

Programa de
Doctorado en Economía y Gobierno

Tesis Doctoral

**LA INFLUENCIA DE LOS PROCESOS POLÍTICOS Y DE LAS
INSTITUCIONES PARA LA EFICACIA DE UNA POLÍTICA NACIONAL
DE INTEGRIDAD PÚBLICA PARA GOBIERNOS SUBNACIONALES:
ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROGRAMA TIME BRASIL EN CUATRO PEQUEÑAS CIUDADES**

Rodrigo De Bona da Silva

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón

2022

Programa de
Doctorado en Economía y Gobierno

Tesis Doctoral

**LA INFLUENCIA DE LOS PROCESOS POLÍTICOS Y DE LAS
INSTITUCIONES PARA LA EFICACIA DE UNA POLÍTICA NACIONAL
DE INTEGRIDAD PÚBLICA PARA GOBIERNOS SUBNACIONALES:
ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROGRAMA TIME BRASIL EN CUATRO PEQUEÑAS CIUDADES**

Rodrigo De Bona da Silva

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón

2022

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón

Tesis Doctoral

**LA INFLUENCIA DE LOS PROCESOS POLÍTICOS Y DE LAS
INSTITUCIONES PARA LA EFICACIA DE UNA POLÍTICA NACIONAL
DE INTEGRIDAD PÚBLICA PARA GOBIERNOS SUBNACIONALES:
ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROGRAMA TIME BRASIL EN CUATRO PEQUEÑAS CIUDADES**

Rodrigo De Bona da Silva

Máster Universitario en Administración

debona.floripa@gmail.com

Orcid: [0000-0002-3576-6626](https://orcid.org/0000-0002-3576-6626)

Lattes: [0622804262115238](https://lattes.incn.br/urn:lsr:cnpq:0622804262115238)

Manuel Villoria Mendieta

Tutor y Director de Tesis

manuel.villoria@urjc.es

AGRADECIMIENTOS

*Yo prefiero ser esa metamorfosis ambulante, que tener
aquella vieja opinión formada sobre todo. (Raul Seixas)*

Dedico esta Tesis a mi madre, Iraci (*in memoriam*) y a mi padre, Miguel, símbolos de amor sublime e integridad inquebrantable. Él, de los números, ella, de las letras, ambos educadores construyeron mi vocación por enseñar y aprender eternamente.

A mi esposa, Lucila, Mahá Shaktí a quien quiero más que todo, sin la cual yo jamás habría llegado hasta aquí. A nuestra hija, Ema, y a nuestro hermano, Ricky.

A todos que se han dispuesto a hacer las entrevistas y a los colegas que contribuyeron para este trabajo, especialmente Fernando Sedrez, Marcus Braga, Kristin Olofsson, Alex Osei-Kojo y Christopher Weible.

Por fin, a la primera fuente inspiradora de la investigación, a mi Director y Tutor, Manuel Villoria, que ha apuntado el camino de las coaliciones y ha contribuido para formar las bases donde ha sido posible avanzar.

Tengo un gran sentimiento de deuda con mi país, no porque yo haga poco, sino porque hay mucho que hacer. Siento un deber de retribuir al pueblo brasileño, a quien dedico este trabajo, por toda la formación superior pública que pude tener. ¡Pública sí, gratuita no! ¡Porque se paga con nuestros impuestos! Sigo estudiando y trabajando por una sociedad con más progreso, sí, pero eso de poco sirve sin más justicia y menos desigualdad, porque la desconfianza genera violencia, mientras que, a su vez, el desarrollo económico no produce necesariamente más cooperación y colaboración.

Ha sido una aventura lanzarse a la investigación científica, como quien se lanza al espacio oscuro, o a un túnel en busca de un tesoro, confiando en la luz de la ciencia, para que al final las respuestas vengan de las evidencias. Además de la aventura intelectual, jamás pensé que tendría esa experiencia. La oportunidad de estudiar fuera del país, conocer culturas muy contradictorias en términos económicos, sociales, y religiosos, sirvió para comprender que todo son caras de un mismo mundo global de comunidades locales, de una misma comunidad local-global.

Sin embargo, es necesario conocer lo que es diferente para respetarlo. Porque sin atrito no habría nada, la fricción es necesaria para producir energía y movimiento. En tiempos tan polarizados, no se puede descartar la discusión, el debate en la política, sino que se debe canalizarlo para ideales constructivos a largo plazo. Para eso, hay que tener paciencia y tolerancia.

RECONOCIMIENTO

La investigación para esta Tesis Doctoral fue financiada con recursos del propio autor. Sin embargo, el programa de doctorado fue realizado durante el período de Licencia para Capacitación en el exterior, con los ingresos recibidos del cargo público, de acuerdo con la ley. De esta manera, esta Tesis sí es integralmente financiada con dinero público, con los impuestos de la población brasileña.

FICHA CATALOGRÁFICA

D278 De Bona, Rodrigo da Silva

La influencia de los procesos políticos y de las instituciones para la eficacia de una política nacional de integridad pública para gobiernos subnacionales: estudio comparativo del Programa Time Brasil en cuatro pequeñas ciudades / De Bona, Rodrigo da Silva. – 2022. 357p.

Diretor de Tese: Manuel Villoria.

Tese (Doutorado) – Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset e Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Programa de Doutorado em Economia e Governo, 2022.

Bibliografía: f. 223 – 235.

1. Políticas públicas. 2. Accountability. 3. Integridade Pública. 4. Controladoria Pública. I. Villoria, Manuel, Diretor de Tese. II. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Fundación Ortega y Gasset – Gregorio Marañón. III. Título.

CDD 351.32

Producida por el autor para Brasil.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	9
PARTE I MODELO DE ANÁLISIS Y MARCOS TEÓRICOS	13
CAPÍTULO 1 CONTEXTO DEL PROBLEMA	15
1.1 Introducción	15
1.2 Objetivos y cuestión de investigación	19
1.2.1 Hipótesis de investigación y modelo de análisis.....	21
1.3 Importancia y originalidad.....	23
1.3.1 ¿Por qué investigar la eficacia de PIPs en gobiernos locales de Brasil?.....	23
1.3.2 ¿Por qué elegir esta política, estos cuatro casos y este período?.....	25
1.3.3 ¿Por qué utilizar el Marco de las Coaliciones Promotoras?.....	28
1.3.4 ¿Por qué utilizar la Nueva Teoría Institucional?	30
1.4 Diseño de la investigación.....	33
1.5 Visión general de la Tesis	34
CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO-EMPÍRICO DE INTEGRIDAD PÚBLICA.....	35
2.1 Introducción	35
2.2 Políticas de integridad pública y anticorrupción	36
2.2.1 Evaluación de políticas de integridad pública.....	38
2.2.2 <i>Integrity Management Framework</i> para organizaciones gubernamentales	40
2.3 Integridad en gobiernos subnacionales de Brasil.....	42
2.4 Histórico del Programa Time Brasil	44
2.5 Conclusión	49
CAPÍTULO 3 MARCO CONCEPTUAL DE LAS COALICIONES PROMOTORAS	51
3.1 Introducción.....	51
3.2 Marco de las Coaliciones Promotoras: premisas e hipótesis.....	52
3.3 El subsistema de la política: actores y coaliciones promotoras	55
3.3.1 Los sistemas de creencias y la racionalidad limitada.....	56
3.4 Los factores de cambio y la dimensión temporal.....	58
3.5 El subsistema de políticas de integridad pública en Brasil	59
3.5.1 Posibles creencias sobre políticas de integridad y anticorrupción.....	61
3.5.2 Esferas del gobierno: descentralización de políticas y federalismo.....	65
3.5.3 La madurez del sPIP en Brasil	69
3.6 Conclusión.....	72
CAPÍTULO 4 MARCO CONCEPTUAL DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO	75
4.1 Introducción.....	75
4.2 Arreglos institucionales y el nuevo institucionalismo sociológico	76
4.2.1 El arreglo de la contraloría-general en Brasil.....	78
4.3 Capacidades estatales técnico-administrativas.....	82
4.4 Capacidades del Sistema de Integridad Local.....	84
4.4.1 Actores y funciones del LIS-Interno: Dimensiones y variables.....	86
4.5 Conclusión.....	90

PARTE II DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.....	91
CAPÍTULO 5 MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS.....	93
5.1 Introducción.....	93
5.2 Características de la investigación y elección de los casos.....	93
5.3 Eficacia y cambios de la política: recolección y análisis de datos.....	96
5.4 Factores de influencia: elección de variables y recolección de datos.....	99
5.4.1 Sistematización del análisis de contenido: documentos y entrevistas.....	101
5.4.2 Base de datos y evidencias: fuentes primarias y secundarias.....	106
5.4.3 Cadena de evidencias y criterios de evaluación.....	108
5.5 Límites de la investigación.....	111
5.6 Conclusión.....	114
PARTE III CONCLUSIONES.....	115
CAPÍTULO 6 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	117
6.1 Introducción.....	117
6.2 Eficacia de la política por ayuntamiento.....	117
6.2.1 Eficacia del Time Brasil en los cuatro ayuntamientos.....	118
6.2.2 Eficacia de la política basada en el grado de transparencia.....	122
6.3 Los procesos políticos: actuación de las coaliciones promotoras.....	124
6.3.1 El subsistema de políticas de integridad pública en Brasil.....	125
6.3.2 Segmentos y actores principales del sPIP en Brasil.....	128
6.3.3 Coaliciones promotoras en los sPIP _L : actores, creencias y eventos.....	132
6.3.4 sPIP _L y factores de cambio: estrategias, recursos, eventos y aprendizaje.....	137
6.4 Las instituciones y la política: capacidades y arreglos.....	144
6.4.1 Los arreglos institucionales y el modelo de contraloría.....	144
6.4.2 Las capacidades estatales de los ayuntamientos.....	149
6.4.3 La capacidad de los LIS Internos.....	151
6.4.4 Datos cualitativos e importancia de las capacidades estatales.....	155
6.5 Síntesis de los hallazgos por organización.....	157
6.5.1 Caso 1: Ayuntamiento de Navegantes.....	159
6.5.2 Caso 4: Ayuntamiento de Conde.....	170
6.5.3 Caso 2: Ayuntamiento de Surubim.....	180
6.5.4 Caso 3: Ayuntamiento de Cidade Ocidental.....	185
6.6 Conclusión.....	191
CAPÍTULO 7 ANÁLISIS COMPARATIVO.....	193
7.1 Introducción.....	193
7.2 Factores explicativos entre los ayuntamientos.....	193
7.3 Discusión de los resultados.....	195
7.3.1 Aproximaciones teóricas.....	197
7.3.2 Desafíos de la política para la institución federal.....	203
7.4 Conclusión.....	210
CAPÍTULO 8 CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.....	213
8.1 Conclusiones de la investigación.....	213
8.2 Consideraciones finales.....	218
BIBLIOGRAFÍA.....	223
ÍNDICES.....	237
APÉNDICE.....	241

RESUMEN

Este estudio de casos múltiples comparativo y explicativo investiga cómo y en qué medida los factores asociados a los procesos políticos y a las instituciones influenciaron la eficacia de una política de integridad diseñada por un órgano federal e implementada por gobiernos subnacionales brasileños. Los procesos políticos son promovidos por coaliciones que utilizan los eventos internos y externos al subsistema de políticas, así como las estrategias, los recursos y el aprendizaje para influenciar los cambios de políticas. Los factores institucionales son relativos a las capacidades técnico-administrativas, los arreglos organizacionales, y a la capacidad y funcionamiento del sistema interno de integridad. Más allá de un principio de conducta, la integridad se concretiza en el sector público como política y como sistema organizacional (interno) o entre organizaciones (red), y como política, la eficacia es evaluada a corto plazo a través de los productos (*outputs*) que genera. Políticas públicas se producen por medio de procesos políticos (*policy process*), y las políticas de integridad fueron aquí analizadas bajo el abordaje del marco de las coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework* - ACF), una originalidad de esta investigación. La unidad de análisis fue el 'subsistema de políticas' de integridad pública, compuesto por actores públicos o no que se agrupan en coaliciones a partir de creencias, incluyendo organizaciones que para implementar sus políticas necesitan de capacidades técnico-administrativas y coordinan diferentes arreglos organizacionales. La política analizada fue el Programa Time Brasil, desarrollado por la Contraloría-General de la Unión (CGU) para ofrecer apoyo a los estados y los municipios en el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y el gobierno abierto. Fueron investigados cuatro pequeños municipios voluntarios (Navegantes/SC, Surubim/PE, Cidade Ocidental/GO y Conde/PB), que implementaron el 'Time' experimentalmente entre 2018 y 2021. Se utilizó análisis de contenido sobre 840 documentos y 21 entrevistas con los responsables de la política en los ayuntamientos y en el órgano federal, así como triangulación con una base de 109 variables recolectadas de cada caso, divididas en 17 clases de variables, a su vez distribuidas en 10 clases de factores (4 institucionales y 6 políticos). La evaluación de las variables ocurrió con relación a referenciales como promedios nacionales y regionales, cuando existen, y a los casos entre ellos, y la gradación de influencia fue cualitativa, basada en una comparación presentada en un mapa analítico tipo *cross-case synthesis*. Los principales resultados evidenciados con el *process tracing* confirmaron la hipótesis inicial, de que la eficacia de la política en los cuatro casos fue influenciada por las dos clases de factores previstas (los procesos políticos y las instituciones), y evidenciaron la influencia en 53 de las 109 variables evaluadas, siendo 21 institucionales y 32 del *policy process*, más 3 de las cuatro fuentes de cambio propuestas en el ACF. Los factores asociados a los procesos políticos y a las instituciones fueron necesarios para el grado de eficacia alcanzado, aunque no serían suficientes aisladamente para lograrlo, mientras que solamente una de las clases de variables no presentó influencia significativa. De acuerdo los abordajes teóricos, se evidenció una jerarquía de las 16 clases de variables, con tres niveles de influencia en los casos, así como un mapeo de la codependencia, los condicionantes previos y para la continuidad de la eficacia de la política. El primer nivel fueron los 'factores clave', es decir, los necesarios para el buen nivel de eficacia a corto plazo (primer y segundo año de la política). Con base en el ACF, fueron claves: (a) la conjunción de dos factores importantes, que aisladamente no provocarían la eficacia, (b) la toma de decisión del actor principal, el alcalde, de implantar la política, y (c) la formalización de un actor central como el responsable por ejecutarla. Con base en el nuevo institucionalismo (NI), el factor clave fue: (d) el sector responsable de la política ser también el actor central del sistema organizacional de integridad. El segundo nivel de influencia fueron los 'factores importantes', es decir, los que no fueron necesarios a corto plazo, pero fueron 'clave para la continuidad' de la eficacia de la política a medio plazo. Bajo el ACF, fueron importantes: (e) la alternancia del poder político, (f) los eventos externos al subsistema local de políticas de integridad pública (sPIP_L), como los *rankings* de transparencia y los eventos críticos como escándalos de corrupción, y (g) un actor (sector) responsable de la política actuar también como actor central en el sPIP_L. Basado en el NI, fue importante: (h) la existencia de recursos humanos permanentes en el actor (sector) responsable por la política. Basado en el ACF, también fueron importantes: (i) el predominio de una coalición pro-prevención en el sPIP_L y en el sPIP regional, (j) la ejecución de eventos internos al sPIP_L por el actor central, y (k) el aprendizaje orientado a la política. El tercer nivel de influencia son los 'factores facilitadores', es decir, no necesarios (sin ellos se puede lograr una buena eficacia), pero que pueden contribuir para una mejor eficacia a medio y largo plazo. Con base en el ACF, son facilitadores: (l) mejores condiciones socioeconómicas locales; y basado en el NI: (m) la capacidad del ayuntamiento, con relación a los recursos humanos contratados con vínculo permanente, (n) la capacidad de lograr eficacia gubernamental, (o) el arreglo de contraloría-general isomorfo al modelo federal, y (p) las prácticas de auditoría interna. El análisis de las políticas de integridad en pequeños municipios a través del abordaje del ACF es una propuesta original de este trabajo, que buscó contribuir con los referenciales teóricos adoptados, ofreciendo nuevas categorías analíticas y reflexiones desde un punto de vista innovador.

PALABRAS CLAVE: Política de integridad; rendición de cuentas; contraloría pública; marco de las coaliciones promotoras; nuevo institucionalismo.

*The Influence of the Policy Processes and Institutions for the
Effectiveness of a National Policy of Public Integrity for Subnational Governments:
A Comparative Study of the Team Brazil Program in Four Small Cities*

ABSTRACT

This comparative and explanatory multiple case study investigates how and to what extent factors associated with the policy processes and the institutions influenced the effectiveness of an integrity policy designed by a federal public office and implemented by Brazilian subnational governments. Policy processes are advocated by coalitions that use events internal and external to the policy subsystem, strategies, resources, and learning to influence policy changes. Institutional factors are related to technical-administrative capacities and organizational arrangements, as well to the capacity and functioning of the internal integrity system. Beyond a principle of conduct, integrity is concretized in the public sector as a policy and as an organizational system (internal) or between organizations (network), and as a policy, effectiveness is evaluated in the short term through its products (outputs). Public policies are produced through policy processes, and integrity policies were analyzed here under the advocacy coalition framework (ACF), which is the originality of this research. The unit of analysis was the public integrity 'policy subsystem', made up of public or non-public actors who are grouped in coalitions based on beliefs, including organizations that need technical-administrative capacities to implement their policies and coordinate different organizational arrangements. The policy analyzed in this research was the Team Brazil Program, developed by the Comptroller-General of the Union (CGU) to offer support to states and municipalities in strengthening integrity, transparency, and open government. Four small voluntary municipalities were investigated (Navegantes/SC, Surubim/PE, Cidade Ocidental/GO, and Conde/PB), which implemented the 'Team' experimentally between 2018 and 2021. Content analysis was adopted on 840 documents and 21 interviews with the policymakers in the municipalities and in the federal body, as well as triangulation with a database of 109 variables collected from each case, divided into 17 classes of variables, which were distributed into 10 classes of factors (4 about institutions and 6 about the policy processes). The evaluation of the variables occurred with references such as national and regional averages, when they exist, and with the cases between them, and the gradation of influence was qualitative, based on a comparison presented in an analytical cross-case synthesis map. The main results evidenced by the process tracing confirmed the initial hypothesis, that the effectiveness of the policy in the four cases was influenced by the two classes of foreseen factors (policy processes and institutions) and showed influence in 53 of the 109 variables evaluated, being 21 institutional and 32 from the policy process, plus 3 of the four sources of change proposed in the ACF. The factors associated with the policy processes and the institutions were necessary for the level of effectiveness achieved, although they would not be sufficient in isolation to achieve it, while only one of the classes of variables did not present a significant influence. According to the theoretical approaches, a hierarchy of the 16 classes of variables was evidenced, with three levels of influence in the cases, as well as a mapping of co-dependency, previous conditioning factors and conditioning for the continuity of the effectiveness of the policy was showed. The first level was the 'key factors', that is, those necessary for a good level of effectiveness in the short term (first and second year of policy). Based on the ACF, the following were the keys factors: (a) the conjunction of two important factors which, taken separately, do not cause the effectiveness, (b) the decision of the main actor, the mayor, to implement the policy, and (c) the formalization of a central actor as responsible for executing it. Based on the new institutionalism (NI), the key factor was: (d) the sector responsible for the policy being also the central actor of the organizational integrity system. The second level of influence was the 'important factors', that is, those not necessary for the short-term, but 'key to the continuity' of the effectiveness of the policy in the medium term. Based on the ACF, the following were important: (e) the alternation of political power, (f) events external to the local subsystem of public integrity policies (sPIP_L), such as the transparency rankings, and critical events such as corruption scandals, and (g) an actor (sector) responsible for the policy also acting as the central actor of the sPIP_L. Based on the NI, it was important: (h) to exist permanent human resources in the actor (sector) responsible for the policy. Based on the ACF, the following were also important: (i) the predominance of a pro-prevention coalition in the sPIP_L and in the regional sPIP, (j) the execution of internal events in the sPIP_L by the central actor, and (k) policy-oriented learning. The third level of influence is the 'facilitating factors', that is, not necessary (without them good effectiveness can be achieved) but which ones can contribute to a better effectiveness in the medium and long terms. Based on the ACF, the facilitators are: (l) better local socioeconomic conditions; and based on the NI: (m) the capacity of the municipality, in concern to the human resources hired with a permanent contract, (n) the capacity to achieve governmental effectiveness, (o) the comptroller-general arrangement, isomorphic to the federal model, and (p) internal auditing practices. The analysis of integrity policies in small municipalities through the ACF approach is an original proposal of this work, which sought to contribute to the theoretical frameworks adopted, offering new analytical categories and reflections from an innovative point of view.

KEYWORDS: Integrity policy; accountability; public comptrollership; advocacy coalition framework; new institutionalism.

***A Influência dos Processos Políticos e das Instituições para a Eficácia de
uma Política Nacional de Integridade Pública para Governos Subnacionais:
Estudo Comparativo do Programa Time Brasil em Quatro Pequenas Cidades***

RESUMO

Este estudo de caso múltiplos comparativo e explicativo investiga como e em que medida fatores associados a processos políticos e a instituições influenciaram a eficácia de uma política de integridade elaborada por um órgão federal e implementada por governos subnacionais brasileiros. Os processos políticos são promovidos por coalizões que usam eventos internos e externos ao subsistema de políticas, assim como estratégias, recursos e aprendizagem para influenciar mudanças em políticas. Os fatores institucionais estão relacionados às capacidades técnico-administrativas, aos arranjos organizacionais, e à capacidade e funcionamento do sistema interno de integridade. Para além de um princípio de conduta, a integridade se concretiza no setor público como política e como sistema organizacional (interno) ou entre organizações (rede), e como política, a eficácia é avaliada no curto prazo por meio dos produtos (outputs) gerados. As políticas públicas são produzidas por meio de processos políticos (policy processes), e as políticas de integridade foram aqui analisadas sob o marco das coalizões promotoras (advocacy coalition framework - ACF), uma originalidade desta pesquisa. A unidade de análise foi o 'subsistema de políticas' de integridade pública, composto por atores públicos ou não públicos que se agrupam em coalizões baseadas em crenças, incluindo organizações que necessitam de capacidades técnico-administrativas para implementar suas políticas e coordenar diferentes arranjos organizacionais. A política analisada nesta pesquisa foi o Programa Time Brasil, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) para oferecer apoio a estados e municípios no fortalecimento da integridade, transparência e governo aberto. Quatro pequenos municípios voluntários foram investigados (Navegantes/SC, Surubim/PE, Cidade Ocidental/GO e Conde/PB), que implementaram o 'Time' experimentalmente entre 2018 e 2021. Foi adotada análise de conteúdo, aplicada sobre 840 documentos e 21 entrevistas com os responsáveis pela política nos municípios e no órgão federal, além de triangulação com uma base de 109 variáveis coletadas de cada caso, divididas em 17 classes de variáveis, que foram distribuídas em 10 classes de fatores (4 sobre instituições e 6 sobre processos políticos). A avaliação das variáveis ocorreu em relação a referenciais como médias nacionais e regionais, quando existentes, e aos casos entre si, e a análise da gradação de influência foi qualitativa, a partir de uma comparação apresentada em um mapa analítico tipo cross-case synthesis. Os principais resultados evidenciados por meio do process tracing confirmaram a hipótese inicial, de que a eficácia da política nos quatro casos foi influenciada pelas duas classes de fatores previstas (os processos políticos e as instituições), e mostraram influência em 53 das 109 variáveis avaliadas, sendo 21 institucionais e 32 relativas aos processos políticos, mais 3 das quatro fontes de mudança propostas no ACF. Os fatores associados aos processos políticos e às instituições foram necessários para o nível de eficácia alcançado, embora isoladamente não fossem suficientes para alcançá-lo, enquanto apenas uma das classes de variáveis não apresentou influência significativa. De acordo com as abordagens teóricas, evidenciou-se uma hierarquia das 16 classes de variáveis com três níveis de influência nos casos, bem como um mapeamento da codependência, dos condicionantes prévios e para a continuidade da eficácia da política. O primeiro nível são os 'fatores-chave', ou seja, aqueles necessários para um bom nível de eficácia no curto prazo (primeiro e segundo ano da política). Com base no ACF, foram chave: (a) a conjunção de dois fatores importantes, que isoladamente não causariam a eficácia, (b) a decisão do ator principal, o prefeito, de implementar a política, e (c) a formalização de um ator central como responsável por executá-la. Com base no novo institucionalismo (NI), o fator chave foi: (d) o setor responsável pela política ser também o ator central do sistema de integridade organizacional. O segundo nível de influência são os 'fatores importantes', ou seja, aqueles que não são necessários para o curto prazo, mas são 'chaves para a continuidade' da eficácia da política no médio prazo. Para a ACF, foram importantes: (e) a alternância do poder político, (f) eventos externos ao subsistema local de políticas de integridade pública (sPIP_L), como rankings de transparência e eventos críticos como escândalos de corrupção, e (g) um ator (setor) responsável pela política atuando também como ator central do sPIP_L. Com base no NI, foi importante: (h) a existência de recursos humanos permanentes no ator (setor) responsável pela política. Para o ACF, também foram importantes: (i) a predominância de uma coalizão pró-prevenção no sPIP_L e no sPIP regional, (j) a execução de eventos internos no sPIP_L pelo ator central, e (k) a aprendizagem orientada à política (policy-oriented learning). O terceiro nível de influência são os 'fatores facilitadores', ou seja, não necessários (sem eles se consegue alcançar uma boa eficácia), mas que podem contribuir para uma melhor eficácia a médio e longo prazo. Com base no ACF, os facilitadores são: (l) melhores condições socioeconômicas locais; e com base no NI: (m) a capacidade da prefeitura, em relação aos recursos humanos contratados com vínculo permanente, (n) a capacidade de alcançar eficácia governamental, (o) o arranjo de controladoria-geral isomorfo ao modelo federal, e (p) práticas de auditoria interna. A análise das políticas de integridade em municípios pequenos por meio da abordagem do ACF é uma proposta original deste trabalho, que buscou contribuir com os referenciais teóricos adotados, oferecendo novas categorias analíticas e reflexões a partir de um ponto de vista inovador.

PALAVRAS-CHAVE: Política de integridade; accountability; controladoria pública; marco das coalizões promotoras; novo institucionalismo.

PARTE I
MODELO DE ANÁLISIS Y MARCOS TEÓRICOS

CAPÍTULO 1

CONTEXTO DEL PROBLEMA

1.1 Introducción

Esta investigación busca contribuir para una cuestión importante que Brasil enfrenta, sobre cómo estimular la creación de políticas eficaces de integridad pública en los gobiernos municipales, para fortalecer el *accountability* y la democracia, por medio del fomento a la transparencia, participación y gobierno abierto, de la prevención y combate a la corrupción, con el objetivo de garantizar que el interés colectivo prevalezca sobre los intereses particulares. El trabajo se concentra en las ciudades más pequeñas, donde las redes de clientelismo pueden ser más perenes que en las ciudades más pobladas, debido a que reciben menos atención de los medios de comunicación, y a que puede haber menos competitividad política. La corrupción está en la cumbre de la agenda mundial desde los años 1980 (Klitgaard, 2015), pues genera distorsiones en las políticas públicas, desigualdad de ingresos, baja competitividad (Lambsdorff, 1999), y afecta negativamente el progreso económico (Ackerman, 2006). En Brasil, la literatura ha evidenciado los impactos locales de la corrupción sobre las políticas sociales (Ferraz et al., 2012) y la composición del gasto público (Caldas et al., 2016).

Tras siglos de una cultura de oportunismo extractivista (Castor, 2000; Acemoglu y Robinson, 2012; Bueno, 2018), Brasil tiene grados muy bajos de confianza tanto a nivel interpersonal, como en las instituciones públicas. De acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2021, el país tiene el peor índice de confianza interpersonal de América Latina, siendo que ese índice ha bajado un 50 % en la última década: en el año 2010 solo un 10 % de la población creía que se podría confiar en la mayoría de las personas, pero el índice es de un 5 % en el 2021, y muy debajo del promedio de la región, que es de un 12 % en 2021, y fue de un 20 % en 2010. El promedio de confianza es de un 29 % en el resto del mundo, llegando hasta un 49 % en Europa central y un 70 % en los países nórdicos (Latinobarómetro, 2021). Además, es baja la proporción de brasileños que siente alguna confianza en las instituciones democráticas: un 27 % confía en el gobierno, 20 % en el congreso, 13 % en los partidos políticos, y 25 % en el poder judicial, destacando que la confianza en todas estas instituciones también ha bajado por la mitad desde 2010.

Sobre la conducta personal, según el Latinobarómetro, un 83 % de los brasileños cree que la gente no cumple las leyes (el promedio de la región es de 84 %). La mitad (50 %) cree que el presidente,

sus funcionarios y los parlamentarios están involucrados en actos corruptos, mientras que un 41 % piensa lo mismo de los gobiernos locales y un 34 % piensa lo mismo de los empleados públicos. La encuesta anual señala que solo un 25 % de la población cree que se gobierna para el bien de todo el pueblo (Latinobarómetro, 2021). Por otro lado, la calidad de los servicios públicos continúa siendo problemática: Brasil ocupa la posición número 133 entre 137 países en el índice de eficiencia del gasto público, y la posición 127 en materia de transparencia de sus políticas públicas, además de ser el número 137 del *ranking* de confianza pública en los políticos (Schwab, 2017). El grado de eficiencia gubernamental del país ha bajado un 38 % de 2021 (grado 20,271) para 2022 (grado 12,51), de acuerdo con el informe anual World Competitiveness Ranking (IMD, 2021; 2022).

A partir de la década de 1990, el país ha logrado avances normativos e institucionales en cuestiones de transparencia, acceso a la información, control y rendición de cuentas, desde la promulgación de la Constitución Ciudadana de 1988 y la adhesión del país a las tres convenciones internacionales anticorrupción – OEA en el 1996, OCDE en el 1997 y ONU en 2003. Sin embargo, como en otros países sudamericanos, la democracia y el sistema de *accountability*¹ en Brasil aún continúan siendo frágiles (Campos, 1990; Pinho y Sacramento, 2009) y reforzar el *accountability* es un medio necesario, aunque no se muestre suficiente, para sostener y fortalecer la democracia (Rocha, 2013). El refuerzo del *accountability* cuenta con una gama de beneficios posibles, no solo para el combate a la corrupción, sino que también para la eficiencia y la efectividad de las políticas – puntos deseables, incluso para eventuales corruptos que están en el poder (Taylor, 2019). Para reforzar el *accountability*, la buena gobernanza, y, a su vez, para combatir la corrupción, organizaciones como Transparencia Internacional (McDevitt, 2014), entidades multilaterales como Banco Mundial (World Bank, 2017) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, estimulan la implementación de políticas de integridad pública (aquí llamadas ‘PIP’) que, según la OCDE, fortalecen la democracia y la credibilidad de las instituciones (OCDE 2017a; 2017b; 2019a). Para Huberts (2018), tanto en el contexto público como desde el punto de vista individual, integridad es la calidad del agente que actúa de acuerdo con reglas normativas y valores morales generalmente aceptados, en la búsqueda por el interés público.

La integridad se concretiza en el sector público como una política y como un sistema organizacional, siendo necesario diferenciar los conceptos. Desde una perspectiva organizacional, un sistema de integridad es el conjunto de componentes internos y externos involucrados en contribuir

¹ El término *accountability* es un concepto polisémico y multidireccional (Taylor, 2019). Corresponde al derecho de exigir que los actores políticos cumplan las normas, que rindan cuentas, al derecho de evaluar si esas normas son cumplidas y de imponer sanciones, en caso de que no lo sean, y se aplica por medio de la responsividad y por el *enforcement* (Taylor, 2019). De origen anglosajón, el término no tiene una traducción en portugués (Campos, 1990) ni español (Villoria y Cruz-Rubio, 2021), por eso se lo utiliza aquí en el idioma original.

con la integridad de un gobierno, incluyendo “las políticas, prácticas, instituciones y guardianes de la integridad” (Six y Lawton, 2013, p. 641, traducción nuestra). Esto es, el sistema incluye las estructuras, como sectores, áreas, agencias y órganos públicos, los cuales tienen los recursos necesarios para ejecutar políticas públicas. A su vez, una política de integridad pública (PIP) toma a préstamo el concepto de política pública² y lo direcciona con el fin de promover la integridad en el sector público, privado, y/o en la sociedad, como se detallará en el Capítulo 2. La eficacia de una política pública se refiere a los *outputs* producidos, es decir, las entregas directas, objetivas y mensurables realizadas. Así, una PIP es eficaz si entrega los productos esperados resultantes de las acciones y medidas adoptadas, como, por ejemplo, creación de canales de denuncias, entrenamientos y aprobación de normas (Mungiu-Pippidi et al., 2016).

Los temas de integridad y anticorrupción se destacan entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (IPEA, 2021). El Objetivo 16 incluye metas para reducir la corrupción, garantizar la toma de decisión responsiva, inclusiva, participativa y representativa, asegurar el acceso público a la información, proteger las libertades fundamentales, desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes, en todos los niveles (IPEA, 2021). Brasil tiene metas en los ODS para ampliar la transparencia, el *accountability* y la efectividad de las instituciones en todos los niveles (IPEA, 2021). También tiene compromisos externos con la Alianza para Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP), creada en el año 2011, en temas de transparencia, integridad, *accountability* y participación social. Sin embargo, no hay obligación legal expresa para que gobiernos subnacionales implementen políticas de integridad pública, lo que puede dificultar el cumplimiento de las metas previstas en los acuerdos internacionales. Los gobiernos municipales de Brasil tienen baja capacidad institucional (Gomide y Pires, 2014; Grin et al., 2021), altos riesgos de corrupción (Sodré y Alves, 2010), sistemas de integridad frágiles (De Bona, 2022a) y bajos niveles de transparencia (CGU, 2021a). Los temas de integridad y anticorrupción han sido corrientes en el discurso político, pero los avances institucionales son lentos, pueden sufrir olas de retrocesos, y actualmente en Brasil, en el caso de los municipios, dependen mucho de la buena voluntad de cada gobierno, que puede cambiar a cada elección.

El actual marco institucional del estado democrático de derecho empieza con la Constitución de 1988, tras diversos golpes militares ocurridos desde la proclamación de la república en 1889, uno de los primeros de ellos. La Constitución (Brasil, 1988) contiene varios instrumentos de *accountability* y buen gobierno, pero algunos de ellos demoraron años en ser reglamentados, como el derecho de acceso a la información (Brasil, 2011) y la evaluación de servicios públicos por la población (Brasil,

² Hay críticas cuanto al uso del término ‘política pública’ para estrategias estatales de refuerzo al *accountability*, promoción de la integridad, gobernanza y lucha contra la corrupción. Esta cuestión es objeto de Nota más detallada en el Capítulo 2.

2017), que aún no están ampliamente institucionalizados (Batista et al., 2020; De Bona y Angélico, 2022). Un buen gobierno es transparente, rinde cuentas y rechaza la corrupción, “genera un conjunto de reglas formales e informales” que son “legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (Alonso y Garcimartin, 2011)” y que “construyen conductas ineficientes, inequitativas, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus líderes y empleados”, e incentivan “la eficiencia, la imparcialidad, la equidad y la integridad” (Villoria, 2021, p. 411, traducción nuestra). La capacidad estatal es un concepto clave para el buen gobierno, se la puede comprender como “el estoque de recursos y habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionales” que tiene un gobierno “para superar las restricciones impuestas por el ambiente gubernamental y social”, con el propósito de “lograr los objetivos políticos y de política pública, generar valor social y fornecer bienes públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998)” (Grin et al., 2021, p. 45, traducción nuestra), incluyendo la capacidad de coordinación y ejecución para alcanzar los objetivos estatales (Gomide y Pires, 2014).

Para fines de esta Tesis, políticas que tienen por objetivo fortalecer la integridad son, aún con sus limitaciones, políticas públicas (*public policies*) construidas por medio de procesos políticos (*policy process*) en diferentes niveles de gobierno a lo largo del tiempo, como es la política aquí analizada. Pero no se conoce cómo y cuánto importan los procesos políticos y las instituciones para la eficacia de esas políticas en gobiernos locales. Esa y otras cuestiones son brechas en la literatura y pueden ser investigadas bajo diferentes abordajes, contribuyendo para el conocimiento sobre la administración pública y el proceso político de gobiernos locales, especialmente en Brasil. Dentro del marco teórico aquí utilizado, la unidad de análisis más adecuada para comprender las formulaciones y los cambios del *policy process* es el subsistema de políticas públicas. Este es el conjunto de actores individuales o colectivos, de organizaciones públicas o privadas, activa y frecuentemente preocupados con un campo o tópico de políticas (*policy topic*) en una delimitación territorial (*territorial scope*), que buscan influenciar directa o indirectamente las decisiones en ese dominio (Jenkins-Smith et al., 2018). Este concepto de ‘subsistema de políticas’ proviene de una dimensión política, y no debe ser confundido con el concepto de ‘sistema de integridad’, de origen en la dimensión organizacional.

Así, dentro del subsistema de políticas de integridad de Brasil y de los cuatro locales, este trabajo tiene como objeto analítico el *policy process* de una política pública de fomento a la integridad y gobierno abierto desarrollada por la Contraloría-General de la Unión (CGU) para apoyar la implementación voluntaria de planes de acción en gobiernos de municipios y estados del país³. Denominada, a partir de 2022, como Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación

³ La división política de Brasil es diferente de la división política de España, y de la mayoría de los países de Latinoamérica. Mientras España es dividida en municipios, provincias y comunidades autónomas (además del Estado nacional español), Brasil se subdivide en tres niveles de unidades federativas: municipios, estados y la Unión federal.

Social para las acciones de Gobierno Abierto (aquí llamado *Time*), esta política cuenta con 93 medidas divididas en tres ejes (transparencia, integridad y participación social) y tres niveles de madurez. El *locus* de análisis es múltiple: el órgano federal (CGU) que ha creado dicha política, y cuatro gobiernos de pequeñas ciudades (con menos de 100 mil habitantes) de cuatro estados brasileños, que han aplicado este Programa experimentalmente. El proyecto es reciente, por eso se evalúa solamente su eficacia, es decir, los *outputs* de la política, y no sus resultados o impactos (*outcomes*), que en general son evaluables solamente a largo plazo. De esta manera, se van a analizar el *policy process* de una política pública y los aspectos institucionales de cinco organizaciones estatales que tienen diferentes papeles y puntos de vista sobre esta. Por otro lado, las relaciones entre las diferentes esferas federativas y la actuación de la CGU en gobiernos locales no están exentas de polémicas, incluso en lo que se refiere a su competencia legal de fiscalización, lo que puede dificultar la eficacia de políticas de apoyo ofrecidas para adhesión voluntaria.

Basado en la contextualización hasta aquí expuesta, este capítulo presentará el modelo de análisis, los objetivos e hipótesis de investigación, introducirá la importancia y originalidad del trabajo, las justificativas, los marcos conceptuales y el diseño de la investigación, así como explicará sus métodos y procedimientos.

1.2 Objetivos y cuestión de investigación

En el contexto presentado, la cuestión central de investigación es:

¿Cómo y en qué medida los procesos políticos y los factores institucionales influyen la implementación eficaz de una política de integridad pública federal por gobiernos locales voluntarios de pequeñas ciudades brasileñas?

Esta cuestión se divide en cuatro preguntas secundarias, cuanto a las políticas de integridad pública en general, a la política elegida para análisis, y a dos de las clases de variables que pueden influenciar la implementación de una PIP: los procesos políticos y los factores institucionales. Las cuestiones secundarias son, respectivamente:

(1) *¿Qué es una política de integridad pública, cómo evaluarla y qué factores pueden influenciar su eficacia en gobiernos locales?*

(2) *¿De qué se trata la política llamada “Programa Time Brasil” y cómo evaluar su eficacia cuantitativa y cualitativamente en gobiernos de pequeñas ciudades?*

(3) *¿Cómo y en qué medida ciertos factores del proceso político, como las coaliciones promotoras que actúan en el subsistema de la política, el contexto, las perturbaciones y eventos externos e internos, las creencias y el aprendizaje de los actores, influyen la eficacia de la política Time Brasil?*

(4) *¿Cómo y en qué medida ciertos factores institucionales, como las capacidades estatales y los arreglos organizacionales, influyen en la eficacia de la política Time Brasil?*

Las dos clases de factores corresponden a dos abordajes teóricos complementarios con los cuales se puede analizar la implementación de una política pública, y buscar soluciones para un cambio político e institucional en dirección a la integridad. Uno es el abordaje del *policy process*, aquí analizado bajo el marco de las coaliciones promotoras (ACF) (Jenkins-Smith et al., 2018), según el cual importan las perturbaciones y eventos externos e internos al subsistema de la política, y cómo se organizan los actores en el subsistema, cómo utilizan estrategias, recursos y el aprendizaje para superar los desafíos de la política y promover cambios en políticas. El otro es el nuevo institucionalismo (NI) (Peters, 2003; Hall y Taylor, 2003; Schmidt, 2005), en el cual son fundamentales los arreglos y sistemas organizacionales, las reglas y capacidades, y el cambio suele ocurrir de manera incremental y a largo plazo. Cabe destacar aquí que las organizaciones y los procesos políticos son dinámicos y que la eficacia de la PIP puede variar dependiendo del momento y del lugar de implementación.

Así, este estudio de casos múltiples comparativo utiliza un abordaje cualitativo con aplicación de herramientas cuantitativas y cualitativas para testear la siguiente hipótesis inicial:

La eficacia de la política Time Brasil entre los años 2018 y 2021 en las ciudades estudiadas ha sido influenciada principalmente por dos clases de fuerzas: los procesos políticos promovidos por coaliciones que utilizan los eventos internos y externos, las estrategias, los recursos y el aprendizaje para influenciar el cambio de política; y los factores institucionales, relativos a las capacidades técnico-administrativas y arreglos organizacionales, y a la capacidad y funcionamiento del sistema interno de integridad.

Con base en la cuestión central y en la hipótesis, el objetivo general de este trabajo es:

- Investigar cómo y en qué medida los procesos políticos y los factores institucionales influyen en la eficacia de una política de integridad pública diseñada por un órgano federal y aplicada por gobiernos locales de pequeñas ciudades brasileñas.

La investigación se desarrolla en etapas que corresponden a los objetivos específicos, por medio de los cuales se pueden responder las preguntas secundarias que permiten alcanzar el objetivo general, testear la hipótesis y contestar la cuestión central de investigación:

a) Revisar la literatura sobre políticas de integridad en gobiernos locales, para identificar posibles factores de cambio y elegir las variables que pueden explicar la eficacia de una PIP;

- b) Analizar el diseño y evaluar la eficacia del Programa Time Brasil a partir de la literatura, de datos y documentos de la política y de los ayuntamientos pequeños elegidos como *cases*;
- c) Identificar cómo es el proceso político y cuáles son las coaliciones promotoras presentes en el subsistema de políticas de integridad en Brasil y en las cuatro ciudades, cómo es el contexto y la estabilidad de los subsistemas locales, cómo se organizan los actores y cómo las coaliciones utilizan estrategias, aprendizaje y recursos para influenciar la eficacia de la política en cada caso;
- d) Evaluar el sistema interno de integridad, las capacidades y los arreglos de cada gobierno para promover la integridad y actuar en el ciclo anticorrupción, y trazar los procesos que evidencian cómo esos factores contribuyen para la política en cada caso.

