuanto a los procesos de interacción y complementariedad que cada institución mantiene con otras instituciones, en vista de la ecología procedural de las acciones de control y rendición de cuentas. La ecología procedural es una relación de interdependencia dentro del sistema de instituciones, donde las acciones tomadas por una institución dependen de las acciones de otras instituciones. Esta interdependencia ocurre dentro de reglas y procedimientos que involucran a un conjunto de instituciones para llevar a cabo un objetivo. El proceso, por tanto, coloca esta ecología de tal manera que el resultado depende de la acción conjunta, coordinada y cooperativa de las instituciones. El sistema de instituciones de rendición de cuentas tiene esta ecología procedural establecida en ciertas reglas y procedimientos que involucran a un conjunto de instituciones para llevar a cabo el propósito de las acciones de control, en vista de la secuencia de actividades definida en el proceso. Esta ecología procedural involucra lo que DiMaggio y Powell (1983) llamaron la definición institucional, que marca el proceso de estructuración institucional a través de los siguientes elementos: (1) – el alcance de las interacciones entre las organizaciones; (2) – el surgimiento de la dominación y de las coaliciones organizacionales; (3) – un

aumento en la carga informativa con la que las organizaciones deben lidiar; (4) – el desarrollo de un entendimiento mutuo entre los participantes dentro del conjunto de organizaciones con un emprendimiento común. En el sistema de instituciones de rendición de cuentas en Brasil, sin embargo, el proceso de interacción está marcado por la interdependencia institucional, ya que las reglas institucionales se superponen y son complementarias. Una mayor interacción entre las instituciones del sistema de rendición de cuentas no resulta en acciones conjuntas cooperativas o coordinadas, ya que las organizaciones luchan racionalmente por el reconocimiento de la opinión pública. La ecología procedural, marcada por la relación interdependiente y complementaria entre las instituciones, implica una relación entre procesos y reglas, por un lado, y una estructura institucional de cooperación y coordinación por parte de los actores, por el otro.

El cambio institucional en Brasil no fue acompañado por un cambio ecológico en el sistema de instituciones de rendición de cuentas, en el cual las interacciones entre estas instituciones no son capaces de producir acciones coordinadas y cooperativas, y por lo tanto no aseguran una secuencia racional de actividades destinadas a la mejora de la rendición de cuentas. Las interacciones entre las instituciones del sistema de rendición de cuentas en Brasil ocurren proceduralmente en competencias y procesos poco coordinados, alimentados por una acción política guiada por las coyunturas críticas de los escándalos de corrupción².

4. Metodología y enfoque de la investigación

Como se indicó anteriormente, el objetivo principal de este artículo es comprender el desempeño de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil y el proceso de interacción entre estas instituciones. Para ello, es necesario comprender una acción de control que implique y englobe un conjunto de instituciones, de modo que sea posible analizar la ecología procesal de las acciones de control en el sistema de instituciones de rendición de cuentas. Para evaluar ese desempeño y comprender la interacción entre instituciones, elegimos como punto de partida las acciones de control del Programa de Loterías Públicas de la Contraloría General de la Unión (CGU).

El Programa de Sorteos Públicos fue creado en 2003 con el objetivo de promover la auditoría in loco de los fondos públicos federales transferidos a los municipios brasileños. El Programa se basa en un sorteo aleatorio de 60 municipios por año, a los cuales se envían auditores para un control interno por parte de la CGU, que investiga la rendición de cuentas, la asignación financiera de los recursos y los bienes y servicios públicos producidos con esos fondos federales. La auditoría no se limita a una evaluación de las cuentas, pero también verifica la asignación de fondos para evaluar si la asignación de fondos federales se revirtió en bienes y servicios públicos en los municipios. Los sorteos son aleatorios y se basan en la distribución regional de los municipios entre los estados.

Nuestra elección del Programa de Sorteos Públicos de la CGU como punto de partida tiene tres razones: (1) – el Programa de Sorteos Públicos permite verificar ampliamente la actuación de las instituciones del sistema de rendición de cuentas, en la medida en que abarca gestores de políticas públicas y otras instituciones relacionadas tanto con el procesamiento judicial de irregularidades como con medidas de control público no judicial; (2) – el Programa de Sorteos Públicos permite verificar un conjunto más genérico de irregularidades, malversaciones y señales de corrupción en el sector público, ya que trata de transferencias de recursos a entidades federales y permite verificar la difusión de fallas de gestión en el interior de la administración pública brasileña; (3) – el enfoque del Programa de Sorteos Públicos de la CGU como punto de partida permite verificar las acciones de control de la administración pública sin interferencia de factores exógenos, como la perspectiva de un escándalo político. Como se trata de irregularidades generalizadas en la administración pública, el Programa de Sorteos, a través de sus informes, permite una verificación más amplia y detallada de la calidad de la administración pública brasileña.

Habiendo hecho estas consideraciones, tomamos el Programa de Sorteos Públicos de la CGU como punto de partida de nuestra investigación. Hemos reunido una base de datos con todas las irregularidades encontradas en los informes de auditoría de una muestra de 322 municipios, de un total de 1800 municipios seleccionados aleatoriamente, entre 2003 y 2010. La razón por la que elegimos este intervalo de tiempo se debe a la problemática planteada en la investigación. Como el objetivo es verificar la actuación del conjunto de instituciones del sistema de rendición de cuentas con base en la información recopilada de los informes de auditoría, este período de tiempo fue elegido con base en los plazos para

² Es importante destacar que no abordamos en este texto la cuestión de la rendición de cuentas por parte de la sociedad. En el caso de Brasil, existe una instancia de control público que se da mediante la participación de la sociedad por medio de los consejos de gestión de políticas públicas. Estos consejos se extienden a los niveles municipal, estatal y federal y pueden ejercer, a través de la participación de los ciudadanos, formas de control y fiscalización de los recursos públicos. Los consejos de políticas públicas son órganos participativos, que representan a la sociedad civil y a los gobiernos en el proceso de toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos y el seguimiento de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Al respecto, véase Avritzer (2012).

que las demás instituciones realicen acciones investigativas y sancionatorias. Como el objetivo es verificar el desempeño del sistema de instituciones de rendición de cuentas y su interacción interna, este período es necesario para que cada una pueda realizar las acciones formales necesarias para investigar y sancionar las irregularidades. La muestra estuvo compuesta por 322 municipios, y estratificada por región, estado y número de sorteo, con el fin de cumplir con una distribución más equilibrada entre los municipios ya auditados por el Programa de Sorteos Públicos. Los municipios seleccionados aleatoriamente tienen hasta 500 mil habitantes, sin contar las capitales de los estados. A partir de estos datos para la muestra de municipios, rastreamos los procesos en las demás instituciones originadas en el Programa de Sorteos Públicos.