1.2.1 Hipótesis de investigación y modelo de análisis

A partir de la cuestión principal y de los objetivos definidos, se puede detallar la hipótesis inicial, que, a su vez, considera cuatro hipótesis: una general, dos alternativas y una hipótesis nula:

H₀ La eficacia de la política de integridad pública llamada Time Brasil implementada entre los años 2018 y 2021 en las ciudades estudiadas ha sido influenciada principalmente por dos clases de fuerzas, necesarias, pero no suficientes para el éxito: los procesos políticos promovidos por coaliciones que utilizan los eventos internos y externos, las estrategias, los recursos y el aprendizaje para influenciar el cambio de política; y los factores institucionales, relativos a las capacidades técnico-administrativas y arreglos organizacionales, y a la capacidad y funcionamiento del sistema interno de integridad.

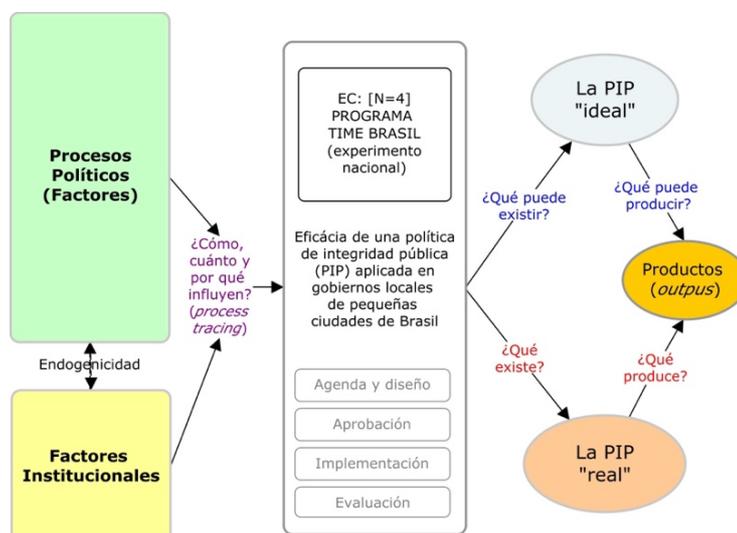
H₁ Los procesos políticos analizados – los eventos y perturbaciones en el subsistema de la política, la organización de los actores, sus estrategias, recursos y aprendizaje – no influyen en la eficacia de la PIP en los casos investigados.

H₂ Los factores institucionales analizados – el sistema de integridad, capacidades y arreglos institucionales – no influyeron en la eficacia de la PIP en los casos investigados.

H_{Nula} Las clases de factores institucionales y los procesos políticos no influyeron en la eficacia de la PIP en las pequeñas ciudades investigadas.

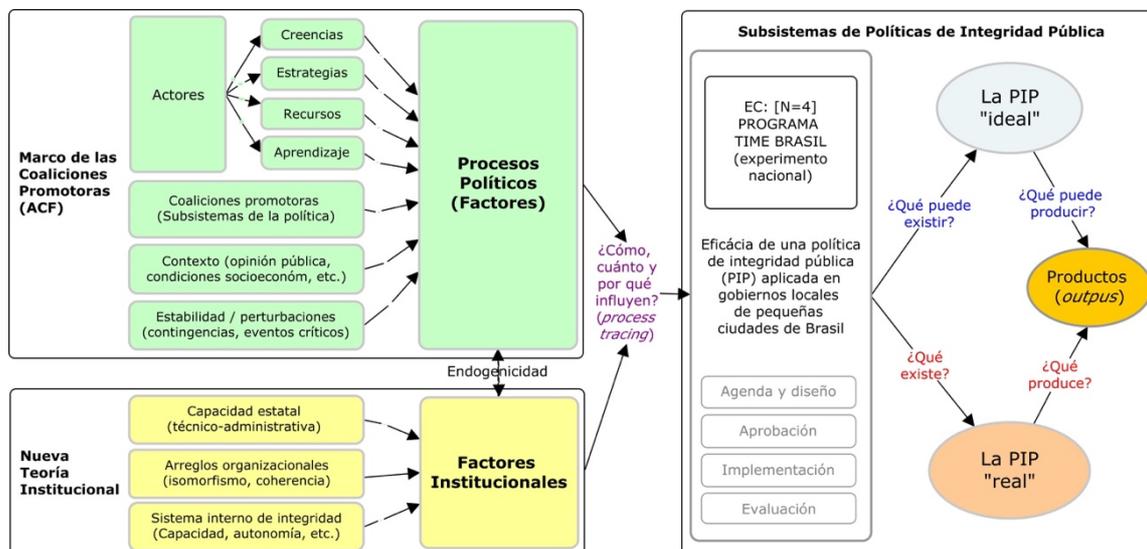
Las dos fuerzas pueden explicar la brecha entre lo que la PIP puede producir y lo que finalmente produce en el ciclo anticorrupción. Cada una es un conjunto de factores propuestos *a priori*, con posibles indicadores y clases de variables que fueron identificadas en la teoría y evaluadas empíricamente, con importancia en diferentes dimensiones del cambio, investigadas bajo dos diferentes abordajes teóricos. Estos abordajes no son antagónicos, sino complementarios, pues permiten una aproximación a los objetos de estudio por distintos puntos de vista. El Cuadro 1 presenta el modelo de análisis con las categorías analíticas y conceptos utilizados en la hipótesis inicial (H₀), y el Cuadro 2 detalla el modelo con las posibles clases de variables y enfoques teóricos.

Cuadro 1. Modelo de análisis y factores de cambio en la hipótesis inicial



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Modelo de análisis con clases de variables y enfoques teóricos



Fuente: Elaboración propia.

1.3 Importancia y originalidad

La propuesta de esta Tesis es explorar perspectivas teóricas y empíricas en un campo en el cual hay muy pocas investigaciones hasta el momento: la implementación de políticas de integridad pública en gobiernos locales de Brasil. Lo que se busca investigar son algunas de las condiciones organizacionales y políticas que contribuyen con la implementación eficaz de una PIP. Con esto, se pueden explorar las interacciones entre dos dimensiones, la política pública (Time) y las organizaciones (órgano federal y ayuntamientos locales), y contribuir con el conocimiento empírico sobre cómo estimular a los municipios pequeños a adoptar una PIP, por medio de la inducción del gobierno federal y con su apoyo para la creación de agenda, diseño e implementación.

El abordaje utilizado para el análisis organizacional es el nuevo institucionalismo (NI). En esa línea, Transparencia Internacional conduce evaluaciones del *Local Integrity System* (LIS) en varios países (McDevitt, 2014), pero en Brasil las publicaciones sobre PIP en gobiernos locales son muy pocas. Entre ellas, investigaciones exploratorias conducidas para diseño de este trabajo evidenciaron que existe gran fragilidad en los Sistemas de Integridad Locales (LIS) de las 282 pequeñas ciudades de Santa Catarina (De Bona, 2022a), y que solamente un 28 % de las capitales y gobiernos regionales tienen políticas de integridad y anticorrupción (De Bona 2021a).

Cuanto al abordaje de las políticas, este trabajo se caracteriza por su originalidad en explorar el tema de la PIP bajo el *approach* del marco de coaliciones promotoras (Advocacy Coalitions Framework - ACF), ya que, tras una revisión de la literatura (De Bona, 2022c), no fueron identificadas investigaciones empíricas sobre políticas de integridad pública y anticorrupción basadas en el ACF. En las próximas cuatro subsecciones se presentarán sintéticamente las justificativas sobre los abordajes teóricos y empíricos elegidos para esta investigación.

1.3.1 ¿Por qué investigar la eficacia de PIPs en gobiernos locales de Brasil?

El objetivo específico ‘a’ de esta Tesis es revisar la literatura sobre políticas de integridad en gobiernos locales para identificar factores de cambio, y elegir variables que puedan explicar la eficacia de una PIP, lo que se desarrollará en el Capítulo 2. Si bien una PIP suele tener impacto positivo en la integridad, también puede crear nuevos dilemas. Medidas anticorrupción también pueden ser un obstáculo al funcionamiento del gobierno, sin que necesariamente reduzcan la corrupción. No hay un

camino único o infalible para el éxito de estrategias de integridad (Huberts, 2018; Taylor, 2019). La participación de los ciudadanos, por ejemplo, hace que la toma de decisión sea más compleja y propensa a conflictos, que si decisiones son tomadas dentro de la burocracia tradicional. Incluso, puede crear nuevos riesgos a la integridad (Maesschalck, y Bertok 2009).

Es fundamental diferenciar eficacia, efectividad e impacto de una PIP, que, como cualquier política, se desarrolla en etapas (Dye, 2013) y produce efectos en momentos diferentes y bajo perspectivas variadas. La ‘eficacia’ se refiere a los *outputs*, productos, entregas directas, objetivas y mensurables en general, a corto y medio plazo (Mungiu-Pippidi et al., 2016). Este trabajo analiza los cambios políticos y organizacionales que han contribuido para la eficacia del Time Brasil, una política federal de implementación reciente, pero cuyo diseño es resultado de otras políticas del órgano. En este momento, es posible el monitoreo y evaluación parcial de la implementación experimental de las medidas propuestas en la PIP (*implementation monitoring*), con análisis de sus productos en el espacio de tiempo pasado (Johnsøn et al., 2011). La eficacia es aquí evaluada a partir de la existencia del *output* esperado en los planes de acción firmados por los ayuntamientos y el órgano federal.

Brasil ha avanzado en transparencia y anticorrupción y, también, intenta ser aceptado como miembro de la OCDE, que “reconoce los esfuerzos” para “adecuar las normas, instituciones y prácticas nacionales a las recomendaciones y determinaciones internacionales” (Thorstensen y Arima Jr., 2020, p. 240, traducción nuestra), principalmente en el poder ejecutivo federal (OCDE, 2021). Sin embargo, el país no sigue las Recomendaciones de Integridad de la OCDE (CGU, 2021b) en los gobiernos subnacionales, y aún hay escándalos de corrupción en todos los niveles del gobierno. En la evaluación de la tercera fase de implementación de la Convención de la OCDE, el país tenía diversas recomendaciones con implementación parcial o no implementadas (OCDE, 2017c). Hasta 2020, “la capacidad institucional y de facto de las autoridades brasileñas de recuperar el producto de actos de corrupción” seguía siendo “problemática” (Thorstensen y Arima Jr., 2020, p. 239, traducción nuestra).

Solamente en el poder ejecutivo federal, los órganos son obligados a implementar políticas de integridad, mientras que, en los municipios, su creación depende de la voluntad de cada gobierno. En el año 2020, la CGU creó el primero Plan Anticorrupción, que es limitado a su ámbito (CGU, 2021c). A nivel subnacional, Transparencia Internacional creó en 2019, en colaboración con las embajadas de Dinamarca y Canadá, un proyecto para auxiliar gobiernos de siete estados en la implementación de políticas de integridad, incluyendo la movilización de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (TIB, 2019). Pero el sistema anticorrupción brasileño se caracteriza por su multiplicidad institucional (Prado et al., 2015), sin la existencia de un órgano central o de una coordinación general, lo que dificulta la creación de políticas nacionales y regionales que integren los diferentes poderes y las distintas esferas de gobierno.

La efectividad del *accountability* requiere sistemas de control eficaces, pero la fragilidad de los controles internos de los gobiernos locales de Brasil ha sido ampliamente evidenciada (Conselho Nacional de Controle Interno [CONACI], 2020; Angeli et al., 2020; De Bona et al., 2020). Esta situación aún se combina con la gran autonomía de los alcaldes y con los riesgos más altos asociados al recibimiento, por los municipios, de transferencias del presupuesto federal por indicación directa de los congresistas – que proponen enmiendas a la ley presupuestaria anual para sus comunidades. Por ejemplo, las ciudades de porte pequeño y mediano que reciben esas enmiendas tienen un promedio de un 25 % más de incidencia de corrupción, que las que no las reciben (Sodré y Alves, 2010).

Además de eso, en el modelo federativo brasileño, las más importantes políticas sociales de salud y educación son ejecutadas por medio de grandes programas nacionales en asociaciones inter federativas. Sin embargo, entre los años 2003 y 2021, la Contraloría-General de la Unión (CGU) ejecutó 580 operaciones especiales en conjunto con la Policía Federal, la mayor parte de estas para “desarticular organizaciones criminosas especializadas en desviar recursos” (CGU, 2022a, traducción nuestra) en gobiernos de estados y principalmente de municipios. Entre 2003 y 2016 fueron llevadas a cabo 247 operaciones, y un 67 % de ellas ocurrió exactamente en el ámbito de las políticas de educación y salud (Duarte Júnior, 2017). Así, fomentar la integridad en los gobiernos municipales es fomentar la eficiencia y eficacia de esos programas, lo que impacta directamente en las poblaciones afectadas, especialmente en los municipios más pequeños, que tienen índices más bajos de desarrollo socioeconómico.

A pesar de los riesgos, como se ha dicho, no hay obligación legal para que los gobiernos locales implementen políticas de integridad, por lo tanto, la mayoría de las 5.570 ciudades no las tienen. Hasta el año de inicio de la implementación del Time, según Barreto y Vieira (2021), solo tres ciudades brasileñas tenían políticas de integridad pública formalmente instituidas.

1.3.2 ¿Por qué elegir esta política, estos cuatro casos y este período?

El objetivo específico ‘b’ de la Tesis es analizar el diseño y evaluar la eficacia del Programa Time Brasil. La política creada por la CGU y los conceptos sobre la evaluación de su eficacia serán detallados en el Capítulo 2, mientras que la metodología de evaluación se presentará en el Capítulo 5, y los resultados cuanto al diseño de la política y a los casos elegidos constarán en el Capítulo 6. La

Contraloría-General de la Unión fue creada entre el año 2001 y el 2003⁴, mismo año de la asignación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003). La CGU es el órgano central de control interno del poder ejecutivo federal, responsable por proteger el patrimonio público, prevenir y combatir la corrupción, coordinando los sistemas de control interno, auditoría, ombudsman (oidoría administrativa), asuntos internos (corregedoría), transparencia e integridad pública (CGU, 2022b). En el gobierno federal, la CGU integra en un único órgano la ejecución y supervisión de algunas de las más importantes actividades internas de prevención, detección y sanción que componen el ciclo básico de combate a la corrupción (De Bona, 2021a).

Fueron necesarios dos años para que la Convención de la ONU fuera aprobada por el Congreso Nacional (Brasil, 2006). En 2006, fue añadida a la estructura de la CGU la actualmente llamada Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción (STPC), responsable del fomento a la transparencia, acceso a la información e integridad en los órganos federales, así como en los estados, distrito federal y municipios. En el mismo año, la STPC creó el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (FGP), para capacitar gestores locales y orientar sobre la correcta aplicación de los recursos federales repasados (CGU, 2019). En el año 2011, con la asignación de Brasil a la Alianza para Gobierno Abierto, la STPC ha sido responsable de los planes de acción del Open Government Partnership (CGU, 2021d) en el gobierno federal.

Así, además de sus actividades sistemáticas de auditoría gubernamental, el órgano ha implementado diferentes políticas, incluyendo: educación de niños para la ciudadanía (Programa Uno por Todos y Todos por Uno - por la Ética y la Ciudadanía); calificación de consejos sociales de políticas públicas (Programa Ojo Vivo en el Dinero Público); fortalecimiento de la gestión pública (FGP); y ampliación de la transparencia a nivel local y regional (Programa Brasil Transparente - PBT y Escala Brasil Transparente - EBT) (CGU, 2015). Esa multiplicidad de funciones y ámbitos de influencia ha representado una importante innovación institucional, por cambiar el proceso de control de los gobernantes en la democracia brasileña (Loureiro et al., 2012). Con esto, el arreglo de una contraloría-general integrada pasa a ser reproducido en los gobiernos subnacionales (Cruz et al., 2014; Lopes et al., 2020; De Bona, 2021a), como se presentará en el Capítulo 4.

⁴ En el año 2001 fue creada la Corregedoría-General de la Unión (CGU), vinculada a la Presidencia de la República, “en respuesta a actos de corrupción” (Ramalho, 2017, p. 49). En 2002, fueron añadidas a esa estructura las funciones de la Secretaría Federal de Control (SFC) – atendiendo a una determinación del Tribunal de Cuentas de la Unión, ya que como responsable de la auditoría y control interno, no podría ser subordinada al Ministerio de la Hacienda – y del Ombudsman General – hasta entonces subordinado al Ministerio de la Justicia. En mayo, el órgano fue renombrado para Contraloría, lo que fue revertido en septiembre de 2002 (Braga, 2016). De esta manera, se puede decir que el nombre fue creado, pero también extinto en 2002. Sin embargo, fue a partir de 2003 que se reglamentó y proporcionó capacidad a la estructura multifuncional de la CGU, con áreas responsables por el control interno, auditoría, ombudsman y asuntos internos disciplinarios (*corregedoría*, en portugués), y con referencia a las nuevas funciones de transparencia, prevención y combate a la corrupción (Braga, 2016; Ramalho, 2017). La estructura fue complementada en el año 2006 con la creación del área de transparencia y prevención a la corrupción, y en 2019 con el área de combate a la corrupción.

Desde el año 2017, la CGU empezó a desarrollar un programa llamado temporalmente de Pacto por la Transparencia, Integridad y Participación Social (Pacto T.I.P.), con el objetivo de promover la implementación de planes de acción en municipios y estados. Después de algunos experimentos locales, en 2019 el programa fue ajustado (De Bona, 2021b) y pasó a llamarse Programa Time Brasil: Transparencia e Integridad para Estados y Municipios, con énfasis en la transparencia e integridad. En marzo de 2022, cambió su nombre nuevamente, esta vez pasó a llamarse Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación Social para las acciones de Gobierno Abierto, poniendo así más énfasis en el Open Government Partnership (OGP).

La política federal visa promover la integridad y el gobierno abierto en gobiernos subnacionales, pero, al contrario del ejecutivo federal, no hay competencia para que la CGU imponga la creación de PIP a las demás esferas del gobierno, las cuales implementan la política por adhesión voluntaria. En su primer período experimental (2018-2019), el programa fue aplicado en once ciudades de nueve regiones. En 2021 fue ampliado para 108 municipios y dos gobiernos de estados (CGU, 2021e; 2021f). Hasta el cierre de esta Tesis, en 2022, 114 gobiernos adhirieron al Programa.

Aun pareciendo pequeña frente al tamaño de Brasil, actualmente, el Time es la más amplia política de fomento a la integridad para gobiernos locales. Entre las once ciudades que participaron de la primera implementación, esta investigación ha elegido poner énfasis a las más pequeñas, porque de los más de 212 millones de habitantes, un 42 % vive en ciudades pequeñas del país, con menos de 100.000 habitantes – la gran mayoría (94%) de los 5.570 municipios (IBGE, 2021). Los gobiernos más pequeños muestran gran fragilidad en cuestiones de integridad (De Bona, 2022a), y también sufren más vulnerabilidades socioeconómicas. En 2010 (año de los datos más recientes disponibles), el promedio nacional del IDH Municipal (IDHM) fue de 0,659, el promedio de los municipios que tenían entre 100.001 y 500.000 habitantes fue de 0,735, y en las 46 ciudades con más que 500.000, el promedio fue de 0,768. Además, todos los municipios más pequeños tienen índices peores. El promedio de ciudades con hasta 5.000 habitantes fue de 0,670, el promedio entre 10.001 y 20.000 de 0,637, y entre 50.001 y 100.000 de 0,688 (PNUD, 2013).

De acuerdo con el Capítulo 5, los once municipios que aplicaron el Time experimentalmente son de nueve estados y del Distrito Federal, y cuatro son grandes (con más de 500.000 habitantes). De los otros siete, seis tienen menos de 100.000 habitantes, que fue la línea de corte inicial, pero la otra ciudad tiene alrededor de 125.000 habitantes, y por eso ha sido incluida también en la primera muestra, para recolección de datos exploratorios y documentos oficiales. No obstante, solamente en cuatro de esos siete municipios fue posible recolectar datos en los portales de transparencia, formalizar pedidos electrónicos de acceso a las informaciones públicas y mantener contacto por medio digital con los responsables: Navegantes (SC), Cidade Ocidental (GO), Conde (PB) y Surubim (PE).

1.3.3 ¿Por qué utilizar el Marco de las Coaliciones Promotoras?

El objetivo específico ‘c’ de la Tesis es identificar qué coaliciones promotoras están presentes en el subsistema de políticas de integridad en Brasil, cómo es el contexto y la estabilidad del subsistema local, cómo se organizan los actores y cómo aprenden y utilizan creencias, estrategias y recursos para influenciar en la política. El marco de las coaliciones promotoras – o de defensa (Advocacy Coalitions Framework - ACF) – es un marco teórico que puede ayudar a comprender el fenómeno del éxito o fracaso de políticas locales (Jenkins-Smith et al., 2018). Aquí se utiliza el término ‘coaliciones promotoras’, ya que son estas que promueven el cambio, aunque, para eso, defiendan la integridad.

La integridad y el combate a la corrupción son elementos de un buen gobierno y derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, en el contexto actual de crisis política, fiscal, económica y social en Brasil, se vuelve más complejo y desafiante implementar políticas eficaces de integridad, especialmente en municipios pequeños. Por otro lado, el momento es propicio, ya que la opinión pública y la prensa están con el tema en revisión y hay un fuerte cambio de prioridades, con creciente demanda por transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Bajo un enfoque pluralista, el modelo de cambio propuesto por el ACF es una lente por medio de la cual se puede profundizar el análisis sobre la implementación de una PIP en un contexto político local.

En el ACF, la unidad de análisis más adecuada para comprender las formulaciones o cambios en las políticas públicas es un subsistema de políticas públicas. Este es un conjunto de actores, individuales o colectivos, de organizaciones públicas o privadas, activa y frecuentemente preocupados con un campo de políticas públicas, y que buscan influenciar las decisiones en ese dominio (Jenkins-Smith et al., 2018). Las coaliciones aglutinan actores que comparten un conjunto de ideas con respecto al campo de políticas públicas alcanzado por el subsistema, llamadas ‘creencias’. Los actores de diferentes coaliciones perciben el mundo por medio de lentes distintas, divididas en tres niveles jerárquicos, de acuerdo con el grado de resistencia al cambio: *deep core beliefs* (creencias del núcleo duro, más profundas y muy difíciles de cambiar), *policy core beliefs* (creencias del núcleo de la política pública, más flexibles, pero con límites estrechos), y aspectos secundarios (instrumentales, muy negociables en situaciones de competencia por la política). Los niveles de conflicto cambian a lo largo del tiempo y de acuerdo con las características del subsistema, y son proporcionales al grado de incompatibilidad entre las principales creencias de las coaliciones opuestas (Jenkins-Smith et al., 2018).

La perspectiva del ACF busca comprender cómo las coaliciones compiten por espacio en la agenda con políticas que sean reflejo de sus ideas, y cómo utilizan sus recursos y el aprendizaje para

lograrlo. La idea de integridad como combate a la corrupción ha sido muchas veces clasificada como filosofía debido a su carácter estable y abstracto. Expresar oposición a la corrupción es una declaración autosuficiente y, por lo tanto, la idea de integridad es una creencia central (*core belief*), una ideología. No es necesario justificarla con otra idea más amplia. En el orden político brasileño, la filosofía anticorrupción está declarada en la Constitución de 1988, a partir de ideas como los principios de la moralidad, impersonalidad y publicidad (Ventura, 2016).

Pero hay diferentes maneras de luchar contra la corrupción, que pueden ser comprendidas como diferentes ‘filosofías de trabajo’. Estas ‘filosofías’ se encuentran en el nivel de las creencias sobre la política (*policy beliefs*), como estrategias más proactivas, con énfasis en la prevención, o más reactivas, concentradas en la represión y sanción. Pueden estar basadas en creencias profundas muy distintas, como de que la corrupción ocurre por desconocimiento, es decir, que los funcionarios no son ‘malos’ por naturaleza, solo necesitan de más entrenamiento y mejores herramientas; o, al contrario, la creencia de que predominan las ‘malas’ personas, y se deben incrementar la vigilancia y las sanciones judiciales. Esos grupos de actores con diferentes creencias son coaliciones que interactúan en el subsistema.

Por otro lado, existe una coalición que defiende reducir el control, con base en un argumento de que es necesario flexibilizar la administración pública debido a su complejidad, porque la actuación de los órganos de control es excesivamente burocrática, dificulta la innovación, retrasa la gestión e incluso, perjudica a los servicios públicos. A su vez, aunque existan coaliciones ‘pro-corrupción’, es muy difícil identificarlas, ya que las conductas corruptas ocurren en la oscuridad y no se espera que los miembros defiendan abiertamente una política corrupta, o confiesen un crimen. Pero esas coaliciones posiblemente comparten públicamente los mismos argumentos para criticar el control, aunque tengan otras motivaciones. También pueden ser políticamente muy activas, reaccionando con fuerza a las coaliciones represivas, o producir resistencias muy fuertes a la implementación de políticas preventivas.

Por ejemplo, después de demandar mejorías y reconocer avances anticorrupción en Brasil (Exame, 2011), la OCDE señaló retrocesos en la legislación y en las instituciones de control (Galdino, 2021; Artigo 19, 2021; BBC News Brasil, 2021), como reacción a la Operación Lava-Jato (Warde, 2018): la Ley de Abuso de Autoridad, los cambios en el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF), la “PEC de la impunidad” (Agencia Senado, 2021a) y la “PEC de la venganza” (Agencia Senado, 2021b), esta última casi aprobada en régimen de urgencia y sin debate⁵. Hay también riesgos

⁵La llamada “PEC de la impunidad” fue una Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) presentada en 2021 para reglamentar la inmunidad de parlamentarios, restringir las hipótesis de prisión en flagrante por crímenes no sujetos a fianza; reglamentar el trámite después de una prisión; vedar la destitución del mandato parlamentario por decisión judicial; y determinar que solamente el Consejo de Ética puede pronunciarse sobre acciones, palabras y votos de parlamentarios (Agencia Senado, 2021a). La llamada “PEC de la venganza” (Agencia Senado, 2021b), también del año 2021, fue presentada

de retrocesos en transparencia, integridad y anticorrupción, como ocurrió en Italia en las décadas siguientes a la Operación Mani Pulite iniciada en 1992 (Taylor, 2019).

Así, como será explorado en el Capítulo 3, el ACF es la lente de análisis elegida para esta política de integridad diseñada para gobiernos subnacionales brasileños, lo que representa la principal contribución teórico-empírica de esta investigación. Por ser original, se hace complementariamente un análisis bajo la lente del nuevo institucionalismo, más frecuentemente adoptada en investigaciones sobre integridad pública y anticorrupción, y que puede añadir aportes complementarios al debate.

1.3.4 ¿Por qué utilizar la Nueva Teoría Institucional?

El estudio de los casos elegidos permite testear empíricamente si los factores propuestos en la hipótesis general (variables independientes) hacen alguna diferencia para la eficacia de la política (variable dependiente). Para el desarrollo de esa tarea, el objetivo específico ‘d’ de la Tesis consiste en evaluar el sistema interno de integridad, las capacidades y los arreglos de cada gobierno para promover la integridad y actuar en el ciclo anticorrupción, así como trazar los procesos que evidencian la cadena entre esos factores causales y el nivel de eficacia de la política en cada caso. El supuesto adoptado es el de que “las instituciones cuentan” (Peters, 2003, p. 218), en alguna medida, para la implementación de la PIP, y que el eventual fracaso tiene como una de sus causas la debilidad institucional.

La nueva teoría institucional intenta recuperar el destaque del estado en la ciencia política, como “crítica a los enfoques entonces dominantes, centrados en el agente [*agent-centred*] y en el comportamiento [*behavioralist*]”, por medio de la “contextualización institucional de las políticas” (Schmidt, 2005, p. 98, traducción nuestra). En general, las instituciones son las reglas del juego, las restricciones creadas para regular la interacción en los grupos sociales (North, 1990). Pero la literatura apunta al menos cinco corrientes del nuevo institucionalismo: la corriente de la elección racional, la histórica, la sociológica, la corriente normativa y la discursiva. Esas escuelas no son necesariamente incompatibles, ya que el mismo fenómeno puede ser analizado bajo diferentes perspectivas. En este trabajo, se utiliza el enfoque sociológico (lógica de la adecuación) y el histórico (desarrollo del estado).

En la escuela de la elección racional, el Estado es retratado como “un actor racional en sí mismo, que persigue la ‘lógica del interés’”, y la institución es la “estructura de incentivos [reglas] dentro de la cual los actores racionales siguen sus preferencias”. El institucionalismo ‘discursivo’ – “el

para cambiar la composición del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), para que el Congreso Nacional pudiera indicar el Corregidor del CNMP. El Corregidor es responsable por recibir quejas y denuncias hechas por acusados (entre ellos, muchos congresistas) e investigar los miembros del MP por eventuales abusos en procesos acusatorios.

más nuevo de los ‘nuevos’ institucionalismos” – añade ideas y discursos al concepto de institución, pues “considera el estado en términos de las ideas y discursos que los actores utilizan para explicar, deliberar y/o legitimar la acción política en un contexto institucional, de acuerdo con la ‘lógica de la comunicación’ ” (Schmidt, 2005, p. 99, traducción nuestra). El enfoque seminal del nuevo institucionalismo (NI) es la escuela normativa, que pone énfasis en la manera como se comportan los miembros de la institución y en la variación de la interpretación de las normas, de acuerdo con la ‘lógica de lo adecuado’ (Peters, 2003). Según este enfoque, una institución es una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizadas, integradas en estructuras de significado y recursos relativamente invariables y resistentes frente a la rotación, a las preferencias y expectativas idiosincrásicas de los individuos, y al contexto cambiante (March y Olsen, 2008, traducción nuestra).

El NI histórico (NIH) se concentra “en los orígenes y el desarrollo del estado y sus partes constituyentes”, siendo la institución “los resultados (a menudo no intencionales) de elecciones intencionales y condiciones iniciales históricamente únicas en una ‘lógica de dependencia del camino’.” A su vez, el institucionalismo sociológico “ve al Estado como socialmente constituido y culturalmente enmarcado”, de manera que una institución incluye el conjunto “de reglas y normas culturalmente específicas” regidas por la ‘lógica de adecuación’, de acuerdo con la cual actúan los agentes políticos. Las corrientes institucionalistas son premisas explícitas o subyacentes en investigaciones sobre corrupción, integridad pública y calidad democrática. Por ejemplo, problemas de diseño institucional, incumplimiento de reglas formales y cadenas de reglas informales, son algunas de las causas señaladas por la literatura para la corrupción en gobiernos locales (Jiménez-Sánchez et al., 2012). En Brasil, Dias et al. (2013) evidenció la inadecuación administrativa y el bajo nivel de *compliance*, como factores asociados a las irregularidades en la gestión municipal de recursos de la sanidad pública.

A partir de la perspectiva del NIH, Putnam (2006) ha acompañado por veinte años el desempeño de instituciones democráticas regionales emergentes en Italia a partir de los años 1970, así como su relación con el desarrollo socioeconómico y la participación de la comunidad cívica. Esta última, para el autor, es consecuencia de la solidaridad social de la población y de su mayor participación en las cuestiones públicas. El autor evidenció que el desempeño institucional y, por lo tanto, la calidad de la democracia, están menos asociados a las condiciones socioeconómicas y más al comportamiento de la actividad cívica, que, a su vez, depende de cómo el sistema de participación cívica ha sido construido a lo largo de la historia. Más que eso, el caso de Italia refuerza que no es necesariamente la condición socioeconómica que define el nivel de civismo del ciudadano, sino que las regiones con más asociaciones, cooperativas y sindicatos, presentaron índices más elevados de participación cívica, situación que favoreció a lo largo del Siglo XX el desarrollo económico, tornando los gobiernos de esas regiones más eficaces. Es el llamado ‘círculo virtuoso’, desarrollado a partir de

ciertos equilibrios sociales, que ocurren cuando hay niveles elevados de cooperación, reciprocidad, confianza, civismo y bienestar colectivos (Putnam, 2006).

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

Uno de los conceptos centrales de la teoría institucional es el de ‘capacidad estatal’, pero definirlo es un gran desafío. De igual manera, investigar las capacidades de los gobiernos subnacionales de Brasil es muy complejo y hay diversas brechas en la literatura (Cortez y Lotta, 2022; Segatto et al., 2021; Grin et al., 2021). Dos dimensiones son las más analizadas: la político-relacional y la técnico-administrativa, principalmente (Cortez y Lotta, 2022; Grin et al., 2021), y que es la adoptada en esta investigación. Otro concepto central es el de ‘arreglo institucional’, que para Fiani (2011) equivale al de ‘estructura de gobernanza’ de Oliver Williamson (1986), y que para Gomide y Pires es el “conjunto de reglas, mecanismos y procesos que definen la forma particular como se coordinan actores e intereses en la implementación de una política pública específica”. Eso porque “son los arreglos que dotan al Estado de capacidad de ejecución de sus objetivos” y “que determinan la capacidad del Estado de implementar políticas públicas” (Gomide y Pires, 2014, p. 19-20, traducción nuestra).

Antes de evaluarse las capacidades y el papel de las instituciones, se analizó la eficacia de la PIP en los casos investigados bajo el marco de las coaliciones promotoras desarrollado por Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith y Christopher Weible desde la década de 1980. Esto permite distinguir también los factores asociados a los procesos políticos, en el diseño de la política y en la implementación voluntaria por los gobiernos de cada localidad. Así, serán utilizadas dos perspectivas diferentes y complementarias para el análisis de las condiciones que han contribuido con el diseño y la oferta del Time por la CGU y con su implementación en los cuatros ayuntamientos.

1.4 Diseño de la investigación

Este estudio de casos múltiples cualitativo (Patton, 2002) de propósito explicativo (Yin, 2014) realiza un análisis comparativo en profundidad sobre cómo ocurren ciertas relaciones entre políticas públicas, instituciones, actores, contextos y resultados. Para esto, se adopta el *process tracing*, que corresponde a un examen detallado, con utilización cuidadosa de evidencias para identificación de las secuencias de eventos y mecanismos causales que vinculan esas relaciones (Bennett y Checkel, 2015). La investigación incluye análisis de contenido (Bardin, 2016) sobre datos cualitativos recolectados de 840 documentos y 21 entrevistas semiestructuradas, además del análisis de una base de datos con 109 variables de fuentes primarias y secundarias. Asimismo, no fueron analizados todos los aspectos institucionales en los cuatro casos elegidos, puesto que no fue posible recolectar todos los datos en dos de ellos, lo que representa una limitación de este trabajo, como será presentado en el Capítulo 5.

Se buscó contextualizar el estado del arte sobre la cuestión, así como comprender el papel de las instituciones y del proceso político para el diseño y la implementación de la política evaluada. Se espera contribuir para la construcción del conocimiento teórico y empírico sobre los factores de cambio y las alternativas de análisis para ese tipo de política, bajo las lentes teóricas adoptadas. Los resultados son soportados por evidencias cualitativas y cuantitativas, y la fundamentación teórica es basada en referencias bibliográficas cuyas fuentes principales fueron artículos científicos (31% del total de las 193 referencias listadas), libros (16% del total), capítulos de libros (8,5%) publicados como resultado de trabajos científicos, y documentos⁶ e informes producidos por organizaciones internacionales (7%) que actúan con la temática investigada, y por la OCDE (4,5%). Esos cinco tipos principales suman casi 67% de las referencias, y en cada uno de ellos se han buscado fuentes en la frontera del conocimiento, de manera que un gran porcentaje tiene menos de cinco años de publicación, eso es, fueron publicados entre 2018 y 2022: un 47 % de los artículos, un 23 % de los libros, un 38 % de los capítulos y un 45 % de los documentos internacionales y de la OCDE. También se utilizaron como fundamentación algunos *papers* presentados en congresos y conferencias (2% del total), así como tesis y disertaciones de másteres y doctorados (2,5%). Además de eso, para contextualización empírica y/o como datos sometidos a análisis de contenido, fueron utilizadas noticias (8%), artículos on-line (2%), informaciones institucionales (6,5%), documentos y datos cuantitativos oficiales (7,5%) y normativos brasileños (4,5% del total de referencias).

⁶ Esas son las referencias mencionadas en el texto, además de los 840 documentos listados en el Apéndice.

1.5 Visión general de la Tesis

En este capítulo fue presentado el modelo de análisis, con los objetivos e hipótesis de investigación, la importancia y originalidad del trabajo, las justificativas de los marcos conceptuales y el diseño de la investigación. El Capítulo 2 presentará el marco conceptual de las políticas de integridad pública y anticorrupción, especialmente en el contexto brasileño, así como la política que corresponde al cambio evaluado. Cerrando la Parte Primera, los Capítulos 3 y 4 comprenderán los marcos conceptuales del ACF y del nuevo institucionalismo, respectivamente. La Segunda Parte abarcará el desarrollo de la investigación, con los métodos y procedimientos de recolección y análisis de datos (Capítulo 5). La Tercera Parte presentará los resultados (Capítulo 6), el análisis comparativo de los casos (Capítulo 7), y las conclusiones y perspectivas para investigaciones futuras (Capítulo 8).

Entre los resultados principales, se evidenció influencia en 53 de las 109 variables evaluadas – 21 institucionales y 32 de los procesos políticos, más 3 de los cuatro factores de cambio del ACF. Se evidenció una jerarquía con tres niveles de influencia en el Time. El primer fueron los ‘factores clave’, es decir, los necesarios para el buen nivel de eficacia a corto plazo (primer y segundo año del programa). Con base en el ACF, fueron claves: (a) la conjunción de dos factores importantes, que aisladamente no provocarían la eficacia, (b) la toma de decisión del actor principal, el alcalde, de implantar la política, y (c) la formalización de un actor central como el responsable por ejecutarla. Con base en el nuevo institucionalismo (NI), el factor clave fue: (d) el sector responsable de la política era, también, el actor central del sistema organizacional de integridad. El segundo nivel fueron los ‘factores importantes’, es decir, los que no fueron necesarios a corto plazo, pero fueron ‘clave para la continuidad’ de la eficacia a medio plazo. Bajo el ACF, fueron importantes: (e) la alternancia del poder político, (f) los eventos externos al subsistema local de políticas de integridad pública (sPIP_L), como los *rankings* de transparencia y los eventos críticos como escándalos de corrupción, y (g) un actor (sector) responsable de la política que también actuaba como actor central del sPIP_L. Basado en el NI, fue importante: (h) la existencia de funcionarios permanentes en el actor (sector) responsable por la política. Para el ACF, también fueron importantes: (i) el predominio de una coalición pro-prevención en el sPIP_L y en el sPIP regional, (j) la ejecución de eventos internos al sPIP_L por el actor central, y (k) el aprendizaje orientado a la política. El tercer nivel son los ‘factores facilitadores’, es decir, no necesarios (sin ellos se puede lograr una buena eficacia), pero que pueden contribuir para una mejor eficacia a medio y largo plazo. Con base en el ACF, son facilitadores: (l) mejores condiciones socioeconómicas locales; y basado en el NI: (m) la capacidad del ayuntamiento, con relación a los funcionarios contratados con vínculo permanente, (n) la capacidad de lograr eficacia gubernamental, (o) el arreglo de contraloría-general isomorfo al modelo federal, y (p) las prácticas de auditoría interna.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO-EMPÍRICO DE INTEGRIDAD PÚBLICA

2.1 Introducción

Como fue dicho, en el contexto público y desde el punto de vista individual, integridad es la calidad del agente que actúa de acuerdo con reglas normativas y valores morales generalmente aceptados, en la búsqueda por el interés público (Huberts, 2018). Para la OCDE, “la integridad es esencial para construir instituciones sólidas y asegurar a los ciudadanos que el gobierno está trabajando en su interés, no solo para unos pocos”.

Pero “la integridad no es solo una cuestión moral, también se trata de hacer las economías más productivas, los sectores públicos más eficientes, las sociedades y las economías más inclusivas”. Se trata “de restablecer la confianza, no solo confiar en el gobierno, sino confiar en las instituciones públicas, los reguladores, los bancos y las empresas” (OCDE, 2022). Así, la diferencia entre una política de integridad⁷ y una de anticorrupción, en general, es la extensión de la primera al fomento de principios democráticos, sin limitarse a regir riesgos y aplicar sanciones. Esa diferencia es fundamental y su comprensión afecta el diseño y los objetivos de la política.

Este capítulo presentará una revisión de la literatura sobre los conceptos necesarios para delimitación de la eficacia de la política Time Brasil, y definición del marco conceptual sobre PIP para gobiernos locales, bajo las perspectivas de las políticas públicas y de las organizaciones.

⁷ Se puede criticar el uso del término ‘política pública’ para estrategias de promoción de la integridad, gobernanza y lucha contra la corrupción en el sector público. El argumento es que las acciones anticorrupción y de fomento a la integridad y gobernanza no podrían ser vistas como políticas en su visión clásica, en cuanto resultado final de la acción estatal, sino como iniciativas de apoyo a las políticas públicas, ya que tienen por objetivo desarrollar el sistema de *accountability* (Taylor, 2019). De hecho, la integridad no se puede convertir en un fin en sí mismo, así como desarrollar el *accountability* no es el objetivo de la democracia, sino un medio necesario, aunque no se muestre suficiente, para el régimen democrático (Rocha, 2013). Sin embargo, esta Tesis ha elegido analizar esas iniciativas estatales como políticas porque: (a) El *accountability* puede ser comprendido como un bien público intangible (Schommer, 2014; Schommer, et al., 2015; De Bona y Boeira, 2018) indispensable a las sociedades democráticas (Rocha, 2013) y esencial para una nueva relación entre la Sociedad y el Estado (Guerzovich y Schommer, 2016); (b) Como será presentado en este capítulo, se considera política pública como el resultado “de los esfuerzos de los gobiernos para cambiar aspectos de su propio comportamiento o de un comportamiento social, para llevar a cabo algún fin o propósito” (Howlett, 2014, p. 281, traducción nuestra); y (c) Existen organizaciones estatales especializadas cuya función incluye, de alguna manera, fortalecer el *accountability*, por medio de la prevención, detección o combate a la corrupción, o por la promoción de la transparencia e integridad pública. Como toda organización pública ejecuta sus funciones por medio de políticas, no se puede ignorar que políticas de integridad pública efectivamente existan, aunque se pueda llamarlas de diferentes maneras.

2.2 Políticas de integridad pública y anticorrupción

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

El objetivo específico ‘a’ de la Tesis consiste en revisar la literatura sobre PIP para identificar posibles factores de cambio y elegir las variables que pueden explicar la eficacia de esas políticas. Para conocer el ‘estado-del-arte’ sobre el tema, fue ejecutada una revisión de la literatura con análisis de 107 artículos y de parte de sus bibliografías, incluyendo los marcos instituidos por las principales organizaciones y *think thanks* con respecto a la integridad pública y prevención a la corrupción, como OCDE, OGP, Transparencia Internacional, Alliance for Integrity y otras. El resultado fue la sistematización de 48 elementos y componentes inter-relacionados, publicada en De Bona (2022c). Siguiendo el ejemplo del Enterprise Risk Management Framework (ERM) del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, 2007; McNally, 2013), se puede sintetizar una matriz hexadimensional en forma de cubo, para presentar didácticamente los conceptos a llevarse en cuenta en el *design* e implementación de una PIP y sus interconexiones.

A partir de los conceptos sistematizados y del concepto de política pública, se puede proponer aquí una adaptación de la definición explorada en De Bona (2022c) de lo que es una política de integridad pública (PIP), bajo la perspectiva gubernamental: un conjunto de estrategias e instrumentos inter-relacionados implementado en etapas, de forma sistemática y multidimensional, para prevenir riesgos de desvíos éticos y de conducta, combatir la corrupción, fomentar el desarrollo democrático e incrementar la confianza y la legitimidad del sector público. Esa propuesta de definición amplia presupone un modelo de cambio según el cual la implementación de estrategias e instrumentos conduce, por medio de sus insumos, procesos y productos, a los resultados e impactos programados.