Con este procedimiento, se estableció una base de datos que nos permite verificar el flujo de todos los procesos que involucran procedimientos administrativos, judiciales y extrajudiciales, de acuerdo con las competencias de cada institución. Los datos nos permiten verificar el desempeño del sistema de instituciones en relación con los procesos de control público y la interacción entre ellos, partiendo de la premisa de que las acciones de control público involucran una ecología procesal compleja, con competencias específicas, que van desde las acciones de investigación hasta la sanción de irregularidades, prácticas de peculado y corrupción. Nuestra unidad analítica está constituida por cada una de las irregularidades encontradas en los informes del Programa de Sorteos Públicos dentro de la muestra.

Para verificar la interacción que estas instituciones del sistema de rendición de cuentas tienen entre sí, la investigación también realizó un abordaje cualitativo. Realizamos entrevistas con líderes de la Contraloría General de la Unión, del Ministerio Público Federal, del Tribunal de Cuentas de la Unión, de la Policía Federal y del Tribunal Federal, que tratan directamente con acciones de control de la administración pública y de combate a la corrupción. El objetivo de estas entrevistas es establecer una explicación para los problemas de desempeño planteados en el abordaje cuantitativo, partiendo de la hipótesis de que tal pobre desempeño se debe a problemas en la ecología procesal de las instituciones dentro del sistema de rendición de cuentas brasileño. Las entrevistas con los líderes de estas instituciones nos permiten armar el rompecabezas de las relaciones de poder y las disputas políticas que ocurren dentro del sistema de rendición de cuentas de Brasil.

Se realizaron un total de 63 entrevistas. Entre el 2 y el 6 de junio de 2014, se entrevistaron a 18 dirigentes de la Contraloría General de la República, 15 dirigentes del Tribunal de Cuentas de la Unión y 14 dirigentes del Ministerio Público Federal. Entre el 25 y el 27 de febrero de 2015, se entrevistaron a 10 superintendentes y comisarios de la Policía Federal y a 6 jueces del Tribunal Federal.

A partir de los datos cualitativos recopilados a través de las entrevistas, se realizó un análisis de la interacción entre las instituciones de rendición de cuentas. La motivación detrás de este análisis es comprender cómo interactúan estas instituciones y encontrar una explicación para los resultados de desempeño obtenidos a partir de las acciones de control motivadas por el Programa de Sorteos Públicos.

5. El flujo procesal de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil

Un análisis de los informes de auditoría del Programa de Loterías Públicas de la CGU permite comprender la calidad de los gobiernos municipales en Brasil y las acciones de las instituciones en el sistema de rendición de cuentas (Rothstein, 2011; La Porta, et al, 1999). Desde un punto de vista sustancial, nos permite analizar la capacidad con la que se implementan políticas públicas a nivel municipal en Brasil para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Como se trata aquí de la asignación de recursos federales en los municipios, con la prerrogativa de mejorar las condiciones de desarrollo, el análisis de los informes proporciona un retrato preciso de la calidad de los gobiernos municipales y de la implementación de políticas públicas. El supuesto es que los municipios son socios de la Unión en la implementación de políticas públicas, en vista de un aspecto sustancial de promoción del desarrollo económico, político y social, asociado a los estrictos procedimientos bajo la ley brasileña para la descentralización de los recursos públicos dentro de la Federación.

Los municipios que componen la muestra presentan características específicas. En general, son municipios pequeños, con un índice de desarrollo humano moderado y fuertemente dependientes de la transferencia de recursos de la Unión. Según los datos de la Tabla 1 a continuación, en promedio, el 44,10 % del presupuesto de los municipios de la muestra proviene de fondos transferidos por la Unión. La población media de la muestra es de 26 720,8 habitantes, con una tasa media de analfabetismo del 23,0 % y una tasa media de urbanización del 57,44 %. Se trata, en general, de municipios pobres, con una tasa media de pobreza del 45,48 % y un PIB medio de R\$ 198 807,26. En promedio, el 62% de los empleados activos en la administración directa del municipio son estatutarios, con estabilidad. Con estas características, los municipios son dependientes de la Unión para el desarrollo de políticas públicas y carecen de infraestructura suficiente para la autonomía administrativa y la calidad del gobierno. La tasa de dependencia es alta, lo que hace que estos municipios sean susceptibles a prácticas de corrupción menor y mayor.

En los informes de auditoría del Programa de Loterías Públicas, para la muestra de 322 municipios utilizada en esta investigación, encontramos irregularidades en 19 153 municipios. Estas irregularidades van desde pequeñas fallas de procedimiento hasta evidencias graves de corrupción practicada a nivel municipal. Procedimos a clasificar las 19 153 irregularidades encontradas en los informes de auditoría del Programa de Loterías Públicas de la CGU con el fin de identificar el sector o la naturaleza de la irregularidad encontrada. La Tabla 2 a continuación muestra la clasificación de dichas irregularidades.

Tabla 1. Datos descriptivos de los municipios de la muestra

Índice	N	Mínimo	Máximo	Promedio	Desviación estándar	Varianza
Tamaño de la población	322	795	363 392	26 720,8	46 515,9	2,164
IDMH	322	0,272	0,813	0,546	0,114	0,013
Producto interno bruto en precios corrientes (R\$)	322	6 853,00	4 771 863,00	198 807,26	460 293,47	2,119
Tasa de analfabetismo (%)	322	1,90	65,5	23,0	12,25	150,15
Tasa de urbanización	322	4,18	100,0	57,44	21,80	475,30
Incidencia de la pobreza	322	11,05	84,00	45,48	14,82	219,90
Número de empleados activos en la administración directa	322	19	6568	850,87	985,76	971 724,91
Cantidad de empleados estatutarios activos en la administración directa	322	0	4161	529,07	699,96	489 495,56
Recursos transferidos de la Unión al municipio en el año del sorteo (R\$)	322	11 983,45	181 513 291,40	12 320 358,15	19 471 356,33	3,791E14
Ingresos municipales en el año del sorteo (R\$)	322	53 610,72	338 287 868,70	27 933 871,42	52 674 274,76	2,775E15
Relación entre los ingresos y los recursos transferidos de la Unión en el año del sorteo	322	22,35 %	53,65 %	44,10%	-	-

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Encuesta Básica de Información Municipal; PNUD - Índice de Desarrollo Humano Municipal - Brasil.