De acuerdo con el Cuadro 3, el Cubo de la Integridad (De Bona, 2022c) contiene 44 componentes más relevantes, distribuidos entre seis elementos analíticos principales (equivalentes a las superficies del cubo), para fines didácticos en este trabajo añadidos a acciones (verbos) centrales: *mapear* riesgos y *fomentar* principios de integridad, *planear* etapas y *estructurar* ejes de la política, *balancear*

abordajes y *pensar* dimensiones de acción. También fueron aquí añadidos conceptos que orbitan una PIP, de acuerdo con De Bona (2021a): programa y plan de integridad, de *compliance*⁸ y anticorrupción, gobernanza pública, productos, resultados e impactos de la PIP.

Cuadro 3. Cubo sinóptico de la PIP: elementos y componentes inter-relacionados



Fuente: Adaptado del Cubo de la Integridad (De Bona, 2022c).

La definición de cada concepto y su disposición en los seis elementos fue resultado de una revisión bibliográfica y cada ítem tiene su fundamentación detallada en De Bona (2022c). Así como el cubo COSO, esa representación ilustra la necesidad de que las organizaciones públicas mantengan una visión compleja y un enfoque multidimensional, ponderando un constante equilibrio entre cada uno de esos subconjuntos (COSO, 2007; McNally, 2013).

El modelo no es definitivo, al contrario, debe ser primorado en investigaciones futuras, así como se ha hecho aquí, por ejemplo, cuanto a las acciones (verbos), pues cada concepto puede tener uno o más sentidos dentro de una PIP e, incluso, algunos términos podrían estar situados en otros elementos (De Bona, 2022c).

⁸ Existe cierta confusión en Brasil cuanto al uso del término ‘programa de *compliance*’ como sinónimo de ‘programa de integridad’, siendo el último la nomenclatura utilizada por la Ley n.º. 12.846/2013, que trata de la responsabilización de personas jurídicas por la práctica de actos contra la administración pública nacional o extranjera. La traducción literal de *compliance* es “conformidad”, que es comprendida aquí como el estricto cumplimiento de las normas, siendo, por lo tanto, solamente uno de los elementos de una política de integridad.

2.2.1 Evaluación de políticas de integridad pública

Muchos son los desafíos para la evaluación de una política de integridad en el sector público, debido a la complejidad de la administración pública contemporánea, y a las dificultades para mensuración y recolección de evidencias sobre las relaciones entre la intervención aplicada – política de integridad – y sus efectos – aumento de la integridad y reducción de la corrupción (Johnsøn et al., 2011). Uno de los principales desafíos se refiere al concepto de “evaluabilidad”, o sea, “a la extensión con que una actividad o programa puede ser evaluado, de una manera confiable y medible” en cuanto a su *performance* (Johnsøn et al., 2011, p. 17, traducción nuestra).

Como dicho en el inicio del capítulo, una política es el resultado “de los esfuerzos de los gobiernos para cambiar aspectos de su propio comportamiento o de un comportamiento social, para llevar a cabo algún fin o propósito”, y se compone de “arreglos complejos”, de objetivos y medios para lograrlo. Las políticas son “alternativas políticas” compuestas por diferentes combinaciones de elementos: objetivos, finalidades, metas, medios, herramientas y configuraciones (Howlett, 2014, p. 281, traducción nuestra). Para evaluar cambios producidos por una política, es necesario que, en las etapas de diagnóstico del problema y planteamiento de soluciones, hayan sido establecidas metas y objetivos claros a largo plazo, y hayan sido previstos indicadores medibles asociados a los objetivos, lo que implica desafíos teórico-empíricos (Johnsøn et al., 2011; Ebrahim, 2019).

Los objetivos de una política son la “gama de ideas que van desde principios éticos y filosóficos generales hasta lógicas causales específicas y construcciones sociológicas.” Los medios “a menudo incorporan algún conocimiento de prácticas y conceptos pasados de implementación exitosa y no exitosa” (Howlett, 2014, p. 299, traducción nuestra). Como en cualquier política, hay que diferenciar eficacia, efectividad e impacto de una PIP, que se desarrolla en etapas (Dye, 2013) y produce efectos en momentos diferentes y bajo perspectivas variadas. Una política de integridad es ‘eficaz’ si proporciona las entregas que se propone, los productos esperados, como reglas y entrenamientos; es ‘eficiente’ si el costo de implementación y manutención es más bajo que el retorno financiero, por ejemplo, en recuperación de recursos desviados o en desembolsos evitados con alertas preventivas (*red flags*); es ‘efectiva’ si reduce el número de transacciones corruptas y el alcance de las ganancias en cada transacción, y si aumenta la probabilidad de sanción o la penalidad por comportamientos corruptos (Mungiu-Pippidi et al., 2016)⁹.

⁹ Esta Tesis no analiza la dimensión de la ‘eficiencia’, ni la ‘efectividad’ de los resultados (*outcomes*) e impactos (*impacts*) de la PIP, que son de evaluación compleja y a largo plazo, y que dependen del modelo lógico y de la teoría de cambio social (*theory of social change*) adoptados en el diseño de la política (Johnsøn et al., 2011; Dye, 2013; Klitgaard, 2015).

Este trabajo analiza los cambios correspondientes a la eficacia del Time Brasil en cuatro ayuntamientos, considerando el monitoreo y evaluación parcial de la implementación (*implementation monitoring*) de las medidas propuestas, con análisis de sus indicadores de eficacia en el espacio de tiempo pasado (Johnsøn et al., 2011). Para esto, dos investigaciones exploratorias fueron publicadas con los objetivos de comprender las características, posibles productos y evaluar la implementación experimental de la política desde el año 2018 hasta el 2020 (De Bona, 2021b; en el prelo), restando para esta Tesis evaluar el año 2021. La eficacia del Time se refiere a los *outputs*, productos, entregas directas, objetivas y mensurables planeadas, en general a corto y medio plazo (Mungiu-Pippidi et al., 2016). La eficacia de la política es aquí evaluada a partir de la existencia del *output* esperado en las medidas que componen los planes de acción firmados por los ayuntamientos y el órgano federal. Las tipologías de *outputs* utilizadas están basadas en la clasificación hecha en De Bona (en el prelo).

Pero traducir objetivos y medios en prácticas y productos no es simple, y para eso los instrumentos de la política (*policy instruments*) son muy importantes, pues son “las técnicas a través de las cuales se produce el logro de las metas” (Howlett, 2014, p. 285, traducción nuestra). Los instrumentos afectan tanto el proceso de creación de la agenda, como el de formulación de la política (p. 285, traducción nuestra), y por lo tanto, impactan en su implementación y en su éxito. Por eso, la literatura recomienda una combinación de instrumentos de implementación substantivos y procesales, ajustados a las expectativas y a los objetivos de cada política. La perspectiva del “diseño de políticas” (Howlett, 2014; 2017) “puede iluminar la variedad de medios en las alternativas de la política, cuestionando la elección de instrumentos y su aptitud en contextos particulares (Linder y Peters, 1990, *apud* Howlett, 2014, p. 285, traducción nuestra). El *policy design* “eleva el análisis y la práctica de la elección de los instrumentos”, poniendo las “herramientas para la implementación de políticas en un enfoque central” (Howlett, 2014, p. 285, traducción nuestra). A su vez, una toma de decisiones más adecuada lleva en cuenta “no solo los aspectos técnicos del menú de instrumentos”, sino también las características de las herramientas y el “contexto en el cual son aplicadas” (Howlett, 2014, 297, traducción nuestra). Esto contribuye para identificar *implementation gaps*, brechas entre planes o leyes y la práctica, es decir, cuando hay reglas pero no se cumplen, o solo hay cumplimiento formal (Stoyanov et al., 2015; Nakagaki et al., 2012).

De esta manera, para evaluar una PIP, es importante analizarla desde su diseño. Para eso, como se verá en la próxima sección, los datos de eficacia fueron analizados a partir de las categorías del modelo de gestión propuesto por Maesschalck y Bertok (2009): relevancia de las medidas (centrales o complementarias); coherencia (medidas basadas en reglas o valores, dependientes del contexto interno o externo); clases de *outputs* (estructuras, procesos o instrumentos); y obligación (*enforcement*) de crearlos, sea por una ley (*hard law*) o basado en recomendaciones y buenas prácticas (*soft law*).

Considerando que la transparencia es uno de los tres ejes del Time, la evaluación de la eficacia fue complementada por un análisis de la evolución del grado de transparencia de los ayuntamientos (casos), entre los años 2018 y 2020, y de la comparación con el promedio general de los municipios de Brasil y del respectivo estado de la ciudad. Fueron utilizados datos de la Escala Brasil Transparente (EBT), metodología desarrollada y aplicada por la CGU desde 2015 en todo Brasil como “herramienta de monitoreo de la transparencia pública en estados y municipios brasileños” (CGU, 2022c). La EBT fue creada inicialmente como instrumento de evaluación de la transparencia pasiva, o sea, de la calidad y la conformidad de las respuestas a los pedidos de datos y documentos públicos, de acuerdo con a la ley de acceso a la información.

La primera edición tuvo lugar durante el primer semestre del año 2015, y fue llevada a cabo con 519 entes federativos después de sorteo electrónico, siendo 465 municipios con menos de 50 mil habitantes, más todas las capitales, los Estados y el Distrito Federal. La segunda evaluación de la EBT ocurrió de julio a octubre del 2015 con 1.613 entes federativos, tras sorteo probabilístico, y por fin, la tercera evaluación fue entre junio del 2016 y enero del 2017, contando con la participación de 26 Estados, el DF, más 2.328 municipios. La metodología fue ampliada en el año 2018 y renombrada para EBT 360°. Incluía dos bloques, uno para análisis de requisitos de transparencia activa y otro para los requisitos de transparencia pasiva. La nueva EBT fue aplicada entre julio del 2018 y noviembre de ese mismo año en 691 entes, incluyendo todos los Estados, las capitales y los municipios con más de 50 mil habitantes. La segunda edición fue aplicada entre abril y diciembre del 2020.

Así, como los ayuntamientos adhirieron a la política en el año 2018, fueron comparados los grados de transparencia de ese año y del 2020, de manera a evaluar si lograron producir una de las principales entregas a corto plazo propuestas en el Time: la mejora de la transparencia. La excepción fue el municipio de Conde, que no fue evaluado en esos años, debido a su bajo tamaño poblacional. En ese caso, se ha conducido el análisis de la situación actual del ayuntamiento, de acuerdo con los criterios y la metodología utilizada por la CGU.

2.2.2 *Integrity Management Framework* para organizaciones gubernamentales

En un análisis exploratorio sobre el Time Brasil (De Bona, en el prelo) se concluyó que el programa carece de un diseño de modelo de cambio, con objetivos mensurables e indicadores de *performance* a largo plazo que evidencien sus resultados e impactos, de acuerdo con los propósitos establecidos que serán presentados en este capítulo. Así, para evaluar la PIP bajo la perspectiva del diseño de políticas, aun considerando solamente su eficacia a corto plazo, se buscó profundizar el

análisis por medio de la calificación de sus productos, a partir de un modelo de gestión de la integridad (*integrity management framework*), aplicable a las organizaciones gubernamentales.

Fueron adoptados los componentes del Marco de Gestión de la Integridad Organizacional (Organizational Integrity Management Framework - OIMF) publicado por la OCDE, el cual tiene tres pilares (instrumentos, procesos y estructuras) y dos capas (medidas centrales [*core measures*] y medidas complementarias [*complementary measures*]). El primer pilar es una combinación equilibrada de instrumentos para gestión de la integridad, desarrollados en los siguientes pasos: determinar y definir integridad; conducir (*guide*) a la integridad; monitorear la integridad; e imponer (*enforce*) la integridad. El segundo pilar es el desarrollo de los procesos a través de los cuales la gestión de la integridad es introducida, implementada y evaluada. El tercero son las estructuras, es decir, el anclaje estructural del marco de gestión de la integridad, con énfasis al papel de los actores y de la coordinación general (Maesschalck, y Bertok, 2009).

Más allá del énfasis a los instrumentos, el marco utilizado es un enfoque sistémico que combina medidas basadas en reglas (*rules-based*) y en valores (*values-based*), y busca garantizar una coordinación suficiente para la política (Maesschalck, y Bertok, 2009). Entre los “instrumentos más importantes” están “los códigos de conducta, el entrenamiento sobre ética, la prevención y gestión de conflictos de interés, la protección de los denunciantes y los comités éticos.” (Villoria, 2021, p. 420, traducción nuestra). El OIMF tiene dos objetivos principales: prevenir la corrupción (reducir las violaciones de la integridad mediante el mapeo de los riesgos de integridad y la instalación de contramedidas), y promover la integridad (mediante la estimulación de la comprensión, el compromiso y la capacidad para la toma de decisiones éticas) (Maesschalck, y Bertok, 2009).

Según Maesschalck y Bertok (2009), el *framework* lleva en cuenta, también, dos niveles de contexto donde la organización se encuentra, que pueden influenciar la eficacia de la PIPAC. En el contexto interno (*inner context*), eso es, dentro de la organización donde se va a implementar la política, puede ser más fácil o difícil la implementación, dependiendo de la equidad organizacional percibida (*perceived organisational fairness*). Esto quiere decir, si las personas perciben que las cosas en la organización no son justas, habrá más resistencia a la implementación de medidas de integridad. A su vez, el contexto externo (*outer context*) es más amplio y complejo, con una multiplicidad de actores: no basta reglamentar conflictos solo dentro de la organización, hay que expandir las reglas para las relaciones externas. Pero las medidas pueden depender de sus contextos, ya que, si son necesarios contextos externos, la producción de los *outputs* puede ser más compleja porque depende de actores que no están dentro de la organización – por lo tanto, no resulta necesariamente de sus esfuerzos. Entre los principales actores externos que, si están involucrados, pueden contribuir con la eficacia de la política se encuentran: el poder legislativo; los partidos políticos; las comisiones electorales; la

institución de auditoría superior (tribunal de cuentas); el poder judicial; el sector público; la policía y la fiscalía; la contratación pública (proveedores); las agencias anticorrupción; los medios de comunicación; la sociedad civil; el sector privado; los gobiernos nacionales, regionales y locales; y las instituciones internacionales (Maesschalck y Bertok, 2009).

En resumen, por lo tanto, para analizar el cambio generado por la política, la evaluación de su eficacia se realiza a partir de las categorías del Modelo de Gestión de la Integridad Organizacional: relevancia de las medidas (centrales o complementarias); coherencia (basadas en reglas o valores, dependientes del contexto interno o externo); obligación (*enforcement*) de crear el producto, sea por ley (*hard law*) o basado en recomendaciones y buenas prácticas (*soft law*); y clases de *outputs* (estructuras, procesos o instrumentos). El Cuadro A1 (Apéndice) presenta el Integrity Management Framework, con sus tres pilares y dos capas, modelo adaptado por De Bona (en el prelo), que ha añadido elementos (con doble subrayado en el Cuadro A1) identificados en el Programa Time Brasil, lo que representa una contribución teórica de este trabajo. Por otro lado, lo que se observa en el cuadro, es que muchas de las medidas del *framework* no fueron previstas en el Time: la política no incluye prácticamente ninguna medida tipo *value-based* para determinar y definir, monitorear e imponer la integridad, empleando solamente poco más de la mitad de las medidas tipo *rule-based* del modelo; también no incluye medidas cuanto a los procesos centrales (*core*) basados en reglas (*rule-based*), y estructuras basadas en valores (*value-based*). Esta metodología será detallada en el Capítulo 5, mientras que los resultados y análisis serán presentados en los Capítulos 6 y 7.

2.3 Integridad en gobiernos subnacionales de Brasil

Desde el año 2014, la Operación Lava Jato – el caso más grande de corrupción del mundo (Warde, 2018) – ha expuesto la cultura brasileña de favorecimiento a los círculos de influencia y prioridad a los suyos, donde la familia y los amigos cuentan más que las reglas y el interés colectivo (Castor, 2000; Faoro, 2001). Con solamente dos siglos de independencia, Brasil no es un país para principiantes (Castor, 2000). Siendo una de las últimas naciones a abolir la esclavitud, cuenta con una población compuesta por más de un 50 % de afrodescendientes, pero los negros o pardos ocupan solamente un 24 % de la Cámara de los Diputados, y un 16 % del Senado Federal (Congresso em Foco, 2021). Este es un ejemplo de la amplia desigualdad que predomina en un país donde el Estado ha precedido a la Sociedad, en que la corrupción llegó en puestos de comando, formando parte de la primera burocracia estatal, y donde la idea de nación y ciudadanía han sido construidas solamente

después de tejidas intrincadas redes de oportunismo, favorecimiento y corrupción (Faoro, 2001; Bueno, 2018).

Brasil ha logrado significativos avances desde la Constitución Ciudadana de 1988. En 2011, fue uno de los ocho países fundadores del Open Government Partnership - OGP (CGU, 2021d), la Alianza para el Gobierno Abierto, “una iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente prácticas gubernamentales relacionadas a la transparencia de los gobiernos, al acceso a la información pública y a la participación social”. Actualmente, 75 países forman parte del OGP, que propone la implementación de planes de acción en los gobiernos adherentes, inicialmente nacionales, e incluyendo más recientemente también algunos subnacionales. Los gobiernos participantes deben comprometerse con “la adopción de medidas concretas para el fortalecimiento de la transparencia de las informaciones y actos gubernamentales”, así como con el “combate a la corrupción, fomento a la participación ciudadana, gestión de los recursos públicos, integridad en los sectores público y privado, entre otros objetivos”. Además, los gobiernos deben firmar una Declaración, que incluye los “cuatro principios de Gobierno Abierto” del OGP: “1. Transparencia; 2. Participación Ciudadana; 3. Accountability; 4. Tecnología e Innovación” (CGU, 2021d, traducción nuestra).

Como responsable de los planes de gobierno abierto del poder ejecutivo federal (CGU, 2021d) y por las políticas nacionales de fomento a la transparencia (Brasil, 2011), la CGU ha desarrollado el Programa Time Brasil, que tiene por finalidad “fomentar, apoyar y orientar los entes federados subnacionales” para que adopten “políticas y programas de prevención a la corrupción y para la promoción de la transparencia y del acceso a la información, de la integridad y de la participación social, que constituyen los principios de Gobierno Abierto” (CGU, 2022d). Sin embargo, aunque el OGP tuvo papel importante en el desarrollo del Time, el programa fue diseñado a partir del año 2017 con el objetivo más delimitado de “promover la integridad y prevenir la corrupción en gobiernos subnacionales” (CGU, 2021f) y no había énfasis al gobierno abierto. El programa fue resultado de procesos endógenos y exógenos de diez años o más, como se verá más adelante. Pero el órgano no puede imponer la creación de PIPs a los demás poderes ni esferas del gobierno, y no hay obligación legal para que los gobiernos implementen políticas de integridad y anticorrupción, de manera que estos implementan la política por adhesión voluntaria. El Time es actualmente la más amplia política de fomento a la integridad para gobiernos locales de Brasil, aunque no todas las medidas son factibles para las ciudades pequeñas, debido a costes, resistencia administrativa o política, entre otros factores. El programa no tiene un modelo de cambio diseñado con objetivos mensurables e indicadores a largo plazo, no siendo posible así, trazar los procesos desde la implementación de las medidas y productos hasta los resultados e impactos deseados (De Bona, en el prelo).

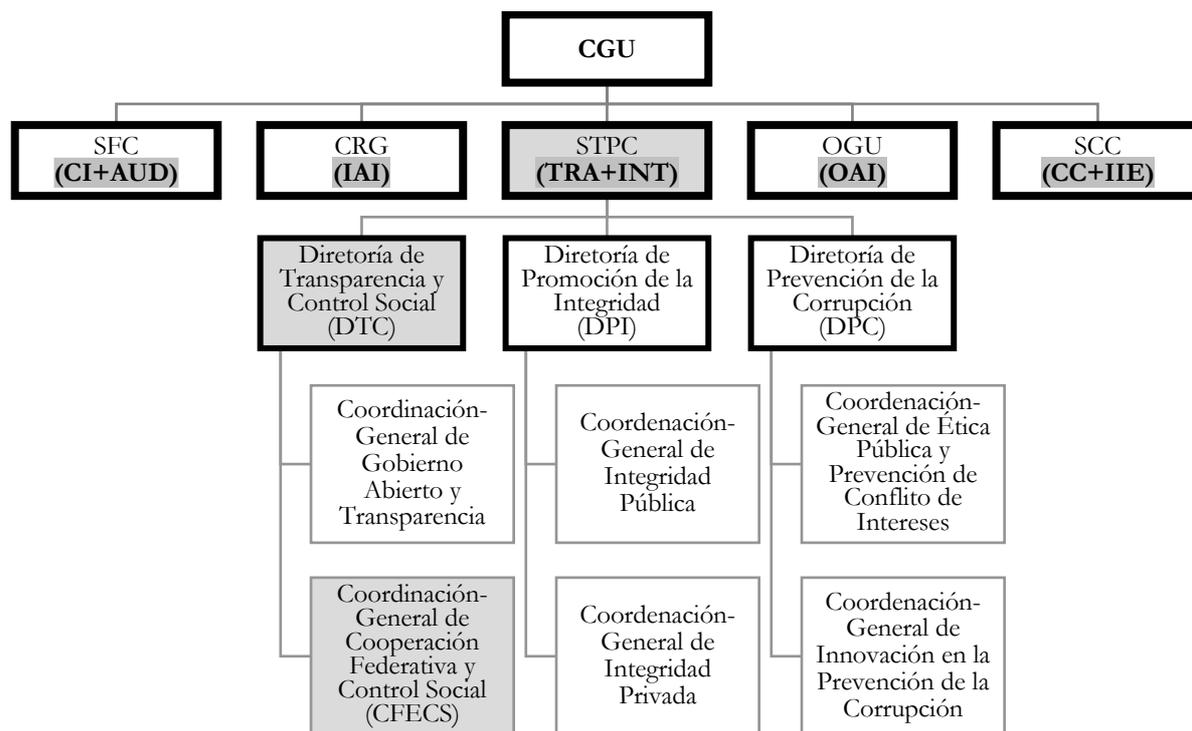
A principios del año 2022, el país recibió la invitación oficial para formar parte de la OCDE, pero hasta entonces solamente cumplía 103 de los 251 requisitos legales para ingreso a la Organización, con previsión de adhesión efectiva en un plazo de tres a cinco años (CNN Brasil, 2022). La cuestión fiscal y la reforma tributaria son obstáculos importantes, esta última está en la agenda pública hace veinte años, pero sin efecto sino hasta el 2022. Además de eso, como ya dicho, organizaciones internacionales han registrado preocupaciones con posibles retrocesos recientes en la legislación y en las instituciones de control, como la Ley de Abuso de Autoridad - Ley n.º 13.869/19 (OCDE, 2019b; 2019c), el COAF (France, 2019; TIB, 2020), la “PEC de la impunidad” sobre inmunidad parlamentaria (Agencia Senado, 2021a) y la “PEC de la venganza” (Agencia Senado, 2021b).

2.4 Histórico del Programa Time Brasil

La CGU integra un arreglo innovador (Loureiro et al., 2012) copiado por gobiernos subnacionales, como será examinado en el Capítulo 4 de esta Tesis, siendo importante ahora conocer su estructura básica para comprender donde ha surgido la política analizada. El órgano coordina en el primer escalón del gobierno federal brasileño algunos de los principales macroprocesos típicos del ciclo anticorrupción en el poder ejecutivo federal: la Secretaría Federal de Control Interno (SFC), que es el órgano central del sistema de control interno (CI) y auditoría (AUD); la Oidoría-General de la Unión (OGU), que cuida del sistema de ombudsman y acceso a la información (OAI); la Corregedoría-General de la Unión (CRG), que es el órgano central del sistema disciplinario y de asuntos internos (IAI); la Secretaría de Combate a la Corrupción (SCC), que conduce las investigaciones anticorrupción, acciones de inteligencia e información estratégica (CC-IIE), y la Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción (STPC), que es responsable de la promoción de la transparencia (TRA) y de la integridad (INT) pública y privada (De Bona, 2021a).

Entre sus atribuciones la STPC debe: incentivar, capacitar, coordinar y monitorear la implementación de los programas de integridad de todos los órganos federales (CGU, 2022b), obligatoria desde el año 2017 (Brasil, 2017). Esas actividades forman parte de las acciones ejecutadas en las divisiones de la STPC, conforme expuesto en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Organigrama sintético de la CGU



Fuente: Elaboración propia con datos del sitio electrónico de la CGU (2022e).

La STPC posee tres divisiones y una de ellas, la Dirección de Transparencia y Control Social (DTC), cuenta, a su vez, con un área llamado Coordinación-General de Cooperación Federativa y Control Social (CFECS), como fue destacado en el cuadro presentado. Así, por un lado, para el ejecutivo federal, cabe a la STPC formular, coordinar, fomentar y apoyar la implementación de planes, programas, proyectos y normas, enfocadas en la prevención de la corrupción y en la promoción de la transparencia, del acceso a la información, de la conducta ética, de la integridad y del control social. Y por el otro, la CFECS tiene esas mismas atribuciones, pero dirigidas a los estados, municipios y Distrito Federal (CGU, 2022e). Además de eso, la STPC es responsable de las acciones previstas en el OGP (CGU, 2021d), situación por la cual el tema gobierno abierto ha ganado fuerza en el Time, como se evidencia en la reglamentación del programa en el año 2022¹⁰, cuando se complementó su nombre con el término ‘Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación Social *para las acciones de Gobierno Abierto*’ (CGU, 2022f; 2022g, traducción nuestra, grifo nuestro).

Sin embargo, esta es una síntesis de otras diez políticas ofrecidas a gobiernos locales por la CGU desde el año 2006, mientras que los procesos que han contribuido para el diseño de la PIP llevan dos décadas, desde la creación del propio órgano. Primero porque en 2003, cuando el órgano fue estructurado, desarrolló un programa para la fiscalización de municipios por sorteo público,

¹⁰ Mientras se producía esta Tesis.

inspeccionando la regularidad de la aplicación de los recursos federales transferidos (Ferraz et al., 2012; Avis et al., 2018). Entre los años 2003¹¹ y 2015 fueron fiscalizados 2.410 de los 5.570 municipios, o sea, un 43 % del total, siendo que 350 de estos fueron fiscalizados dos veces o más (Martins et al., 2019). Tras las auditorías llevadas a cabo en los primeros años, la CGU evidenció muchas irregularidades en la aplicación de los recursos, bien como el funcionamiento precario de los consejos sociales de políticas públicas, criados para participar de la gestión y fiscalizar los programas.

En segundo lugar, a partir de estas constataciones, y también por cierta influencia de la asignación de Brasil a las Convenciones Anticorrupción de la OEA y ONU – promulgadas en 2002 y 2006 (Brasil, 2002; 2006), y que influenciaron la propia creación de la CGU en 2003 y de la STPC en 2006 (Ramalho, 2017; Braga, 2019) – la cumbre del órgano decidió desarrollar políticas de fomento al control social y calificación de agentes municipales (Santana, 2009). Entre las primeras, están el Programa Ojo Vivo en el Dinero Público, para estímulo y capacitación de la sociedad para el control social (Santana, 2009), y el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (FGP), para “primorear la gestión local de los recursos federales transferidos a los ayuntamientos donde los problemas registrados en las fiscalizaciones no son de improbidad, sino de falta de preparo” (Hage, 2010, p. 41, traducción nuestra), y orientar y capacitar agentes locales sobre la correcta aplicación de los recursos (CGU, 2019; 2021f). El FGP fue ideado inicialmente como Fortalecimiento de la Gestión ‘Municipal’, cambiando su nombre en el año 2008 a Fortalecimiento de la Gestión ‘Pública’, para apoyar también a los gobiernos de los estados.

En sus primeros años, el FGP también fue aplicado por sorteo público – en paralelo al sorteo de los municipios fiscalizados – para elegir el municipio para recibir entrenamientos gratuitos, entre los muchos que se habían inscripto. Tras once años, el FGP empezó a ser modificado en 2017. La iniciativa fue llamada de Programa Pacto por la Transparencia, Integridad y Participación Social (Pacto T.I.P.), y fue aplicada entre marzo del 2018 y marzo del 2019, en once municipios de nueve estados (GO, PE, PR, PB, ES, SP, RJ, SC e AL) más el Distrito Federal (CGU, 2021f), conforme expuesto en la Tabla 1. En el año 2019, fue reformulado y pasó a llamarse Programa Time Brasil (T.I.M.E: Transparencia e Integridad para Estados y Municipios), con una segunda aplicación piloto (2019-2020) en doce ciudades del estado de Goiás y otros tres gobiernos (De Bona, en el prelo), según muestra la Tabla 2. En marzo del 2022, cambió su nombre nuevamente, actualmente se llama Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación Social para las acciones de Gobierno Abierto.

¹¹ Antes del 2003, según Castro (2009), el área de auditoría ya había empezado a actuar junto a los municipios desde el año 1994, y a partir de 1995 identificó irregularidades en la ejecución de políticas federales por los gobiernos locales. Pero en aquel entonces el órgano estaba subordinado al Ministerio de la Hacienda, y las investigaciones de corrupción todavía no estaban entre las prioridades institucionales, lo que solamente pasó a ocurrir después del año 2003.

Tabla 1. Ciudades adherentes al Pacto (piloto 2018-2019)

Estado	Ciudad	Población	Año-Población
GO	Cidade Ocidental	71.376	2019
PB	Conde	23.975	2015
PR	Curitiba	1.765.000	2010
DF	Distrito Federal	3.055.149	2020
SP	Guarulhos	1.325.000	2015
PR	Londrina	485.822	2010
SC	Navegantes	79.285	2018
RJ	Niterói	487.562	2010
ES	Sooretama	25.509	2016
PE	Surubim	64.520	2018
AL	Teotônio Vilela	44.666	2010
GO	Trindade	121.266	2017

Fuente: CGU, 2021f. Población: IBGE.

Tabla 2. Ciudades adherentes al Time (piloto 2019-2020)

Estado	Ciudad	Población	Año-Población
GO	Goiânia	1.516.113	2019
GO	Rio Verde	235.647	2019
GO	Senador Canêdo	115.371	2019
GO	Cidade Ocidental	71.376	2019
GO	Bela Vista de Goiás	29.975	2019
GO	Nerópolis	29.850	2019
GO	Alexânia	27.653	2019
GO	Acreúna	22.366	2019
GO	Barro Alto	11.167	2019
GO	Santa Terezinha de Goiás	8.744	2019
GO	Rianápolis	4.801	2019
GO	Campos Verdes	2.141	2019
SC	Navegantes	79.285	2018
SC	Blumenau	352.460	2018
RO	GOBIERNO DE ESTADO	7.252.502	2020

Fuente: CGU, 2021f. Población: IBGE.

En la reformulación para la segunda aplicación (2019-2020), las medidas fueron revisadas por las demás áreas de la CGU (control interno y auditoría, ombudsman, combate a la corrupción y asuntos internos), que hasta entonces no habían sido consultadas sobre su contenido. Tras esa consulta, la matriz de acciones no fue ampliada, sino “simplificada” en los tres ejes (CGU, 2021f): de 238 pasó a tener 111 medidas, muchas de las cuales de facto necesitaban ser reunidas, mientras que otras medidas presentes en los referenciales internacionales fueron excluidas. En 2021, el Time fue lanzado para oferta a todos los municipios del país, alcanzando 108 ciudades y dos gobiernos de estados (CGU, 2021e). Antes de eso, había sido efectuada otra reformulación para reducir la cantidad de medidas que, además de los tres ejes, fueron divididas en tres niveles de prioridad. Así, la matriz inicial del año 2018 tenía 238 medidas, entre los 38 componentes de los tres ejes, mientras que la

actual, del año 2021, tiene 93 medidas, en 27 componentes y tres niveles. Actualmente, el Time alcanza 112 gobiernos municipales y 2 gobiernos de estados.

En resumen, esta sección trazó los procesos endógenos y exógenos que han conducido la CGU a desarrollar el Programa Time Brasil a lo largo de dos décadas, evidenciando el *path dependence* desde la asignación de las convenciones internacionales anticorrupción, pasando por la creación del órgano y de la STPC en su estructura, hasta la creación de las políticas que más tarde fueron reunidas, aplicadas experimentalmente y llamadas de Time Brasil. El proceso de implementación entre los años 2018 y 2021 es llamado por el órgano – y en esta Tesis – de experimental, ya que su reglamentación fue publicada solamente en 2022. Antes de eso, a pesar de ampliamente conocida en el país, la política no existía formalmente, y para cuestiones presupuestarias internas las acciones tenían por base las tres políticas absorbidas: el FGP, el Ojo Vivo y el Brasil Transparente.

En 2022 el Time pasó a tener los siguientes objetivos formalizados (CGU, 2022f, traducción nuestra):

- I - Promover el fortalecimiento de la integridad pública;
- II - Promover el primoreo de los espacios de participación social;
- III - Promover la adopción de medidas para la implementación de la transparencia pública;
- IV - Fomentar la publicación de datos en formato abierto por los entes subnacionales;
- V - Capacitar servidores públicos para que actúen como agentes de cambio en el fomento de una cultura de transparencia, integridad y participación social;
- VI - Difundir el uso de nuevas tecnologías y soluciones creativas e innovadoras en las acciones de Gobierno Abierto;
- VII - Fomentar el trabajo de los consejos de políticas públicas;
- VIII - Promover el intercambio de informaciones y experiencias relevantes al fortalecimiento de las acciones de Gobierno Abierto, en especial cuanto a los principios de transparencia, integridad y participación social;
- IX - Fortalecer las funciones de contraloría de la administración pública en los entes federados subnacionales; y
- X - Fomentar la adopción de medidas y normas en las áreas de transparencia, integridad y participación social en los entes federados subnacionales.

La lista con las 93 medidas actualmente ofrecidas por del Programa Time Brasil está disponible en el sitio electrónico de la CGU (2021e), mientras que la Tabla 3 presenta la distribución entre los ejes, componentes y niveles.

Tabla 3. Distribución de medidas en ejes, componentes y niveles

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

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Time Brasil.

El programa ha absorbido tres programas de la CFECS que tenían parte de los mismos objetivos establecidos en 2022 para los gobiernos locales, como el Ojo Vivo y el FGP, aplicados a partir del 2004 y del 2006, respectivamente, y el Programa Brasil Transparente, creado después de aprobada la ley de acceso a la información (Brasil, 2011), para estímulo y calificación de gobiernos subnacionales en temas de transparencia y acceso a la información (CGU, 2015). La PIP también incluye entre sus medidas otros dos programas ofrecidos por la CFECS a estados y municipios, relativos a políticas de educación para la ciudadanía. Pero otros programas más hacen parte de sus productos, lo que será objeto de análisis documental.

Cuanto a la evaluación y características del Programa Time Brasil, a lo largo del diseño y ejecución de esta investigación, fueron publicados dos artículos exploratorios, que son aquí citados, uno con un análisis sobre las características y límites de esa iniciativa nacional de integridad para gobiernos locales, y el otro con un análisis sobre los desafíos de evaluación de esa política de integridad. Los aspectos asociados a los límites y a la evaluación cualitativa de la política serán actualizados con los datos recolectados y objeto de análisis en los capítulos finales de esta Tesis.

2.5 Conclusión

Este capítulo presentó una revisión de la literatura sobre los conceptos principales con respecto a la eficacia del tipo de política pública evaluada en esta Tesis, para delimitación del marco conceptual sobre las políticas de integridad y su implementación en gobiernos locales de Brasil. También fue presentada una síntesis del histórico y de las características de la política elegida para análisis, diseñada por un órgano federal e implementada voluntariamente por los municipios. Para evaluar cualitativamente la eficacia de la política, es decir, los *outputs* producidos en los ayuntamientos, la metodología utilizada está basada en el modelo de Maesschalck y Bertok (2009), mientras que los procedimientos adoptados para asociarla a los factores que han influenciado su implementación serán detallados en el Capítulo 5 y los resultados serán presentados en el Capítulo 6.

CAPÍTULO 3

MARCO CONCEPTUAL DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

3.1 Introducción

Este capítulo presenta el Advocacy Coalitions Framework (ACF), con el cual se puede analizar el *policy process* y explicar el éxito o fracaso de cambios producidos por políticas locales (Jenkins-Smith et al., 2018). Aquí se ha elegido utilizar el término coaliciones ‘promotoras’, ya que la integridad es una conducta que los gobiernos pueden promover por medio de políticas, así como el *accountability*, ambos elementos de un buen gobierno y derechos fundamentales de los ciudadanos.

La adopción del ACF para análisis de políticas de integridad pública es una de las principales originalidades y posibles contribuciones teóricas de este trabajo. Primero porque, tras una revisión de la literatura (De Bona, 2022c), no fueron identificadas investigaciones empíricas sobre PIP, que tengan por base el ACF. En consecuencia, tampoco existen estudios sobre PIP y ACF específicamente sobre Brasil. Además de eso, este trabajo utiliza el marco para análisis de una política nacional, pero evalúa su aplicación empírica en cuatro gobiernos locales, por lo tanto, el *policy process* que se busca investigar no se refiere al subsistema nacional de la política, sino que también abarca sus variaciones locales. Según Capelari et al. (2015), las investigaciones brasileñas que adoptan el ACF son más orientadas al análisis de políticas a nivel nacional, como del medio ambiente, tecnología y educación, incluyendo análisis comparativos con otros abordajes, como el nuevo institucionalismo histórico. Pero hay una brecha cuanto a las investigaciones que dicen respecto a los recursos de las coaliciones y a gobiernos subnacionales, así como en temas de control, *accountability* y federalismo.

La próxima sección sintetiza las hipótesis del ACF utilizadas en esta investigación y sus seis premisas clave, mientras que la tercera sección delimita el concepto de cuatro de ellas: el subsistema de la política (*policy subsystem*); las coaliciones promotoras (*advocacy coalitions*) y sus actores; los sistemas de creencias (*beliefs systems*); y la racionalidad limitada que compone el modelo de individuo de donde parte el marco analítico. La sección cuatro presenta los conceptos de las dos últimas premisas, la dimensión temporal de análisis y los factores de cambio identificados en ese abordaje, así como sintetiza las variables que se pueden utilizar para identificar y evidenciar las fuentes de cambio. A partir de los conceptos, la sección cinco propone la presentación y descripción del subsistema de las políticas de integridad pública en Brasil, incluyendo los posibles subsistemas que se sobreponen en el

subsistema nacional, algunas de sus características, sus actores, posibles creencias y maneras de interacción entre ellos, así como discute cuestiones sobre la descentralización de políticas públicas en el sistema federativo brasileño, y sobre la madurez del subsistema.

3.2 Marco de las Coaliciones Promotoras: premisas e hipótesis

La principal característica del ACF es explorar cómo los actores se organizan y actúan para promover y defender cambios en determinadas políticas, llevando en consideración cuestiones como el aprendizaje, las contingencias y los conflictos entre las coaliciones involucradas en la política, e incluyendo también, individuos, oficiales del gobierno, académicos, periodistas y consultores. El ACF posibilita que el Estado asuma un papel como actor predominante en la formulación e implementación de políticas públicas (Rodrigues, 2020). “El modelo no relega al Estado un papel necesariamente periférico en el ciclo de políticas”, lo que “es crucial en el caso brasileño”, donde es expresiva la preponderancia del poder ejecutivo y de los líderes partidarios en la aprobación de leyes presupuestarias y en su ejecución. Eso porque “el ejecutivo por medio de monedas políticas, como distribución de puestos, (...) concesión de presupuesto e indicación para puestos burocráticos” puede priorizar ciertas políticas en detrimento de otras (Rodrigues, 2020, p. 145, traducción nuestra), de manera a favorecer o perjudicar ciertos grupos políticos-partidarios y grupos de interés, sin transparencia y con riesgos de desvíos de finalidad, o sea, con posibles perjuicios al interés público.

El ACF es compuesto por seis premisas claves (o principios), aquí sintetizadas a partir de Jenkins-Smith et al. (2018), Donadelli (2016) y Ma y Vieira (2020):

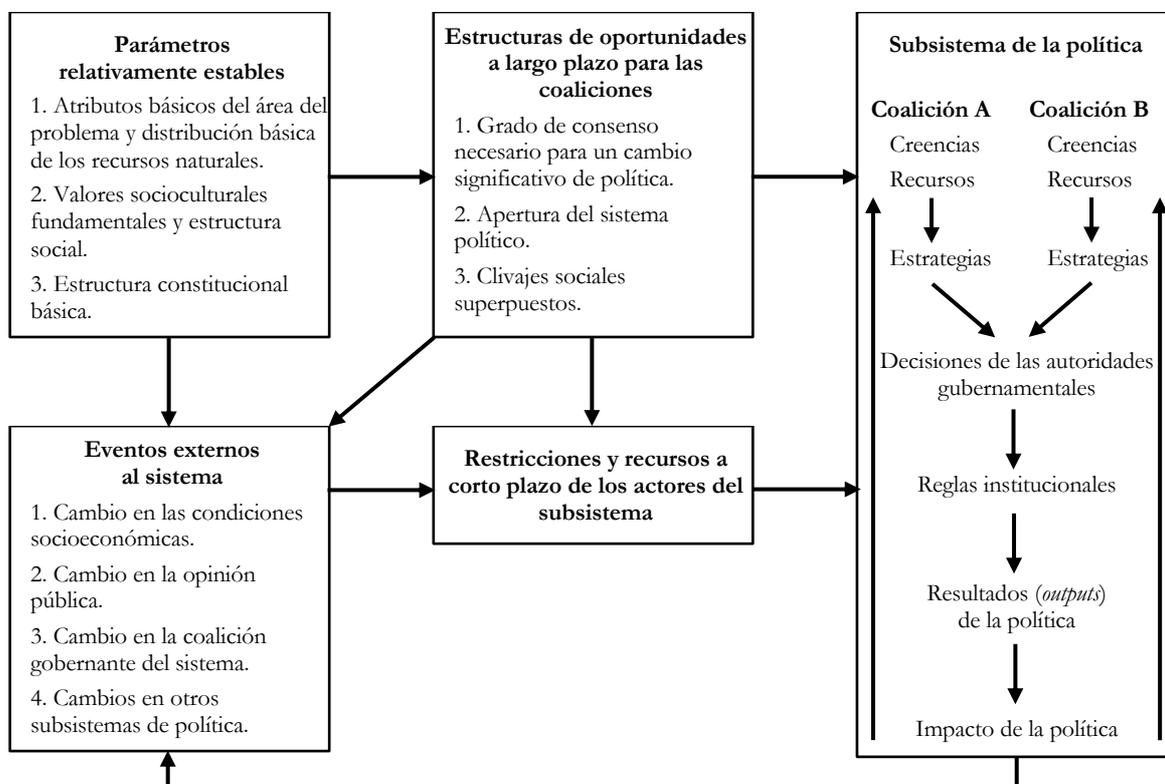
- 1) La importancia del ‘subsistema de políticas’ como la unidad de análisis primaria para comprender el proceso político y el cambio;
- 2) La formación de coaliciones ocurre en cualquier debate sobre una política, y los actores relevantes que componen las coaliciones pueden incluir cualquier persona que intente influenciar regularmente las cuestiones relacionadas al subsistema;
- 3) Las coaliciones son caracterizadas por sistemas de creencias, así que las políticas y programas gubernamentales son también traducciones implícitas de sistemas de creencias, es decir, conjuntos de valores prioritarios y premisas causales sobre cómo ejecutarlas;
- 4) El individuo tiene una capacidad limitada de procesar estímulos (racionalidad limitada) y aunque sea motivado por objetivos instrumentales, frecuentemente no está seguro sobre cómo lograrlos;
- 5) Informaciones técnicas y científicas tienen gran importancia para la comprensión del proceso político y del subsistema, siendo importante comprender también, como estas son

incorporadas al sistema de creencias por medio del aprendizaje; Así, las fuentes necesarias, aunque no suficientes para el cambio de los atributos centrales de una política o programa gubernamental son: aprendizaje orientado a la política, significativas perturbaciones externas o internas al subsistema, acuerdos negociados, o alguna combinación de esos factores;

6) Para comprender el proceso político y los cambios, lo más adecuado – aunque no necesariamente obligatorio – es adoptar una perspectiva a largo plazo, por ejemplo, de diez años o más, para que se puedan identificar comportamientos estratégicos y padrones de cambio.