De un total de 19 153 irregularidades detectadas, la mayoría se encuentran en el sector financiero y en la infraestructura disponible de los municipios. La mayor parte de estas irregularidades se refieren a fallas de procedimiento en vista del incumplimiento de las reglas de los programas gubernamentales, así como de las reglas generales de descentralización de recursos. Las irregularidades en los consejos de políticas públicas se relacionan con ciertas obligaciones de los municipios en cuanto a la creación de consejos de participación para el seguimiento de la asignación de recursos. En los informes de auditoría se verifican las actas de las reuniones, así como las reglas para su creación y la regularidad de las reuniones. Las irregularidades en las contrataciones públicas se refieren a problemas en la Ley 8.666, que establece los procedimientos de contratación pública y las reglas de publicidad de las licitaciones públicas, así como las reglas para las compras y contrataciones en el sector público.

Tabla 2. Classification of administrative irregularities

Tipo de irregularidad administrativa	Frecuencia	Porcentaje (Percentage)	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Irregularidades en los consejos de política pública	1162	6,1	6,1	6,1
Irregularidades en la contratación pública	3181	16,6	16,7	22,8
Irregularidades en materia de transparencia	1242	6,5	6,5	29,3
Irregularidades en la construcción pública	1070	5,6	5,6	34,9
Irregularidades en las infraestructuras	3600	18,8	18,9	53,7
Irregularidades financieras	4587	23,9	24,0	77,7
Irregularidades administrativas	925	4,8	4,8	82,6
Fallas en otros órganos	407	2,1	2,1	84,7
Irregularidades relativas al público objetivo	1541	8,0	8,1	92,8
Irregularidades en materia registral	1375	7,2	7,2	100,0
No aplicable*	63	0,3	-	-
Total	19 153	100,0	100,0	-

*No aplicable se refiere a irregularidades no descritas regularmente en los informes, lo que impide su clasificación. Fuente: Programa Sorteos Públicos - Contraloría General de la Unión, 2003-2010.

Las irregularidades en materia de transparencia se refieren a problemas de publicidad en actos públicos realizados por los municipios muestreados. Los problemas en la construcción se refieren a obras inacabadas, realizadas con material inadecuado, obras no ejecutadas y obras que no cumplen con los requisitos para la construcción de aplicaciones públicas. Los problemas de infraestructura se refieren a la infraestructura física y al personal disponible en los municipios para la implementación de programas y alianzas. Las irregularidades administrativas se refieren a cuestiones organizativas de los municipios, como la existencia de planes directores y la organización en programas y alianzas. Las fallas en otros órganos se refieren a irregularidades en las que la ejecución de programas y alianzas no depende únicamente del municipio auditado, sino de otros órganos, como el Estado o la propia Unión. Las irregularidades referentes al público objetivo se refieren a la correcta aplicación y destino de los fondos públicos al público objetivo para programas y alianzas establecidas con los municipios. Los recursos del Programa Bolsa Familia son un ejemplo, que deben encaminarse directamente a los beneficiarios y los municipios no deben recibir remuneración compartida sobre los recursos descentralizados. Por último, tenemos las irregularidades en materia registral, que se refieren a problemas encontrados en los registros públicos y en el manejo de la información, cuando se trata de privilegios o mal uso de fondos públicos.

El control de la administración pública brasileña se realiza a través de procedimientos administrativos y penales, que no sólo se centran en corregir el uso de los recursos públicos, sino también en corregir los principios de la administración pública del artículo 37 de la Constitución, especialmente los de legalidad, imparcialidad, eficiencia, eficiencia económica y publicidad. El ejercicio efectivo del control de la probidad en relación con estos principios, por lo tanto, exige el funcionamiento complejo de una ecología procesal, que abarca desde la rendición de cuentas hasta los procesos de persecución judicial. Así, un sistema de instituciones de rendición de cuentas exige que estas instituciones funcionen en el contexto de una compleja red de procedimientos, obedeciendo a los siguientes principios, tal como los definen Doig y McIvor (2003):

- Control del tiempo e intervención estratégica;
- Establecimiento de prioridades de actuación;

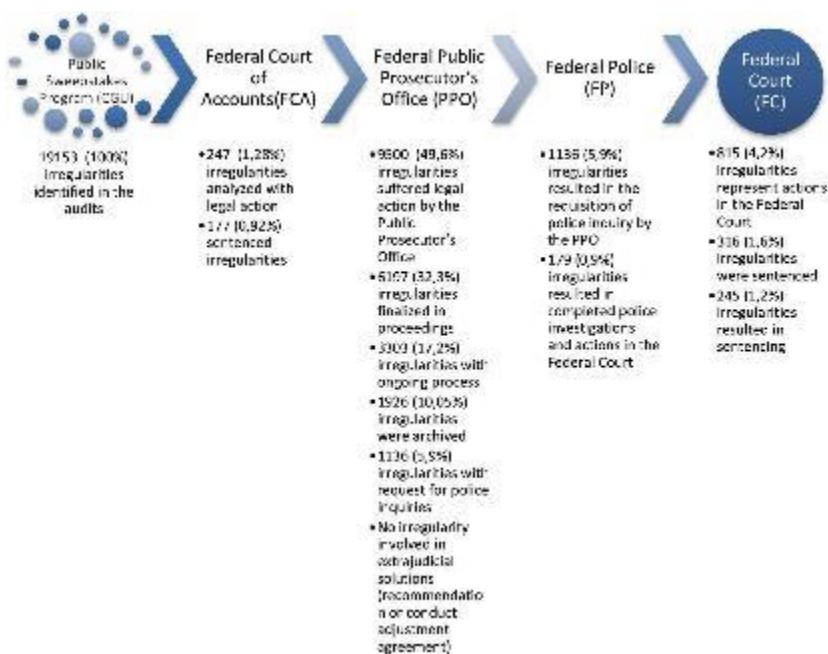
- Coordinación;
- Cooperación;
- Secuenciación.

A pesar de los esfuerzos en establecer acciones estratégicas y en coordinar las actividades de la institución, los resultados revelados por el análisis del Programa de Loterías Públicas están muy por debajo de las expectativas. La interacción entre las instituciones que realizan la auditoría y el control de la descentralización de recursos de los municipios brasileños y el proceso de persecución penal y administrativa, así como las soluciones extrajudiciales, están por debajo de las expectativas. La Figura 1 resume los resultados del flujo ecológico de procesos entre las instituciones del sistema de rendición de cuentas, revelando la evanescencia gradual del control a medida que avanza el flujo procesal.

La Figura 1 muestra el porcentaje de irregularidades encontradas en el Programa de Sorteos Públicos comunicadas a las demás instituciones del sistema de rendición de cuentas. De un conjunto de 100 % de irregularidades presentadas en los informes de auditoría del Programa de Sorteos Públicos, 49,6 % fueron analizadas por el Ministerio Público Federal, 32,35 % de estas irregularidades fueron concluidas en el Ministerio Público Federal y 10,5 % de ellas fueron archivadas. Solamente 0,93 % de estas irregularidades fueron inferidas en investigaciones de la Policía Federal y solamente 1,28 % de estas irregularidades fueron analizadas en el Tribunal de Cuentas de la Unión. En el ámbito del Tribunal Federal, solamente 4,25 % de estas irregularidades sufrieron procesos judiciales, siendo solamente 1,64 % del total de irregularidades sentenciadas en primera instancia del Tribunal Federal. De este conjunto de irregularidades detectadas en el Programa de Sorteos Públicos (19153 irregularidades), sólo el 1,27 % de ellas resultaron en condenas a administradores públicos responsables de la asignación de fondos federales.

Al considerar las irregularidades encontradas en la muestra, podemos darnos cuenta de que una buena parte de ellas ni siquiera fueron analizadas o consideradas por otras instituciones. En otras palabras, muchas de las acciones de control se pierden o son desestimadas en el flujo procesal. Hemos planteado la hipótesis de que el bajo desempeño ocurre porque, a pesar de los esfuerzos por coordinar las actividades de las instituciones del sistema de rendición de cuentas y el establecimiento de metas, la cooperación interinstitucional es baja para el control de la administración pública. Al observar la Figura 1, vemos un muy bajo desempeño de las acciones conjuntas administrativas y penales, siendo resultado de la interdependencia de los procesos en la matriz ecológica de las instituciones de rendición de cuentas. Al observar la actuación de las instituciones en el sistema de rendición de cuentas brasileño, percibimos que las instituciones filtran los encaminamientos de la Contraloría General de la Unión, lo que genera un débil proceso de responsabilización y sanción de irregularidades en la gestión de los municipios.

Figura 1. Desempeño cuantitativo de los procedimientos administrativos y judiciales informados por la unidad analítica del programa de sorteos públicos: Irregularidades.



El desempeño deficiente también se presenta si cambiamos la unidad de análisis de los municipios. En el contexto de la muestra, sólo 175 municipios tuvieron su análisis de informe finalizado por el Ministerio Público Federal. Sólo 13 municipios fueron objeto de una investigación policial en la Policía Federal. 32 municipios tuvieron a sus administradores condenados en el Tribunal Federal de Cuentas de la Unión y 20 administradores fueron condenados en el Tribunal Federal, como se muestra en la Figura 2. Cabe destacar que no se encontró ninguna recomendación o acuerdo de ajuste de conducta para los municipios muestreados.

El bajo desempeño se origina en la baja cooperación entre las instituciones del sistema de rendición de cuentas. Sin embargo, esto ocurre no en el establecimiento de objetivos o en el proceso de toma de decisiones sobre las prioridades de la acción institucional, sino en el control cotidiano de la gestión pública y en el flujo ecológico que rodea los procedimientos administrativos, judiciales y extrajudiciales. La siguiente sección analiza la interacción entre las instituciones en el sistema de rendición de cuentas de Brasil.

Gráfico 2. Desempeño cuantitativo de los procedimientos administrativos y judiciales informados por el Programa de Sorteos Públicos Unidad analítica: Número de municipios.



6. Resultados: Interacciones entre instituciones en el sistema de rendición de cuentas brasileño

Las cuestiones planteadas en las secciones anteriores nos permiten establecer un diagnóstico basado en el flujo de procesos en las acciones de control de irregularidades en la administración pública de los municipios brasileños. De los cuadros y gráficos anteriores, podemos concluir que una serie de medidas de control se pierden en el flujo procesal, lo que requiere acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, así como acciones coordinadas de las instituciones del sistema de rendición de cuentas. En otras palabras, hipotéticamente, podemos afirmar que de la información recopilada sobre la administración pública municipal en Brasil, dentro de nuestra muestra, el resultado es ineficaz en lo que respecta a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

El procedimiento analítico de entrevistas con líderes de instituciones de rendición de cuentas buscó comprender dos conjuntos de preguntas: (1) – la comprensión de la institucionalización del sistema de rendición de cuentas en Brasil; (2) – la cooperación, coordinación y definición de prioridades estratégicas dentro del sistema de instituciones de rendición de cuentas.

6.1 La estructura de las instituciones de rendición de cuentas

A pesar de las competencias constitucionales de estas instituciones, el trabajo cotidiano que se desarrolla en ellas –por funcionarios asignados a tareas complejas de control interno, control externo, investigación y soluciones judiciales y extrajudiciales– permite identificar un ethos propio de estas instituciones. A través de las herramientas de investigación disponibles, pudimos constatar que las instituciones del sistema de rendición de cuentas brasileño tienen una concepción propia de los mecanismos de gestión, articulando una concepción casi existencial para definir su papel dentro del Estado brasileño en general y en el contexto de la administración pública en particular.

Este *ethos* configura estas instituciones como un lugar aislado dentro del Estado brasileño, compuesto por funcionarios públicos muy calificados, con sólidos conocimientos técnicos y centrados en funciones determinadas en los arreglos regulatorios (Nunes, 1997). Este escenario se puede encontrar en todas las instituciones analizadas, en las que su aislamiento frente a los mecanismos de clientelismo y corporativismo establece una especie de inmunidad a los intereses políticos más inmediatos. En general, los actores de estas instituciones son individuos altamente calificados, designados a través de concurso público para desempeñar tareas dentro de la burocracia. Sin embargo, una cuestión llama nuestra atención en varios discursos de los entrevistados: su distanciamiento de la política partidaria, las críticas al Poder Legislativo y las críticas a la política.