El Cuadro 5 presenta el diagrama de flujo de cambio político (*policy change*) del ACF.

Cuadro 5. Diagrama de flujo del ACF



Fuente: Jenkins-Smith et al. (2018, p. 143, traducción nuestra).

El marco teórico del ACF tiene doce hipótesis divididas entre tres ejes analíticos: con respecto a las coaliciones promotoras (5 hipótesis), al cambio político (2 hipótesis) y al aprendizaje orientado a la política (5 hipótesis) (Jenkins-Smith et al., 2018), de acuerdo con el Cuadro 6. Para responder al objetivo específico ‘c’, este trabajo explora parcialmente seis hipótesis del ACF, a partir de las cuales fueron desarrolladas cuestiones centrales y específicas que condujeron la recolección de datos: dos hipótesis del eje cambio, una del eje coaliciones y tres del aprendizaje.

Cuadro 6. Las doce hipótesis del ACF por eje analítico

Eje	Hipótesis
Coaliciones promotoras: 5 hipótesis	1. Ante grandes controversias dentro de un subsistema de políticas públicas, cuando las creencias centrales (<i>core beliefs</i>) están en disputa, la disposición de los aliados y los oponentes tiende a ser bastante estable en el período de una década o más.
	2. Los actores de una coalición presentan consenso significativo sobre cuestiones del núcleo sobre la política (<i>core policy beliefs</i>), pero en menor grado en sus aspectos secundarios (instrumentales).
	3. Un actor o coalición renunciará a aspectos secundarios del sistema de creencias, antes de admitir debilidades en creencias centrales sobre la política pública.
	4. Dentro de una coalición, las agencias administrativas en general defenderán posiciones más moderadas que la de los grupos de interés aliados.
	5. Los actores de los grupos de intereses ideológicos (<i>purposive groups</i>) son más limitados en la expresión de sus creencias y posiciones políticas, que los actores de los grupos de intereses materiales.
Cambio político: 2 hipótesis	6. Significativas perturbaciones externas al subsistema, una significativa perturbación interna al subsistema, aprendizaje orientado a la política, acuerdos negociados, o alguna combinación de esos factores, son las fuentes necesarias, aunque no suficientes, para cambio de los atributos centrales de una política o programa gubernamental.
	7. Los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica, no serán revisados significativamente en la medida en que la coalición promotora que inició el programa en el subsistema permanezca con el poder en la jurisdicción – excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior.
Aprendizaje orientado a la política: 5 hipótesis	8. El aprendizaje orientado a la política entre diferentes sistemas de creencias es más probable cuando existe un nivel intermedio de conflicto entre dos coaliciones. Esta situación requiere que: (1) cada coalición tenga los recursos técnicos para involucrarse en el debate; y (2) el conflicto sea entre aspectos secundarios de un sistema de ideas y elementos centrales de otro, o entre aspectos secundarios importantes para los dos.
	9. El aprendizaje orientado a la política entre diferentes sistemas de creencias es más probable cuando existe un fórum que: (1) tenga prestigio suficiente para obligar a los profesionales de diferentes coaliciones a participar; y (2) sea dominado por normas profesionales.
	10. Problemas para los cuales se aceptan datos cuantitativos y teorías existentes son más propicios al aprendizaje orientado a la política entre diferentes sistemas de creencias, que aquellos en los que los datos y las teorías son generalmente cualitativos, muy subjetivos o completamente ausentes.
	11. Problemas relacionados a sistemas naturales son más propicios al aprendizaje orientado a la política entre diferentes sistemas de creencias, que aquellos sobre sistemas puramente sociales o políticos, porque en los sistemas naturales muchas de las variables críticas no son en sí estrategias activas, y el experimento controlado es más factible.
	12. Aunque la acumulación de informaciones técnicas no cambie las visiones de la coalición oponente, puede haber impactos importantes en la política – al menos a corto plazo – al cambiar visiones de los operadores políticos (facilitadores).

Fuente: Adaptado de Jenkins-Smith et al. (2018, traducción nuestra).

Del eje de las coaliciones es explorada aquí la hipótesis 2, a partir de una cuestión central: ¿Qué coaliciones existen en el subsistema de Brasil y de los cuatro locales elegidos?; y una cuestión específica: ¿Cuáles son las creencias centrales sobre las políticas de integridad (*policy core*) e instrumentales, y las estrategias y recursos de cada una? Con respecto al eje aprendizaje orientado a la política, son incluidas las hipótesis 8, 9 y 12 del cuadro, con una cuestión central: ¿Cómo y cuánto los actores aprenden con sus experiencias, con las experiencias de otros y con informaciones técnicas y científicas?; y dos cuestiones específicas: ¿Qué factores facilitan el aprendizaje entre aliados y oponentes?; y ¿Cómo utilizan el aprendizaje, las informaciones técnicas y científicas, las estrategias y los recursos para influenciar la PIP? Del eje que trata del cambio de las políticas, son trabajadas las hipótesis 6 y 7 del

cuadro, basado en la cuestión central: ¿Qué factores explican la probabilidad de ocurrir más o menos cambios en la política?; y en la cuestión específica: ¿Qué factores explican el grado de eficacia de la PIP en los cuatro subsistemas locales (ayuntamientos) investigados?

Las hipótesis del ACF no incluidas tienen sus razones, de acuerdo con lo que se presentará en las próximas secciones y en los resultados: el subsistema de PIP de Brasil no es maduro y no tiene un alto nivel de conflicto claro y público entre sus actores y las coaliciones. Así, de las hipótesis del eje de las coaliciones promotoras, solamente una se muestra aplicable, las demás incluyen cuestiones como el tiempo, las controversias y conflictos en una coalición o entre dos o más de ellas.

3.3 El subsistema de la política: actores y coaliciones promotoras

En el ACF, la unidad de análisis adecuada para comprender las formulaciones y cambios en las políticas es el subsistema, es decir, el conjunto de actores individuales o colectivos, de organizaciones públicas o privadas, activa y frecuentemente preocupados con un campo o tópico de políticas (*policy topic*), en una cierta limitación territorial (*territorial scope*), y que buscan influenciar las decisiones en ese dominio, directa o indirectamente (Jenkins-Smith et al., 2018). Cada subsistema tiene diferentes actores, estatales y no gubernamentales. Entre ellos, hay actores principales y auxiliares, hay facilitadores (*policy-brokers* u operadores), que pueden tener un papel importante en el aprendizaje orientado a la política, emprendedores (*policy entrepreneurs*), aún poco investigados, e instituciones colaborativas, dispuestas a colaborar y hacer acuerdos (Jenkins-Smith et al., 2018).

A su vez, una coalición es una aglutinación de actores que comparten un conjunto de ideas con respecto al campo de las políticas alcanzado por el subsistema, y estas ideas son llamadas de creencias. El ACF busca comprender cómo las coaliciones compiten por espacio en la agenda del subsistema, con políticas que sean reflejo de sus ideas y creencias, y cómo utilizan los recursos y el aprendizaje para aumentar su influencia en el subsistema. Los niveles de competición y conflicto cambian a lo largo del tiempo y de acuerdo con las características del subsistema, y son, a la vez, proporcionales al grado de incompatibilidad entre las principales creencias de las coaliciones opuestas predominantes (Jenkins-Smith et al., 2018).

Para evaluar las hipótesis del modelo, el primer paso es identificar el subsistema de la política en un espacio territorial más amplio, y diferentes subsistemas que puedan formar parte de ese subsistema de la política. Para esto, es necesario ampliar la visión de la política, lo que usualmente se hace en la literatura por medio del análisis de políticas nacionales, cuyos subsistemas son compuestos de otros subsistemas, muchas veces sobrepuestos. Como ejemplo, se pueden citar tres investigaciones

recientes sobre Brasil. Donadelli (2016) investigó los cambios de regulación ambiental ocurridos en el país, el subsistema incluye cuestiones de seguridad alimentaria y agronegocio, así como de protección de florestas e indígenas, áreas regulatorias muy distintas, pero que se encuentran en la arena de debate del subsistema ambiental. Schabbach y Lima da Rosa (2021) investigaron el subsistema de educación especial de Brasil, o sea, de las políticas educativas para personas con deficiencias, e identificaron que ese subsistema incluye los subsistemas de políticas educativas, y el de políticas de derechos humanos.

El tercer ejemplo es el de Rodrigues (2020), que analizó cómo las diferentes iniciativas legislativas sobre acceso a la información culminaron con la aprobación de la ley de acceso a la información brasileña. Fueron identificados dos subsistemas sobrepuestos, uno ligado a la reglamentación de la transparencia gubernamental, con cuestiones como datos abiertos, tecnologías auxiliares y combate a la corrupción, entre otras cosas, y el otro, ligado a las políticas de reconciliación relativas al período de la dictadura militar, como la revisión de la Ley de Amnistía de 1979, la localización de cuerpos de desaparecidos, la reparación financiera y criminal sobre abusos cometidos, etc. El estudio sobre las coaliciones promotoras de transparencia en Brasil es la investigación más cercana a la temática de la integridad que se ha identificado con el ACF para este trabajo, y, por lo tanto, un importante parámetro conceptual y metodológico, ya que el uso del ACF para la temática es nuevo, como ya se ha dicho.

3.3.1 Los sistemas de creencias y la racionalidad limitada

Inicialmente, es importante diferenciar las ideas y las creencias. Según Ortega y Gasset (1940), las ideas son “ocurrencias que surgen” o “pensamientos que se le ocurren a un individuo” (p. 1, traducción nuestra), “originales o insufladas por el prójimo” (p. 2, traducción nuestra). Sean “pensamientos vulgares, sean rigurosas ‘teorías científicas’,” las ideas implican que el individuo “ya estaba ahí antes de que se le ocurriese o adoptase la idea”. Así, la idea “brota, de uno u otro modo, dentro de una vida que preexistía a ella”. Por otro lado, “ahora bien, no hay vida humana que no esté desde luego constituida por ciertas creencias básicas y, por decirlo así, montada sobre ellas”. Las creencias son “el continente de nuestra vida y, por ello, no tienen el carácter de contenidos particulares dentro de ésta” (Ortega y Gasset, 1940, p. 2, traducción nuestra).

De esta manera, las creencias “no son ideas que tenemos, sino ideas que somos”. Y más: “precisamente porque son creencias radicalísimas, se confunden para nosotros con la realidad misma – son nuestro mundo y nuestro ser –, y pierden, por lo tanto, el carácter de ideas, de pensamientos nuestros que podrían muy bien no habérsenos ocurrido” (p. 2, traducción nuestra). O sea, existen las

“ideas-ocurrencias” – incluyendo “las verdades más rigurosas de la ciencia” – que “podemos decir que las producimos, las sostenemos, las discutimos, las propagamos, combatimos a su favor y hasta somos capaces de morir por ellas”; y existen las “ideas-creencias”, las cuales “no producimos nosotros”, y que, “en general, ni siquiera nos formulamos”, es decir, “con las creencias propiamente no hacemos nada, sino que simplemente estamos en ellas”. (Ortega y Gasset, 1940, p. 2-3, traducción nuestra).

Este concepto de creencias es un poco abstracto y se refiere sobre todo a las creencias históricas, como, por ejemplo, en su momento la creencia de que la tierra era plana, o la creencia actual en Occidente de que el ser humano es libre. A su vez, de acuerdo con la visión adoptada por el ACF, los actores de diferentes coaliciones perciben el mundo por medio de lentes distintas, las creencias, que pueden ser divididas en tres niveles. El primer nivel es más substantivo, incluyendo creencias históricas, valores normativos y ontológicos generales, pero en los otros dos niveles las creencias se van haciendo más concretas, empíricas, instrumentales y objetivas¹², por supuesto, siempre influenciadas por las visiones abstractas de mundo, ya que las ‘ideas donde estamos’ influyen las preferencias y, por lo tanto, las ‘ideas que tenemos’. Así, los tres niveles jerárquicos de las creencias se refieren al grado de resistencia al cambio: las creencias y valores del núcleo profundo (*deep core beliefs*) son las más arraigadas, construidas en la intimidad de cada individuo y, por lo tanto, muy difíciles de cambiar [y corresponden, en parte, a las ideas-creencias de Ortega y Gasset]; en un segundo nivel jerárquico, las creencias del núcleo de la política (*policy core beliefs*) son más flexibles, representan las posiciones consensuales en cada coalición sobre trayectorias de acción, pero aún tienen límites estrechos para cambios; y, por último, hay aspectos secundarios de la política, que son instrumentales y muy negociables entre coaliciones en situaciones de competición por la política (Jenkins-Smith et al., 2018; Rodrigues, 2020) [y se refieren más típicamente, a las ideas-ocurrencias de Ortega y Gasset].

El conjunto de ideas compartido por una coalición con respecto al campo de un subsistema de políticas es llamado de sistema de creencias (Jenkins-Smith et al., 2018). Así, las coaliciones pueden ser identificadas a partir del reconocimiento de al menos dos o tres creencias compartidas en cada una. A su vez, si las diferencias entre esas creencias son más profundas, evidenciarán los conflictos de visiones y la lucha por el discurso, , así como en el caso de las diferencias secundarias, que reflejarán la disposición para negociar y cambiar de estrategias. Pero el ACF asume que los individuos tienen una racionalidad limitada, es decir, tienen una habilidad restringida para procesar los estímulos motivados por las creencias (Jenkins-Smith et al., 2018). Por un lado, esa limitación abre espacio para el aprendizaje, principalmente cuanto a los aspectos secundarios e instrumentales de la política. Por el

¹² Por eso, este trabajo se refiere muchas veces a concepciones y visiones concretas, empíricas, instrumentales y objetivas como “ideas argumentativas” o “argumentación”, en el mismo sentido de “creencias”, pero deja claro que no se trata de una contradicción entre idea y creencia, sino de una tipología del propio ACF, de creencia en un sentido instrumental.

otro, crea una tendencia a recordar más fácilmente las pérdidas que las ganancias, lo que genera un fenómeno conocido como *devil shift*, o sea, la percepción de que los oponentes tienen más poder y capacidad de causar daño, que lo que ellos realmente tienen (Jenkins-Smith et al., 2018).

Además de eso, las coaliciones no son marcadas solamente por sus creencias, sino también por sus patrones de coordinación, estrategias y recursos. Estos últimos incluyen la autoridad legal formal para la toma de decisiones sobre las políticas (Jenkins-Smith et al., 2018), y todos esos componentes pueden ser objeto de disputas entre las coaliciones de uno o más subsistemas.

3.4 Los factores de cambio y la dimensión temporal

Esta sección delimita el concepto de cambio, así como presenta la perspectiva temporal en el abordaje del ACF. De acuerdo con Ma y Vieira (2020), “a pesar del ACF no establecer un concepto de cambio”, se lo puede asociar a “cambios en las reglas de políticas o programas gubernamentales, en la asignación de recursos, en la decisión de seguir adelante o cerrar un programa y, consecuentemente, cambios en los resultados e impactos de las políticas” (p. 1674, traducción nuestra). Para Donadelli (2016), el cambio de una política “se refiere a un cambio en comparación con los cursos de acción gubernamentales anteriores, y que se puede observar a través de cambios notables en el contenido de las políticas o regulaciones” (p. 38, traducción nuestra). Además de eso, “si bien se puede argumentar que los cambios en el contenido de las reglamentaciones escritas, no necesariamente conducen a cambios en las prácticas políticas reales”, se puede mantener la suposición entendiendo que, “incluso si los cambios regulatorios no conducen a cambios en las prácticas políticas, son un buen indicador de las intenciones predominantes de las coaliciones dominantes y de la dirección más probable de los cambios futuros en las prácticas políticas” (2016, p. 38, traducción nuestra).

Así como en la jerarquía de los sistemas de creencias, es posible distinguir entre los cambios más ‘importantes’ en los objetivos del subsistema y en creencias centrales o creencias del núcleo de la política, y los cambios en aspectos ‘secundarios’, como en los medios para alcanzar esos objetivos y en creencias secundarias (Jenkins-Smith et al., 2018). Según el ACF son cuatro las fuentes de cambio. Las dos primeras fuentes son los eventos externos y los eventos internos al subsistema de la política, denominadas ‘importantes’, porque generan procesos de cambio en creencias centrales por medio de perturbaciones políticas, contingencias, crisis, desastres, cambios inesperados de condiciones socioeconómicas, escándalos o éxitos, que pueden afectar la agenda de la política, o pueden modificar la distribución de recursos entre las coaliciones. A partir de los espacios para cambios (*policy venues*) las coaliciones se movilizan y exploran los eventos para promover los cambios.

Las otras dos fuentes de cambio son ‘secundarias’ y se refieren al aprendizaje orientado a la política (*policy-oriented learning*), que típicamente genera cambios más pequeños, más probables de ocurrir de manera incremental y a largo plazo, pero que pueden facilitar cambios más importantes en conjunto con otros factores internos o externos; y por fin existen los acuerdos negociados entre coaliciones antes opuestas, que pueden generar cambios incrementales pero significativos, y son facilitados por instituciones colaborativas dispuestas a negociar. El aprendizaje y la negociación ocurren principalmente, por medio del debate analítico y de la atracción de la atención pública para los cambios propuestos, pero también a través de la captación de nuevos actores para reforzar la coalición (Jenkins-Smith et al., 2018).

Cuanto a la cuestión temporal, “el modelo busca comprender la formulación y los estándares de cambios en las políticas públicas” y “se guía por la comprensión de que las políticas en las sociedades contemporáneas son complejas”, pues “abarcaban objetivos contrapuestos, importantes disputas técnicas, múltiples actores y diferentes niveles de gobierno” (Capelari et al., 2015, p. 92, traducción nuestra). Para analizar una política en el ámbito del ACF e identificar comportamientos estratégicos y padrones de cambio, se recomienda que esta tenga diez o más años de existencia. Sin embargo, ese no es un requisito obligatorio (Weible y Sabatier, 2018). Más importante que el intersticio mínimo de existencia, aunque esa política y/o subsistema en Brasil no sean maduros, es tener en cuenta cómo se desarrolla el proceso de las políticas, observando patrones a largo plazo (Weible y Sabatier, 2018). Jamás se podrá capturarlo todo, pero al menos se puede tratar de entender cómo encajan los años de implementación del Time, en el panorama general de la actuación de la CGU, junto a gobiernos locales para promoción de la integridad, transparencia y gobierno abierto. La política es nueva, pero no se trata de una investigación exploratoria. El trabajo sí incluye, explorar una teoría que es nueva en ese campo de políticas, pero busca, especialmente, conocer el desarrollo de la PIP y los casos en profundidad, desde los procesos políticos anteriores al Time.

3.5 El subsistema de políticas de integridad pública en Brasil

Antes de presentar las coaliciones existentes y sus creencias, es necesario delimitar el subsistema de políticas de integridad pública en Brasil, lo que se mostrará en los resultados (Capítulo 6), basado en el *framework* teórico del Capítulo 2, y en una contextualización desde el panorama internacional, dentro del marco normativo y de la trinidad federativa del estado brasileño. Sin embargo, para identificar y describir el subsistema de las políticas de integridad pública (sPIP) es necesario identificar los posibles subsistemas que lo componen. Aun considerando el sentido amplio de

integridad, es coherente imaginar que cualquier subsistema de políticas puede tener relación con temas del sPIP. Por ejemplo, temas de educación o medio ambiente, ya investigados bajo el ACF, pueden ser impactados por coaliciones del subsistema de integridad para que se incluyan medidas de integridad en las políticas, sean de control, transparencia, participación u otras. Por otro lado pueden impactar el sPIP, caso incluyan medidas que faciliten la corrupción o concesión de beneficios y ventajas, o que reduzcan la transparencia.

La aplicación del ACF para análisis de PIP es una originalidad de esta investigación. Siendo así, no hay referencia sobre los términos que se puedan utilizar para este fin. Por eso, se ha elegido adoptar el término amplio ‘subsistema de políticas de integridad pública de Brasil’ y el acrónimo ‘sPIP_{BR}’, mientras que otros conceptos asociados a la integridad o a esta subyacentes podrán ser adoptados para clasificar las políticas, las coaliciones o los sistemas de creencias identificados, como será visto adelante. Por lo tanto, el uso del término abarca, en este punto de análisis, cuestiones sobre *accountability* y democracia, cuyo fortalecimiento debe ser la razón de existir de una PIP, pero también temas y políticas de transparencia y participación social, corrupción y anticorrupción, control interno y ombudsman, entre otros. Además de eso, la literatura del ACF adopta, según Jenkins-Smith et al. (2018), diferentes definiciones de políticas públicas, lo que hace más complicada la tarea de comparar actores de diferentes sistemas gubernamentales, que conducen (*drivers*) los cambios en las políticas. La idea de la integridad como política pública, para fines de esta Tesis, parte de la suposición de que el Estado, así como los órganos de control, ejecuta sus actividades por medio de políticas formalizadas, que pueden tener pretensiones más o menos amplias, pero que incluyen siempre, en alguna medida, recursos, reglas y actores, así como cierto grado de competición política, sea por más recursos, cambios reglamentares o cooperación y conflicto con otros actores.

Por la novedad de la temática, se hace un ejercicio teórico tomando a préstamo elementos de la literatura, como los conceptos de sistemas de integridad, sistema anticorrupción y sistema de *accountability*, algunos descritos en el Capítulo 4. Estos últimos no solo incluyen las instituciones que actúan en esos temas y los marcos legales, sino que también el debate político alrededor de un cambio y los *policy bursts*, o sea, las “intervenciones políticas cuyos efectos son inmediatos, pero que pueden diluirse si puestos de lado o no aprovechados” (Taylor, 2019, p. 1314, traducción nuestra). Otro concepto tomado a préstamo es el de ‘redes de *accountability*’, que contribuyen para la efectividad de las instituciones gubernamentales de control y rendición de cuentas: “El *accountability* horizontal efectivo no es el producto de agencias aisladas, sino de redes de agencias” (O’Donnell, 1998, p. 43, traducción nuestra). Es una “compleja red que compone un sistema de instituciones”, las “instituciones del sistema de *accountability*”, cada una con atribuciones específicas, pero cuyas acciones

dependen de un proceso secuencial y de cooperación institucional con las demás (Aranha y Filgueiras, 2016, p. 17, traducción nuestra).

Este es el caso de Brasil, en el cual ninguna institución tiene en sus funciones todas las etapas del ciclo de *accountability*, especialmente cuanto al enfrentamiento de la corrupción. En el país, “la extensión de esta red de instituciones es bastante amplia”, incluyendo “los tres poderes y la prensa”. Sin embargo, “el centro de esa red es compuesto, fundamentalmente, por cuatro instituciones”: el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), el Ministerio Público Federal (MPF), la Policía Federal (PF) y la CGU (Aranha y Filgueiras, 2016, p. 17, traducción nuestra). En la esfera federal, la etapa de la prevención ha sido dejada casi exclusivamente a cargo de la CGU, y el TCU se encarga de investigaciones, sanciones administrativas y recuperación de perjuicios. A su vez, la investigación criminal cabe especialmente a la PF, la presentación de denuncia y la promoción de procesos judiciales contra gestores públicos y políticos electos cabe al Ministerio Público, y las sanciones civiles y penales están a cargo del poder judicial.

Sin embargo, como ya se ha dicho, el *accountability* es un concepto polisémico y multidimensional. Existe el *accountability* vertical, representado por el control directo de los agentes públicos por los ciudadanos, por medio de la participación democrática, inicialmente concretizada en el derecho de votar y ser votado. Pero la búsqueda por la participación social necesita ser mucho más frecuente y no solo presente en la dimensión electoral (O’Donnell, 1998), para garantizar el alcance del interés público en las políticas gubernamentales. Así también sucede con la integridad, que puede ser vista como un subgrupo en el campo de debate: se debe ir más allá de la lucha contra la corrupción, que es solamente una de las tareas del *accountability* y uno de los objetivos de una PIP, para incluir también aspectos como la búsqueda por la eficiencia y eficacia, que garantiza mejores resultados y más calidad en los servicios públicos.

Cada subsistema de políticas tiene diferentes actores, estatales y no gubernamentales. Entre ellos, se encuentran los actores principales, auxiliares, facilitadores, emprendedores, y las instituciones colaborativas (Jenkins-Smith et al., 2018). Pero muchos de ellos pueden participar en uno o más subsistemas, de acuerdo con sus diferentes papeles y con la temática de la política en debate.

3.5.1 Posibles creencias sobre políticas de integridad y anticorrupción

Considerando la originalidad del uso del ACF para el análisis de las políticas de integridad pública, se hace aquí otro ejercicio teórico para buscar ejemplos de posibles creencias con respecto a ese tipo de política, a partir de conceptos asociados a la idea de integridad como conducta individual

del agente y como política de una organización o gobierno para promover el *accountability*. A partir de esas posibles creencias, se pueden imaginar dos subsistemas y tres coaliciones a interactuar en el sPIP. Por ejemplo, como presentado en las justificativas del Capítulo 1, la idea de integridad como combate a la corrupción ha sido muchas veces clasificada como filosofía debido a su carácter estable y abstracto. Expresar oposición a la corrupción es una declaración autosuficiente, y la idea de integridad es una creencia central (*core belief*), una ideología. No es necesario justificarla con otra idea más amplia.

Pero hay diferentes maneras de luchar contra la corrupción que pueden ser comprendidas como diferentes ‘filosofías de trabajo’, permaneciendo así en el nivel de las creencias sobre la política (*policy beliefs*), como estrategias más proactivas, con énfasis a la prevención, o más reactivas, concentradas en la represión y sanción. Incluso dentro de cada ‘estrategia’, hay diferentes ‘filosofías’ de acción. El Cuadro 7 sintetiza un ejemplo de diferentes estructuras de creencias sobre políticas de integridad, incluyendo algunas probables creencias divergentes de dos posibles coaliciones actuantes en subsistemas de políticas de integridad, de abordaje preventivas y represivas. Los párrafos siguientes detallan los ejemplos, que no son exhaustivos, sino que sirven para presentar la reflexión.

Cuadro 7. Ejemplos de creencias divergentes

Ejemplo de Subsistema	Ejemplo de creencia central (<i>core belief</i>) con respecto a la...		Ejemplo de creencia sobre políticas (<i>policy core belief</i>) de...	
	...corrupción:	...confianza en la gente:	... integridad:	Coaliciones
Políticas de integridad de abordaje represivas	Es una guerra	Hay héroes, los buenos y villanos, los malos	Combate inconsecuente: para capturar corruptos, puede incluso haber corrupción	Pro-represión X
	No hay mucha corrupción, hay exceso de burocracia y sanciones	Hay “espetacularización” del combate a la corrupción: los actores del control quieren protagonismo político.	(Reacción) Reducir el control y el papel de los órganos de control, y abrir espacio para más intereses de los controlados	Pro-eficiencia (reacción)
Políticas de integridad de abordaje preventivas	No hay mucha corrupción, hay exceso de burocracia y sanciones	El rigor de los actores de control paraliza decisiones y genera miedo de actuar, en los administradores	Flexibilizar controles, pues la complejidad de la administración pública requiere flexibilidad y agilidad	Pro-eficiencia X
	Falta aplicar más los rigores de la ley	Todos son corruptos si tienen oportunidad, por lo tanto, todos son sospechosos	Incremento de la vigilancia previa, del control de conducta y de la amenaza de puniciones	Pro-represión X
	Es por desconocimiento de la ley	Los funcionarios no son malos por naturaleza, solo cometen errores	Más entrenamiento y herramientas de monitoreo y control preventivo	Pro-prevención

Fuente: Elaboración propia.

Cuanto a la represión, se puede conducir la lucha contra la corrupción como una “guerra” que “no tiene fin, ni permite treguas” (Hage, 2010, p. 69, traducción nuestra), a partir de la cual se hace creer que puede haber un “héroe en la cruzada contra la corrupción” (Pereira y Silva, 2021, p. 151) “imbuido de espíritu de heroísmo revolucionario” (p. 136) y “monopolizador de virtudes morales”

(Pereira y Silva, 2021, p. 153, traducción nuestra). Esa creencia (*core belief*) de que es una guerra, de que existen los buenos contra los malos, y como si los héroes también “no pudieran sucumbir a la tiranía” (Pereira y Silva, 2021, p. 148, traducción nuestra), habría justificado en Brasil un “combate inconsecuente” (Warde, 2018, p. 20, traducción nuestra) y una estrategia (*policy core belief*) de que “para capturar corruptos, fue necesaria mucha corrupción” (Praça, 2019). A su vez, la creencia (*core belief*) de que se pudiera superar la corrupción en Brasil, solamente con “la voluntad necesaria para simplemente aplicar la ley” (Moro, 2021, sinopsis, traducción nuestra), puede conducir a una visión de la corrupción donde todos son sospechosos, situación que lleva a una estrategia (*policy belief*) de incremento de la vigilancia, del control de conducta y de las puniciones. Un ejemplo reciente fue la propuesta de tests de integridad en un Proyecto de Ley (4.850/2016) que preveía la “simulación de situaciones sin el conocimiento del agente público, con el objetivo de poner a prueba su conducta moral y predisposición para cometer ilícitos contra la Administración Pública” (Braga, 2019, p. 97).

Por otro lado, existe la creencia de que la mayoría de las irregularidades ocurre por desconocimiento de la ley, es decir, puede que los funcionarios no sean malos por naturaleza (una *core belief* que señala *por qué* hacer cierta política), tal vez solo necesiten de más entrenamiento y mejores herramientas de control preventivo, para reducir el oportunismo (una *policy belief* que indica *cómo* hacerla). Más allá de la idea de integridad como control de la corrupción, la OCDE defiende – como fue presentado en el Capítulo 2 – que el concepto comprende la búsqueda del interés público por medio de decisiones más transparentes y participativas, que direccionen las diversas políticas estatales para que así, proporcionen servicios públicos más eficientes, eficaces y de más calidad a la población. En ese sentido, se pueden imaginar también diferentes creencias centrales y maneras de poner en práctica la idea de integridad. Por ejemplo, el argumento de que el exceso de burocracia paraliza la toma de decisiones ha generado un debate sobre un supuesto dilema entre control y desempeño, en términos prácticos (o en términos conceptuales, entre *accountability* y *performance*), y que ha acuñado un concepto llamado “apagón del bolígrafo”: el exceso de sanciones que paraliza decisiones y genera miedo de actuar en los administradores, sean ellos políticos o burócratas, generando consecuencias tan o más graves a los servicios públicos que los propios efectos de la falta de control (Goldberg, 2020). El argumento es que la actuación del *accountability* horizontal no lleva suficientemente en cuenta la flexibilidad y agilidad, que la complejidad de la administración pública requiere.

Sin embargo, puede haber también una posición opuesta al control, que utiliza argumentos como el exceso de burocracia y la “espetacularización” del combate a la corrupción (Warde, 2018), para intentar restringir el papel de los órganos de control. Esas posiciones ponen en evidencia posibles creencias centrales (*core beliefs*) opuestas, como por ejemplo creencias de políticos y administradores, de que los actores del *accountability* están buscando más destaque político de lo que deberían, ya que

son, en general, actores de carácter más técnico, o de otro lado, creencias de técnicos, de que los políticos no desean más control, porque quieren más espacio para priorizar sus intereses privados. Un ejemplo de ese debate está en la disertación de Ventura (2016), que utilizó el abordaje del institucionalismo discursivo – y que también podría haber sido analizada según el ACF –, que investigó los discursos que clasificó como ‘anticorrupción’ y ‘pro-eficiencia’, en tres momentos de cambios legislativos debatidos en el Congreso Nacional. El autor identificó tres grupos de actores, los políticos gubernistas, los opositores y los órganos de control, y evidenció que la “tensión discursiva entre la necesidad de eficiencia estatal y las ataduras de los mecanismos de frenos y contrapesos, se ha mostrado muy activa” (p. 85). No obstante, el conflicto parece residir en un nivel muy sutil. “Las ideas más generales de combate a la corrupción y de promoción de la eficiencia, parecen ser demasiado abstractas para entrar en confrontación directa” (Ventura, 2016, p. 85, traducción nuestra).

Los hallazgos de Ventura señalan que los diferentes discursos “no estaban asociados, necesariamente, a grupos con determinadas ideologías políticas. Al contrario, ellos parecían asociarse más a la posición institucional (situación u oposición) que cada grupo político asumía, en cada momento analizado” (2016, p. 83, traducción nuestra). Así, las creencias podrían caracterizarse no como las centrales propuestas por el ACF, sino como creencias sobre las políticas. Por ejemplo, la actuación de los políticos gubernistas fue predominantemente pro-eficiencia, y la de los opositores “se caracterizó mayoritariamente por ideas *anticorrupción* en los tres momentos investigados”, lo que podría esperarse, ya que tal situación “puede ser comprendida como uno de los mecanismos de frenos y contrapesos a ser enfrentado por los gobiernos” (Ventura, 2016, p. 83, traducción nuestra). Sería de esperar, también, que una inversión de las posiciones de los partidos en el poder altere al mismo tiempo, las posiciones de los actores cuanto a sus discursos. A su vez, cuanto a los “agentes de órganos de control”, han sido evidenciadas diferencias de acuerdo con su nivel jerárquico: “los técnicos del TCU [Tribunal de Cuentas de la Unión] tendieron a utilizar más los discursos *anticorrupción*, mientras que los ministros del TCU y del STF [Supremo Tribunal Federal], tendieron a usar más los discursos *pro-eficiencia*” (Ventura, 2016, p. 83-84, traducción nuestra).

Aunque existan coaliciones ‘pro-corrupción’ que, públicamente, utilicen un discurso pro-eficiencia, es muy difícil identificarlas, ya que las conductas corruptas se llevan a cabo en la oscuridad. Tampoco se espera que los miembros de esas coaliciones (en ese caso, jurídicamente serían cuadrillas) defiendan abiertamente una política de desvíos y de protección de intereses privados, pues aunque tal política esté institucionalizada en un gobierno, no dejaría de ser la confesión de un crimen. Pero esas coaliciones pueden ser políticamente muy activas, reaccionando con fuerza a las acciones de las coaliciones anticorrupción. Es lo que se puede suponer a partir del análisis de las posiciones políticas y de la prensa, cuanto a cambios recientes ocurridos en la legislación y en las instituciones de control

brasileñas. Un ejemplo fue la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) n.º 5/2021, llamada por la prensa de “PEC de la venganza” (Agencia Senado, 2021b), y justificada por el Congreso como “repuesta del parlamento brasileño a los reiterados abusos cometidos por algunos representantes” de los Ministerios Públicos (Celestino, 2022, traducción nuestra). Al mismo tiempo, esta PEC fue cuestionada también por la prensa, como una posible reacción a la Operación Lava-Jato (O Globo, 2019), que llegó a tener en el año 2018, un 18 % de los parlamentarios federales siendo investigados (Gonçalves y Andrade, 2019). La “PEC de la venganza” no fue aprobada, pero sí fue defendida por los partidos políticos más perjudicados por la Operación. Esta situación representa una interferencia de los parlamentarios en el órgano que les investiga, incluso con poderes para sanción disciplinaria de los fiscales que los investigaban (Nunes, 2021). También, cuestiones como los cambios en la ley de improbidad administrativa, aprobada en régimen de urgencia y sin debate abierto (Celestino, 2022), y que excluyó los riesgos de sanción por “todas las hipótesis de culpa grave”, pueden indicar una *core belief* de que “en Brasil, ‘el agente puede ser negligente’ ” (Romano, 2021, traducción nuestra).

Como se puede ver, el debate es muy complejo. Esta sección buscó exponer teóricamente y a través de ejemplos prácticos, algunas de las diferencias entre creencias que pueden caracterizar diferentes coaliciones y que, a su vez, interactúan en los subsistemas de políticas de integridad, aquí utilizadas en un sentido más amplio. Este abordaje es incipiente y necesita madurar, ya que se trata de explorar una lente (ACF) nueva para aproximarse al tema de las PIP, a partir de coaliciones que se forman con base en diversas creencias. Asimismo, ha sido un ejercicio útil para encontrar los caminos teóricos y metodológicos que fueron adoptados para dar seguimiento a la investigación, como se desarrollará a partir del Capítulo 5.

3.5.2 Esferas del gobierno: descentralización de políticas y federalismo

El Time Brasil tiene una característica particular, es una política desarrollada y coordinada por un órgano federal, para ejecución por los gobiernos locales, lo que no es novedad, pero es una política de cooperación federativa voluntaria, lo que sí representa algo nuevo. Sin embargo, en el modelo del federalismo brasileño, hay conflictos inherentes a las competencias constitucionales entre las diferentes esferas del gobierno, que pueden dificultar la universalización de esa política para todos los ayuntamientos del país. Cuanto a la CGU, por ejemplo, desde su creación, el órgano ha asumido un creciente papel de *advocacy* en cuestiones que afectan al *accountability*, incluyendo temas de fiscalización, así como de transparencia, gobierno abierto, participación y otros, lo que, a su vez, puede generar conflictos internos por diferencias de creencias entre las propias áreas del órgano. Además de esas

cuestiones, existen también debates sobre el modelo federativo, cuanto al tamaño de los municipios y su viabilidad económico-financiera, la ejecución de políticas descentralizadas, y la actuación descentralizada de los órganos de *accountability* horizontal.

De acuerdo con Abrúcio (2010), una federación tiene por objetivo compatibilizar el principio de la autonomía con la interdependencia entre las partes, de manera a construir una unidad nacional, pero considerando la heterogeneidad regional. En Brasil, la descentralización federativa ocurrida con la Constitución de 1988 generó un paradojo entre la centralización de decisiones y la autonomía de ejecución. Esta situación ocurre por una fuerte regulación central de la implementación de políticas, pero con dificultades de monitoreo y gran dependencia del gobierno central, de manera que las ciudades que reciben auxilios no desarrollan sus capacidades político-administrativas (Abrúcio, 2010). Desde entonces, todos los municipios son entes federativos, un “estatus similar a los estados y a la Unión”, pero su “autonomía, sin embargo, fue instituida en un escenario en el cual la inmensa mayoría de los municipios no tenía todas las condiciones para ejercer ese nuevo poder político-administrativo” (Grin et al., 2021, p. 25, traducción nuestra). Así, “además de las enormes heterogeneidades que caracterizan al país con relación a la geografía, la demografía y la desigualdad económica y social, el mayor desafío federativo” está en el hecho de “la Constitución y las leyes subsecuentes haber pasado la autonomía y la responsabilidad por la implementación de gran parte de las políticas sociales al plano local, siendo que la mayoría de los gobiernos municipales tiene baja capacidad administrativa y gerencial” para esa tarea (p. 25, traducción nuestra).

Desde el año 1988, los municipios se convirtieron en la “unidad federativa central para la cual se direcciona la implementación y la provisión de las políticas públicas”. A partir de ese momento también fueron ampliadas “las fuentes propias de recaudación tributaria a nivel local”. “Las nuevas atribuciones fueron seguidas por la garantía constitucional de autonomía política, administrativa y financiera”. Pero “más autonomía exige más capacidad de autorregulación y demanda más calidad técnica y organizacional”, así como también necesita de modernización gerencial. A su vez, “el aumento de las responsabilidades requiere más y, principalmente, mejores servidores, lo que impacta en la capacidad de gestión de recursos humanos. Esos son algunos de los desafíos para los municipios”, “que han sido enfrentados desigualmente conforme su porte”. (Grin et al., 2021, p. 25-26). Según el autor, de un lado, “si la Federación brasileña optó por ampliar los poderes municipales en el campo de las políticas públicas”, de otro, “a lo largo de esos 30 años hubo menos éxito en incentivar la modernización de la gestión municipal” (p. 30, traducción nuestra).

Cuanto al tamaño, un 94 % de los 5.570 municipios es de pequeño porte, pues tienen menos de 100.000 habitantes, y en ellos vive un 42 % de la población, mientras que un 28 % de las ciudades tienen menos de 10.000 habitantes, o sea, son considerados muy pequeños (IBGE, 2021). Esto hace

de los ayuntamientos pequeños una categoría muy específica para el análisis de las capacidades estatales y de las coaliciones promotoras locales en Brasil. Aunque tengan una cantidad de representantes menor en el parlamento que las grandes ciudades, los diseños de gobernanza, los procesos de *accountability* y las metas de asignación proporcional a los recursos en educación y salud, por ejemplo, previstos en la Constitución y en la legislación federal, son prácticamente los mismos para todos los portes, lo que genera costes proporcionalmente muy elevados para los municipios más pequeños. Esta situación afecta sus capacidades y los procesos políticos para implementación de aquellas políticas que ya están bajo su responsabilidad, principalmente, como fue mencionado, las políticas sociales.

Cuanto a la viabilidad de la existencia de las pequeñas ciudades, se identificó una investigación sobre Santa Catarina y un informe producido para el Tribunal de Cuentas de Paraná, que concluyen que el fenómeno de fragmentación de los municipios desde la Constitución de 1988 ha impactado su desempeño económico-financiero. El informe sobre Paraná señala que los municipios con menos de 5.000 habitantes son propensos a no presentar condiciones mínimas para prestar los servicios básicos a la sociedad, como sanidad y educación, y, por lo tanto, sugiere la fusión de esas ciudades (Fernandes et al., 2015). En Santa Catarina, la investigación de Rodrigues et al. (2019) evidenció que la capacidad de recaudación de impuestos de las ciudades pequeñas es ínfima, dependiendo prácticamente de los valores transferidos de los gobiernos del estado y federal. Para los autores, el incentivo a la fusión de aquellos que tienen menos de 5.000 habitantes, medida adoptada por varios países, como Canadá y Australia, podría ser una manera de aumentar la eficiencia económico-financiera, y mejorar el bienestar de esas poblaciones, ya que esas ciudades tienen costes *per cápita* muy elevados (Rodrigues et al., 2019).

Este contexto brasileño de descentralización federativa parece coherente con las recomendaciones internacionales anticorrupción. En Brasil, por ejemplo, los movimientos de emancipación que tuvieron lugar después de la Constitución de 1988 y “más intensamente en la década de 1990”, cuando “fueron creados 1.016 nuevos municipios, en su gran mayoría de pequeño porte”, crearon un “escenario de fragmentación federativa”, que requirió la “composición de estructuras administrativas de los poderes ejecutivos, y los correspondientes poderes legislativos de estos entes nacientes” (Bergue, 2021, p. 210, traducción nuestra). Esa descentralización ha llevado al nivel de la calle (*street level*) la ejecución de gran parte de las políticas, pero sin una correspondiente estructuración de las capacidades estatales municipales, y sin la descentralización de la recaudación tributaria.