Esta crítica a la política y a la representación resonó constantemente en todas las entrevistas. Por lo

tanto, a través de las entrevistas pudimos detectar que la configuración del ethos profesional de estas instituciones busca oponerse a cualquier forma de intervención de los intereses políticos y de la representación. Los líderes institucionales y los profesionales se ven a sí mismos como vigilantes, opuestos a la representación política, y consideran que su principal papel es el establecimiento de algún tipo de control sobre la gestión pública, tanto en lo que respecta a las irregularidades formales como a la corrupción dentro del Estado brasileño. Los líderes de estas instituciones indican una posición de contrademocracia. Según el argumento de Rosanvallon, la contrademocracia es el surgimiento de un poder de vigilancia, la multiplicación de poderes y una creciente judicialización de la política en vista de una creciente desconfianza en las sociedades democráticas (Rosanvallon, 2006).

El papel central que desempeñan estas instituciones en el escenario de la administración pública en Brasil es el de enfrentar cualquier forma de irregularidad en el uso de los recursos públicos y en el control de las políticas públicas. Es importante destacar que no encontramos entre los líderes entrevistados una preocupación con los resultados de las acciones del Estado en la sociedad, sino, sobre todo, con el control formal y legal en la aplicación e implementación de las políticas públicas. Tal papel de vigilancia de estas instituciones, como se mencionó en diferentes entrevistas, pertenece al control de la administración pública en oposición a las acciones políticas en vista de los mecanismos de acción pública fuertemente institucionalizados. Este proceso de institucionalización de las instituciones del sistema de rendición de cuentas crea profundos conflictos con el sistema político, haciendo que el proceso de cambio institucional se convierta muchas veces en un proceso de isomorfismo coercitivo (DiMaggio y Powel, 1983, 150).

Hay que recordar que la institucionalización de estas instituciones del sistema de rendición de cuentas respeta su concepción procedural y formal, en la que las competencias son fijas y claras para sus dirigentes, asegurando, como lo indican las entrevistas, que exista una fuerte autonomía de acción de estas instituciones al interior del Estado. Sin embargo, un hallazgo importante de esta investigación en materia de competencias llama la atención. Las instituciones tienen competencias fuertemente institucionalizadas y actúan exclusivamente dentro de ellas. De cierta manera, la institucionalización de estas competencias promueve un trabajo técnico y definido al interior de cada institución, de manera que el proceso se vuelve determinante para el éxito de las acciones de control y vigilancia al interior del Estado. Por lo tanto, la institucionalización fuerte no establece una zona gris en la actuación de estas instituciones de rendición de cuentas, y encontramos un proceso bien definido en marcha. El problema que detectamos a partir de las entrevistas es que no hay motivación para acciones conjuntas y coordinadas, y por lo tanto, además del aislamiento y las críticas hacia las instituciones de representación política, también existe aislamiento hacia todas las instituciones del sistema de rendición de cuentas. Al circunscribirse únicamente a sus competencias, se genera un mecanismo que ofrece pocos incentivos para acciones cooperativas y coordinadas, y así el conflicto institucional se da tanto en la dimensión externa del sistema de rendición de cuentas, donde choca con el sistema político, como en la dimensión interna, donde las instituciones están en conflicto entre sí.

Esto se hace evidente cuando se pregunta a los encuestados sobre la relación entre corrupción y desarrollo. La corrupción implica altos costos de transacción en el servicio público. Los costos económicos de la corrupción representan consecuencias para la reducción de los incentivos para la inversión productiva, ya que la corrupción es vista como otra tarifa más que debe ser pagada, reduciendo así la rentabilidad de los proyectos (Shleifer, Vishny, 1993). Por último, la corrupción reduce la eficacia de los recursos distribuidos a través del sector público, por lo que también representa un alto costo de injusticia social (Rose-Ackerman, 1999).

Por otro lado, enfrentar la corrupción implica altos gastos en instituciones de control y burocracia, lo que lleva a una expansión de los procesos burocráticos, licencias, permisos y procedimientos formales para la realización de servicios públicos y actividades productivas. Así como la corrupción implica altos costos de transacción y obstaculiza el entorno empresarial, las actividades de la burocracia contra la corrupción también afectan el desarrollo debido a los altos costos de las actividades improductivas (Leff, 1964). Además, la expansión del control burocrático de la corrupción genera efectos negativos al interior del Estado, al establecerse burocracias refractarias a cualquier innovación o negocio, por temor a caer en la fosa común de la corrupción. Por lo tanto, el control de la corrupción también representaría un alto costo para el desarrollo, y muchas veces una barrera infranqueable (Anechiarico, Jacobs, 1996).

Los entrevistados se posicionaron totalmente en contra de la disyuntiva entre corrupción y desarrollo, y la consideraron una falacia. Esta posición fue bastante clara entre todos los encuestados. Si bien los encuestados reconocen que un aumento de la burocracia inherente con un mayor control público de la corrupción conduce a costos de desarrollo, refutaron esta disyuntiva, presentando la lucha contra la corrupción como un elemento constitutivo del proceso de institucionalización de las instituciones del sistema de rendición de cuentas. Por otro lado, el sistema político percibe el papel de estas instituciones como inadecuado y fuertemente marcado por la persecución política.

En este contexto, los operadores de las diferentes instituciones del sistema de rendición de cuentas, con competencias claras e institucionalizadas, desempeñan un papel de vigilancia de la gestión pública, afirmando su papel como instituciones contramayoritarias, es decir, sin vínculos políticos o partidarios, fuertemente autónomas en relación a las presiones sociales y con un alto grado de discrecionalidad de

actuación en la administración pública brasileña. En el contexto de estas instituciones, sus líderes incorporan acciones de control hacia los medios formales de la administración pública, sin mayores preocupaciones en cuanto a los beneficios y resultados sociales alcanzados. Según sus líderes, estas instituciones deberían ser capaces de anticiparse a las instituciones políticas y establecer mecanismos de vigilancia intensificados en el ámbito de las democracias frente a la representación.

6.2. Cooperación institucional, coordinación y definición de prioridades estratégicas

La cooperación y coordinación institucional debe entenderse como un elemento crucial para el control de la administración pública y para enfrentar la corrupción. En primer lugar, no debemos considerar a cada institución de manera aislada o autosuficiente dentro de un contexto institucional complejo. Existen relaciones subsidiarias y complementariedades entre instituciones, donde las acciones de una institución se complementan con las acciones de otras, teniendo en cuenta que la ecología procedural debe ser sólida y consistente. Por lo tanto, tiene más sentido abordar el tema de la coordinación y cooperación entre instituciones como la formulación y el desempeño del sistema de instituciones de rendición de cuentas. La cooperación y coordinación institucional son esenciales para el correcto funcionamiento del sistema institucional. Esta consistencia sistémica y procedural, cuando se rompe, explica el pobre desempeño del sistema de instituciones de rendición de cuentas.

Lo que más nos llamó la atención en los relatos de los entrevistados sobre este tema es que el combate a las irregularidades en la gestión promueve una disputa institucional. Partiendo de la base de que los escándalos de corrupción generan atención pública hacia la administración pública y la política, el combate a la corrupción y la activación de las instituciones de rendición de cuentas promueve la formación de una coyuntura crítica. En esta coyuntura, el trabajo termina por centrarse en la búsqueda de resultados para la institución que asume el papel protagonista. Ser protagonista en la lucha contra la corrupción en el ámbito público genera interés de la opinión pública. Como lo menciona uno de los entrevistados:

La mayoría de los encuestados fue enfática al afirmar que existen dificultades en la cooperación institucional. La disputa política entre instituciones hace que haya poca cooperación, especialmente cuando se trata de tareas que requieren coordinación y celeridad. La baja efectividad en la cooperación institucional dentro de este sistema de instituciones no se da, por tanto, por un vacío normativo. Los encuestados fueron categóricos al afirmar que los acuerdos de cooperación existen y aumentan la interacción entre las instituciones. Sin embargo, aunque el desempeño de estas instituciones debe ser sistémico, el contexto de disputa política en última instancia compromete las acciones conjuntas y coordinadas, colocando la cuestión del cambio institucional más centrada en la ecología procedural que en el proceso de isomorfismo de las instituciones.

El segundo factor que obstaculiza la cooperación institucional, señalado por los encuestados, se relaciona con la falta de un procedimiento común o de normas de evaluación y auditoría entre las instituciones. Por ejemplo, los encuestados mencionaron la falta de normas de medición y evaluación para las obras de construcción. Como las instituciones adoptan diferentes normas para su personal de ingeniería, no existe una investigación común, lo que da lugar a una gran cantidad de trabajos repetidos, retrasos en los procesos y diferencias de evaluación.

En tercer lugar, y como resultado del segundo factor, existe una inconsistencia procesal entre las instituciones, especialmente en los desacuerdos sobre los procedimientos y normas para los procedimientos de auditoría y los procesos civiles y penales. Esta inconsistencia se produce debido a las diferentes interpretaciones sobre los procedimientos y las normas de servicio público, lo que da lugar a una inconsistencia sobre los términos normativos necesarios para el funcionamiento de las instituciones de rendición de cuentas. Muchos encuestados informaron de una disputa entre las instituciones cuando se trata de interpretar la ley, lo que conduce a retrasos y reelaboraciones de los procesos.

Como lo señalaron los entrevistados, existen esfuerzos de cooperación. Sin embargo, la disputa política entre instituciones en última instancia obstaculiza una composición más sistemática de las instituciones. La presencia de la Red de Control, según los entrevistados, fue un avance institucional importante³. Sin embargo, aún existen disputas entre instituciones, incluso si se han firmado acuerdos de cooperación. La complementariedad de competencias requiere que las instituciones mantengan el diálogo y el intercambio de información. Sin embargo, como dijeron algunos entrevistados, el intercambio de información sigue siendo un elemento débil ya que no hay un intercambio de información coordinado entre las instituciones de rendición de cuentas. El resultado es que este proceso de cambio institucional en las instituciones de rendición de cuentas produjo cambios incrementales específicos, sin alterar la ecología procedural debido a un conflicto explícito entre las instituciones del sistema de rendición de cuentas.

³ La Red de Control es un centro de decisión interorganizacional para mejorar la eficacia del control del Estado sobre la gestión pública. A partir de 2009, la Red de Control de la Gestión Pública comenzó a implementarse por medio de talleres en Brasilia y del empleo de redes en los estados. El objetivo principal de la Red de Control es desarrollar acciones de monitoreo de la gestión pública, diagnóstico y enfrentamiento a la corrupción, estímulo y fortalecimiento del control social, intercambio de información y documentos, intercambio de experiencias y capacitación de personal.

Los entrevistados coincidieron en señalar la necesidad de compartir información y crear un sistema de inteligencia conjunto como elemento clave para el desarrollo del sistema de instituciones de rendición de cuentas. Este elemento, según algunos entrevistados, permitiría una mayor cooperación institucional, pero exigiría una reforma que aborde la cuestión del secreto, especialmente el bancario y fiscal, lo que podría dar mayor poder a este sistema de inteligencia. Según los entrevistados, la cuestión de la información compartida se ha convertido en un elemento clave para la cooperación en el marco de este sistema de control institucional.

Sin embargo, en las entrevistas encontramos que además de la cuestión de la cooperación que se ha llevado a cabo, aunque con dificultades en el sistema institucional, también existe un problema de coordinación. Algunos encuestados afirmaron que si bien ha habido un esfuerzo por parte de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Corrupción y el Lavado de Dinero (ENCCLA), aún persisten problemas de coordinación. Según los entrevistados, la ENCCLA ofrece un foro importante para el intercambio de experiencias y conocimientos. La ENCCLA es un foro para crear estrategias comunes para el sistema de instituciones, pero lucha con la coordinación autorizada de acciones dentro de este sistema de instituciones. Los encuestados informaron que la ENCCLA tiene éxito en la formulación de objetivos estratégicos, basados en estudios conjuntos y en el debate de problemas comunes. Como afirmaron los encuestados, se produjeron innovaciones legislativas dentro de la ENCCLA, así como la discusión de varias cuestiones comunes al sistema de instituciones de rendición de cuentas⁴.

Los encuestados afirmaron que la interacción entre instituciones y la integración coordinada de acciones son cruciales para el funcionamiento del sistema. Sin embargo, la cuestión de la coordinación está transversalizada por el problema de la información. Según algunos encuestados, la intensidad de la interacción entre instituciones del sistema de rendición de cuentas disminuye en la medida en que la disputa institucional prevalece no sólo en el campo político, sino también en la producción y procesamiento de la información. La mayoría de los encuestados reconoció la necesidad de compartir información. Sin embargo, también reconocen que la información es un elemento de poder.

En esta afirmación, la disputa informativa plantea dificultades a la hora de coordinar las actividades del sistema de rendición de cuentas. Además, contrariamente a lo que los entrevistados afirman como dificultades hacia la política, ellos perciben que un control institucional de la administración pública no puede dejar de estar inserto en relaciones de poder. La información empodera a las instituciones del sistema de rendición de cuentas, haciendo que sus acciones se vuelvan políticas, más allá del ámbito de los procedimientos administrativos. La ENCCLA desempeña un papel primordial como foro de deliberación de prioridades estratégicas. Sin embargo, según los encuestados, la ENCCLA aún no ha logrado asumir la coordinación del sistema de instituciones de rendición de cuentas, por lo que la falta de coordinación impide cualquier cooperación institucional. En cambio, encontramos disputas políticas entre instituciones que tienen la responsabilidad de controlar la administración pública y combatir la corrupción.