La paradoja entre el alto grado de descentralización en la ejecución de políticas y la centralización de la recaudación tributaria y decisión política, así como la fragmentación de muchos pequeños municipios y su baja capacidad estatal, refuerza la dependencia del gobierno central y dificulta aún más el desarrollo de las capacidades locales. A su vez, a pesar de ese proceso de descentralización se ve al país “como un gran bloque homogéneo, en términos de normas, políticas y

riesgos”, pues existen algunos pocos “grandes centros y una masa de pequeños y medianos municipios, y que independientemente del tamaño y de las capacidades, tienen la misma misión en el texto constitucional” (Braga, 2019, p. 61, traducción nuestra). Por ejemplo, gran parte de los programas federales ejecutados por los municipios es estandarizada por el gobierno federal, que con eso busca garantizar una mejor coordinación y mejores resultados. Así, el gobierno también aumenta las salvaguardias para reducir el oportunismo, que puede surgir de las incertidumbres locales, lo que por otro lado, genera poca autonomía a los municipios, reduce la confianza y produce relaciones de subalternidad de los entes federados con relación a la Unión (Braga, 2020).

Así, “esos programas, similares a contratos de adhesión, ignoran las especificidades de los entes municipales (y por veces del propio programa), inclusive cuanto a la capacidad autónoma de financiamiento, lo que pesa en la relación entre coste y beneficio” de una adhesión efectiva. O aún, pesa en “la actuación oportunista del municipio, que hace la adhesión para obtener el lucro político de la inauguración, pero ya sabiendo que no logrará concluirlo, generando obras abandonadas, desperdicios y otras situaciones” (Braga, 2019, p. 86, traducción nuestra). Esta situación forma un ciclo de dependencia intergubernamental muy difícil de quebrar, que sobrecarga a los ayuntamientos con estándares, obligaciones y prioridades, relegando a las políticas nacionales sin *enforcement*, como las de integridad y anticorrupción, a una necesidad de segunda orden por los gobiernos más pequeños, causa por la cual, posiblemente, la mayoría no las tenga. Por otro lado, así se destaca el papel de la burocracia a nivel de la calle (*street level burocracy*), que actúa en la punta de la implementación de políticas y que, con cierta autonomía, adapta los objetivos de las políticas a sus capacidades, interpreta reglas y ajusta realidades, con cierto grado de innovación (Lipsky, 2019).

En este contexto, la CGU fiscaliza esas políticas nacionales y los recursos federales ejecutados por los ayuntamientos. Entre 2003 y 2015, las ciudades fiscalizadas fueron elegidas por sorteos públicos, y a partir de 2015, con base en una matriz de riesgos. Pero la CGU actúa también en “operaciones especiales”, que son resultado de esas fiscalizaciones, “conducidas en asociación con la Policía Federal (PF), el Ministerio Público Federal (MPF) y los Estaduales, la Secretaría de Ingresos Federal de Brasil (RFB), la Policía Rodoviaria Federal (PRF) y las Policías Civiles en los Estados”, con el objetivo de investigar “actos ilícitos practicados contra la administración pública” (CGU, 2022a, p. 14, traducción nuestra). De acuerdo con el Informe Anual del 2021, entre 2003 y 2021, el órgano realizó 580 operaciones, “que identificaron un perjuicio potencial estimado de cerca de R\$ 5.97 mil millones”. La mayor parte de esas acciones conjuntas “tuvo como objetivo, entre otros, desarticular organizaciones criminosas especializadas en desviar recursos públicos por medio de corrupción pasiva y activa, abogacía administrativa y lavado de dinero” (CGU, 2022a, p. 65, traducción nuestra).

Por lo tanto, considerando los subsistemas sobrepuestos, identificados en el subsistema de PIP en Brasil, como se desarrolló en el inicio de la sección, existe un paradojo también en la actuación local de la CGU: al mismo tiempo que tiene dos áreas con papeles de detección y represión a las violaciones de integridad en los gobiernos locales de Brasil, los cuales ejecutan gran parte de las políticas públicas en el país, pero sufren con los problemas del federalismo brasileño y de falta de capacidad, el órgano federal también tiene un área con un papel preventivo, de apoyo a los municipios, para fortalecer la integridad en temas de contraloría, transparencia, gobierno abierto y participación social, por medio de políticas como el Time Brasil.

Existe, así, un conflicto potencial entre el órgano y los municipios, en cuestiones que afectan a los subsistemas de detección y represión de desvíos de integridad, mientras que, por otro lado, hay un potencial de cooperación en temas de prevención, como el Time. Más que eso, hay también gran potencial de conflicto interno entre diferentes áreas y políticas de la propia organización. Además, ese debate ocurre en el campo de la política en cada municipio adherente, pero sin que la CGU interactúe con los poderes legislativos locales. Puede que esto ocurra debido a una ‘voluntad institucional’ de no involucrarse con cuestiones locales relativas a la política, ya que el órgano es del poder ejecutivo y puede querer relacionarse solamente con este poder. O, tal vez, esto puede ser consecuencia de la falsa premisa de que administración y política son procesos distintos (Campos, 1990, p. 4).

3.5.3 La madurez del sPIP en Brasil

La historia de la corrupción en Brasil es igual de antigua y hasta se confunde con la propia historia del país. El libro organizado por Avritzer et al. (2012) sintetiza la corrupción brasileña desde el período colonial, pasando por la época del imperio, hasta la actual fase republicana, que varias veces ha intercalado democracia y dictadura. “Brasil no es para amadores”, dijo Castor (2000), en el título de su obra, 500 años después del desembarque portugués. Según él, “se puede decir, como Guerreiro Ramos, que el Estado llegó antes de la nación, *precedió a la sociedad* (1966:399), lo que impregnó de manera definitiva los contornos económicos, sociales, políticos y culturales de nuestro país” (Castor, 2000, p. 2, grifo no original, traducción nuestra).

Sin embargo, si por un lado la corrupción está arraigada en el país, no se puede decir lo mismo del subsistema de políticas de integridad en el sector público. Además de los desafíos del federalismo y de los potenciales conflictos señalados, el aquí llamado sPIP_{BR} ha logrado importantes avances en las últimas décadas. De igual manera, se entiende que el sPIP_{BR} no está lo suficientemente maduro, no solo por la novedad de la propia agenda internacional – ya que tiene medio siglo la idea de que el

Estado debe promover la integridad pública y combatir la corrupción –, sino que también por la poca edad de los propios actores que lo conforman, y porque los marcos normativos que regulan los subsistemas que lo componen son aún más recientes en el país.

Así como especula Jenkins-Smith et al. (2018), en subsistemas nacientes o no maduros puede ser más probable que los actores tengan percepciones ambiguas cuanto a los riesgos y beneficios de cierto tema, o preferencias aún no muy claras, alianzas no estables y oponentes en el subsistema, como fue supuesto, por ejemplo, cuanto a las interacciones de la CGU con los demás actores ya identificados. Cuanto a la novedad de la temática y a los actores, se pueden listar cuatro posibles motivos para que el subsistema no esté aún maduro en Brasil:

(a) Como señalado, la corrupción y la integridad están presentes como prioridad en la agenda mundial desde hace pocas décadas: las convenciones internacionales a partir de las cuales la mayoría de los países estructuran sus marcos normativos son de 1996, 1997 y 2003 (Brasil, 2000; 2002; 2006);

(b) El marco legal vigente en Brasil también es reciente, de 1988, pero la autonomía y las capacidades de la policía y de los ministerios públicos para investigar casos de corrupción, se llevó a cabo más efectivamente a partir del año 2003 (Hage, 2010), cuando “se constituyeron, de modo inédito, sistemático y estructural, las principales capacidades del Estado brasileño en el combate a la corrupción”, incluyendo la creación de la CGU y el fortalecimiento y ampliación de la autonomía de la Policía Federal (Guimarães, 2017, p. 81, traducción nuestra);

(c) El sistema judicial brasileño estructurado desde 1988, todavía no es efectivo en el combate a la corrupción. Alencar y Gico Jr. (2011) señalaron que esa eficacia es despreciable, ya que la probabilidad de que un agente público involucrado en actos corruptos sea “efectivamente condenado en la esfera criminal es de solamente un 3,17 %” (p. 89), mientras que la “chance de ser responsabilizado civilmente” es “todavía menor, de solo un 1,59 %” (p. 90, traducción nuestra), por cuestiones como las excesivas alternativas de recursos que retardan decisiones, lo que favorece la prescripción de los crímenes, en gran parte de los casos. Por otro lado, según los autores, el índice de reversión judicial de las expulsiones de agentes corruptos realizadas a través de procesos administrativos fue de un 4,5 % (Alencar y Gico Jr., 2011), mientras que el índice de la CGU en el poder ejecutivo federal “fue del 3,05% en 2018”. Así, “la punición administrativa [federal] se muestra un 97% efectiva” (De Bona, 2021a, p. 393) y mucho más eficaz – al menos con relación a sancionar lo que se identifica –, y evidencia las dificultades enfrentadas por el sistema judicial.

(d) La movilización social y la creación de organizaciones sociales de control gubernamental y monitoreo de la transparencia son más recientes en el país. Una de las primeras temáticas ampliamente debatidas, la llamada “Ley de la Ficha Limpia”, que pasó a considerar inelegibles a los candidatos con condenaciones confirmadas por instancias colegiadas, fue resultado de una campaña que comenzó en

2008 y recolectó 1.300.000 firmas para presentación del proyecto de iniciativa popular. Finalmente el proyecto fue aprobado en 2010, “después de una conturbada tramitación en el Congreso Nacional” (Doin et al., 2012, p. 66, traducción nuestra). Otro ejemplo reciente es la Red de Observatorios Sociales de Brasil (OSB), creada a partir de 2006 y presente en más de cien municipios (De Bona y Boeira, 2018). La Transparencia Internacional fue creada en 1993 en Alemania, pero solo a partir del 2016 pasó a tener una estructura propia en Brasil, formada por un equipo ejecutivo y un Consejo Deliberativo (TIB, 2022). La Transparencia Brasil, a su vez, fue creada en el año 2000.

Cuanto al marco normativo, el sPIP_{BR} no se muestra maduro por al menos cuatro motivos:

(a) El marco fundamental que regula los actuales subsistemas de políticas brasileños es la Constitución de 1988, por lo tanto, tiene menos de 35 años de existencia. Desde entonces, se ha desarrollado la reglamentación que envuelve cada uno de los subsistemas identificados;

(b) Las políticas de conformidad tienen origen en marcos legales más antiguos, como la Ley 4.320/1964 (Braga, 2016), pero el énfasis a la evaluación de planes y programas de gobierno ha ganado fuerza a lo largo del tiempo desde 1988, especialmente con la edición de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en el año 2000. Esta ley estableció metas y límites de aplicación de recursos en funciones y gastos específicos, como educación, salud, recursos humanos y endeudamiento, y designó más destaque a los órganos de control interno, como corresponsables por esa conformidad (Brasil, 2000);

(c) Las políticas represivas, a su vez, han tenido refuerzos en las últimas décadas, como la edición de las Leyes de Improbidad Administrativa (1992) y de Interceptaciones Telefónicas (1996). En la última década, estos refuerzos se basan, principalmente en la actualización de la Ley de Blanqueo de Dinero (de 1998, revisada en 2012), la edición de la Ley de las Organizaciones Criminosas, y en la inclusión en el marco nacional, de la llamada ‘delación premiada’ (2013). También se acrecentó la Ley Anticorrupción (2013), sobre la responsabilidad objetiva de personas jurídicas en contratos con organizaciones públicas (Sadek, 2019). No obstante, a pesar de los avances legales e institucionales del sistema represivo, grandes operaciones y condenas penales confirmadas en más de una instancia judicial, han sido anuladas en la instancia suprema, lo que puede generar inseguridad jurídica y reforzar la percepción de impunidad;

(d) La participación y el control estatal por la sociedad han ganado impulso desde la inserción de normas de transparencia pública en Brasil con la LRF en el año 2000 (ampliada en 2009), con la exigencia de la publicación de los ingresos y pagos detallados. Sin embargo, el tema solo fue reglamentado en 2011, con la Ley de Acceso a la Información, que detalla los datos cuya publicación es obligatoria, y las hipótesis de sigilo aplicables (Brasil, 2011).

3.6 Conclusión

Este capítulo presentó un abordaje innovador, que representa una contribución original y relevante para el análisis de políticas que tienen por objetivo fortalecer el *accountability*, promover la integridad y combatir la corrupción en Brasil, a partir de una visión nacional, con énfasis a los gobiernos locales. Después de presentar el marco del ACF y sus principales conceptos, hipótesis y premisas, se buscó desarrollar un diseño de lo que fue identificado como – según se optó aquí por llamar de – subsistema de políticas de integridad pública en Brasil (sPIP_{BR}).

A partir de un ejercicio teórico y tomando a préstamo conceptos de otras escuelas, fue posible identificar cuatro subsistemas que se sobreponen en el sPIP_{BR} y los actores principales, así como algunas de sus posibles interacciones y creencias, cuestiones que serán evidenciadas en los próximos capítulos, con la presentación de la metodología y de los resultados. Las fuentes de cambio basadas en el ACF son consideradas aquí como clases de variables para análisis de la influencia del proceso político para la eficacia del Time Brasil. La conexión entre la incidencia de esas fuentes y los cambios producidos es evidenciada a través del *process tracing*, como se presentará en el Capítulo 5.

Por fin, una crítica al ACF, se refiere al hecho de este ser considerado una herramienta más descriptiva y analítica, que un modelo en sí que pueda interpretar y explicar los cambios en las políticas y creencias. No obstante, eso depende de la manera en que se utiliza el marco teórico, el cual permite producir análisis más profundos, si son investigadas cuestiones relacionadas a sus hipótesis (Capelari et al., 2015), como se busca hacer en este trabajo. A su vez, una limitación posible del ACF, dice a respecto del marco temporal. Para analizar una política en vista de esa escuela teórica, identificar comportamientos estratégicos y padrones de cambio, se recomienda que esta tenga diez o más años de existencia. Pero esto no significa que el mínimo de diez años sea un requisito obligatorio para utilización del ACF (Jenkins-Smith et al., 2018), incluso porque una nueva política puede ser exactamente el cambio que se investiga, como es el caso de los ayuntamientos que han implementado el Time Brasil.

Además de eso, aunque esa política específicamente y/o el subsistema en Brasil no sean maduros, el objetivo de observar patrones a largo plazo es, justamente, considerar cómo se desarrolla el proceso de la política; con menos tiempo, no es posible capturarlo todo, pero sí se puede entender cómo se encajan los años analizados en el panorama general (Weible y Sabatier, 2018). Para esto, el próximo capítulo presentará el marco conceptual del nuevo institucionalismo, que es utilizado aquí como lente analítica complementaria al ACF, ya que el análisis de las estructuras y arreglos organizacionales, así como de la performance institucional y de la capacidad estatal, contribuye para el análisis del contexto interno y externo del sPIP, especialmente, cuanto a cuestiones como las

restricciones y recursos a corto plazo de los actores del subsistema, las estrategias que componen las decisiones de las autoridades gubernamentales, y las estructuras y reglas institucionales resultado de esas decisiones.

CAPÍTULO 4

MARCO CONCEPTUAL DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

4.1 Introducción

De acuerdo con North (1990), las instituciones son las reglas del juego en las sociedades, las restricciones formales e informales, creadas para regular la interacción social y organizacional. El autor conecta directamente el desarrollo económico con la performance institucional. Esta, a su vez, es afectada por la capacidad estatal, mientras que el desarrollo es afectado por la corrupción. Así, para analizar las capacidades estatales y los arreglos organizacionales bajo la nueva teoría institucional, en esta investigación se utilizarán dos de las cuatro escuelas del enfoque institucionalista moderno. El nuevo institucionalismo histórico (NIH) pone énfasis al desarrollo institucional de las estructuras y procesos estatales a lo largo del tiempo, y evidencia la dependencia de trayectoria (*path dependence*) de ciertas consecuencias y resultados con ese desarrollo histórico (Schmidt, 2005). A su vez, la escuela sociológica (NIS), de enfoque interpretativo y cognitivo, también será utilizada como lente de análisis, dado que considera factores de cambio como el contexto y las ideas de los actores, admitiendo que la toma de decisiones ocurre basada también en valores e ideas incorporados a las propias instituciones.

El análisis bajo dos escuelas complementarias contribuye con el debate sobre ‘instituciones y actores’, que ocurre en la explicación del cambio en el campo de la ciencia política. Para Clark, la diferencia más perceptible entre los enfoques del institucionalismo es metodológica. “Los institucionalistas centrados en agencias aplican las técnicas de modelación deductiva, a menudo formales, asociadas con la economía, para las instituciones políticas”. Por otro lado, “los institucionalistas basados en estructuras aplican propiamente las herramientas de la sociología histórica o de la ciencia política tradicional” para los estudios organizacionales (Clark, 2005, p. 238). Según el autor, una combinación creativa de los enfoques cualitativo y cuantitativo, con un abordaje teórico integracionista, puede incluir aspectos racionales, históricos y sociológicos.

Los estudios sobre integridad pública necesitan de un abordaje complejo, porque la decisión de seguir el interés público de acuerdo con las normas o no, sean estas reglamentos o valores, se toma desde un punto de vista siempre individual. Sin embargo, hay también una mirada colectiva, influenciada no únicamente por la decisión racional de maximizar ingresos (*rent-seeking*), sino también por cuestiones culturales, afectivas, de autoimagen y aceptación social, entre otras. Además, los valores

y reglas no formales compartidas en los grupos sociales que se interconectan pueden estar llenas de pasión, historias, deseos y necesidades inmateriales. La integridad busca la sedimentación de un cambio de cultura y confianza, proponiendo valores colectivos superiores a los intereses y beneficios individuales. Entonces la integridad, así como la corrupción, al mismo tiempo conduce y es conducida por los individuos, una dualidad falsamente dicotómica (Homans, 1999). Así, la creación de una PIP contiene una “paradoja fundamental” (Peters, 2003, p. 208), ya que, por un lado, intenta reducir la corrupción, lo que presupone admitir una “capacidad considerable de la agencia humana” (Peters, 2003, p. 211) para las prácticas corruptas, pero por el otro, busca aportar más regularidad a la conducta individual, direccionándola para una conformidad normativa y valorativa, no apenas instrumental, sino substantiva. Es decir, se admite la gran influencia de la agencia, pero se intenta reducirla o, al menos, cambiarla de una influencia potencialmente ‘negativa’, corrupta, deconstructiva o por omisión, a una ‘positiva’, proactiva, íntegra, que contribuya para la construcción de los ideales del interés público.

A partir de esa introducción, el capítulo presenta los principales conceptos con los cuales se operará el análisis de los factores institucionales, que se supone, contribuyan para el éxito del Time Brasil en los cuatro ayuntamientos analizados. Bajo los abordajes del NIH y del NIS, la segunda sección presenta los conceptos de arreglos organizacionales y de isomorfismo institucional, con clases de variables a partir de la existencia y similitud del modelo de contraloría-general utilizado para coordinar el LIS-Interno y el ciclo anticorrupción en el poder ejecutivo. La tercera sección utiliza el abordaje del NIS para presentar los conceptos de capacidades estatales e introduce las tres clases de variables empleadas, considerando el gobierno local en general: los recursos presupuestarios y financieros, los recursos humanos, y los resultados de la acción gubernamental. Finalmente la sección cuatro desarrolla el modelo del Sistema Interno de Integridad Local, una adaptación del *Local Integrity System* (LIS), y desarrolla el concepto de capacidad del LIS-Interno, o sea, de un subsistema inserido en el gobierno local, con cuatro clases de variables: la autonomía de los actores, la existencia de estructuras y reglas de integridad, los recursos humanos del sistema, y las prácticas del LIS, es decir, su funcionamiento efectivo. Los datos sobre capacidades estatales y arreglos organizacionales complementan la construcción del *framework* del ACF, sobre el contexto de los casos.

4.2 Arreglos institucionales y el nuevo institucionalismo sociológico

Esta sección presenta los conceptos de arreglo institucional y de isomorfismo institucional, según el abordaje del nuevo institucionalismo sociológico. También introduce las clases de variables utilizadas para analizar los conceptos, a partir del modelo de contraloría-general (CG) adoptado para

coordinar el LIS-Interno y ejecutar el ciclo anticorrupción en el poder ejecutivo. No obstante, es necesario hacer una observación ya señalada por Schapiro (2014): este trabajo no pretende establecer una relación de causalidad entre el arreglo institucional y el éxito de la política, sino analizar cómo las características del arreglo están asociadas a los resultados alcanzados. Esto quiere decir que no se puede hablar de un arreglo mejor o peor, ya que no existe un arreglo ideal o perfecto, así como tampoco de un parámetro de evaluación más o menos adecuado.

Para Fiani (2011), el concepto de arreglo institucional equivale al de estructura de gobernanza propuesto por Oliver E. Williamson (1986), “eso es, el conjunto de reglas que fornecen el marco en el cual las transacciones se desarrollan”, y que especifican los agentes involucrados en una transacción, su objeto y que tipo de interacciones puede haber para viabilizar las transacciones (Fiani, 2011, p. 93, traducción nuestra). De acuerdo con Gomide y Pires (2014), el arreglo institucional es el “conjunto de reglas, mecanismos y procesos que definen la forma particular como se coordinan actores e intereses en la implementación de una política pública específica”. Para los autores, “son los arreglos que dotan el Estado de capacidad de ejecución de sus objetivos. O, en otras palabras, son los arreglos que determinan la capacidad del Estado de implementar políticas públicas” (p. 19-20, traducción nuestra).

Todos los diferentes enfoques institucionalistas “concentran la atención en la importancia de la estructura para explicar la conducta política. Sin embargo, difieren en la manera en que plantean esa influencia y el papel que otorgan a la agencia humana.” En el caso de los estudios sobre corrupción e integridad pública, parece adecuado el enfoque de que “el papel de las instituciones depende fuertemente de las acciones de los miembros” y “de sus percepciones de las reglas de sus instituciones” (Peters, 2003, p. 211, traducción nuestra). Esto es, hay una importante influencia mutua entre los individuos, que constriñen la institución, y las instituciones, que continuamente limitan y moldean al individuo en sus decisiones, por lo tanto, que también lo compelen. Existe, así, una dualidad inherente: institución y agente se retroalimentan y, aunque el análisis se haga a partir de la institución, es el agente – individual o colectivamente – que producirá el efectivo cambio organizacional por su acción, por sus preferencias y elecciones (Homans, 1999; March y Olsen, 2008).

El NI sociológico es un camino teórico para investigar los procesos por los cuales aquellos que desarrollan nuevas instituciones ‘toman a préstamo’ los padrones institucionales del mundo actual (Hall y Taylor, 2003). El institucionalismo sociológico “ve al Estado como socialmente constituido y culturalmente enmarcado”, así, para esa escuela, una institución incluye el conjunto “de reglas y normas culturalmente específicas” regidas por la ‘lógica de adecuación’, de acuerdo con la cual actúan los agentes políticos (Schmidt, 2005, p. 99, traducción nuestra). Según Meyer y Rowan (1977), las organizaciones absorben y adaptan los procedimientos, conceptos y modelos institucionalizados en la sociedad, para aumentar sus posibilidades de supervivencia, mejorar su legitimidad y su imagen. Esa

perspectiva ha sido identificada en los estudios sobre políticas de integridad y anticorrupción, por medio del fenómeno del isomorfismo, para legitimación de cambios institucionales y homogeneización de estructuras, procesos y comportamientos organizacionales (Dimaggio y Powell, 1983). Por esto, es coherente suponer que las características estructurales del poder ejecutivo local puedan hacer la diferencia para el éxito de la política y el cambio pretendido, como en el caso del arreglo de las contralorías-generales, elegido por los agentes para coordinar las políticas de integridad y anticorrupción, aunque eso signifique un desafío para los municipios más pequeños.

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

4.2.1 El arreglo de la contraloría-general en Brasil

Como fue señalado en el Capítulo 2, además de las actividades de auditoría gubernamental y control interno que han originado la CGU, el órgano ha actuado en políticas públicas con finalidades muy amplias y variadas, incluyendo, entre otras: gestión de la transparencia y ombudsman federal; combate a la corrupción y fraude; promoción de la integridad pública y privada; educación de niños para la ciudadanía; calificación de consejos sociales locales de políticas públicas; fortalecimiento de la gestión pública y ampliación de la transparencia para gobiernos locales y regionales.

Ese camino institucional ha sido construido en un proceso histórico descrito por Braga (2016) como “un caso típico de *layering*”, con la incorporación de nuevos papeles, de forma paralela y, a veces, directamente desde arriba”, incluso con “cierto carácter de conversión (...) en esa transición, por la interpretación ampliada de la Constitución, con la junción de papeles infra legales que no conflictúan con lo establecido, pero que superan el papel del control interno” (p. 111, traducción

nuestra). Según Braga, “esos cambios tan rápidos ocurren, de acuerdo con los estudios de Alves (2009), también por la acción del cuerpo técnico de la CGU, asociado a una coyuntura política favorable” y a “eventos exógenos y endógenos” que han contribuido para el fortalecimiento de la mutación institucional”. Esta mutación vino acompañada de, “cambios agregativos, trazos explícitos de dependencia de trayectoria [*path dependence*], la incorporación de papeles y demandas, y la natural interacción conflictiva entre papeles y visiones, típico en una función que aún se estructura en la democracia nacional” (Braga, 2016, p. 111, traducción nuestra).

Esa multiplicidad de funciones y ámbitos de acción ha representado una innovación institucional en Brasil, por haber cambiado el proceso de control, *accountability*, de los gobernantes en la democracia brasileña (Loureiro et al., 2012). Por otro lado, “trajo dilemas y conflictos de visión” complejos, pero “naturales en el proceso de maduración de cualquier institución” (Braga, 2016, p. 111). Entre ellos, “desequilibrios entre percepciones más directivas de combate a la corrupción y la acción sobre el agente”, en confronto con “visiones más sistémicas de acción sobre los controles y la estructura”, así como “duplicidades de visiones de la misma cuestión que convergen entre los mismos actores, generando expectativas y efectos diversos” (p. 111, traducción nuestra).

Asimismo, ese ‘modelo’ de contraloría-general con macrofunciones anticorrupción integradas ha sido reproducido en los gobiernos subnacionales. Desde entonces, la perspectiva del nuevo institucionalismo y el fenómeno del isomorfismo han sido la base de diversas investigaciones sobre los cambios que generaron la creación de la CGU (Ramalho, 2017), y de órganos muy similares en gobiernos de estados, de capitales (De Bona, 2021a) y de municipios (Cruz et al., 2014; Lopes et al., 2020). Por ejemplo, Ramalho (2017) evidenció que, a pesar de que la CGU fue creada después de Brasil haber firmado las convenciones anticorrupción de 1996 (OEA) y 1997 (OCDE), lo que generó cierta presión y la implementación de medidas anticorrupción, como la creación de la Corregedoría-General de la Unión en 2001, asimismo “las presiones de los organismos internacionales no fueron el factor preponderante” para la creación del órgano en 2003”. La decisión fue “una decisión técnica, tomada por profesionales”, a partir de las propuestas presentadas en el programa de gobierno del presidente electo en el mismo año, “lo que caracteriza el tipo de isomorfismo normativo” (Ramalho, 2017, p. 53, traducción nuestra).

En un análisis sobre 53 gobiernos de estados y capitales, De Bona (2021a) evidenció que la contraloría existe en un 85 % de estos, “y la mayoría tiene su arreglo institucional isomorfo al ‘modelo CGU’ de órgano central multifuncional de integridad y anticorrupción”, aunque “diferentes arreglos son utilizados” para agrupar las funciones de las contralorías. En los ayuntamientos, Lopes et al. (2020) identificó que “mecanismos isomórficos, coercitivos, miméticos y normativos fueron utilizados en el proceso de institucionalización de nuevas prácticas de control interno” en la capital y en otro

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

Otro aspecto motivador en el proceso de isomorfismo consiste en la legitimación. El Consejo Nacional de Control Interno, congrega 62 órganos de control interno de los gobiernos federal, de estados y capitales de Brasil, además de otros municipios adherentes, teniendo como propósito principal “promover la necesaria integración entre todos los órganos responsables por el control de los gastos públicos actuantes en Brasil”, y visando el “intercambio de conocimientos, prácticas e informaciones” entre los miembros (CONACI, 2022). En 2009, el CONACI presentó la Propuesta de Enmienda Constitucional n.º 45, para tornar obligatorias la integración de las actividades de Auditoría, Contraloría, Ombudsman y Corrección (asuntos internos), para todos los órganos de control interno de la administración pública, incluyendo los 5.570 municipios. La propuesta todavía no ha sido aprobada, pero muchos gobiernos subnacionales han adoptado el modelo sin que haya un mecanismo coercitivo aprobado, lo que evidencia una búsqueda por legitimación (Lopes et al., 2020).

La legitimación del arreglo también es justificada por los resultados presentados por la CGU a lo largo de los años. No es posible comparar la capacidad del órgano federal con la de los órganos equivalentes en los municipios, principalmente los más pequeños, la mayoría de ellos con una sola persona en la contraloría. Asimismo, es importante registrar los hallazgos formulados en De Bona (2021a), a partir de los datos obtenidos del portal de transparencia federal y de la prensa, cuanto a indicadores potenciales de eficiencia y eficacia que el arreglo integrado del ciclo anticorrupción puede producir. Es decir, desde su creación, el órgano ha ampliado considerablemente el volumen de recursos recuperados, o cuyos pagos fueron evitados, considerando su presupuesto anual, así como también ha aumentado mucho la cantidad de funcionarios expulsos por corrupción en investigaciones internas.

Cuanto a los recursos financieros, “entre 2012 y 2018, por cada R\$ 1,00 aplicado, la CGU proporcionó a la sociedad un ahorro y/o recuperación de recursos financieros de R\$ 5,10 (un 410 % más que su coste).” Solamente “en 2018, fueron R\$ 8,37 recuperados por cada Real invertido en control (un 737 % más que su coste).” También se puede destacar la actuación preventiva del órgano: un 87,9 % de los R\$ 7,22 miles de millones añadidos por el la CGU al presupuesto federal en 2018, fue referente a ‘gastos indebidos evitados’ (R\$ 6,4 miles de millones); a su vez, solamente “un 12,1 % fue de ‘valores recuperados’ (R\$ 882 millones)” (De Bona, 2021a, p. 392, traducción nuestra).

Cuanto a las expulsiones de funcionarios por corrupción, “hasta la creación de la CGU (Alencar y Gico Jr., 2011), el promedio había sido de 53 expulsiones anuales en los primeros 22 años de estadística”. Después, “a partir del año 2003 hasta el 2011, el promedio anual pasó para 393 (Portal IG, 2018); y entre 2012 y 2019 [el promedio anual] fue de 529 (FolhaPE, 2020; Portal G1, 2018)”, siendo que la corrupción fue “el principal motivo en un 65 % de los casos” (De Bona, 2021a, p. 392, traducción nuestra). Esto significa que las expulsiones aumentaron un 641 % con la creación del órgano, que ha primoreado sus procesos y ha mejorado un 34,6 % en su eficacia, a partir de la segunda década de existencia.

Eso no quiere decir que el aumento haya ocurrido exclusivamente por la creación de la CGU, pues hay muchas otras variables implicadas en esas posibles causas, como cambios normativos y de apoyo entre órganos de control, pero los datos llaman la atención. Por otro lado, el grado de reintegraciones de funcionarios expulsos que recurrieron al sistema judicial, es decir, “cuántos empleados obtienen judicialmente su vuelta al trabajo”, complementa el análisis de esas sanciones. Según registrado en De Bona (2021a), “la efectividad de las condenas judiciales por corrupción es de un 1,59 %, hasta un 3 %” (Alencar y Gico Jr., 2011), o sea, hay impunidad en más de un 97 % de los casos, “mientras que en el poder ejecutivo federal la tasa de reintegración fue de solamente un 3,05 % en 2018” (De Bona, 2021a, p. 392, traducción nuestra). Eso significa que, al contrario de la vía judicial, la sanción administrativa se presenta un 97 % eficaz.

Sin embargo, es necesario resaltar que aún no existen investigaciones suficientes que comprueben la eficiencia, eficacia y efectividad de ese arreglo institucional para la prevención y combate a la corrupción o promoción de la integridad pública. Asimismo, la política aquí evaluada no tiene una recomendación expresa para que los gobiernos adherentes adopten el mismo arreglo, pero la propuesta puede ser identificada en su objetivo y en las medidas, principalmente en el eje integridad, el cual incluye acciones de creación y funcionamiento de las mismas áreas y funciones. Por lo tanto, es importante investigar ese arreglo en los ayuntamientos, y ese análisis puede dilucidar cómo – y si – sus características están asociadas a la eficacia del Time Brasil.

Por fin, en esta investigación, son utilizadas cuatro clases de variables para analizar cómo las características de ese arreglo institucional están asociadas a los resultados del Time: La existencia de las funciones integradas en la reglamentación de la contraloría y de los sectores de ombudsman, asuntos internos y transparencia. Sin embargo, el análisis de esas variables y su asociación con el éxito de la política no puede ser examinado aisladamente; al contrario, requiere la triangulación del arreglo identificado con los datos cualitativos y cuantitativos sobre las capacidades estatales, las prácticas de los sectores, y los posibles factores políticos que puedan haber influenciado en la PIP, en cada gobierno local.

4.3 Capacidades estatales técnico-administrativas

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

Dos dimensiones de análisis son más utilizadas para investigar las capacidades de gobiernos locales brasileños: la dimensión político-relacional y la técnico-administrativa, principalmente (Cortez y Lotta, 2022; Grin et al., 2021). La dimensión político-relacional incluye la participación social y la asociación intergubernamental (Gomide y Pires, 2014), y enfatiza los múltiples actores y los procesos de interacción entre ellos (Cortez y Lotta, 2022). Esa dimensión contiene elementos de las escuelas sociológica, discursiva y de las coaliciones promotoras, lente de análisis utilizada en esta Tesis. A su vez, la dimensión de la capacidad técnico-administrativa es la más utilizada y fue también aquí adoptada. Proviene de la idea de burocracia weberiana (Cortez y Lotta, 2022) y en Brasil incluye planeamiento, finanzas, recursos humanos (RH) y tecnología de información y comunicación (TIC). Tiene conexión con la escuela sociológica, que supone que las organizaciones tienen que cumplir una misión, normativamente establecida, y para ello necesitan desarrollar ciertas funciones. A su vez estas funciones necesitan recursos humanos, tecnológicos, etc.

Investigar capacidades de gobiernos locales de Brasil para ejecución de políticas es otro gran reto por dos motivos principales, porque la literatura tiene diversas brechas (Cortez y Lotta, 2022; Segatto et al, 2021; Grin et al., 2021) y porque existen diferentes alternativas analíticas y metodológicas para el análisis de las políticas públicas (Williams, 2020). Los indicadores de la capacidad técnico-administrativa son presentados en dos partes – y así también serán detallados en la metodología (Capítulo 5). La primera parte es sintetizada en el Cuadro 8, siendo compuesta por los recursos organizacionales de los gobiernos municipales, cuanto a la existencia de recursos humanos y financieros (Cortez y Lotta, 2022), y a la eficacia de las acciones gubernamentales. La segunda parte, apartada en la próxima sección, presenta el modelo del sistema de integridad local y las clases de variables utilizadas para evaluar las capacidades no de todo el gobierno, sino específicamente del sistema interno de integridad.

Cuadro 8. Indicadores utilizados de recursos y resultados gubernamentales

<p>Recursos humanos y financieros en general</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Son analizados datos presupuestarios, financieros y de personal. De las finanzas, se analiza el total de dispendios y la capacidad de inversión. • De las personas, se analiza el total de RH y las cantidades de los tres principales tipos de funcionarios: efectivos, que ocupan puestos de carrera y con vínculo permanente con la administración pública; comisionados, aquellos puestos sin vínculo permanente, que son de libre indicación política por ‘confianza’ personal y suelen cambiar a cada cambio de gobierno; y temporarios, puestos también sin vínculo que deberían ser utilizados temporalmente en emergencias y situaciones excepcionales, como profesionales de sanidad y profesores, pero que pueden ser utilizados para favorecer redes de apoyo para fines políticos y electorales, o para maquillar la situación fiscal reduciendo el total de personas en la hoja de pagos en el final del ejercicio financiero. • De las finanzas, se analizaron el total de dispendios presupuestarios y la capacidad de inversión en el 2017 (antes del inicio del Time) y en el 2020, así como las transferencias de recursos recibidas (ingresos) y el porcentaje de variación entre esos años.
<p>Resultados de la acción gubernamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha elegido un índice sintético muy utilizado en Brasil para evaluar el desempeño de la gestión municipal, que tiene “fuerte reconocimiento en la prensa, entre los académicos e investigadores de la administración pública, así como adherencia entre los gestores públicos y órganos de control” (Demarco, 2021, p. 576, traducción nuestra). • El Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM) es adoptado por los tribunales de cuentas de estados y municipios como un indicador perene desde el 2016, siendo compuesto por más de 120 variables y dividido en siete dimensiones con diferentes grados de ponderación entre ellas: educación, sanidad, gestión fiscal y planeamiento (20% cada), medio ambiente (10%), defensa civil y gobernanza en tecnología de la información (5% cada). Los datos son obtenidos por los tribunales de tres fuentes: datos gubernamentales, de rendición de cuentas y de informaciones recogidas de encuestas con las administraciones municipales, sujetas a validación por muestreo y auditoría. • El IEGM tiene limitaciones como herramienta para evaluar capacidades estatales, por la dificultad de trazar los procesos que han podido llevar la causa (nivel del IEGM) hasta el supuesto efecto aquí analizado (eficacia del Time en el período), pero también por fragilidades metodológicas. Siendo “compuesto por siete índices sectoriales, consolidados en un único índice por medio de un modelo matemático”, el IEGM pone énfasis “en el análisis de la infraestructura y de los procesos de los entes municipales” (Demarco, 2021, p. 596-597, traducción nuestra). Eso es, a pesar de su nombre, no se puede decir que sea adecuado para evaluar la ‘efectividad’ de la acción gubernamental, pues no lleva en cuenta los resultados de largo plazo de las políticas públicas y sus efectos en la comunidad local. Sus objetivos declarados son muy amplios, pero la propia definición no deja dudas en cuanto a esa cuestión: el IEGM es “un indicador de proceso que mensura el grado de adherencia de la gestión municipal a determinados procesos y controles” (IRB, 2022, traducción nuestra). • Es, así, un indicador de cumplimiento de procesos y de adherencia a controles, y por lo tanto, lo más adecuado es utilizarlo como indicador de eficacia, ya que lleva en cuenta solamente los resultados de corto plazo, <i>outputs</i> y entregas anuales obligatorias de las administraciones municipales, como por ejemplo, las rendiciones de cuentas y los porcentajes mínimos de recursos aplicados en educación y sanidad. A pesar de eso, sus límites pueden y deben ser explorados, pues el IEGM puede ser utilizado, aunque con parsimonia, como “<i>proxy</i> de determinada dimensión de capacidades estatales”, principalmente cuanto “a aspectos técnico-administrativos de la gestión pública municipal” (Demarco, 2021, p. 615, traducción nuestra), dimensión analizada en esta investigación, en triangulación con otros datos sobre las capacidades estatales. Además de eso, tiene la ventaja de permitir comparaciones entre municipios, lo que es muy útil en ese caso.

Fuente: Elaboración propia.

Para evaluar la eficacia de la acción gubernamental se ha utilizado el Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM) detallado en el cuadro anterior, y cuyos resultados son presentados en cinco fajas representadas por grados (A, B+, B, C+ y C) que consolidan los grados de cada una de las siete dimensiones que lo componen (TCE/SC, 2019), segundo los criterios presentados en la Tabla 4.

Tabla 4. Grados, fajas y criterios de clasificación del IEGM

Grado	Faja	Criterio
A	Altamente efectiva	IEGM con al menos un 90 % del grado máximo y 5 (cinco) índices con grado A.
B+	Muy efectiva	IEGM entre un 75 % y un 89,99 % del grado máximo.
B	Efectiva	IEGM entre un 60 % y un 74,99 % del grado máximo.
C+	En fase de adecuación	IEGM entre un 50 % y un 59,99 % del grado máximo.
C	Bajo nivel de adecuación	IEGM menor o igual a un 49,99 %.

Fuente: Adaptado del Manual del IEGM (TCE/SC, 2019).

4.4 Capacidades del Sistema de Integridad Local

Como fue dicho, las fragilidades de las estructuras y prácticas locales de integridad y control interno han sido ampliamente evidenciadas en Brasil (CONACI, 2020; Angeli et al., 2020; De Bona et al., 2020; De Bona, 2022a). En la literatura, problemas de diseño institucional, incumplimiento de reglas formales, cadenas de reglas informales (Jiménez-Sánchez et al., 2012), inadecuación administrativa, bajo nivel de *compliance* (Dias et al., 2013), y baja calidad de la burocracia (Batista et al., 2020), son algunas causas de las irregularidades y de la corrupción en gobiernos locales.

Drápalová y Di Mascio (2020) investigaron dos “islas de integridad y buen gobierno” en España. Para ellos, “la clave del éxito es la reorganización administrativa” con “nombramiento de administradores” que “institucionalizaron la gestión profesional”. Según los autores, “los complejos marcos legislativos anticorrupción no funcionarán dentro de una administración sobrecargada a menos que se reforme la estructura administrativa” y que se dirija la inversión “primero a la creación de capacidad”, “en lugar de desviarse hacia la implementación” de “herramientas internacionales anticorrupción” (p. 67, traducción nuestra). Sin embargo, en otros tres municipios españoles, Jiménez-Sánchez et al. (2014) identificó que las variaciones en la incidencia de la corrupción entre estos no son explicadas por características institucionales de los Sistemas de Integridad Local (LIS). Así, esta investigación puede contribuir con ese debate y profundizarlo en el caso brasileño.

Para operar el concepto de capacidad técnico-administrativa, han sido apartadas las tres clases de variables que se refieren a la capacidad del gobierno local en general, presentadas en la sección anterior (recursos humanos, financieros y eficacia de la acción gubernamental), y cuatro clases de variables correspondientes a la capacidad del LIS, que pasan a ser presentadas en esta sección. El ‘sistema de integridad’, en un sentido amplio, es el conjunto de componentes internos y externos implicados en contribuir con la integridad de un gobierno, “como las políticas, prácticas, instituciones y guardianes de la integridad” (Six y Lawton, 2013, p. 641, traducción nuestra). El Local Integrity System (LIS) es un abordaje para gobiernos subnacionales adaptado del concepto de National Integrity

System (NIS) propuesto por Pope (García-Quesada et al., 2013; McDevitt, 2014).

El primer estudio sistemático de LIS fue de Huberts et al. (2008) y, desde entonces, se han realizado experimentos en Reino Unido (Lawton, 2008; Macaulay et al., 2014), Bélgica (Loyens y Maesschalck, 2008), España (Jiménez-Sánchez et al., 2012; García-Quesada et al., 2013; Jiménez-Sánchez et al., 2014), así como en Argentina, Kenia, Palestina, Portugal y Senegal (McDevitt, 2014). De acuerdo con el LIS Assessment Toolkit (LIS Tool), publicado por Transparencia Internacional (McDevitt, 2014), el Informe de Evaluación del LIS contiene indicadores cualitativos y cuantitativos, con elementos del marco legal (*law framework*) y de la implementación práctica (*practice on the ground*). Incluye también recomendaciones para el primoreo del sistema a partir de los hallazgos, y acompañamiento de un plan de acción desarrollado para tales recomendaciones (McDevitt, 2014).