En este contexto, uno de los principales hallazgos que explican la ocurrencia de inconsistencia procedural dentro del sistema de instituciones de rendición de cuentas radica en el hecho de que existe una disputa política, motivada por la opinión pública. La corrupción y las irregularidades administrativas conducen a la atención pública, lo que a su vez conduce a una intensa disputa entre instituciones que buscan reconocimiento y, por lo tanto, un poder simbólico sustancial. Este poder simbólico es responsable de introducir una inconsistencia procedural dentro del sistema de instituciones de rendición de cuentas, a través de la cual al saber que las competencias son complementarias, no se produce una secuenciación de actividades ni se da la atención necesaria a los elementos que atraviesan la interacción entre las instituciones.

Según lo informado por los entrevistados, a pesar de los esfuerzos en materia de coordinación y cooperación institucional, hay poco esfuerzo coordinado capaz de asegurar el pleno desarrollo de las instituciones del sistema de rendición de cuentas. La creación de incentivos para la coordinación es vital para establecer la cooperación, incluso en un contexto de disputa por el poder simbólico. En este caso, el proceso de cambio institucional choca con la cuestión de la secuenciación de actividades de tal manera que, a pesar de la información levantada en el Programa de Sorteos, la ineficaz cooperación de las instituciones del sistema de rendición de cuentas dificulta la necesaria continuidad de las acciones de control y el combate a las irregularidades administrativas y la corrupción. Sin esfuerzos comunes de las instituciones del sistema de rendición de cuentas, habrá poco avance en el enfrentamiento de los problemas de calidad del gobierno y la corrupción.

⁴ La Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales es una iniciativa del Ministerio Federal de Justicia que representa un foro de debate para la creación de estrategias de lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales en Brasil. La ENCCLA reúne a unos 60 organismos directa o indirectamente implicados en la lucha contra la corrupción. Está organizada por una Reunión Plenaria anual, que reúne a todos los organismos, con el fin de discutir el trabajo realizado durante el año y decidir sobre las acciones para el año siguiente; varias reuniones de Grupos de Trabajo, formados por organismos participantes o invitados, con el objetivo de conducir las acciones deliberativas de la Plenaria; y reuniones bimestrales de la Oficina de Administración Integrada - IAO, que consiste en un grupo de 25 organismos participantes en la ENCCLA con el objetivo de supervisar la aplicación de las acciones, y sugerir acciones y recomendaciones para ser discutidas en las Reuniones Plenarias.

7. Observaciones finales

El caso brasileño muestra que un análisis del proceso de desarrollo institucional debe abordar no sólo un enfoque interno de las instituciones, sino también atender a un proceso más amplio que abarque cambios sistémicos en la ecología institucional. Sin una comprensión de esta ecología de instituciones, basada en su flujo procedural y en el comportamiento estratégico de los actores, se vuelve imposible comprender plenamente el desempeño del sistema institucional.

En cuanto al estudio de caso de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil, la evidencia muestra que la ecología procedural se manifiesta como un sentido de competencia entre los elementos sistémicos, es decir, entre las instituciones del sistema de rendición de cuentas. La lógica del conflicto es el hecho de que las instituciones compiten por los procedimientos de otros elementos del sistema y no responden a demandas que son internas al propio sistema. En este caso, el concepto de ecología procedural nos lleva al hecho de que la interacción entre los elementos del sistema de rendición de cuentas provoca el encierro de cada institución en su propia base operativa.

Aunque existe un conocimiento común entre los funcionarios sobre la necesidad de cooperación y coordinación institucional, el resultado indicado por las evidencias descritas anteriormente dirige el análisis al hecho de que existe una disputa sobre los procedimientos de control y uso instrumental de la información creada, sin que haya ningún proceso de interacción basado en intercambios abiertos y procedimientos robustos que aseguren la fluidez de esos intercambios sistémicos.

El resultado es, por lo tanto, que el proceso de cambio institucional choca con cambios de procesos sistémicos, por lo que dentro del sistema de rendición de cuentas de las instituciones en Brasil hay un fuerte proceso de diferenciación entre instituciones, por un lado, sin ninguna apertura de intercambios simbióticos de procesos e información, por el otro. Se deduce que la ecología procedural del sistema de instituciones de rendición de cuentas en Brasil no adelantó el cambio de variables sistémicas y, por lo tanto, el conflicto entre las instituciones socava su interdependencia, complementariedad, secuenciación de acciones y la fluidez del conjunto de instituciones que compiten por percepciones externas al propio sistema.

La dimensión sistémica se ve comprometida porque no se han producido cambios en la ecología procedural de las instituciones, creándose un escenario de disputa de procedimientos y conflicto político entre instituciones y afectando, a su vez, el conjunto de resultados. En ese sentido, la dimensión sistémica del cambio institucional es crítica para determinar el proceso de cambio, así como sus direcciones.

Es necesario considerar las variables del proceso de cambio institucional, en el que las interacciones entre instituciones importan no sólo para los resultados, sino también para los procesos internos, las reglas y las rutinas organizacionales inherentes a las instituciones. Así, comprender los factores sistémicos del desarrollo institucional implica considerar los siguientes factores, a la luz del concepto de ecología procedural: (1) – el flujo y la secuenciación de los procesos internos al sistema; (2) – las posturas de los agentes frente a las interacciones institucionales; (3) – el establecimiento de metas organizacionales conjuntas para el sistema; (4) – el control y uso de la información por parte de los elementos del sistema; (5) – la respuesta a las situaciones y demandas internas por parte de cada uno de los elementos que componen el sistema; (6) – la respuesta a situaciones y demandas externas por parte de cada uno de los elementos que componen el sistema.

Considerando estos factores analíticos, el proceso de cambio puede ser entendido en términos de la interdependencia de las instituciones, cuando sea apropiado, y cómo esos factores afectan el proceso de desarrollo institucional, favoreciendo ya sea el cambio o el *status quo*. Las variables sistémicas influyen entonces en el incrementalismo institucional, de modo que los agentes aún prefieren cambios incrementales en rutinas y procesos para sus instituciones en respuesta a factores ambientales endógenos y exógenos. Sin embargo, este incrementalismo puede resultar ya sea en una diferenciación y mayor cierre de cada uno de los elementos del sistema, favoreciendo el conflicto institucional, o en un proceso incremental que sea capaz, mediante la cooperación y coordinación de elementos del sistema, de impulsar el proceso de interdependencia, superposición y complementariedad de instituciones. En este último caso, los agentes actúan dentro de estructuras sistémicas que promueven o inhiben el conflicto de instituciones, respondiendo a esto produciendo incrementos de reglas y rutinas organizacionales que resultan en condiciones para un mayor cierre o mayor apertura de las organizaciones. La dirección de estos cambios incrementales en el sistema es importante para el resultado porque establece el cambio de trayectoria y los patrones de interacción entre los elementos del sistema.

En particular, en lo que se refiere al sistema de instituciones de rendición de cuentas en Brasil, es posible verificar el desarrollo institucional de cada una de ellas. Sin embargo, este proceso de desarrollo no condujo a cambios sistémicos en la ecología de las instituciones de manera tal que se crearan incentivos para la cooperación institucional, para la coordinación de actividades y para la secuenciación de actividades dentro del flujo procedural. De la misma manera, el proceso de desarrollo institucional no condujo a razones para extinguir y controlar el conflicto político dentro del sistema de instituciones de rendición de cuentas. El conflicto político en torno a las instituciones del sistema de rendición de cuentas

de Brasil paraliza la secuenciación de actividades y establece un escenario de luchas políticas por la opinión pública.

Un desempeño deficiente, como en el caso del Programa de Loterías Públicas, revela una ecología institucional basada en la disputa política y en la naturaleza no cooperativa de las instituciones de rendición de cuentas, lo que produce un desempeño mucho menor de lo esperado y menos efectivo en lo que respecta al proceso de rendición de cuentas relacional. A pesar del proceso de desarrollo de las instituciones de rendición de cuentas, la ecología sistémica y el flujo procedural reproducen un escenario de déficit de rendición de cuentas.

Referencias

- Abranches, S. H. (1988). "Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro", en *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, pp. 5-34.
- Anechiarico, F y Jacobs, J. (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Arantes, R. B. (2011a). "Polícia federal e construção institucional", en Avritzer, L y Filgueiras, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- (2011b) "The Federal police and Ministério Público", en Power, T y Taylor, M. (eds.). *Corruption and democracy in Brazil. The struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Avritzer, L. (2012). "The different designs of public participation in Brazil: Deliberation, power sharing and public ratification", en *Critical Policy Studies*, vol. 6, nº 2, pp. 113-127, 2012.
- Balbe, R. (2013). *Controle interno e o foco nos resultados*. São Paulo: Editora Fórum.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *Euro-pean Law Journal*, vol. 13, nº 4, pp. 447-468.
- Dimaggio, P y Powell, W. (1983). "The iron cage revisited: Isomorphism and collective rationality in organizational fields", en *American Sociological Review*, vol. 48, nº 2, pp. 147-160.
- Doig, A y McIvor, S. (2003). "National integrity systems. Assessing corruption and reform", en *Public Administration and Development*, vol. 23, nº 4, pp. 317-332.
- Filgueiras, F. (2016). "Transparency and accountability: Principles and rules for the construction of publicity", en *Journal of Public Affairs*, vol. 16, nº 3, pp. 192-202.
- (2013). "Corrupção e cultura política: a percepção da corrupção no Brasil", en Telles, H y Moreno, A. *Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 221-258.
- Filgueiras, F y Araújo, M. M. (2014). "A política anticorrupção e o marco legal no Brasil", en Cunha, I. F y Serrano, E. *Cobertura jornalística da corrupção. Sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos Legais*. Lisboa: Alêtheia Editores, pp. 36-71.
- Hall, P y Taylor, R. (1996). "Political science and three new institutionalisms", en *Political Studies*, vol. 44, nº 5, pp. 936-957.
- La Porta, R., Lopes-de-Silanes, F., Shleifer, A y Vishny, R. (1999). "The quality of government", en *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 15, nº 1, pp. 222-279.
- Leff, N. H. (1964). "Economic development through bureaucratic corruption", en *American Behavioral Scientist*, vol. 8, nº 3, pp. 8-14.
- Limongi, F. (2006). "A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", en *Novos Estudos*, nº 76, pp. 17-41.
- Lindblom, C. E. (1959). "The science of "muddling through", en *Public Administration Review*, vol. 19, nº 2, pp. 79-88.
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C y Cacique, T. (2009). "Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional no tribunais de contas no Brasil Recente", en *Revista de Administração Pública*, vol. 43, nº 4, pp. 739-772.
- Mahoney, J y Thelen, K. (2010). "A theory of gradual institutional change", en Mahoney, J y Thelen, K. (Eds.). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (2003). "Introduction: Democratic accountability in Latin America", Mainwaring, S y Welna, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunes, E. (1997). *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- O'Donnell, G. (1999). "Horizontal accountability in new democracies", en Schedler, A., Diamond, L y Plattner, M. *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- (1996). "Uma outra institucionalização: América Latina e alhures", en *Lua Nova*, nº 37, pp. 5-31.

- Olsen, J. P. (2017). *Democratic accountability, political order, and change*. Oxford: Oxford University Press.
- Philp, M. (2009). "Delimiting democratic accountability", en *Political Studies*, vol. 57, nº 1, pp. 28-53.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. History, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press.
- Porto, M. (2011). "The media and political accountability", en Power, T y Taylor, M. (eds.). *Corruption and democracy in Brazil*. The struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, A y Cheibub, J. A. (1999). "Democracy, elections, and accountability for economic outcomes", en Przeworski, A., Stokes, S y Manin, B. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: University Press.
- Rezende, F. C. (2009). "Analytical challenges for the neoinstitutional Theories of institutional change in comparative political science", en *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, p. 98-126.
- Rosanvallon, P. (2006). *Le contre-democratie*. Paris: Seuil.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government*. Corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shleifer, A y Vishny, R. (1993). "Corruption", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, nº 3, pp. 681-712.
- Speck, B. W. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. O Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo Brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung.
- Taylor, M y Praça, S. (2014). "Inching toward accountability", en *Latin American Politics and Society*, vol. 56, nº 2, pp. 27-48.
- Taylor, M y Buranelli, V. (2007). "Ending up in Pizza. Accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil", en *Latin American Politics and Society*, vol. 49, nº 1, pp. 59-87.