El LIS tiene nueve elementos (García-Quesada et al., 2013): (1) los actores del sistema; (2) el contexto regulatorio del sistema; (3) la interpretación del concepto de integridad; (4) el público a quien se dirige la integridad; (5) la posición y el rol de la principal agencia local de integridad; (6) la presencia de estrategias del tipo *compliance-based* y *values-based*; (7) los mecanismos internos y externos de frenos y contrapesos (*checks & balances*); (8) el soporte público y político al sistema; y (9) la efectividad y eficiencia del sistema. En Brasil, fue conducido un análisis sobre la calidad del LIS en 282 pequeñas ciudades de Santa Catarina (De Bona, 2022a), con énfasis en dos de los nueve elementos y en el ámbito interno del poder ejecutivo: los actores del LIS; y el funcionamiento de los mecanismos de *checks & balances* por ellos coordinados. En los Capítulos 2 y 6 se presenta una evaluación cualitativa del Time Brasil a partir de un *organizational framework*, que incluye uno más de los nueve elementos del LIS, cuanto a la presencia de estrategias del tipo *compliance-based* y *values-based* (De Bona, en el prelo).

Para investigar la capacidad técnico-administrativa del LIS, son utilizados aquí otros cuatro elementos, también limitados al ámbito interno: a) los actores [internos] del sistema; b) el contexto regulatorio [interno] del sistema; c) la posición y el rol de la principal agencia [interna] de integridad; d) los mecanismos internos de frenos y contrapesos; y e) la efectividad y eficiencia del sistema, incluyendo el funcionamiento del sistema en la práctica. Así, esta investigación pone énfasis a la capacidad de los elementos internos que actúan en el poder ejecutivo local, que pasan a llamarse aquí, *stricto sensu*, Sistema Interno de Integridad Local – o LIS-Interno –, como se detalla en la próxima subsección. Los cuatro elementos elegidos incluyen cuatro clases de variables: recursos humanos¹³ disponibles (Cortez y Lotta, 2022); autonomía de los actores internos para ejecución del ciclo anticorrupción; existencia de estructuras y *enforcement* normativo de sus actividades; y su actuación

¹³No se incluyen los indicadores cuanto a los recursos financieros disponibles en el LIS-Interno, porque los ayuntamientos no mantienen un presupuesto específico que pueda ser identificado y asociado a tal LIS, excepto cuanto a la subfunción presupuestaria ‘control interno’ que forma parte de la función ‘administración’, pero no todos los municipios asignan los recursos del control interno en esta subfunción contable.

práctica (De Bona, 2022a). Se incluyen también las estrategias de monitoreo y evaluación, y los instrumentos de coordinación interna e intergubernamental (Gomide et al., 2018).

A partir de los conceptos presentados, se puede hacer una síntesis del modelo analítico cuanto a la evaluación de la capacidad técnico-administrativa del Sistema Interno de Integridad Local de cada caso. Los actores centrales del LIS-Interno y sus funciones clave de supervisión y control (mecanismos internos de *checks & balances*) serán analizados en tres dimensiones, que corresponden a la junción de las dos dimensiones de los actores y las dos de las funciones, pues en los pequeños en general hay uno, a veces dos actores responsables por todas ellas. Las tres dimensiones son: su capacidad de desarrollo, su propia gobernanza interna en términos de integridad, transparencia y control, y su efectividad, eso es, su funcionamiento en la práctica. Para operar esas dimensiones, serán evaluados cinco elementos, limitados al ámbito interno del poder ejecutivo: a) los actores [internos] del sistema; b) el contexto regulatorio [interno] del sistema; c) la posición y el rol de la principal agencia [interna] de integridad; d) los mecanismos internos de frenos y contrapesos; y e) la efectividad y eficiencia del sistema, incluyendo el funcionamiento del sistema en la práctica. Los cinco elementos son representados por cuatro clases de variables: la autonomía de los actores internos para ejecución del ciclo anticorrupción, la existencia de estructuras y reglas de integridad y su *enforcement* normativo, los recursos humanos del sistema, y las prácticas del LIS, eso es, su funcionamiento efectivo.

El LIS Tool (McDevitt, 2014) propone una evaluación basada en dos componentes centrales: (1) los actores gubernamentales locales centrales; y (2) el conjunto de funciones de supervisión y control. Ese modelo evaluativo sufre críticas por ser extensamente descriptivo y no tener base en teorías suficientemente testeadas (Six y Lawton, 2013), por otro lado, es muy útil para delimitar los conceptos aquí operados. De esta manera, la próxima subsección se ocupará de definir y describir las funciones y los actores, cuyos indicadores y variables de capacidad serán detallados en el Capítulo 5.

4.4.1 Actores y funciones del LIS-Interno: Dimensiones y variables

Cuanto a los actores, el modelo de evaluación del LIS pone énfasis a lo que considera los seis “*core local government actors*”: el poder ejecutivo; la burocracia local; el poder legislativo; los partidos políticos locales; el poder judicial local; y la policía local – los dos últimos, “optativos”. Cada uno de ellos es evaluado en tres dimensiones: su capacidad, su rol para la integridad, y su propia gobernanza interna en términos de integridad, transparencia y control (McDevitt, 2014). En Brasil, el sistema anticorrupción es caracterizado por su multiplicidad institucional (Prado et al., 2015). Con base en Huberts et al. (2008), García-Quesada et al. (2013) y De Bona (2021b; 2022a; en el prelo), además de

los actores internos del ejecutivo (agentes políticos y burocracia local), algunos de los actores del LIS que se pueden identificar son presentados a continuación en el Cuadro 9:

Cuadro 9. Actores principales del LIS en Brasil

Poder Legislativo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Son los legítimos representantes de la población, están más cerca de los electores y, también, del ayuntamiento, y por lo tanto, pueden contribuir con el fortalecimiento del LIS y las condiciones más adecuadas para su funcionamiento. No obstante, el Time Brasil no prevé que este poder sea incluido en la política, y esa es una de las principales limitaciones identificadas en el análisis exploratorio de la PIP (De Bona, 2021b; en el prelo), que será objeto de discusión con profundidad en los resultados.
Ministerio Público (MP) Federal y de los Estados, y Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> En muchas localidades, sin embargo, existe un solo agente del MP para actuar en varias ciudades y sobre varios temas, incluso en materias que entrañan tanto los derechos individuales como los colectivos, como temas de familia, medio ambiente, y también corrupción. Así, puede que el agente se encuentre obligado a priorizar alguno de esos asuntos, actuando solo en los casos que elige como más graves o urgentes (De Bona, 2022a).
Tribunales de Cuentas (TC) de la Unión, Estados y Municipios	<ul style="list-style-type: none"> Órganos auxiliares del poder legislativo que actúan como agencias de auditoría sobre los alcaldes, incluso reglamentando gran parte de la actuación del Sistema de Control Interno (SCI), previsto en la Constitución. El SCI tiene el deber de: evaluar la ejecución de programas y metas de gobierno y presupuestos; comprobar la legalidad y evaluar resultados (eficacia y eficiencia) de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial; controlar operaciones de crédito, fianzas, avales y créditos a recibir; y apoyar el control externo. Aunque el MP y los TC pueden actuar concomitantemente y de oficio, esos actores, en general, son demandados cuando las irregularidades ya ocurrieron, actuando en el LIS casi exclusivamente como control <i>ex post</i> (García-Quesada et al., 2013).
Contraloría-General de la Unión (CGU)	<ul style="list-style-type: none"> Tiene amplia actuación en el ciclo anticorrupción brasileño. Pero no son evaluadas las capacidades de los órganos de control <i>ex post</i> como MP, TC y CGU, pues sería muy difícil evidenciar una asociación entre estas y el éxito de la PIP en los ayuntamientos. Por otro lado, la actuación local de esos órganos en el diseño y apoyo a la implementación del Time es analizada, en parte, como se verá en los resultados de la investigación.

Fuente: Elaboración propia con base en Huberts et al. (2008), García-Quesada et al. (2013) y De Bona (2021b; 2022a; en el prelo).

Según McDevitt (2014), para evaluar el LIS, es importante definir claramente cuáles son los límites de la evaluación. El modelo prevé la necesidad de ajustes en sus componentes: a depender del contexto, la evaluación debe ser adaptada, con cambio, inclusión o exclusión de actores y funciones, considerando las características, marcos normativos y arreglos gubernamentales. Así, la evaluación de capacidad del LIS aquí no incluye el poder legislativo local. Además de eso, se hace un análisis de la implementación de una política de integridad propuesta por un órgano del poder ejecutivo federal e implementada por el ejecutivo de gobiernos locales. Esto justifica por qué el análisis de las capacidades del LIS es limitado a los actores y funciones centrales, pero de ámbito interno, que forman parte de la burocracia del poder ejecutivo local. Entre los principales actores del LIS-Interno en gobiernos locales de pequeñas ciudades brasileñas, de acuerdo con lo sistematizado por De Bona (2022a), y con pocas variaciones entre diferentes ciudades, ya que el marco legal es muy similar, se encuentran:

(1) Los actores del poder ejecutivo local: el alcalde y su asesoría jurídica; el secretario municipal de administración, en general, responsable de todas las cuestiones de patrimonio, recursos humanos y contrataciones; y el secretario de finanzas, responsable del presupuesto y de los pagos; y

(2) Los actores de la burocracia local: el área de contabilidad; el órgano central del SCI, el responsable de los asuntos internos y disciplinarios, y el ombudsman. De esos, la contabilidad, generalmente está vinculada a las finanzas, siendo asociada a la ejecución presupuestaria y financiera. Los otros tres forman parte del ciclo anticorrupción en el poder ejecutivo, y fueron identificados a partir de los análisis exploratorios sobre las medidas del Time (De Bona 2021b; en el prelo), del análisis de la PIP presentada en el Capítulo 2, del arreglo institucional típico del ciclo anticorrupción adoptado por los poderes ejecutivos brasileños (De Bona, 2021a), del marco normativo de integridad de Brasil y de los ayuntamientos. No obstante, las tres funciones son muchas veces ejecutadas por una misma persona, en las ciudades más pequeñas (De Bona et al., 2020; De Bona, 2022a).

De esta manera, se hace necesaria otra adaptación del modelo para esta investigación, en el caso de los pequeños ayuntamientos: más allá de los actores, la evaluación de la capacidad del LIS-Interno pone énfasis a las funciones, que pueden ser acumuladas en uno o más actor, pero deben incluir dos de sus tres dimensiones: capacidad, y propia gobernanza interna (integridad, transparencia y control). Cuanto al conjunto de funciones de supervisión y control, el modelo de evaluación del LIS incluye seis funciones que considera clave para el combate a la corrupción: tratamiento de denuncias; auditoría; investigación y exposición de la corrupción; incremento de la consciencia y educación para la integridad; y control social (control de la sociedad sobre el Estado). Esas funciones componen los mecanismos internos de frenos y contrapesos (*checks & balances*) del modelo, que pueden ser ejecutadas por actores locales o de otras esferas del gobierno, y son evaluadas en dos dimensiones: la capacidad de ser desarrollada; y su efectividad, o sea, su funcionamiento en la práctica (McDevitt, 2014).

De Bona (2021a) sistematizó ocho funciones típicas (macroprocesos o papeles) de las contralorías-generales en Brasil, que tienen un papel clave como agencias de integridad en el poder ejecutivo de estados y capitales, así como ocurre con la CGU en el ejecutivo federal y como propone, de cierta manera, el Time Brasil. Son ellos: (1) Control interno (CI); (2) Auditoría gubernamental (AUD); (3) Ombudsman administrativo y gestión del acceso a la información (OAI); (4) Gestión de la transparencia (TRA); (5) Inspección interna, asuntos internos, corrección general disciplinaria y administrativa (CRG); (6) Combate a la corrupción, área de inteligencia e informaciones estratégicas (CC-IIE); (7) Gestión de riesgos de integridad (GR); y (8) Gestión de la política de integridad (INT). Así, para evaluar la capacidad del LIS, se utilizan como elemento central las funciones internas de supervisión y control, asociadas al ciclo anticorrupción del poder ejecutivo, y se añaden a sus dos dimensiones evaluativas, otras dos relativas a los actores – con la asociación para fines didácticos de los actores usualmente responsables por las funciones, ya que en las ciudades más pequeñas hay uno o dos actores responsables por todas ellas. El Cuadro 10 describe esas funciones y sus posibles actores en el LIS-Interno, así como su rol en el ciclo anticorrupción en pequeñas ciudades de Brasil.

Cuadro 10. Funciones y actores del LIS-Interno en el ciclo anticorrupción

Función	Actor principal	Rol en el ciclo	Descripción de la función
1. Control Interno (CI)	Unidad de Control Interno (UCI) Municipal, o Controlador-General.	Todos	Debe haber un órgano o persona (en los pequeños) responsable de la función central del sistema de control interno (SCI), previsto en la Constitución, que incluye la defensa del patrimonio público, y la coordinación y supervisión de los mecanismos de <i>checks & balances</i> para la prevención y detección de desconformidades.
2. Auditoría (AUD)		Todos	Realiza evaluaciones de conformidad y de desempeño sobre los demás órganos. Evalúa también a los controles internos y riesgos de integridad. Herramienta de detección e investigación que, al mismo tiempo, debe retroalimentar la prevención y sanción.
3. Ombudsman y Acceso a la Información (OAI)	Ombudsman General, responsable de la Oidoría; o UCI Municipal.	Prevención	Fomento a la participación ciudadana, estímulo al envío de denuncias y al derecho de acceso a la información.
		Detección	Recepción, tratamiento y calificación de denuncias y pedidos de informaciones públicas no disponibles, incluyendo la protección de la identidad del informante contra posibles represalias.
		Investigación	Análisis preliminar de las denuncias, envío a la investigación interna y respuesta a los ciudadanos sobre providencias internas.
4. Transparencia (TRA)	Contabilidad; o UCI Municipal, o Controlador-General; u Ombudsman; o Sector Informático; o tercerizado.	Prevención	Gestión y actualización de los portales de transparencia, garantizando datos en tiempo real, con gran nivel de detalles, con todos los documentos y procesos completos, excepto por los datos personales y los protegidos por sigilo legal o clasificación.
		Detección	Contribuye con la identificación de indicios de irregularidades por la sociedad o el control externo.
		Investigación	La disponibilidad de datos en transparencia puede posibilitar investigaciones más amplias y profundas.
		Sanción	La divulgación de las sanciones aplicadas puede contribuir para la prevención de nuevos incidentes.
5. Inspección Interna, Asuntos Internos o Corrección (CRG)	Secretaría de Administración; o Sector Jurídico; o UCI Municipal, o Controlador-General; o no hay responsable.	Prevención	La divulgación de las sanciones aplicadas puede contribuir para la prevención de nuevos incidentes.
		Detección	Puede colaborar con el SCI proponiendo, coordinando y supervisando los mecanismos administrativos de detección e investigación disciplinaria de funcionarios y de empresas.
		Investigación	Ejecución de investigaciones disciplinarias sobre funcionarios y personas jurídicas (PJ), originarias del ombudsman o de la auditoría, de los gestores o de denuncias internas o externas.
		Sanción	Después de la investigación, propone la aplicación de sanción por la máxima autoridad: los secretarios o el alcalde.
6. Integridad (INT)	En general no hay en los pequeños municipios (De Bona et al, 2020; De Bona, 2022a); si existe, es el UCI, Controlador; Secretaría de Administración; o Jefe de Gabinete.	Prevención	Donde existe la función, coordina la política de integridad junto a los demás órganos del gobierno, incluyendo el Plan de Integridad, donde son revisadas periódicamente las acciones de y los riesgos de integridad.
Detección			
Investigación			
Sanción			
7. Gestión de Riesgos (GR)	De Bona, 2022a); si existe, es el UCI, Controlador; Secretaría de Administración; o Jefe de Gabinete.	Prevención	Herramienta de mapeo y evaluación de riesgos de integridad y de otros tipos (legales, operacionales, etc.). Una vez identificados y evaluados los eventos de riesgo, se definen medidas preventivas para evitarlos, y acciones de respuesta caso sean detectados.
		Detección	
		Investigación	Puede contribuir proponiendo mecanismos de investigación y sanción para mitigar los impactos de los riesgos identificados.
		Sanción	
8. Combate a la Corrupción, Inteligencia y / o Informaciones Estratégicas (CC-IIE).	En general no existe en los pequeños municipios (De Bona et al, 2020; De Bona, 2022a)	Prevención	Permiten la detección de problemas o la creación de alertas que puedan prevenirlos.
		Detección	
		Investigación	Donde hay una función estructurada, se ejecuta la investigación de los casos detectados, con apoyo de órganos de control externo, cuando necesario, como la policía y la fiscalía.
		Sanción	Puede contribuir proponiendo mecanismos de prevención y detección con base en casos investigados, además de actualizar las hipótesis de sanción y proponer ajustes normativos.

Fuente: Adaptado de De Bona (2021a) y De Bona (2022a).

Las funciones 6, 7 y 8 raramente son identificadas en las ciudades pequeñas (De Bona, 2022a), y no existen en un 70 % de las capitales (De Bona (2021a). Así, las dos últimas funciones no son aquí abordadas y la 6 se refiere al propio objeto de investigación: la PIP. De esta manera, se evalúan las cinco primeras funciones, de acuerdo con las dimensiones propuestas por McDevitt (2014), a partir de las clases de variables presentadas, basadas en Gomide y Pires (2014), Grin et al. (2021), De Bona (2022a) y Cortez y Lotta (2022).

4.5 Conclusión

Este capítulo presentó los conceptos principales asociados a los factores institucionales, que se supone contribuyan para el éxito del Time Brasil, así como las clases de variables que se van a utilizar para el análisis. Fueron presentados en la segunda sección los conceptos de arreglos organizacionales e isomorfismo institucional. No obstante, el análisis de esas variables requiere la triangulación con los datos sobre las capacidades estatales, las prácticas de los sectores y los factores políticos que han influenciado la PIP en cada gobierno local. Esto se hace por medio del *process tracing*, cuyos procedimientos serán presentados en el Capítulo 5.

La tercera sección presentó los conceptos de capacidad estatal y capacidad del Sistema Interno de Integridad Local. Las variables de cada clase y la metodología adoptada para recolectar los datos serán detalladas en el Capítulo 5, mientras que los resultados serán presentados en el Capítulo 6. Pero como se ha dicho en el Capítulo 1, hay diferencias en la eficacia de la PIP entre los casos investigados, que la teoría institucional no puede explicar. Esto se da porque más capacidad del gobierno o del sistema interno de integridad local no significa, necesariamente, más certeza de éxito en el caso de una política de integridad pública. Así, estos procesos son analizados bajo el abordaje del ACF, y el análisis de las estructuras, arreglos, desempeño y capacidad estatal, contribuye para evaluar el contexto local.

PARTE II
DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 5

MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS

5.1 Introducción

Este estudio de casos múltiples cualitativo de propósito explicativo busca conducir un análisis comparativo en profundidad sobre los factores que influenciaron la eficacia de una política de integridad pública (PIP), desarrollada por un órgano federal y aplicada por ayuntamientos de Brasil entre los años 2018 y 2021. El análisis de la PIP y su aplicación se realiza desde dos perspectivas: un microanálisis del órgano que la diseñó (CGU) y de los ayuntamientos que la implementaron en el período experimental, y un análisis más amplio de la política desarrollada, bajo dos lentes analíticas, cuanto a los procesos políticos y a las instituciones gubernamentales.

En las próximas tres secciones se detallarán: las características de la investigación y los criterios de elección de los casos estudiados (Sección 5.2); los métodos y procedimientos de recolección y análisis de datos sobre los productos (*outputs*) generados por la política (Sección 5.3), y sobre los factores que influenciaron su eficacia (Sección 5.4). A su vez, estos últimos serán apartados en tres subsecciones: los datos cualitativos recolectados por medio de documentos y entrevistas (5.4.1); la base de datos de fuentes secundarias y primarias (5.4.2); y los procedimientos para registro de la cadena de evidencias, los criterios de presentación y análisis de datos (5.4.3). Finalmente serán presentadas algunas limitaciones de esta investigación (Sección 5.5).

5.2 Características de la investigación y elección de los casos

Esta investigación empírica se caracteriza como un estudio de casos múltiples (Yin, 2014), que utiliza una estrategia cualitativa (Patton, 2002), con métodos mixtos de recolección y análisis de datos. Su propósito es explicativo, en el intento de comprender un fenómeno social contemporáneo en cuatro contextos específicos y, con eso, contribuir para la generación y/o confirmación de una teoría (Patton, 2002). La investigación pone énfasis a la evaluación de la implementación de un programa, y así busca fornecer informaciones sobre cómo y en qué condiciones se producen los *outputs* y resultados planeados (Patton, 2002). Tiene, así, una orientación pragmática, dado que utiliza la teoría para obtener

las bases analíticas que pueden garantizar la calidad y la validez interna de los hallazgos, y una aplicación práctica, ya que puede ser útil para primorear la política en análisis y su implementación, tanto en los casos investigados (Patton, 2002) como en otros futuros, dentro de los límites de su validez externa, que es de generalización analítica, y no estadística (Yin, 2014). Esto debido a que en un estudio de casos múltiples explicativo, uno de los objetivos es buscar la elaboración de una explicación general, aplicable a todos los casos de modo particular, aunque pueda variar en sus detalles, de manera análoga a los experimentos múltiples (Yin, 2014).

El estudio de casos (EC) explicativo es un análisis contextual de procesos y comportamientos, utilizado para comprender la dinámica de la vida organizacional en un grupo social. Es el modo más relevante de investigación, cuando la cuestión busca explicar una circunstancia contemporánea, es decir, cuando la pregunta incluye ‘cómo’ y ‘por qué’ un fenómeno social ocurre (Yin, 2014), como es el caso de la política aquí investigada, que todavía está en desarrollo y no posee evaluaciones definitivas. Esas cuestiones se ocupan del seguimiento de procesos operativos a lo largo del tiempo (Yin, 2014) que, aquí, conducen a la comprensión de cómo la PIP funciona y por qué ha logrado éxito en uno u otro ayuntamiento (caso). Para esto, es necesario un diseño más flexible y adaptable (Patton, 2002; Yin, 2014), pero sin perder el rigor científico, que se puede garantizar a través de los protocolos aplicables a los EC, así como por medio de la aplicación de un ‘caso piloto’ y de la sistematización de las evidencias obtenidas.

Dentro del subsistema de políticas de integridad de Brasil y de los subsistemas locales de los ayuntamientos investigados, este trabajo tiene como objeto analítico el *policy process* que ha generado el Programa Time Brasil, política pública de fomento a la integridad y gobierno abierto desarrollada por la CGU. El *locus* de análisis del proceso de diseño e implementación experimental entre 2018 y 2021, es múltiple y compone la muestra intencional de investigación: el órgano federal (CGU) y cuatro gobiernos de pequeñas ciudades (con menos de 100 mil habitantes), de cuatro estados de Brasil. De esta manera, se va a analizar el *policy process* de una política pública y los aspectos institucionales de cinco organizaciones estatales, que tienen diferentes puntos de vista sobre esta.

Un pequeño número de casos ($N = 4$) sería una carencia si este fuera un trabajo cuantitativo, pero en este estudio el número reducido de casos permitió investigar en profundidad cada contexto local, con gran riqueza de informaciones sobre la intervención experimentada. Entre los criterios para la elección de los casos se consideró el tamaño de la ciudad (menos de 100.000 habitantes), la conveniencia de incluir aquellos que han aplicado la PIP en el período experimental y con los cuales se logró contacto por medio virtual (teléfono, correo o redes sociales), la intensidad de la aplicación del programa y la heterogeneidad de los casos (Patton, 2002), ubicados en cuatro regiones muy diferentes del país. La selección de los casos para profundizar la investigación ocurrió basada en los

municipios que participaron de la primera aplicación de la iniciativa creada por la CGU, en la época llamada Programa Pacto T.I.P., que fue aplicado entre marzo de 2018 y marzo de 2019, en once municipios de nueve estados (GO, PE, PR, PB, ES, SP, RJ, SC y AL) más el Distrito Federal (CGU, 2021f). En el año 2019, la política fue reformulada y pasó a llamarse Programa Time Brasil, con una segunda aplicación experimental (2019-2020) en doce ayuntamientos del estado de Goiás y otros tres gobiernos – siendo que solo uno municipio de Goiás (Cidade Ocidental) y uno de los otros tres (Navegantes, SC), habían participado de la primera aplicación (2018-2019).

De acuerdo con el Capítulo 1, para investigar las condiciones que contribuyeron para la eficacia de la política, se optó por dar énfasis a las ciudades más pequeñas de los doce gobiernos voluntarios del primero experimento, basado en las clases oficiales adoptadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2018). Así, además del Distrito Federal, cuatro ciudades del experimento son consideradas grandes (con más de 500.000 habitantes), de acuerdo con la Tabla 5. De las otras siete, seis tienen menos de 100.000 habitantes (las seis primeras, apartadas con línea de trazos [–]) y formaron la línea de corte inicial. La otra ciudad tiene alrededor de 125.000 habitantes, pero fue incluida también en la primera muestra (apartada en la tabla con línea de puntos [·]) para recolección de datos exploratorios y documentos oficiales, con el intento de incorporarla como caso para profundización.

Tabla 5. Ciudades adherentes en la aplicación experimental 1 (2018-2019)

Municipio	Región	Estado	Población	Tamaño	Funcionarios
Cidade Ocidental ¹	Centro-Oeste	Goiás	69.829 ³	Pequeño	1.993
Conde ¹	Nordeste	Paraíba	24.323 ³	Pequeño	1.329
Navegantes ¹	Sul	Santa Catarina	79.285 ³	Pequeño	3.339
Surubim ¹	Nordeste	Pernambuco	64.520 ³	Pequeño	1.687
Sooretama ¹	Sudeste	Espírito Santo	29.449	Pequeño	1.237
Teotônio Vilela ¹	Nordeste	Alagoas	43.960	Pequeño	3.088
Trindade ²	Centro-Oeste	Goiás	125.328	Pequeño	3.333
Londrina	Sul	Paraná	563.943	Grande	11.371
Niterói	Sudeste	Rio de Janeiro	511.786	Grande	12.686
Guarulhos	Sudeste	São Paulo	1.365.899	Grande	27.617
Curitiba	Sul	Paraná	1.917.185	Grande	33.110

Fuente: Municipios: CGU (2021e; 2021f); Población y funcionarios: IBGE (2018). 1. Corte inicial (línea de trazos [–]). 2. Primera muestra (exploratoria, con línea de puntos [·]). 3. Muestra final elegida (apartado con línea doble [=]).

Sin embargo, solamente en cuatro de las siete ciudades de la muestra exploratoria fue posible recolectar datos en portales de transparencia, formalizar pedidos de acceso a información pública, hacer contacto y recibir respuesta de los responsables, para que se pudiera profundizar la investigación y considerar el ayuntamiento como otro caso más en el análisis comparativo. Las cuatro ciudades son: Navegantes (SC), Cidade Ocidental (GO), Conde (PB) y Surubim (PE) – apartados en la tabla con línea doble [=]. Fueron recolectados datos exploratorios de las otras tres, pero más allá de los

esfuerzos, no fue posible establecer contacto, para obtener datos en cantidad y confiabilidad mínima para avanzar con la aplicación de la encuesta electrónica y de las entrevistas.

Así, la muestra de conveniencia utilizada para este estudio de casos incluye las cuatro ciudades, de cuatro estados y tres regiones diferentes del país (Tabla 5). La Tabla 6 detalla a continuación la proporción de los cuatro casos con relación a las primeras siete ciudades pequeñas adherentes a la política, correspondiente a un 57 % de estas y a un 54,5 % de su población. Así, la muestra final incluye un poco más de uno en cada tres de los once municipios adherentes y suma un 5 % de la población total inicialmente alcanzada.

Tabla 6. Proporción de la muestra entre los gobiernos adherentes al Pacto

Programa Pacto – cantidades	Gobiernos	Población
Municipios en el Pacto - período 2018-2019	11	4.795.507
Muestra inicial (todos hasta 125.000 habitantes)	7	436.694
Muestra final para estudio de casos comparativo	4	237.957
Proporción muestra final / inicial	57,1 %	54,5 %
Proporción muestra final Tesis / total Pacto	36,4%	5,0 %

Fuente: Gobiernos: CGU (2021e; 2021f); Población: IBGE (2018).

El porcentaje poblacional y de los gobiernos es bajo, pero entre las pequeñas ciudades se evaluará más de la mitad, proporción suficiente para un análisis comparado en profundidad sobre ese porte de ciudad, así como para un análisis de esa política pública nacional reciente en Brasil.

5.3 Eficacia y cambios de la política: recolección y análisis de datos

Para analizar el diseño y evaluar la eficacia de la política (objetivo específico 'b'), fueron recolectados y analizados datos y documentos sobre el Time Brasil y los ayuntamientos que adhirieron a su implementación desde 2018 hasta 2021¹⁴. Como se ha dicho en el Capítulo 2, a partir de una revisión de la literatura, se realizó un estudio exploratorio, en el cual se utilizó observación participante, análisis de contenido y estadística descriptiva, para evaluar la eficacia de la aplicación experimental de la política por 12 de los 25 gobiernos voluntarios (De Bona, en el prelo). El período de análisis de esta

¹⁴ Los principales recursos utilizados para recolección, registro y tratamiento de los datos fueron del paquete licenciado Microsoft Office365®, incluyendo los editores de texto Word® y de planilla Excel®, el generador de formularios electrónicos Forms® para creación de encuestas y recolección de los datos primarios, y la aplicación Teams®, utilizada para ejecución y registro de las entrevistas por medios virtuales. Para análisis y sistematización de los datos cualitativos de las entrevistas fue utilizada la aplicación licenciada Atlas.ti®.

Tesis incluye el año 2021, porque dos de los cuatro casos aplicaron la política en los dos momentos (Aplicación 1 y 2) y prorrogaron sus planes de acción hasta 2021, mientras que los otros dos casos participaron solamente de la Aplicación 1, en el primer período.

Más allá de la evaluación cuantitativa que se detallará adelante, cuanto a la proporción de productos concluidos por cada gobierno en el período mencionado, los cambios producidos por la política fueron evaluados cualitativamente, a partir de las categorías de análisis del Marco de Gestión de la Integridad Organizacional, propuesto por Maesschalk y Bertok (2009) y publicado por la OCDE (Capítulo 2). Este modelo contiene dos clases analíticas: relevancia y coherencia de las medidas, y contextos de implementación. La relevancia de las acciones corresponde a la importancia relativa en el *framework*, que divide las medidas entre centrales (*core measures*) y complementarias. La coherencia permite analizar el balanceo entre las medidas centrales, que pueden ser basadas en reglas (*rule-based*) o valores (*value-based*). Pero tanto las medidas centrales, como las complementarias pueden depender de sus contextos de aprobación, ya que, en caso de que sea necesario actuar en contextos externos, la producción de los *outputs* puede ser más compleja. Esto porque los productos no resultan necesariamente de los esfuerzos de la organización – como la aprobación de una ley, que requiere trámites en el parlamento local. A esos criterios se añade la variable obligación (*enforcement*) de aplicar la medida o crear el *output*, de acuerdo con el marco normativo de Brasil: o con base en una ley (*hard law*), o en recomendaciones y buenas prácticas (*soft law*), lo que hace la diferencia para su aprobación.

La relevancia, coherencia y el *enforcement* de las medidas y *outputs*, son variables que representan ponderaciones cualitativas a la simple creación de los productos, estableciendo un nivel jerárquico entre ellos que, por supuesto, solo tiene sentido si el *output* existe. Así, la existencia se refiere a la creación y/o implementación del *output* planeado, de acuerdo con el tipo de producto esperado, sea la aprobación y publicación de una ley (instrumento), la creación de un sector (estructura) o reglamentación de un proceso (recibimiento de denuncias), por ejemplo. Es, por lo tanto, una variable binomial clasificable como: [0 = no existe] o [1 = existe]. En el trabajo exploratorio, fueron clasificados 118 componentes (instrumentos, procesos y estructuras) en las 93 medidas, distribuidos entre medidas centrales (*core measures*) – basadas en normas y en valores – y medidas complementarias. Hubo una mayor cantidad de componentes debido a que muchas de las medidas incluyen más de un tipo de producto. Para esta Tesis, la clasificación fue revisada para que los criterios tuviesen alternativas paramétricas mutuamente exclusivas, excepto en lo que se refiere a los componentes de los productos esperados. Los resultados serán presentados en el Capítulo 6.

La eficacia de cada período del Time en los cuatro ayuntamientos es evaluada a partir de las 27 tipologías de evidencias de productos (*outputs*), presentadas detalladamente en el Cuadro A2 del Apéndice, las cuales fueron identificadas en los planes de acción del Time, en el mismo trabajo

exploratorio (De Bona, en el prelo), y aquí revisadas. Las 27 tipologías pueden ser sintetizadas en cinco clases de evidencias, así como la evaluación cualitativa de eficacia lleva en cuenta los cinco criterios presentados, cuatro de ellos con parámetros binarios, de acuerdo con el Cuadro 11.

Cuadro 11. Tipologías de evidencias y criterios cualitativos de eficacia

5 tipologías de evidencias de los productos	5 criterios cualitativos de eficacia
A. Enlace del sitio electrónico donde está la aplicación, los datos, documentos, noticias e informaciones necesarias.	1) Existencia del <i>output</i> planeado: si/no.
B. Informes, actas, matrices y evaluaciones publicadas con las informaciones necesarias.	2) Relevancia de los tipos de medidas y productos: centrales (<i>core</i>) o complementarias.
C. Documentación, transcripción, videos y noticias de eventos, entrenamientos y proyectos realizados.	3) Coherencia de las medidas: basadas en reglas (<i>rule-based</i>) o valores (<i>value-based</i>); aplicación dependiente de dos contextos: interno o externo.
D. Actos jurídicos, manuales, reglas, normativas y planes aprobados por la alta administración y publicados.	4) <i>Enforcement</i> del producto: exigido por ley (<i>hard law</i>) o basado en recomendaciones y buenas prácticas (<i>soft law</i>).
E. Sanciones aplicadas a personas físicas y jurídicas.	5) Clase de <i>output</i> : estructura, proceso o instrumento.

Fuente: Elaboración propia con base en Maeschalk y Bertok (2009) y De Bona (en el prelo).

Antes de iniciar la búsqueda por evidencias, para estandarizar las clasificaciones atribuidas a las mediciones de eficacia entre los ayuntamientos, el primer paso fue sincronizar los planes de acción, pues cada experimento tenía una cantidad diferente de medidas. Con eso ha sido identificado que, además de la ya señalada reducción de la cantidad de medidas a lo largo de los ciclos de implementación, tres medidas fueron trasladadas de eje – dos de transparencia y una de integridad fueron transferidas para el eje transparencia – en la versión actual de las medidas del Time (CGU, 2021e). En una planilla general fueron sincronizadas las planillas completas de los siete planes de acción ejecutados por los cuatro ayuntamientos en las tres aplicaciones del programa (Aplicación 1, 2 y la prórroga de 2021).

Para la recolección de datos a partir de los planes estandarizados, fue construido un instrumento con el fin de registrar las evidencias sobre la existencia de cada producto planeado en cada ayuntamiento. La recolección de datos sobre la eficacia de la política se realizó en febrero de 2022. Los resultados serán presentados en el Capítulo 6, de acuerdo con los documentos oficiales e imágenes de pantallas archivados que evidencian la existencia de cada producto en el sitio del municipio¹⁵. Se dio énfasis a los planes de acción implementados en el período en que cada uno de los ayuntamientos ha participado del Time. Las ciudades de Surubim y Conde estuvieron presentes

¹⁵ Las evidencias de la existencia o no de cada producto están disponibles en la documentación suplementaria de esta Tesis, accesible por el enlace <https://tinyurl.com/Tesis2022DeBona>, o también pueden ser solicitadas al autor.

solamente en el primer ciclo de aplicación, mientras que Navegantes y Cidade Ocidental formalizaron su adhesión al Programa y prórroga por los tres ciclos (2018-2019, 2019-2020 y 2021)¹⁶.

Finalmente, para reforzar los hallazgos por medio de múltiples evidencias, el análisis de eficacia con recolección de datos en sitios de transparencia y por solicitud directa, fue triangulada con otra evaluación (Patton, 2002) llamada Escala Brasil Transparente (EBT), realizada por la CGU desde el año 2015 en ayuntamientos de todo país (CGU, 2022c). Fue analizado el grado de transparencia de los casos investigados entre 2018 y 2020, en comparación con el promedio general de los municipios de Brasil y del respectivo estado. La evaluación del año 2018 tuvo lugar antes del inicio de la ejecución de los planes de acción del Time, pero la excepción fue el municipio de Conde, cuyo tamaño poblacional pequeño no permitió que fuera incluido entre los evaluados en esos años. En ese caso, se condujo la evaluación en el año 2022, siguiendo la misma metodología del órgano federal.

5.4 Factores de influencia: elección de variables y recolección de datos

Para elegir las variables que podrían sopesar la hipótesis de investigación y recolectar datos adecuados y suficientes para evidenciar los factores de éxito de la política, fueron adoptados los cuatro principios propuestos por Yin (2014) para un estudio de casos. Estos son: la creación de una base de datos del estudio de casos, el uso de evidencias de fuentes múltiples, la utilización cuidadosa de datos de fuentes electrónicas, y el registro de la cadena de evidencias, teniendo siempre en mente a lo largo de la ejecución, qué tipo de evidencia se busca para cada variable. Se adoptó una recolección con base en varias fuentes de información, con prioridad a las fuentes de órganos oficiales, y los datos fueron triangulados permanentemente, además de la ejecución de *cross-checking* de los datos y noticias con otras fuentes, cuando necesario. Los datos fueron organizados y documentados en dos grupos principales: un conjunto de informes con la sistematización y los resultados del análisis de contenido aplicado sobre los documentos y entrevistas; y una base de datos y evidencias construida en planilla electrónica, clasificada a partir de los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos de fuentes primarias y secundarias.

¹⁶ Eso se debe a que las Superintendencias Regionales en cada estado tienen autonomía para definir cuantos ayuntamientos pueden ser atendidos en cada año, de acuerdo con su capacidad operacional para ofrecer atención personalizada, entre las otras políticas ejecutadas por los funcionarios. Así, por un lado, las ciudades de Santa Catarina y Goiás que tuvieron interés pudieron renovar el proyecto con la CGU tras la primera aplicación, añadiendo nuevas medidas en nuevos planes de acción, formando parte del grupo de ciudades atendidas por la Superintendencia que, en el ciclo de 2022, tiene nueve ayuntamientos voluntarios, más el gobierno del estado. Por otro lado, las Superintendencias de Paraíba y Pernambuco cambiaron de municipios atendidos en cada ciclo. Esta cuestión es profundizada en el análisis de los datos, cuanto a esas diferencias de la 'atención necesaria' para la eficacia de la política en los municipios.

Las próximas dos subsecciones presentan las variables utilizadas en cada uno de esos dos grupos, sus clases y fuentes de datos, mientras que la sección siguiente contiene los criterios de evaluación de cada variable, cuanto a su influencia en la eficacia de la política. También se explica la justificativa para su inclusión, o sea, la cadena de evidencias entre la variable y el cambio (cómo y por qué ha influenciado la eficacia de la política). Esto último constará en los resultados (Capítulo 6), que incluyen triangulación de evidencias y circunstancias reales y efectivas que se identificaron en los casos. Así, se prosigue con el protocolo propuesto por Yin (2014), posibilitando al observador externo, trazar los pasos que conducen desde los datos, hasta los resultados obtenidos y las conclusiones alcanzadas, incrementando la confiabilidad de la investigación.

Siguiendo también la sugerencia de Yin (2014), el ayuntamiento de Navegantes fue conducido, en parte, como caso piloto, para probar y primorear el diseño y las cuestiones de la investigación, establecer el camino más adecuado para la recolección de datos y reforzar la elección de los demás casos para estudio. Navegantes, como caso piloto, fue uno de los primeros ayuntamientos a ser invitado para participar de la experiencia de la CGU, por estar situado en el mismo estado donde actúa profesionalmente el autor de este trabajo, lo que se mostró accesible y conveniente. Este investigador ha participado del comité ejecutivo responsable del diseño del programa del órgano federal desde el año 2017, y acompañó la adhesión y la implementación de ese ayuntamiento en el primer ciclo (2018-2019). Además de ser uno de los primeros, Navegantes es uno de los pocos ayuntamientos que sigue implementando el Programa mismo habiendo cambiado la coalición política que gobierna el municipio en aquel interregno de tiempo.

Sin embargo, el caso piloto no fue ejecutado enteramente antes de comenzar el trabajo con los demás casos; fue dirigido en presencia de los otros, inicialmente con la recolección de más datos exploratorios y cuestiones de investigación más amplias, que fueron siendo primoreadas y refinadas para los demás. Navegantes fue el primero con el que se mantuvo contacto y se formalizó la ejecución de la investigación. La recolección de datos empezó con una *survey* y, para los datos secundarios, fueron enviadas solicitudes de documentos, así como se consultó a los responsables para las primeras entrevistas. También con la experiencia de Navegantes se iniciaron los primeros análisis, las triangulaciones de datos y los ajustes en las variables elegidas, así como se revieron las cuestiones de las entrevistas, con adición de nuevas cuestiones, y exclusión de otras que se mostraron innecesarias o ineficaces. Así, los datos, resultados y análisis serán presentados comparativamente entre los cuatro casos teniendo por base el caso piloto, llamado de caso 1, ya que los ajustes identificados fueron siendo aplicados en el piloto y en los demás.

5.4.1 Sistematización del análisis de contenido: documentos y entrevistas

Para producir un conjunto de informes sobre los casos y sistematizar los resultados del análisis de contenido sobre los documentos y entrevistas (Yin, 2014), la recolección de datos cualitativos incluyó los tres grupos de evidencias primarias propuestas por Yin (2014): análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas (Bauer y Gaskell, 2002) y observación participante (Patton, 2002). Cuanto a los datos cualitativos fue aplicado el análisis de contenido (Bardin, 2016) en los documentos y en las entrevistas transcritas, por medio del *software* licenciado Atlas.ti[®], para así identificar, clasificar y evaluar los datos, a partir de la construcción de un código de análisis y mensuración, de acuerdo con las recomendaciones metodológicas de Jenkins-Smith et al. (2018). A partir de informes de ocurrencias¹⁷ y cruces de los datos, fue construido un cuadro de indicadores que viabilizó un análisis comparativo transversal – intra-caso e inter-casos – y facilitó la triangulación con la base de datos, que se verá más adelante. Todo esto en busca de evidencias adecuadas y suficientes para la validez de los resultados, que serán presentados por medio de tablas y gráficos de distribución de frecuencia, que demuestren la importancia de las ocurrencias.

La observación participante ocurrió durante un largo período y se dividió en dos partes. Primero, como *practitioner* en el diseño de la política por la CGU (de 2017 a 2019), y después como investigador, a partir de 2020. Como fue dicho, el autor participó del comité ejecutivo responsable del primer diseño del programa en 2017, como parte de sus actividades en la Superintendencia Regional de la CGU en Santa Catarina, así como acompañó la implementación en Navegantes en el primer ciclo (2018-2019). Esto permitió participar de reuniones y eventos a nivel nacional y en el estado de Santa Catarina, también en el período siguiente de aplicación del Programa (2020-2021), y así, fue posible tener acceso a documentos y a la agenda de eventos del Time, para ver su transmisión en vivo y recolectar los videos. De esta manera, a lo largo del período de observación, fueron recolectados documentos y datos exploratorios sobre el órgano federal y sobre los ayuntamientos, para contextualizar cada caso y orientar la conducción de las entrevistas y recopilación de los documentos.

Cuanto a los documentos, estos se dividen en tres tipos: (a) documentos oficiales, obtenidos de las organizaciones y de búsquedas en otros sitios electrónicos, como los planes de acción del Time, leyes y decretos producidos y/o aprobados, oficios, comunicaciones etc.; (b) publicaciones en general, extraídas de los portales oficiales, de redes sociales de las organizaciones y de búsquedas en otros sitios, incluyendo informaciones sobre los órganos, la política, acciones realizadas, eventos, noticias,

¹⁷ Cuando un código aparece en el texto, se va a decir que hubo una ocurrencia. Por ejemplo, si el código de un actor aparece 30 veces, se dirá: ‘el actor tiene 30 ocurrencias’. Lo mismo se utilizará para las creencias, los eventos y todos los demás conceptos. Se adoptó el término por considerarlo más adecuado que las palabras hecho, registro o evento, que parecen menos precisas y podrían generar confusión con los diferentes significados de "ocorrência" en portugués.

etc.; y (c) videos grabados, referentes a reuniones, entrenamientos y eventos de la CGU en el período, con o sin participación de los municipios, obtenidos por medio de participación directa del investigador (en el caso de reuniones internas), y búsquedas en el canal del órgano en YouTube – donde se disponen las grabaciones de los eventos abiertos.

Las búsquedas por documentos oficiales y publicaciones en general fueron conducidas en los portales del órgano federal por medio del término “Time Brasil”, y en los portales de los cuatro ayuntamientos y poderes legislativos municipales por medio de los términos “integridad”, “transparencia”, “corrupción” y “anticorrupción” en portugués. Los mismos términos fueron utilizados añadiendo el nombre de cada ciudad en los portales de búsqueda de la legislación municipal de Brasil, y en mecanismos de búsqueda de la red mundial de computadores. Se hizo una revisión exhaustiva de los resultados obtenidos, una selección y un pre análisis de todas las respuestas identificadas como posibles hallazgos. Los documentos identificados fueron clasificados inicialmente para análisis, de acuerdo con el tipo y el tema a que se refieren: documentos oficiales, normativos, eventos, noticias, integridad, transparencia, corrupción. La Tabla 7 contiene un resumen de los documentos analizados por organización, mientras que el Cuadro A3 del Apéndice presenta la relación con todos los documentos analizados por organización, sus clasificaciones y fuentes de datos. Los resultados del análisis se encuentran en el Capítulo 6.

Tabla 7. Documentos analizados por organización, término de búsqueda y tipo

Tipo de Documento	Organización	Navegantes	Surubim	Cidade Occidental	Conde*	CGU	TOTAL
Documentos de la política Time		11	7	11	5	39	73
Normativos y otros documentos oficiales		171	2	5	3	**	181
Noticias (otras)		8	7	2	36	366	419
Eventos y Reuniones (incluso videos)		2	4		*		6
Atas Consejo Transparencia		28					28
Uniendo Fuerzas, Enccla, PNPC		3				21	24
Retrocesos anticorrupción						20	20
Otros documentos, por término de búsqueda (ayuntamiento y cámara):							
Corrupción/Anticorrupción		48	4	5			57
Transparencia		17	4	5	1		27
Eficiencia		3					3
Integridad		2					2
Total por organización		293	28	28	45	446	840

Fuente: Elaboración propia. ** Citados en las referencias. * El ayuntamiento de Conde borra las noticias del gobierno anterior del portal, así como las normas y ciertas funciones de consulta. El legislativo no tiene mecanismo de busca.

Con respecto a las entrevistas, fueron ejecutadas 21, basadas en guiones semiestructurados, adaptados a cada persona, de manera a obtener testimonios en profundidad sobre la política y su aplicación, así como indicaciones de los próximos entrevistados, de acuerdo con el método *snowball* (Patton, 2002). La Tabla 8 presenta la cantidad de entrevistas por segmento organizacional de los

entrevistados (servidor público municipal, de la CGU local o central, de órganos asociados y el alcalde), así como la proporción de entrevistados (muestra), con relación a la totalidad¹⁸ (población) de agentes responsables por la política de las cinco organizaciones. El elenco detallado de los entrevistados está disponible en el Cuadro A4 del Apéndice¹⁹, incluyendo el nombre del agente público, el puesto o función y el órgano donde actúa, la clase de segmento y la organización investigada, la fecha de la entrevista, así como el correo de contacto y la justificativa de la elección del entrevistado.

Tabla 8. Resumen de las entrevistas por segmento y organización

Segmento	Caso	Caso	Caso	Caso	CGU	TOTAL	Población	%	Observación
	1 SC	2 GO	3 PB	4 PE	DF		muestra		
Agentes municipales	2	2	2	2		8	8	100%	(1)
Agentes de la CGU	1	2	1	2	2	8	11	73%	(2)
Alcaldes municipales	1		1	1		3	4	75%	
Agentes de órganos regionales	1	1				2	5	40%	(3)
Total	5	5	4	5	2	21	28	75%	
Población	7	7	6	6	2	28			
Proporción muestra	71%	71%	67%	83%	100%	75%			

Fuente: Elaboración propia. Observaciones: (1) Responsables por los planes de acción locales; (2) Responsables por el Time en cada estado (de acuerdo con cada caso) más 2 jefes del DF; (3) De otros órganos y que actúan en asociación con la CGU en cada estado, identificados en documentos y /o referidos en las entrevistas.

La tabla señala que fue entrevistado un 82 % (19 de 23) de los agentes directamente responsables por el Time en los tres primeros segmentos, o sea, las principales autoridades y profesionales involucrados en el diseño e implementación de la política en la CGU (de la CF ECS y STPC en la sede del órgano, y de cada oficina [Superintendencia Regional] de los cuatro estados), así como en los ayuntamientos, incluyendo tres de los cuatro alcaldes, agentes políticos y autoridades máximas responsables por la política. También fueron entrevistados representantes de órganos de control regionales, que se asociaron para aplicación del Time en los dos estados cuyos municipios siguen con la política en curso (SC y GO). Cuanto a la identificación de los entrevistados, como todos son los agentes más importantes para la implementación de la política en cada caso, hay situaciones en que puede ser identificado el puesto o función del entrevistado, especialmente cuanto a las

¹⁸ La ausencia de entrevista con algunos agentes de la CGU directamente involucrados con la política, en el órgano central o en los estados, así como con uno de los alcaldes y con agentes de otros órganos de tres estados, ocurrió por dificultades de contactos o de agenda.

¹⁹ Para presentar los resultados, los entrevistados son identificados en el Cuadro A4 por dos tipos de código. Cuando no se hace necesario apartar el caso a que la entrevista se refiere, la identificación va de E1 a E21. Para identificar el entrevistado con relación al caso, los códigos contienen las siglas del estado del ayuntamiento, y para los entrevistados del órgano central de la CGU, se utilizó la abreviación del Distrito Federal. Es decir: GO1, GO2...; PB1, PB2...; PE1, PE2...; SC1, SC2...; DF1, DF2... Y se definió 'DF3+GO' y 'DF4+GO', para los entrevistados de la coordinación nacional de la CGU, que también actuaron en Ciudad Occidental/GO. Asimismo, hay casos en que se identificó el puesto o función del entrevistado, cuanto a las autoridades del más alto escalón, o cuando la persona así lo autorizó. De hecho, todos los entrevistados autorizaron expresamente la realización de las entrevistas y su posterior publicación, a excepción de algunas situaciones en que el entrevistado solicitó que no fuera identificado y los datos fueron tratados.

autoridades del más alto escalón, como el alcalde, o cuando la persona así lo autoriza. De cualquier manera, todos los entrevistados han autorizado expresamente la entrevista y su publicación, incluso porque se trata de una Tesis pública, pero hay partes en que algunos de ellos solicitaron que uno u otro comentario no fuera identificado, lo que se garantizó por medio del tratamiento de datos.

La ejecución de las entrevistas fue alternada entre segmentos y casos, entre octubre de 2021 y febrero de 2022, de manera que cada entrevista pudiera retroalimentar y ajustar algún punto de las siguientes, empezando por los responsables del caso piloto. Las cuestiones de las entrevistas fueron construidas a partir de las variables y datos analizados, bajo los marcos teóricos, que son como lentes para analizar los principales factores y evidenciar el *process tracing*, así como el éxito o fracaso de la implementación de la política. El Cuadro A5 del Apéndice presenta el guión con las preguntas semiestructuradas divididas en cuatro bloques: el primero aborda la identificación del problema y aprobación de la política en la organización nacional/local, de acuerdo con el segmento (4 preguntas); el segundo trata el papel y la actuación de los actores involucrados en la política (6 preguntas); el tercero se refiere al proceso de debate en el subsistema [nacional y/o local] (6 preguntas); y el último busca comprender la implementación del Programa en el gobierno (8 preguntas).

Considerando que el componente analítico inicial de un subsistema de políticas son los actores, identificados a partir de observación y análisis documental, y clasificados por segmento (alcaldes, funcionarios del ayuntamiento, servidores de la CGU y de los órganos asociados), con las entrevistas y documentos, fue posible identificar las visiones y diferentes argumentos de los actores sobre la política²⁰, que componen sus *policy core beliefs*. Posteriormente fueron agrupados los actores que están de acuerdo con determinadas visiones (creencias) del núcleo de la política, y los que no lo están, caracterizando, así, diferentes coaliciones. Consecutivamente, fueron identificadas las estrategias, los recursos utilizados y el aprendizaje, estos evaluados a partir de las categorías identificadas y cantidad de ocurrencias. Para caracterizar el subsistema local, se utilizó el *process tracing* para identificación y descripción de eventos internos y externos al subsistema, utilizados por los actores para fomentar el cambio (Weible y Sabatier, 2018). Los indicadores fueron analizados con apoyo de estadística descriptiva (Moore et al., 2014), con base en contajes de ocurrencias y distribuciones de frecuencia.

A partir de ese *framework* y de un pre análisis de los documentos recolectados, fue dibujada una codificación preliminar para aplicación en el análisis de contenido de las entrevistas, que fue testada

²⁰ Identificar *core beliefs* requiere entrevistas más profundas, con investigación sobre las motivaciones no declaradas y valores de los actores, pero el análisis es basado en declaraciones públicas y entrevistas semiestructuradas, por eso se trata aquí de las creencias sobre la política (*policy core beliefs*), más específicamente sobre las creencias empíricas hechas públicas, a que el ACF llama *policy core policy preferences*. Además de eso, los argumentos son posiciones percibidas por los actores y pueden ser dinámicas, eso es, cambiar a lo largo del tiempo como resultado de cambios de preferencias y cálculos estratégicos. Por otro lado, como fue dicho en el Capítulo 3, los temas de integridad y anticorrupción pueden señalar creencias profundas, que a veces pueden confundirse con las creencias sobre la política, como por ejemplo, en las cuestiones de ética personal.

por medio del Atlas.ti® en cinco transcripciones, siendo las dos primeras del caso exploratorio. La codificación fue ajustada y revisada en cada análisis, y el resultado parcial fue triangulado con los datos documentales y con la base de datos y refinados. El Cuadro 12 presenta los 68 códigos clasificados, distribuidos en 7 grupos, y la cantidad de citas en las entrevistas clasificadas por temática y grupo de código²¹. Los grupos son: el primero sobre las instituciones (6 códigos); el segundo sobre la política (3 códigos); el tercer grupo se refiere a las clases de actores (15 tipologías); el cuarto corresponde a las clases de creencias (21 códigos divididos en 6 subgrupos); el quinto grupo, sobre las fuentes secundarias de cambio, fue dividido en dos, el aprendizaje (Grupo 5), con las estrategias y recursos (10 códigos), y los acuerdos negociados (Grupo 6), con los conflictos y resistencias (4 códigos); por último el grupo siete, dividido entre el contexto (9 códigos), y los eventos (también 9 códigos), que son las dos fuentes principales de cambio.

Cuadro 12. Grupos de códigos - análisis de contenido de 21 entrevistas

Temática	Grupos de códigos	Contenido y/o ejemplos	Códigos	Citaciones
Sobre las instituciones	1. Instituciones.	Imagen institucional, reglas, normas, legitimidad, capacidad y otras clases analíticas asociadas.	6	741
Sobre la política	2. Sobre la PIP.	Diseño, oferta, experimentos: qué facilita, cuáles son las frustraciones, desafíos, y cuestiones de eficacia.	3	658
Sobre la aplicación en cada ayuntamiento (sPIP _L)	3. Clases de actores.	Organizaciones como CGU, ejecutivo local, clases de actores, como sociedad, prensa y otros.	15	1.465
	4. Clases de creencias.	Argumentos de los actores sobre la política y el contexto.	21 en 6 subgrupos	903
Dos fuentes 'secundarias', típicamente de cambios pequeños, incrementales y a largo plazo:	5. Aprendizaje orientado a la política (<i>policy-oriented learning</i>).	Estrategias, recursos utilizados y eventos de aprendizaje, de acuerdo con la relevancia de las informaciones técnicas para el debate.	10	668
	6. Acuerdos negociados entre coaliciones, facilitados por instituciones colaborativas.	Intercambios de ideas; debate analítico; atracción de la atención pública para los cambios propuestos; atracción de nuevos actores para reforzar la coalición.	4	435
Dos fuentes principales, cambios importantes: porque generan procesos de cambio en creencias centrales:	7. Dos fuentes principales: <u>Contexto externo e interno del sPIP:</u> - Nacional (Diseño) - Local (Aplicación).	Perturbaciones políticas, contingencias, crisis, desastres, cambios de condiciones socioeconómicas; escándalos o éxitos que pueden afectar la agenda de la política, cambios en la distribución de recursos entre las coaliciones;	9	145
	7. Dos fuentes principales: Eventos externos e internos al sPIP: - Nacional (Diseño) - Local (Aplicación).	Para caracterizar el subsistema local se utiliza el <i>process tracing</i> , para identificación y descripción del contexto y de eventos como ventanas y espacios abiertos para cambios (<i>policy venues</i>).		366

Fuente: Elaboración propia.

²¹ Al final del análisis, las 21 entrevistas sumaron 27h20min34s de conversación, con 447 páginas de transcripción, lo que inviabiliza la inclusión de los textos adjuntos a este trabajo. Por este motivo, los datos serán presentados en el Capítulo 6 a partir de informes producidos por medio de la aplicación Atlas.ti®.

A excepción de la clase de actores, porque ellos pueden presentarse de manera conjunta, cada grupo contiene códigos mutuamente exclusivos, es decir, ningún tramo de las entrevistas fue clasificado simultáneamente en dos tipos de creencias, eventos o categorías analíticas institucionales, por ejemplo. La delimitación de las fronteras conceptuales de cada categoría de código sistematizado es detallada en el Cuadro A6 del Apéndice, a excepción de los actores y de las clases de creencias, que serán presentados en la sección 6.3 (Capítulo 6). Las clases sobre las instituciones serán presentadas complementariamente al análisis de los factores institucionales en la sección 6.4, pero serán también consideradas en la sección 6.3, mientras que todas las clases complementan el análisis de los hallazgos por caso en la sección 6.5. La presentación del total de ocurrencias en este punto tiene efecto meramente demostrativo de la importancia de algunas categorías temáticas presentes en las conversaciones, como las clases de actores y las creencias, pero no señala respuestas a las cuestiones sobre los cambios, cuyo *process tracing* será presentado y discutido posteriormente, caso a caso.

5.4.2 Base de datos y evidencias: fuentes primarias y secundarias

El análisis de los procesos políticos y de los factores institucionales que han contribuido para la eficacia del Time, siguió los principios propuestos por Yin (2014) para un estudio de casos. Así, para viabilizar el uso de evidencias múltiples y el registro de la cadena de evidencias resultado de una triangulación permanente, fue construida en planilla electrónica una base de datos y evidencias, clasificada a partir de los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos de fuentes primarias y secundarias, y que complementan, al mismo tiempo, la sistematización de los datos cualitativos obtenidos de documentos y entrevistas. Después de revisar la literatura, a lo largo de la recolección exploratoria de datos para el caso piloto, fue recopilada una amplia base inicialmente con 375 variables y datos complementarios de fuentes primarias y secundarias. Todas las variables fueron preclasificadas a partir de sus fuentes y de los marcos teóricos, pero muchas no se adecuaron al caso o a los demás criterios, o porque no tenían relación efectiva con la política o porque no permitían trazar los procesos que encadenan su ocurrencia con el éxito; otras serían posibles consecuencias – y no causas – del éxito.

La Tabla 9 presenta una matriz con la cantidad de variables clasificadas por tipo de dato (cualitativo o cuantitativo), y de fuente (primaria o secundaria), totalizadas en clases de variables y clases de factores, de acuerdo con el abordaje teórico adoptado. Esta subsección contiene, así, una síntesis de las 109 variables cuyos datos fueron elegidos para evaluación en esta investigación y, por lo tanto, para recolección, análisis y *process tracing* con la política Time Brasil, con respecto a los cuatro

ayuntamientos. Estas variables son detalladas en el Cuadro A7 del Apéndice, que contiene el nombre, descripción e indicador de cada una, la clase de factor y de variable, su abordaje teórico, el tipo y año de los datos obtenidos, así como las fuentes y los métodos de recolección.

Tabla 9. Matriz de clases de variables por abordaje, tipo de dato y de fuente

Abordaje teórico, clases de factores (CF) y clases de variables (CV)	Total de variables	Tipo de dato		Tipo de fuente	
		Cualitativo	Cuantitativo	Primaria	Secundaria
Abordaje teórico: ACF	59	37	22	59	
CF: Cambio de coalición gobernante	17	17		17	
CV: Perturbaciones y estabilidad política	17	17		17	
CF: Coaliciones promotoras	20	20		20	
CV: Restricciones y recursos a corto plazo	20	20		20	
CF: Contexto externo	7		7	7	
CV: Condiciones socioeconómicas	7		7	7	
CF: Perturbaciones y eventos externos	15		15	15	
CV: Perturbaciones y eventos críticos	15		15	15	
Abordaje teórico: NIH	5	5		5	
CF: Arreglos organizacionales	5	5		5	
CV: Arreglos isomorfos del LIS-Interno	5	5		5	
Abordaje teórico: NIS	45	26	19	28	17
CF: Capacidad estatal	17	5	12	17	
CV: Eficacia de la acción gubernamental	5	5		5	
CV: Recursos financieros	4		4	4	
CV: Recursos humanos	8		8	8	
CF: Capacidad LIS-Interno	16	11	5	16	
CV: Autonomía de los actores	6	4	2	6	
CV: Existencia de estructuras	1	1		1	
CV: Existencia de reglas	6	6		6	
CV: Recursos humanos	3		3	3	
CF: Prácticas LIS-Interno	12	10	2	12	
CV: Prácticas LIS-Interno	12	10	2	12	
Total general	109	68	41	33	76

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro A8 del Apéndice presenta una síntesis y algunas observaciones importantes sobre los datos, apartados por clase de variable entre los de fuente secundaria y primaria. Algunos de los datos son presentados aquí, asociados a los factores de influencia como variables, pero en los resultados y análisis, serán apartados de las variables de cambio, pues aunque no expliquen el cambio, contribuyen para la identificación y contextualización de los casos.

Cuanto a la recolección de datos de las 33 variables de fuentes primarias, de acuerdo con la Tabla 9, fueron aplicadas dos encuestas electrónicas en cada uno de los cuatro ayuntamientos, que produjeron datos cualitativos y cuantitativos sobre los factores institucionales, asociados a la capacidad del LIS-Interno (16 variables), sus prácticas (12 variables) y arreglos organizacionales (5 variables). Los procedimientos utilizados son detallados en el Cuadro A9 del Apéndice:

5.4.3 Cadena de evidencias y criterios de evaluación

Para construir la cadena de evidencias entre los datos cualitativos de los documentos y las entrevistas, y entre las 109 variables clasificadas en la base de datos, cada variable fue sometida a una serie de cuestiones, de acuerdo con el protocolo propuesto por Yin (2014). Este proceso permitió evaluar la consistencia de la variable para componer el modelo analítico final y, con eso, fue posible definir procedimientos y recolectar evidencias complementarias, para así trazar los procesos que enlazan cada una a la eficacia de la política, en cada caso. Para esto, fue utilizada la metodología de seguimiento de procesos (*process tracing* - PT), un conjunto de procedimientos para análisis de datos, a partir de la evaluación sistemática de los mecanismos que producen explicaciones, en confronto con explicaciones alternativas, para por fin, evidenciar las condiciones contingentemente necesarias y/o suficientes para generar el cambio investigado (Bennett y Checkel, 2015; Aviles, 2018). El método PT es más adecuado cuando se investiga un número reducido de casos, y cuando sus procedimientos asumen la causalidad asimétrica y enfrentan la complejidad causal (Aviles, 2018).

Las preguntas respondidas en cada variable incluyeron: el mapeo de las hipótesis de influencia y las proposiciones teóricas, complementadas por hipótesis opuestas para test y por posibles explicaciones alternativas (¿cómo la variable afecta la PIP?); el mapeo de las cadenas de evidencias posibles, así como triangulaciones necesarias para reforzarlas y cuidados metodológicos específicos (¿por qué afecta?); y los grados de influencia y criterios de evaluación utilizados para cada una (¿cuánto afecta?). Estas cadenas de evidencias fueron registradas en la base de datos y están reproducidas en el Cuadro A10 del Apéndice, por variable. Ya los grados y criterios de evaluación son presentados en el Cuadro A11 (a partir del número secuencial de la variable en el Cuadro A7). Sin embargo, las variables, preguntas y respuestas no pueden ser analizadas aisladamente, ya que algunas de estas solo tienen sentido cuando son vistas en conjunto. Por eso se refuerza, como ya fue dicho, que no necesariamente todas las preguntas formarán parte del PT, así como tampoco se incluirán todas las variables en los análisis finales, cuanto a los factores de influencia sobre la política.

El estudio de caso cualitativo requiere análisis de datos simultáneo a la recolección, para realineamiento periódico del trabajo, hasta que el investigador identifique que ha llegado al punto de saturación de datos, es decir, cuando nuevas informaciones pasan a ser redundantes, y dejan de aportar nuevos elementos para la investigación. Así, en ese punto de la investigación, el análisis de cada variable, hipótesis de influencia, proposiciones teóricas y demás cuestiones, tuvo lugar después de un pre análisis de parte de las entrevistas y documentos, en conjunto con los marcos teóricos utilizados. A partir de eso, seis hipótesis principales fueron identificadas en 51 de las 109 variables, como se presenta a continuación, incluyendo ejemplos de tests y posibles explicaciones alternativas:

- La aprobación de las cuentas anuales por el Tribunal de Cuentas del Estado - TCE (10 variables incluyen esa hipótesis) facilita la eficacia de la PIP; la reprobación de las cuentas dificulta la política; pero se puede tener aprobación de cuentas sin éxito de la PIP, o tener reprobación con éxito, en caso de que las cuentas reprobadas sean de la coalición anterior, ya substituida por otra que ha decidido implantar la política;

- Un juzgamiento de cuentas por el legislativo local (10 variables incluyen esa hipótesis) más de acuerdo con el parecer regular del TCE, facilita la eficacia de la PIP; pero si es irregular, más concordancia puede representar más madurez del subsistema, o menos apoyo político. Asimismo la PIP puede ser eficaz si la coalición ha cambiado, o puede no serlo por haber irregularidades en el gobierno; el legislativo puede aún no juzgar, lo que suele ocurrir con los pareceres irregulares si hay más apoyo político, para protección del alcalde contra la ley que prohíbe candidatura de agentes con ‘registro sucio’, por ‘cuentas juzgadas irregulares’;

- Un grado de consenso más elevado en la coalición política del subsistema local, facilita la eficacia de la PIP cuanto a la aprobación de medidas legales: 10 variables con esa hipótesis, como la distribución de los partidos en el legislativo (con relación al alcalde);

- Más cantidad total de hallazgos en las auditorías aleatorias de la CGU (8 variables incluyen esa hipótesis), aunque no sean necesariamente casos de corrupción, puede influenciar los cambios en la política de integridad, sea con más conflicto entre el ayuntamiento y la CGU, lo que dificulta la eficacia, o con más creación de agenda local, lo que facilita la PIP, dependiendo de la estabilidad o cambio de la coalición dominante, del aprendizaje, de los eventos internos y externos, y de acuerdos negociados;

- Cambios en la coalición política dominante pueden influenciar los cambios en la PIP, dependiendo del aprendizaje, de los eventos internos y externos, y de los acuerdos negociados: 7 variables incluyen esa hipótesis, como el partido del alcalde a cada elección, y el del presidente en el momento de la adhesión y renovación del Time;

- Cambios significativos en condiciones socioeconómicas del sPIP_t pueden influenciar los cambios de la PIP: 6 de las 7 variables incluyen esa hipótesis, como población, ingresos y salud pública, cuya asociación con la política no es posible, pero que pueden tener las diferencias entre los casos trianguladas con los demás datos;

Las hipótesis refuerzan la necesidad de la triangulación y la complejidad de esa tarea, incluso por la carencia de investigaciones sobre PIP en gobiernos locales de Brasil, lo que exige explorar más posibilidades en busca de evidencias consistentes. Para definir los grados y criterios de evaluación utilizados para identificar cuánto cada variable de la base puede afectar la política (Cuadro A11), fueron

considerados los dos tipos de datos de la Tabla 9. Los datos cuantitativos o cualitativos ordinales (como el IEGM) fueron jerarquizados entre los casos, de acuerdo con el tipo de asociación (directa o inversa) con la eficacia de la PIP, propuesto por la hipótesis de cada variable. Por ejemplo, si se supone que más cantidad de hallazgos en auditorías de la CGU, puede dificultar el éxito de la PIP, o facilitararlo en caso de que la coalición política local haya cambiado, los datos de los casos en este ejemplo fueron ordenados de acuerdo con esa cantidad. En los casos de variables cuantitativas, donde hay parámetro comparativo externo nacional o regional, eso fue utilizado como complemento en el análisis, además de la jerarquización entre los casos. Así, el análisis de los datos es realizado a partir del método de comparación y contraste entre los casos, y de estos con los referenciales estándares, cuanto existen. No obstante, el análisis sin referenciales tiene limitaciones cuando las diferencias entre los casos son sutiles, siendo los resultados más consistentes, cuanto más amplias son las disparidades entre los casos (Yin, 2014).

Los datos de las variables cualitativas categóricas y binarias fueron clasificados también de acuerdo con la asociación (directa o inversa) propuesta en cada hipótesis, y ordenados de acuerdo con los criterios identificados en los marcos teóricos. Por ejemplo, sobre la autonomía de los actores y funciones de supervisión y control, recomendaciones internacionales destacan la necesidad de: subordinarse directa y solamente al nivel jerárquico más elevado de la organización; existir una estructura para actuar; existir libertad al momento de aplicar los recursos del sector; y garantizar independencia técnica. Los resultados de esas clasificaciones están detallados en el Cuadro A11, ya referido.

Cuanto a la evaluación de la capacidad técnico-administrativa del Sistema Interno de Integridad Local, el modelo de análisis se presenta en el Cuadro 13. Como se puede ver, los actores centrales del LIS-Interno y sus funciones clave de supervisión y control (mecanismos internos de *checks & balances*), son analizados en tres dimensiones específicas, que a su vez, corresponden a la junción de las dos dimensiones de los actores con las dos de las funciones, pues en los pequeños municipios casi siempre hay uno, o a veces dos actores responsables por todas las funciones. Las tres dimensiones son: su capacidad de desarrollo, su propia gobernanza interna en términos de integridad, transparencia y control, y su efectividad, o sea, su funcionamiento en la práctica. Para operar en estas dimensiones, serán evaluados cinco elementos, limitados al ámbito interno del poder ejecutivo, y representados por cuatro clases de variables: la autonomía de los actores internos para ejecución del ciclo anticorrupción, la existencia de estructuras y reglas de integridad y su *enforcement* normativo, los recursos humanos, y las prácticas del LIS, es decir, su funcionamiento efectivo.

Cuadro 13. Modelo de análisis: capacidad técnico-administrativa del LIS-Interno

Dimensiones de análisis (McDevitt, 2014)	Elementos de capacidad técnico-administrativa del LIS (McDevitt, 2014)	Cuatro clases de variables (Cortez y Lotta, 2022; De Bona, 2022a)
Actores y Funciones	Actores [internos] y Funciones centrales de supervisión y control	<u>Autonomía</u> de los actores internos Variables: Vínculo, posición jerárquica, carrera de auditor interno
Capacidad de desarrollo	Posición y rol de la principal agencia [interna] de integridad	<u>Recursos humanos</u> : CG y Oidoría (Ouv) (Además del análisis de los arreglos)
	Mecanismos internos de frenos y contrapesos	...Existencia de <u>estructuras</u> y... Variables: Oidoría, CG, Sectoriales SCI
Propia gobernanza	Contexto regulatorio [interno]	...Existencia de <u>reglas</u> y <i>enforcement</i> normativo Variables: Reglamentación de la Oidoría, Reglas de Integridad
Efectividad, o sea, el funcionamiento práctico	Efectividad y eficiencia del sistema, y el funcionamiento en la práctica	Actuación <u>práctica</u> Variables: Prácticas de la CG y Oidoría

Fuente: Elaboración propia con base en McDevitt (2014), Cortez y Lotta (2022) y De Bona (2022a).

Basado en el análisis y la triangulación de los datos cuantitativos y cualitativos, así como en la cadena de evidencias bien documentada, con la convergencia de los hechos sobre la influencia de las variables en el Time, fue seguido el proceso iterativo recomendado por Yin (2014). Este método se muestra adecuado para el análisis y para la construcción de la explicación final en un estudio de casos múltiples, con respecto a la hipótesis general de investigación. Se ha explorado una explicación general aplicable a todos los casos, en particular, aunque varíe en detalles, para así comprender las condiciones presentes en los locales, y, una vez presente en cada local, entender sus diferencias. Consecutivamente se han hecho sucesivas comparaciones entre los hallazgos de cada caso y la explicación propuesta, revisándola a cada ciclo y repitiendo el proceso, tanto como fue necesario (Yin, 2014). El resultado se presenta en el Capítulo 7 con un análisis cruzado de los casos y con una síntesis de los padrones identificados, y en el Capítulo 8 con la prueba de las hipótesis alternativas y nulas.

5.5 Límites de la investigación

Entre los más importantes límites de un estudio de casos cualitativo y explicativo, se encuentran las amenazas a su validez y el sesgo del investigador. Este último es innegable, ya que el autor ha trabajado en una de las organizaciones analizadas prácticamente durante toda su vida adulta, y debido a que el pre proyecto de la investigación fue aprobado por la organización para poder concretizarla. Por otro lado, esa aproximación con la política y los casos ha viabilizado la observación participante, que puede fortalecer o fragilizar un trabajo cualitativo. El hecho de involucrarse personalmente “permite experiencias de primera-mano” y acceso a datos y a actores que tal vez no

fuera posible de otra manera, aunque así, también se puedan introducir “percepciones selectivas” (Patton, 2002, p. 329, traducción nuestra). Para reducir el sesgo, lo que se debe observar, en definitiva, es la transparencia y los criterios de científicidad de la investigación.

Cuanto a la validez externa, el límite de generalización de las comparaciones y contrastes del estudio de casos múltiples es estrecho, porque la explicación general no es auto aplicable a otros casos, aunque, a su vez, pueda ser más amplia que la explicación específica de casos únicos. No obstante, una ventaja es que se puede obtener la proposición de clases de condiciones o tipologías de casos en que se apliquen las clasificaciones, y estas, al mismo tiempo, pueden ser replicables en investigaciones empíricas futuras, o pueden ser objeto de reproducción teórica.

Cuanto a la validez interna, se realizó un esfuerzo para garantizar datos confiables, fidedignos y completos, variables consistentes y criterios transparentes para operar los conceptos. Además de eso, resultados basados en cadenas de eventos, evidencias convergentes y de múltiples fuentes, presentación de ejemplos ilustrativos justificados, y apertura de los datos originales para revisión, fueron cuidados adicionales también adoptados. Asimismo, no fue posible recolectar todos los datos de los cuatro ayuntamientos, por lo que el análisis comparativo tiene límites que serán señalados en cada situación. Para prevenir ese riesgo, el diseño de la investigación previó un amplio proceso de recolección, análisis y triangulación de datos, que ha dejado por el camino muchas otras variables. También se buscó incluir en la muestra los siete municipios pequeños de la primera aplicación experimental, pero al no haber sido posible establecer contacto con los responsables, se optó por reducir la muestra de conveniencia a cuatro casos, incluso porque el trabajo fue ejecutado por medios virtuales, a causa de la pandemia mundial, que tuvo inicio en el año 2020. La evaluación de los indicadores y de los niveles de influencia de las variables en la eficacia del Time, también fue un reto de la investigación. Como fue dicho, donde fueron identificados parámetros comparativos o estándares externos, esos fueron utilizados, y donde no lo fueron, se adoptó la jerarquización entre los casos y el *process tracing*. Sin embargo, la evaluación sin referenciales fue reforzada con la utilización de cuatro casos y del abordaje comparativo, de manera que las diferencias entre los casos siendo más amplias hacen los hallazgos más consistentes para cierta variable, mientras que, al contrario, diferencias más sutiles entre los casos o inconsistencias, pueden hacer la variable ser descartada del análisis final.

Específicamente cuanto al marco del ACF, una limitación se refiere a la diversidad de los actores en las coaliciones. Existen actores privados y otras organizaciones potencialmente involucradas en la implementación de la política, que podrían haber sido explorados en la búsqueda por las coaliciones, como los consejos de control de políticas públicas y los Observatorios Sociales, la prensa o académicos de universidades locales. Sin embargo, no fue posible alcanzar un conjunto más diverso de actores. Se intentó mantener contacto con los presidentes de los poderes legislativos de

cada ciudad, pero no hubo respuesta. Asimismo, aún con limitaciones, pero considerando que prácticamente no hay investigaciones sobre políticas de integridad pública en gobiernos locales brasileños, y sobre estas bajo el abordaje del ACF, se intentó utilizar una teoría amplia, incluso para abrir un posible camino de investigación, que pueda así, ser más explorado en pesquisas futuras. Además de eso, otra limitación teórica puede ser el uso de parte de las hipótesis del ACF, lo que se ha intentado compensar con la profundización del análisis y triangulación de datos y evidencias.

Otra cuestión importante se refiere a la temporalidad, pues la política aquí investigada y analizada es nueva y sigue en desarrollo, pero sus orígenes tienen más de diez o quince años, tanto en el órgano federal, como en al menos uno de los casos citados. También, su eficacia a corto plazo no es estática, sino que es dinámica como el nivel de transparencia, las coaliciones políticas y las instituciones. Los datos de la política se refieren al período de aplicación experimental entre los años 2018 y 2021, y fueron recolectados entre 2021 y 2022. De esta manera, las conclusiones alcanzadas tras las búsquedas son limitadas a este período específicamente, y las condiciones identificadas en cada caso pueden cambiar en un corto período.

Esta cuestión señala otros dos límites que son consecuencia de la dinámica de los fenómenos investigados, cuanto a la fundamentación teórica de los conceptos utilizados y a la ejecución empírica de la investigación. Por un lado, la fundamentación teórica en que se basó el análisis de la política Time Brasil, comenzó a partir de uno de sus objetivos y ejes centrales, el concepto de integridad pública. Por la óptica del individuo, la integridad es una cualidad moral. Desde la perspectiva organizacional, el concepto es utilizado como política ‘medio’, necesaria para las políticas públicas que componen el ‘fin’, la razón de ser de un gobierno local o nacional, porque fortalece el *accountability*, y mejora la democracia. Otras veces, el concepto se puede tomar como una política ‘fin’, en sentido estricto, ya que existen organizaciones especializadas en estas, que las tienen como fin, como es el caso de los órganos de *accountability* horizontal²².

Existe también una limitación empírica por la dinámica del objeto de análisis a lo largo del tiempo. La política fue diseñada como resultado de otras políticas existentes en la CGU desde hace quince años, y hasta 2020 fue implementada experimentalmente. Su diseño fue adaptado a lo largo del período investigado, y fue posible testimoniar tal adaptación por medio de la observación participante, es decir, no se contempló solamente el pasado, al contrario, el cambio político fue investigado también

²² No obstante, el debate sobre ese tipo de política incluye también la cuestión sobre la manera de llamarla. La política incluye objetivos como contribuir para la prevención y combate a la corrupción, estimular el *compliance* y la ética, además de los ejes de contraloría, transparencia y participación social. Este avance desde conceptos más normativos hasta un énfasis participativo es observable en los cambios efectuados en las medidas y objetivos del Time, a lo largo de su diseño e implementación experimental. Por eso, desde el punto de vista organizacional y como política pública, el término ‘política de integridad’ es más operacional, porque parece más amplio, abrazando los demás conceptos. De toda manera, la elección de un término siempre implica cierto subjetivismo. Podría ser política de *accountability*, tal vez, pero el término tiene sus límites de traducción para el portugués y el español.

mientras ocurría. Después de haber sido testada, la formalización institucional del programa ocurrió en abril de 2022, momento muy cercano al cierre de esta Tesis. Sus objetivos cambiaron y adquirieron énfasis en el gobierno abierto, incluso el propio nombre de la política cambió, ahora se llama Programa Time Brasil – Transparencia, Integridad y Participación Social para las acciones de Gobierno Abierto, lo que ha exigido una revisión de algunos tramos del trabajo que ya habían sido cerrados. En parte, esta dinámica puede ser vista como una limitación, ya que no fue hecho una discusión sobre los marcos teóricos de estos nuevos conceptos. Esto justifica el marco central del trabajo ser el término ‘políticas de integridad pública’, por haber sido el principal objetivo de la propia política hasta principios del 2022, cuando fue añadido el concepto de gobierno abierto. Asimismo, aunque el marco teórico alrededor del Time fuera el gobierno abierto, esto probablemente poco impactaría en el análisis de los factores institucionales y políticos de influencia en la eficacia de la política.

5.6 Conclusión

Este estudio de casos múltiples cualitativo y explicativo contiene un análisis comparativo en profundidad sobre los factores que influyen la eficacia de la aplicación del Time Brasil entre los años 2018 y 2021 en cuatro pequeños ayuntamientos. Después de revisar el estado del arte sobre las políticas de integridad pública y los marcos teóricos adoptados, el segundo paso fue definir las variables, los indicadores objetivamente evidenciables y las fuentes de datos a operar, para así viabilizar un análisis comparativo transversal (intra e intergubernamental) de la política y de las organizaciones elegidas. El capítulo presentó los criterios de elección de los casos, los métodos y procedimientos de recolección y análisis de datos, con respecto a la eficacia de la política y a las variables utilizadas para análisis de los factores que han influenciado esa eficacia.

El tercer paso fue recolectar y sistematizar los datos, siguiendo estrictamente los principios propuestos por Yin (2014), con el uso de evidencias de fuentes múltiples y con los cuatro tipos de triangulación (Patton, 2002): de fuentes de datos, de diferentes indicadores y evaluaciones, de perspectivas teóricas sobre los mismos datos, y de métodos. Esto permitió lograr una convergencia de las respuestas evidenciadas y reforzar la validez de la investigación. En la última etapa fueron recolectados datos complementarios para cubrir las brechas en la triangulación, consolidar el *process tracing* y, así, la consistencia de la investigación. De esta manera, también se buscó fortalecer la validez de las conclusiones, cuyos resultados serán presentados en el próximo capítulo.

PARTE III
CONCLUSIONES

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

6.1 Introducción

Este capítulo presenta los datos y el análisis de los resultados con respecto al órgano federal y a los ayuntamientos que implementaron la política Time Brasil. Los datos fueron divididos en cuatro partes: datos sobre la eficacia de la política en cada caso (sección 6.2); datos de las entrevistas y documentos sobre los factores de los procesos políticos y de las coaliciones promotoras (sección 6.3), datos de la base sobre los factores institucionales (sección 6.4) y, por fin, análisis de los hallazgos en cada caso (sección 6.5), donde se presentan más datos de las entrevistas, de la base y de documentos.

Para el análisis de los datos sintetizados en la base sobre las coaliciones y las instituciones, se construyó un panel a partir de las clasificaciones aplicadas, utilizando cinco colores (rojo oscuro, rojo, naranja, amarillo y verde), de manera que se puedan visualizar los resultados de acuerdo con la asociación de cada variable a la eficacia de la PIP. Las Tablas A1 y A2 del Apéndice presentan, respectivamente, las 50 variables institucionales y las 59 variables analizadas sobre los procesos políticos, clasificados entre los casos como: Nivel 1 (verde, el mejor); Nivel 2 (amarillo); Nivel 3 (naranja, mediano); Nivel 4 (rojo); Nivel 5 (rojo-oscuro, el peor).

6.2 Eficacia de la política por ayuntamiento

Para recordar, la aplicación experimental de la iniciativa, llamada entonces de Programa Pacto, ocurrió entre 2018 y 2019 con once municipios de nueve estados, más el Distrito Federal. El Programa cambió su nombre por Time Brasil, entre el 2019 y el 2020, cuando fue realizada la segunda aplicación piloto con doce ayuntamientos de Goiás, además de algunos de los primeros que han seguido con la política. En 2021 el programa fue ofrecido a todos los municipios, pero sin una oferta activa por la limitación de capacidad de atención del órgano a los ayuntamientos. Así, el período evaluado en la próxima subsección incluye el año 2021, aunque solamente dos de los cuatro casos se mantuvieron en el Time. En la subsección siguiente se presentará la evaluación del grado de transparencia local.

6.2.1 Eficacia del Time Brasil en los cuatro ayuntamientos

Cada aplicación experimental del Time fue ejecutada con una versión diferente de planilla con las medidas del Time ofrecida a los ayuntamientos para diagnóstico y desarrollo de sus planes de acción. Las versiones más antiguas tenían más medidas, como fue presentado en el Capítulo 2. De esta manera, Navegantes ha adoptado una versión de la planilla en la primera aplicación con 230 medidas, mientras que la de Conde tenía 200. Sin embargo, de las 177 medidas elegidas en aquel período por Navegantes, 43 fueron incorporadas a otras medidas en las versiones más recientes. Así, para análisis de eficacia, esas cuestiones fueron agrupadas.

Tras estandarización y consolidación de las medidas en las diferentes versiones del Time, los siete planes de acción de los cuatro ayuntamientos estudiados suman en total 293 medidas firmadas, divididas en tres ejes, de acuerdo con la Tabla 10. Los datos del primer período experimental (2018-2019) no se encuentran publicados en el sitio electrónico de la CGU ni de los gobiernos, así como los planes del 2020 de los tres gobiernos que no están en el experimento del estado de Goiás, como es el caso de Navegantes. En esos casos, los planes fueron solicitados a los ayuntamientos y a la CGU y fueron comparados para verificación de la consistencia de los compromisos firmados.

Tabla 10. Resumen de los planes de acción por eje de los cuatro municipios

Ayuntamiento	Período	Cantidad de medidas por eje			Total de medidas por plan de acción
		Transparencia	Integridad	Participación	
Navegantes	2018-2019	60	14	44	118
	2019-2020	19	8	6	33
	2020-2021	3	9	3	15
Surubim	2018-2019	38	10	14	62
Conde	2018-2019	33	6	16	55
Cidade Ocidental	2019-2020	-	4	4	8
	2021-2022	1	-	1	2
Total de medidas firmadas		154	51	88	293

Fuente: De Bona (en el prelo), datos del Time Brasil y de los ayuntamientos.

En el caso de la ciudad de Navegantes, para la evaluación de la eficacia no fueron consideradas las medidas duplicadas tras las renovaciones del plan. Así, el total de medidas evaluadas de ese ayuntamiento entre 2018 y 2021 (4 años) fue ajustado para 134, siendo 51 medidas del eje Transparencia, 65 de Integridad y 18 de Participación. De esta manera, las Tablas 11 a 14 presentan los resultados de la evaluación de la eficacia en cada ayuntamiento, en lo que se refiere a la existencia de los productos planeados, a partir de la recolección de datos primarios directamente en los sitios electrónicos de los ayuntamientos, o por medio de solicitud formal.

Tabla 11. Eficacia en Navegantes/SC – 134 medidas en 4 años

Situación de los productos de las medidas	Medidas por eje						Total de medidas	Resultado %
	Integridad		Participación		Transparencia			
No existente / no identificado	6	9%	6	33%	3	6%	15	11%
Existente	44	68%	10	56%	43	84%	97	72%
Parcialmente existente	1	2%			2	4%	3	2%
Repactado para 2022	10	15%	2	11%	1	2%	13	10%
NA (cancelado por la CGU)	4	6%			2	4%	6	4%
Total Geral	65		18		51		134	

Fuente: Elaboración propia con datos del Time y de Navegantes/SC.

Tabla 12. Eficacia en Conde/PB – 55 medidas en 2 años

Situación de los productos de las medidas	Medidas por eje						Total de medidas	Resultado %
	Integridad		Participación		Transparencia			
No existente / no identificado	3	50%	15	94%	22	67%	40	73%
Existente	3	50%	1	6%	11	33%	15	27%
Total Geral	6		16		33		55	

Fuente: Elaboración propia con datos del Time y de Conde/PB.

Tabla 13. Eficacia en Surubim/PE – 62 medidas en 2 años

Situación de los productos de las medidas	Medidas por eje						Total de medidas	Resultado %
	Integridad		Participación		Transparencia			
No existente / no identificado	7	70%	14	100%	12	32%	33	53%
Existente	3	30%			26	68%	29	47%
Total Geral	10		14		38		62	

Fuente: Elaboración propia con datos del Time y de Surubim/PE.

Tabla 14. Eficacia en Cidade Ocidental/GO – 10 medidas en 2 años

Situación de los productos de las medidas	Medidas por eje						Total de medidas	Resultado %
	Integridad		Participación		Transparencia			
No existente / no identificado	3	75%	3	75%			6	60%
Existente	1	25%	1	25%			2	20%
Repactado para 2022					2	100%	2	20%
Total Geral	4		4		2		10	

Fuente: Elaboración propia con datos del Time y de Cidade Ocidental/GO.

Los datos evidencian una eficacia de un 72 % en el ayuntamiento de Navegantes, que logró concluir la implementación de 97 de las 134 medidas firmadas entre 2018 y 2021. Por otro lado, el municipio de Cidade Ocidental tuvo el peor resultado de los cuatro, con solamente un 20 % de eficacia,

pues se evidenció la implementación de solamente 2 de las 10 medidas firmadas en el período. Entre esos dos municipios, Conde tuvo un 27 % de eficacia entre 2018 y 2019, logrando éxito en 15 de las 55 medidas firmadas. Por último, la ciudad de Surubim obtuvo un resultado de un 47 %, es decir, de las 62 medidas, 29 fueron implementadas.

Lo que se puede observar de los resultados es que la cantidad de medidas firmadas no tiene asociación con el éxito en la creación de los productos esperados. Navegantes tuvo la mayor cantidad de medidas implementadas y aun así logró una buena eficacia. Cidade Ocidental, a su vez, firmó solamente 10 medidas, pero logró éxito en solo 2 de ellas. Estos hallazgos refuerzan la importancia de la investigación cualitativa, para que se puedan comprender los factores que influenciaron en los índices de eficacia de los diferentes ayuntamientos. Para contribuir con esta tarea, son presentados a seguir los resultados de la clasificación de las medidas del Time (Tabla 15), y de las medidas firmadas y concluidas por cada municipio de la muestra.

Tabla 15. Cantidad de medidas por criterio y parámetros de eficacia

Crterios	Parámetros	Clases	Cant. de Medidas	Total
Relevancia	Importancia de las medidas	<i>Complementary</i>	7	93
		<i>Core</i>	86	
Coherencia	Tipos de medidas	<i>Ruled-Based</i>	71	93
		<i>Value-Based</i>	15	
	Contexto de aprobación	NA (<i>Complementary</i>)	7	93
		Externo	58	
	Interno	35		

Fuente: De Bona (en el prelo) con datos del Programa Time Brasil.

De acuerdo con la Tabla 15, entre las 93 medidas de la versión actual del Time, De Bona (en el prelo) identificó 86 de relevancia central (*core measures*) y 7 complementarias, pero más de la mitad (71) es basada en la creación de normas y reglamentos sobre temas ya obligatorios, mientras que solo 15 contienen medidas basadas en valores éticos y morales. Sobre el contexto de acción, en 35 medidas el principal es interno, pero en 58, es externo. Sin embargo, el análisis cualitativo aquí realizado sobre la eficacia alcanzada lleva en cuenta las versiones más antiguas del Programa utilizadas por los municipios, las cuales, después de la consolidación y de los ajustes presentados en el Capítulo 5, totalizaban 224 medidas disponibles para adhesión. Así, las clases evaluadas de medidas del Time están distribuidas de acuerdo con la Tabla 16, mientras que las Tablas A3 a A6 del Apéndice contienen la distribución de las clases de medidas, de acuerdo con la eficacia evidenciada en los cuatro casos.

Tabla 16. Distribución de las clases de medidas evaluadas en los cuatro casos

Clases de medidas	Cantidad y % total	Transparencia	Integridad	Participación
Total por eje	224	82	101	41
Relevancia				
<i>Core Measures</i>	210 94%	82 100%	87 86%	41 100%
<i>Complementary Measures</i>	14 6%	-	14 14%	-
Coherencia				
<i>Ruled-Based</i>	182 81%	80 98%	65 64%	37 90%
<i>Value-Based</i>	28 12%	2 2%	22 22%	4 10%
NA (<i>Complementary</i>)	14 6%	-	14 14%	-
Contexto				
Externo	3 1%	-	3 3%	-
Externo e Interno	32 14%	10 12%	21 21%	1 2%
Interno	189 84%	72 88%	77 76%	40 98%
Enforcement				
<i>Hard law</i>	80 36%	50 61%	12 12%	18 44%
<i>Soft law</i>	144 64%	32 39%	89 88%	23 56%

Fuente: Elaboración propia con datos del Time Brasil y de los planes de acción de los ayuntamientos analizados.

El análisis cualitativo de los datos de eficacia evidencia que la mayoría de las medidas no aplicadas por Conde son centrales (73%), basadas en reglas (62%) y no obligatorias (51%). En Surubim, las medidas no cumplidas también son principalmente las centrales (48%) y las basadas en reglas (40%), así como en Cidade Ocidental que tuvo dificultades con las *core measures* (60%) y *rule-based measures* (40%). Por otro lado, la aprobación dependiente del contexto interno, que se supondría más fácil, fue la que más tuvo medidas no ejecutadas, en Conde (60%), Surubim (50%) y Cidade Ocidental (40%), evidenciando dificultades internas para avanzar. En los tres casos las medidas pendientes también tienen división similar entre obligatorias y *soft-law*: Conde (36%/36%), Surubim (27%/26%) y Cidade Ocidental, con menos *hard-laws* y más buenas prácticas pendientes (20%/40%).

Así, los *outputs* no identificados en los municipios que tuvieron índice de eficacia más bajo son principalmente los de relevancia central, basados en reglas, que no dependen del contexto externo para su aprobación, y que se dividen casi igualmente entre productos ya obligatorios y buenas prácticas firmadas. Los datos resaltan los resultados de Navegantes, el único municipio que tiene buen porcentaje de eficacia, con grado de ejecución elevado en todos los criterios. No obstante, aún en pequeña proporción, las clases predominantes de medidas pendientes de ejecución también son las mismas que en los demás casos, o sea, medidas centrales (11%), basadas en reglas (9%) y dependientes del contexto interno (8%), con poca diferencia a más de medidas sin *enforcement* (3%-8%). Estas y otras cuestiones serán examinadas en la discusión de los hallazgos realizada por caso y comparativamente.

6.2.2 Eficacia de la política basada en el grado de transparencia

Considerando que el eje de la transparencia compone gran parte de las medidas pactadas por las ciudades en el Time, el análisis de eficacia de la política es complementado por la evolución del grado de transparencia de los ayuntamientos entre 2018 y 2020. Los datos fueron recolectados de la evaluación realizada por la CGU en todo Brasil desde el año 2015, y cuya metodología cambió en 2018 para una evaluación más amplia, incluyendo análisis de la adecuación de los portales de transparencia a la legislación, y de calidad de las respuestas y observación del cumplimiento de los plazos previstos en la ley de acceso a la información. Por eso, fueron comparados los grados de las evaluaciones ejecutadas entre 2018 y 2020, ya que los ayuntamientos adhirieron a la política en 2018. La excepción fue el municipio de Conde, que no fue evaluado por la CGU. En ese caso, no fue posible hacer las mismas comparaciones que en los demás, debido a que no se puede evaluar la situación de la transparencia en un tiempo pasado. El municipio había sido evaluado entre 2013 y 2016 por el Fórum Paraibano de Combate a la Corrupción (FOCCO), espacio que reúne a los principales órganos de control en el estado, y que existe en los demás estados con diferentes nombres, como Red de Control, FOCCO, entre otros. En evaluaciones de 0 a 10, el grado de transparencia de Conde en el año 2013 fue 0,0, en el 2014 fue 3,79, en el 2015 fue 5,84 y en el 2016 fue 6,50 (TCE/PB, 2016).

Para esta Tesis, se condujo una evaluación siguiendo la metodología y los criterios de la EBT-360, pero los resultados han oscilado a lo largo del 2022. Esto se debe a que la primera evaluación ocurrió en febrero, alcanzando un grado de 8,51 sobre 10. Sin embargo, en junio, para el cierre de la Tesis, cuando se intentó consultar si habría respuesta para el último recurso pendiente e importante, 10 herramientas o contenidos habían sido excluidos del portal, a través de la eliminación de una única página de la Internet²³. Entre lo que fue excluido se encontró el propio acceso al sistema electrónico de registro y acompañamiento de pedidos (e-SIC), la publicación de los informes periódicos exigidos por la ley, el decreto de reglamentación local de la LAI y la publicación de los salarios de los funcionarios. También medidas promovidas por el gobierno anterior como producto del Time fueron excluidas por el nuevo, de coalición opuesta. Para garantizar que no fuera algo eventual, fue conducida una revisión sistemática diez días después, en julio de 2022, y el grado de transparencia fue de 5,76 según los criterios de la CGU, de acuerdo con el comparativo presentado en la Tabla A7 del Apéndice, y las evidencias disponibles en el enlace con los documentos complementarios de esta Tesis.

²³ La página sigue en el aire y aún es, en parte, actualizada automáticamente, por la manera como ha sido programada. Pero no está más disponible en el 'menu' del portal del ayuntamiento. Eso ocurrió después de febrero de 2022, pero la investigación tiene el enlace disponible en la época: <https://mail.conde.pb.gov.br>.

La Tabla 17 presenta los grados de transparencia de los cuatro ayuntamientos en los años 2018 y 2020, comparados con el promedio general de los municipios de Brasil, el promedio de los municipios del Estado en el cual está localizado el ayuntamiento, y el grado del gobierno del respectivo Estado, a excepción de Conde, que presenta los datos solamente de 2022.

Tabla 17. Grados de transparencia en los cuatro ayuntamientos (2018 y 2020)

	Navegantes	Surubim	Cidade Ocidental	Conde
EBT CGU 2018 - grado del municipio	7,43	4,74	9,29	-
EBT CGU 2018 - promedio nacional	6,54	6,54	6,54	6,54
EBT CGU 2018 - promedio del Estado	7,60	5,73	5,96	6,65
EBT CGU 2018 - grado del gobierno del Estado	9,40	9,40	9,25	7,52
EBT CGU 2020 - grado del municipio	9,59	9,43	5,49	8,51 - 5,76*
EBT CGU 2020 - promedio nacional	6,86	6,86	6,86	6,86
EBT CGU 2020 - promedio del Estado	8,44	7,17	6,28	7,07
EBT CGU 2020 - grado del gobierno del Estado	9,21	9,60	8,85	9,83

Fuente: Elaboración propia basado en la EBT-360 - 2020 (CGU, 2022c) para Navegantes, Surubim y Cidade Ocidental.
* Evaluación de Conde elaborada por el autor en febrero y julio de 2022, respectivamente.

La Tabla 18 presenta el porcentaje de eficacia evaluado a partir de los planes de acción, la evolución de la transparencia en los cuatro ayuntamientos entre 2018 y 2020, la evolución del promedio nacional, del promedio del Estado y del gobierno del Estado, así como presenta también, en puntos porcentuales, la diferencia entre la evolución del ayuntamiento y del promedio nacional, entre el ayuntamiento y el promedio del Estado, y entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Tabla 18. Evolución de los ayuntamientos: transparencia y eficacia (2018 y 2020)

	Navegantes	Surubim	Cidade Ocidental	Conde
Grado de eficacia de los planes del Time	72%	47%	20%	27%
Evolución del ayuntamiento	+29%	+99%	-41%	-
Evolución del promedio nacional	+5%	+5%	+5%	+5%
Evolución del promedio del estado	+11%	+25%	+5%	+6%
Evolución del grado del gobierno del estado	-2,0%	+2%	-4%	+31%
Diferencia (en puntos porcentuales - p.p.) entre la evolución del ayuntamiento y del...				
...promedio nacional	+24 p.p.	+94 p.p.	-46 p.p.	-
...promedio del estado	+18 p.p.	+77 p.p.	-46 p.p.	-
...gobierno del estado	+31 p.p.	+97 p.p.	-37 p.p.	-

Fuente: Elaboración propia sin datos de Conde.

Los datos revelan que, en el caso de Navegantes, la eficacia de un 72 % es coherente con la evolución de un 29 % en el grado de transparencia del ayuntamiento, siendo su evolución más elevada que la del promedio nacional en 24p.p. y del promedio de Santa Catarina en 11p.p., y más baja que la

del gobierno del Estado en -2p.p. Surubim, a su vez, tuvo una eficacia de un 47 %, pero evolucionó un 99 % en su transparencia entre 2018 y 2020, teniendo un desempeño mejor que el de la evolución nacional en 94p.p., de las ciudades de Pernambuco en 77p.p. y del gobierno del Estado en 97p.p. Cidade Ocidental, por otro lado, tuvo una eficacia baja (20%) e inicialmente logró avances en el grado de transparencia en 2019, pero en la evaluación de la CGU del 2020, bajó un 41 % en el período, lo que pudo haber generado la gran diferencia entre su evolución y el promedio nacional, de Goiás y del gobierno del Estado.

Por fin, Conde tuvo en febrero de 2022 un 27 % de eficacia en el Time, pero la revisión de sus datos de transparencia requirió una nueva evaluación también de la eficacia, que en julio fue equivalente a un 22 %²⁴. Cuanto a la transparencia, aunque la comparación de diferentes evaluaciones deba ser conducida con cautela, se puede decir que el municipio había logrado avances desde su última evaluación regional de 6,5 en el 2016 hasta el final del Time, y en la evaluación inicial para esta investigación, con un grado de 8,51, o sea, un 31 % más. No obstante, pasados cinco meses, bastó realizar un nuevo análisis para percibir que el ayuntamiento había bajado a un grado anterior, de 5,76. Esto evidencia como la transparencia es volátil y la tecnología puede avanzar o retroceder rápidamente, pero no quita que el municipio haya logrado avances que siguen vigentes, así como eventuales retrocesos que, como ese, pueden ser recuperados. Así, puede ser que la incoherencia entre la baja eficacia verificada en febrero y el grado de transparencia de 8,5 ya fuera resultado de medidas de cambio de gobierno, que produjeron reflejo en el grado en un momento posterior, con un ajuste del nivel para 5,76.

6.3 Los procesos políticos: actuación de las coaliciones promotoras

A partir del análisis documental y de las entrevistas²⁵, esta sección presenta las coaliciones y creencias identificadas sobre las políticas de integridad, así como las situaciones de aprendizaje, las estrategias y recursos de los actores, y los eventos y factores de cambio basados en el *framework* del Capítulo 2. Antes de eso, es necesario delimitar el subsistema de políticas de integridad pública (sPIP) en Brasil, como se verá en la próxima subsección, para contextualizar el marco normativo y federativo brasileño desde el panorama internacional.

²⁴ Ese cambio fue identificado en la etapa final de producción de la Tesis, por eso no fueron ajustados los datos del análisis de eficacia de esta sección para el nuevo grado.

²⁵ Partes de las entrevistas están en el Apéndice, como se verá adelante. Los informes completos extraídos del *software* Atlas.ti® con los datos de las entrevistas presentados en este capítulo, así como las transcripciones y demás evidencias están clasificados y se encuentran disponibles en la documentación suplementaria de la Tesis, accesible por el enlace <https://tinyurl.com/Tesis2022DeBona>, o pueden también ser solicitadas al autor.

6.3.1 El subsistema de políticas de integridad pública en Brasil

Antes de identificar y describir el sPIP primero fueron identificados los posibles subsistemas que lo componen. No obstante, como se ha dicho, considerando el sentido amplio de integridad, en teoría, cualquier subsistema de políticas puede tener relación con temas del sPIP, como los subsistemas de políticas de educación, salud, medioambiente, infraestructura, entre otros. Aparte de eso, cuanto a los temas de *accountability*, integridad, corrupción y otros, fueron inicialmente identificados en Brasil cuatro subsistemas principales que interactúan en el sPIP_{BR}, y cuyos puntos de interacción producen matices que afectan las políticas del subsistema. A partir del marco teórico y de los datos analizados, llevando en cuenta la visión amplia de los campos de acción del sPIP, los subsistemas componen y compiten en el sPIP, agrupan actores y caracterizan el debate sobre temas como los presentados en el Cuadro 14.

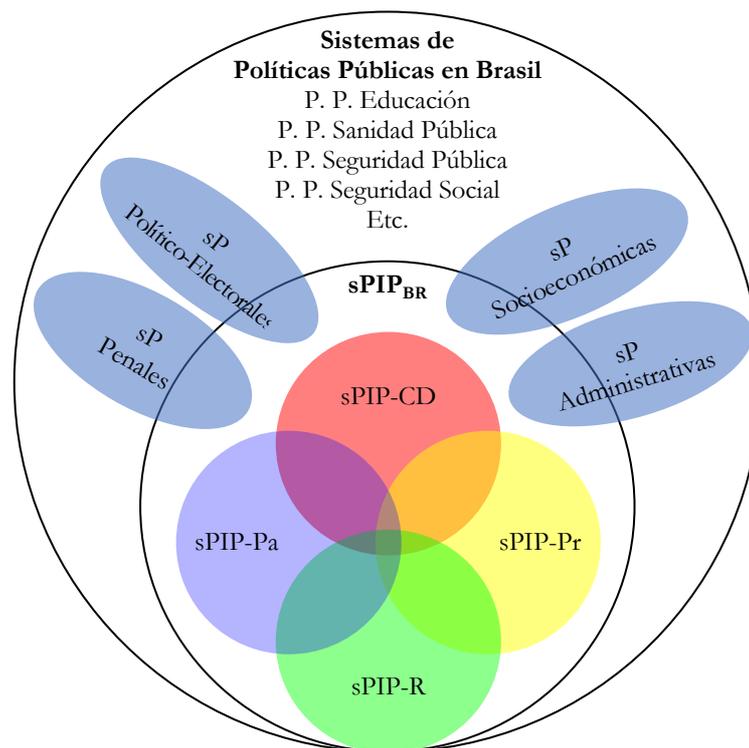
Cuadro 14. Subsistemas y temáticas que componen el sPIP_{BR} y los sPIP_L.

Subsistema	Temáticas principales
Subsistema de políticas de monitoreo y evaluación de conformidad (<i>compliance</i>) y desempeño (<i>performance</i>) (sPIP-CD)	Puede incluir debates sobre marcos y cambios normativos y acciones institucionales cuanto a la regularidad de los actos gubernamentales y la responsabilidad fiscal, y más recientemente con énfasis a los resultados, metas, planes y programas del gobierno;
Subsistema de políticas preventivas (sPIP-Pr)	Incluyen cuestiones como el refuerzo de controles preventivos y de detección, pueden dar énfasis a prevenir corrupción pero principalmente, más allá, abordan cuestiones sobre la transparencia, la gestión de riesgos y el fortalecimiento del control;
Subsistema de políticas represivas (sPIP-R)	Énfasis en el refuerzo del combate a la corrupción, por medio de marcos reglamentares y operaciones que ocurren cuando son identificados casos de fraude e irregularidades, siguiendo la secuencia del proceso judicial hasta la sanción;
Subsistema de políticas participativas (sPIP-Pa)	Con énfasis en la discusión sobre políticas de fomento a la transparencia pasiva y participación social, y a los resultados que eso puede generar para el alcance de un interés público más amplio y democrático.

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 15 contiene una representación del sistema de políticas en Brasil, en el cual se encuentran el sPIP_{BR} (por supuesto, no de manera proporcional) y los subgrupos identificados.

Cuadro 15. Subsistemas de PIP en el sistema de políticas de Brasil



Fuente: Elaboración propia.

Como propone la lente del ACF, el debate puede ser consecuencia de una actuación funcional²⁶ (cuestión instrumental o secundaria), pero también puede ocurrir en el campo político cuanto a las competencias y límites de los actores que ejecutan esas funciones (cuestión más estructurante), antes o después de una acción. Esto significa que los términos utilizados para los subsistemas pueden tener múltiples sentidos, pero aquí se refieren a campos de debate sobre direcciones de políticas públicas, espacios de discusión donde interactúan actores como los órganos de *accountability* horizontal (como en el sPIP-Pa), o vertical (sPIP-R) y otros, por medio de coaliciones que se organizan en torno de temas específicos, como cambios en leyes de transparencia, combate a la corrupción o responsabilidad fiscal. Así, en este ejercicio teórico-empírico, los cuatro grupos pueden no ser subsistemas, pero son más que solamente políticas (por eso el término intermediario ‘tipología’ de políticas), y, aunque parezcan perspectivas de las dimensiones de *accountability* de O’Donnell (1998), la diferencia es precisamente el punto de vista desde las políticas públicas, y no desde las organizaciones (actores).

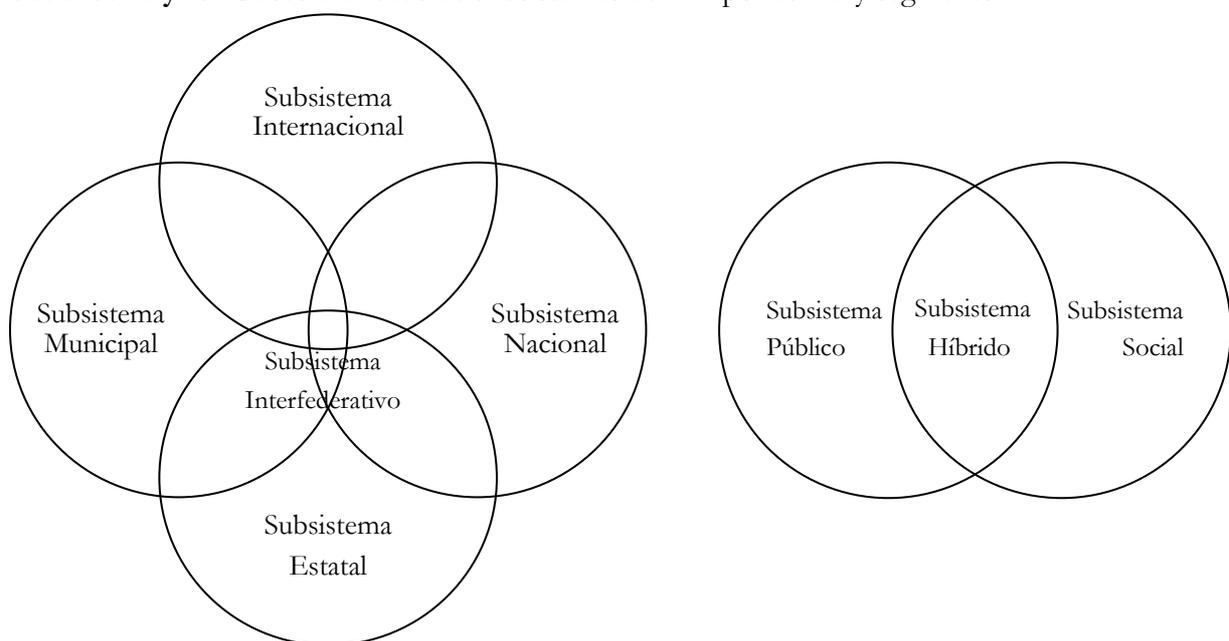
Por eso hay que reforzar aquí la diferencia entre el ‘subsistema de políticas’ de integridad (análisis desde las políticas), y el ‘sistema de integridad’ de una organización, gobierno o Estado (desde el actor), como ya fue dicho. En un subsistema de políticas preventivas (sPIP-Pr) los actores discuten

²⁶ Este mapeo no pone énfasis en las funciones estatales, como monitoreo, prevención o represión, sino que busca ver el fenómeno del debate político sobre temáticas que dicen respecto a la dinámica nacional y local.

– y disputan – por ejemplo, cambios en la legislación de transparencia, o la estructuración de contralorías y ombudsman. En un subsistema represivo los actores discuten cambios en las normas penales y compiten para facilitar o dificultar la integridad. Otro punto que marca la diferencia es que los mismos actores están en diferentes subsistemas o grupos con diferentes papeles, como ocurre en esos ejemplos con los tribunales de cuentas, las asociaciones de profesionales públicos y la sociedad civil organizada. De esta manera, desde la perspectiva de las políticas planeadas y ejecutadas por cada actor, las interacciones son más complejas, porque incluyen temas variados y también otros actores que pueden influenciar cambios en las políticas, como por ejemplo la prensa y la opinión pública, que pueden hacer que una investigación de corrupción sea más o menos rápida que otra, solo por mantenerla en la agenda.

Además de eso, los subsistemas de PIP identificados se sobreponen y cada uno tiene también otras dos dimensiones de análisis evidenciadas, de acuerdo con el segmento de los actores y con las competencias (esferas) constitucionales, a respecto de la política (Schabbach y Lima da Rosa, 2021). Los Cuadros 16 y 17 presentan gráficamente esas dos clases de subsistemas.

Cuadros 16 y 17. Clases analíticas de subsistemas de PIP por esfera y segmento



Fuente: Elaboración propia.

Las dos dimensiones y ocho clasificaciones identificadas son clases analíticas, tipos ideales que difícilmente van a ocurrir aisladamente en la práctica; sin embargo, esa abstracción instrumental puede facilitar la identificación y el análisis de las coaliciones y la contextualización de sus creencias. La dimensión basada en el segmento de origen de los actores involucrados en las temáticas del debate sobre la política, puede llevar en cuenta tres puntos de vista: primero, existen subsistemas de PIP

exclusivamente públicos (sPIPP), o sea, donde interactúan solamente organizaciones públicas²⁷; segundo, pueden haber subsistemas de PIP sociales²⁸ (sPIPs), es decir, compuestos solamente por actores no estatales; y por último, hay subsistemas aquí llamados híbridos (sPIPh), donde los actores públicos y sociales interactúan en el debate con diferentes matices.

La dimensión de análisis de las competencias constitucionales se refiere a las tres esferas del gobierno brasileño, ya que los mismos actores – públicos o no – pueden estar presentes en las tres, añadiéndose también la esfera internacional (o supranacional), en la cual Brasil está inserido. El subsistema internacional se forma en función de los acuerdos internacionales, que de cierta manera son ‘políticas internacionales’ presentes en la agenda, ya que apuntan los caminos a partir de creencias sobre como las políticas (*policy beliefs*) de integridad deben ser construidas en los países signatarios, creando espacios de debate internacionales con actores de segmentos públicos y privados. De esta manera, hay un subsistema internacional de políticas de integridad (sPIPi), un subsistema nacional (sPIPn), uno regional o estatal (sPIPe) y uno local o municipal (sPIPm), además de un subsistema inter federativo (sPIPf), donde interactúan más de una esfera, como es el caso del Time.

6.3.2 Segmentos y actores principales del sPIP en Brasil

Como fue dicho, cada subsistema de políticas tiene diferentes actores, estatales y no gubernamentales, principales, auxiliares, facilitadores, emprendedores, entre otros. Muchos de ellos, así como las instituciones colaborativas, pueden participar en uno o más subsistemas, de acuerdo con sus diferentes papeles y con la temática de la política en debate. Por ejemplo, la CGU, como fue señalado en el Capítulo 2, tiene múltiples funciones anticorrupción ejecutadas por sus áreas, cada una especializada en sus propias políticas públicas. Hay datos que indican que ese arreglo ha logrado resultados desde la creación del órgano, pero eso no significa que no existan puntos de discrepancia entre las políticas de los sectores internos, lo que, a su vez, puede generar conflictos dentro de la propia CGU, o entre estos sectores del órgano y los demás sectores del gobierno federal, de otros órganos o de otras esferas del gobierno.

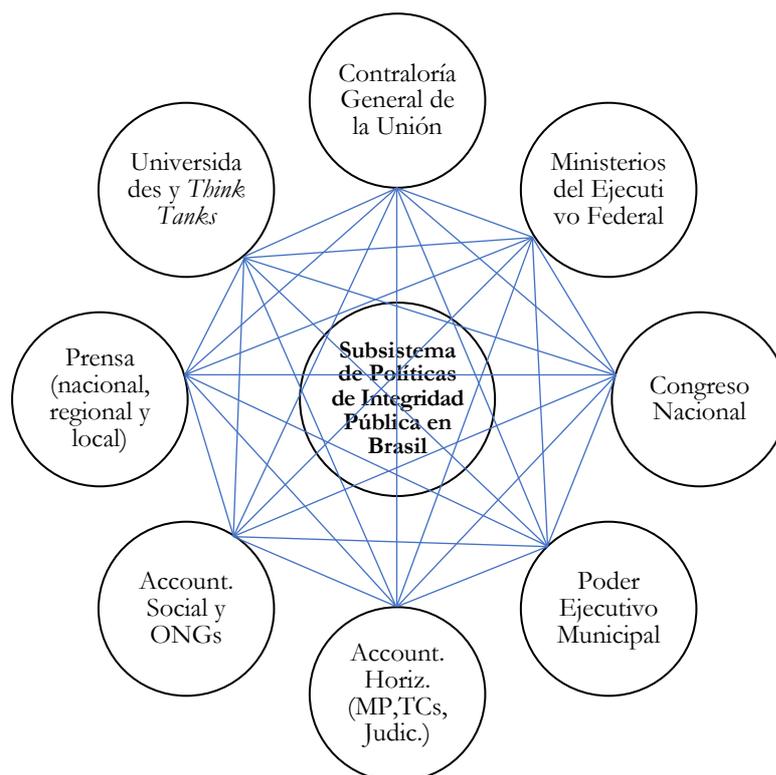
²⁷ Nuevamente, no se puede confundir el subsistema con la red (o sistema) de *accountability*, ya que el análisis aquí realizado es del subsistema como campo de debate sobre políticas. Esto es, puede que ese subsistema sea coincidentemente compuesto, en cierto momento, por los órganos de *accountability* horizontal, pero otros órganos públicos y actores privados pueden participar también del debate activamente, como la prensa o los propios órganos ejecutivos afectados por el control que la red ejerce sobre ellos.

²⁸ Aquí se ha elegido el término ‘social’, y no el término ‘privado’, que podría indicar la búsqueda exclusiva por intereses particulares, mientras que el término ‘social’, en el sentido aquí adoptado, incluye al sector privado, pero también a organizaciones no gubernamentales (ONGs), así como la prensa, las universidades, los ciudadanos, las redes sociales, etc.

Lejos de ser el más importante, el caso de la CGU es emblemático en el sPIP_{BR} porque el órgano ha sido muy presente en el debate y participado con propuestas en gran parte de los cambios ocurridos en los últimos diez años. Entre ellos, se encuentran por ejemplo, los temas de acceso a la información, transparencia, gobierno abierto, ley anticorrupción, ley de conflicto de intereses, ejecución de operaciones de combate a la corrupción, nueva ley de licitaciones y contratos, así como temas todavía no aprobados, como la reglamentación del *lobby*. Por otro lado, hay diversos temas en cuyos debates públicos la CGU no participa, porque no son de interés del poder ejecutivo federal, o porque existen otros actores que se encargan del asunto.

El Cuadro 18 presenta algunos actores identificados en el sPIP de Brasil (sPIP_{BR}), destacando las interacciones entre todos, que pueden ocurrir en cada uno de los subsistemas sobrepuestos. Entre los actores, se incluyen la CGU y los municipios, *locus* de trabajo, que también interactúan en el nivel federal cuando buscan recursos.

Cuadro 18. Ejemplos de actores e interacciones en el sPIP_{BR}



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de esos actores pueden no reconocerse como parte de un subsistema, ya que se trata de una abstracción analítica, pero si fueran entrevistados sobre las acciones que sus organizaciones realizan y sobre los debates recientes en temas de transparencia, combate a la corrupción, promoción de la eficiencia, sería posible identificar las coaliciones donde interactúan y sus creencias, estrategias y

recursos, como propone el marco del ACF. La interacción de la CGU con los actores, por ejemplo, se concretiza en los segmentos público o híbrido y en cualquiera de las esferas del gobierno, o aún en un modelo inter federativo. Específicamente en el caso del Time Brasil, esta interacción se clasifica como un modelo ‘público-inter federativo’, ya que la política no interactúa directamente con la prensa, el sector privado ni el poder legislativo municipal o la sociedad civil, aunque incluya acciones de entrenamiento y reglamentación para funcionamiento de los consejos de políticas locales.

Algunas de las temáticas de debate en los subsistemas forman parte de las competencias y actividades de las áreas de la CGU, como fue señalado en el Capítulo 2. El Cuadro 19 presenta ejemplos de temas identificados en los subsistemas del sPIP_{BR} asociados a las áreas del órgano, así como ejemplos de interacciones de la CGU con los siete actores mapeados, muchas de las cuales pueden presentar conflictos y contradicciones. Interacciones de organizaciones en redes nacionales y regionales han construido leyes, prácticas y modelos de integridad en Brasil, pero bajo una visión del proceso de las políticas (*policy process*), el debate con respecto a esas construcciones en gobiernos locales ocurre bajo condiciones y procesos sociales poco conocidos.

Cuadro 19. Ejemplos de interacciones de actores con áreas de la CGU

Actor	Subsistema del sPIP y Temática	Funciones CGU	Ejemplos de interacciones posibles en el proceso de las políticas del órgano
Ministerios del Ejecutivo Federal	- sPIP-Pa: Participación	- Área: STPC Función: Control Social	- Divulgación de campaña de educación para la ciudadanía para los niños de escuelas públicas;
	- sPIP-Pr, CD: Auditoría	- Área: SFC Función: Auditoría	- Discusión del resultado de auditoría de conformidad o desempeño en órgano federal;
	- sPIP-R: Combate corrupción	- Área: SCC Función: Combate	- Planeamiento de operación especial en sigilo por sospecha de crimen, con la policía y MP;
Congreso Nacional	- sPIP-Pr: Reglamentar el Lobby	- Área: STPC Función: Prevención	- Participación en audiencia pública sobre el proyecto de ley de reglamentación del lobby;
	- sPIP-Pa: Transparencia	- Área: STPC Función: Acceso a la información (LAI)	- Convocatoria para explicar decreto de sigilo sobre información personal por el gabinete de la presidencia de la república;
	- sPIP-R: Combate corrupción	- Área: SCC Función: Combate	- Convocatoria para explicar una verificación de denuncias de corrupción en órgano federal;
	- sPIP-CD: Evaluación de Política	- Área: SFC Función: Auditoría	- Participación en audiencia pública sobre los resultados de una política nacional en análisis;
Poder Ejecutivo Municipal	- sPIP-Pa: Participación	- Área: STPC Función: Participación	- Oferta de capacitación a los consejos municipales de políticas públicas;
	- sPIP-Pa: Transparencia	- Área: STPC Función: Transparencia	- Evaluación del grado de transparencia activa y pasiva de los ayuntamientos del país;
	- sPIP-CD: Auditoría	- Área: SFC Función: Auditoría	- Ejecución de auditoría de conformidad y/o desempeño sobre recursos transferidos;
	- sPIP-R: Combate corrupción	- Área: SCC Función: Combate	- Ejecución de operación especial en sigilo por sospecha de crimen, con la policía y MP;
	- sPIP-Pr: Ombudsman	- Área: OGU Función: evaluación de servicios públicos	- Apoyo a municipios para implementación de <i>software</i> para gestión del ombudsman y entrenamiento sobre evaluación de servicios;

Actor	Subsistema del sPIP y Temática	Funciones CGU	Ejemplos de interacciones posibles en el proceso de las políticas del órgano
Órganos de <i>Accountability</i> Horizontal (Ministerios Públicos y/o Tribunales de Cuentas - Federal, de Estados y Municipios)	- sPIP-Pr: Redes de <i>Accountability</i>	- Área: STPC Función: Campañas preventivas	- Asociaciones para organización del evento anual del Día Internacional contra la Corrupción;
	- sPIP-R: Combate corrupción	- Área: SCC Función: Combate	- Ejecución de operación especial en sigilo por sospecha de crimen, con la policía y MP; - Intercambio de informaciones sobre investigación con respecto a una empresa contratada por órganos federales y de estados y municipios;
Prensa (nacional, regional y local)	- sPIP-Pa: Transparencia	- Área: STPC Función: (LAI)	- Divulgación de datos e indicadores de interés público a partir de políticas del órgano; - Respuesta a quejas públicas por falta de datos;
	- sPIP-R: Combate corrupción	- Área: SCC Función: Combate - Área: SFC Función: Auditoría	- Información sobre operación realizada con la policía, con agentes públicos presos; - Posición institucional sobre denuncias de la prensa no verificadas contra el gobierno federal;
	- sPIP-CD: Auditoría	- Área: SFC Función: Auditoría	- Divulgación del resultado de auditoría de conformidad o desempeño realizada en órgano federal, en estado, municipio o entidad privada;
	- sPIP-Pr: Integridad pública	- Área: STPC Función: Cooperación federativa	- Divulgación de adhesión de municipios al Programa Time Brasil y del resultado parcial de los planes de acción firmados;
<i>Accountability</i> Social y ONGs	- sPIP-Pa: Participación	- Área: STPC Función: Participación	- Oferta de capacitación a las organizaciones de la sociedad que ejecutan control social;
	- sPIP-Pa: Transparencia	- Área: STPC Función: (LAI)	- Posición institucional sobre falta de transparencia o negativa de apertura de datos;
	- sPIP-CD: Auditoría	- Área: SFC Función: Auditoría	- Ejecución de auditoría de conformidad y/o desempeño sobre recursos transferidos;
	- sPIP-R: Combate corrupción	- Área: SCC Función: Combate	- Ejecución de operación especial en sigilo por sospecha de crimen, con la policía y MP;
Universidades y <i>Think Tanks</i>	- sPIP-Pr: Integridad pública	- Área: STPC Función: Prevención	- Organización de evento para debate con expertos sobre las 70 nuevas medidas anticorrupción propuestas en Brasil;
	- sPIP-Pa: Participación	- Área: STPC Función: Debates académicos	- Organización de evento con alumnos para estímulo a la realización de investigaciones académicas sobre control y participación social;
	- sPIP-CD: Auditoría	- Área: SFC Función: Auditoría	- Colaboración para calificación de los auditores en Auditoría Basada en Riesgos, ISO, Máster Profesional <i>in company</i> , etc.;
	- sPIP-R: Combate corrupción	- Área: SCC Función: Combate	- Ejecución de operación especial en sigilo por sospecha de crimen en una universidad federal;

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CGU y documentos públicos.

A partir de este ejercicio teórico-empírico de análisis del sPIP bajo el ACF, se evidencia la complejidad de las interacciones horizontales, verticales y diagonales de una organización como la CGU, que tiene múltiples funciones en más de un subsistema dentro del subsistema más amplio de políticas de integridad pública de Brasil. Son diferentes actores, segmentos y esferas que, incluso, van más allá de su *enforcement* en el sPIP_{BR}, lo que genera gran potencial para conflictos y contradicciones, pero también para avances colaborativos y refuerzo institucional, como es el caso del Time Brasil. El órgano federal puede incluso, formar parte de más de una coalición al mismo tiempo, de acuerdo con

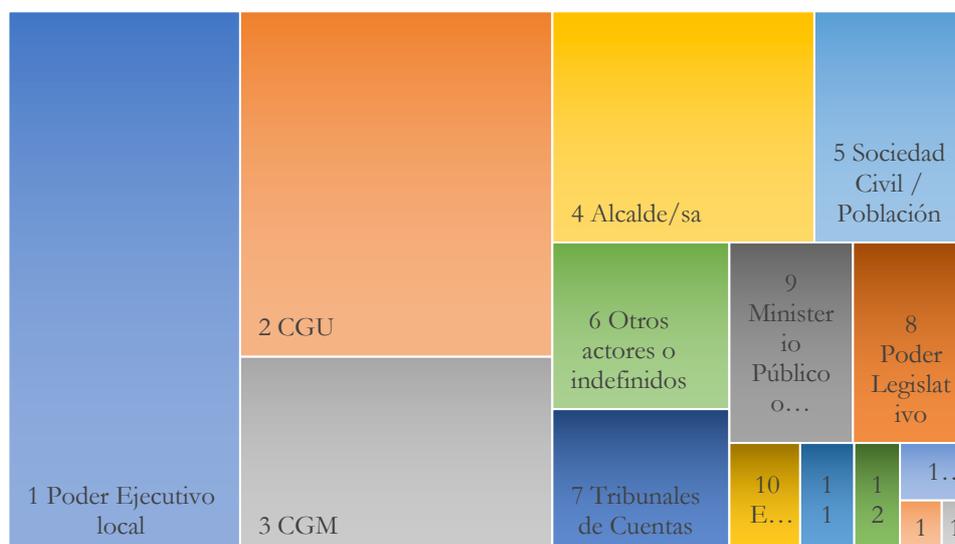
los subsistemas que se sobreponen y con la temática en debate, pudiendo ser actor principal en una y auxiliar en otra. Puede también cumplir un papel principal en dos coaliciones opuestas, con posiciones divergentes en disputa por una temática, por medio de sus diferentes áreas, produciendo conflictos internos y externos. Esa posición pública contradictoria y simultánea de una misma organización no fue identificada en la literatura sobre el ACF.

6.3.3 Coaliciones promotoras en los sPIP_L: actores, creencias y eventos

Para análisis de las coaliciones promotoras y del subsistema en cada localidad, esta subsección presenta los resultados del análisis de contenido sobre las entrevistas, a partir de las clases de códigos sistematizadas en el proceso analítico por medio del Atlas.ti[®], complementados en algunos casos por análisis documental, mientras que el análisis de los hallazgos se desarrolla en la sección 6.5. Como fue identificado, en el subsistema nacional brasileño de políticas de promoción de la integridad, hay subsistemas que se sobreponen en debates con respecto a temas de esas políticas. En estos, los actores interactúan organizados en coaliciones promotoras de acuerdo con las creencias que comparten.

De esta manera, los actores constituyen el componente analítico inicial del subsistema de políticas bajo el abordaje del ACF, e identificarlos fue el primer paso de esta etapa. Fueron identificados 15 actores o clases de actores principales en los subsistemas locales, descritos en la Tabla A8 del Apéndice y distribuidos según el Gráfico 1, de acuerdo con las ocurrencias analizadas en las entrevistas y trianguladas con el análisis documental.

Gráfico 1. Distribución de ocurrencias: actores de los sPIP_L



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti[®].

Una vez identificados los actores, el paso siguiente del ACF fue registrar las clases de creencias que los caracterizan y agruparlas para identificar las coaliciones. El Cuadro A12 del Apéndice describe cada una de las 21 clases de creencias argumentativas clasificadas, que fueron agrupadas en seis bloques: el primero corresponde a las creencias instrumentales o secundarias sobre la política, es decir, que pueden ser compartidas incluso por coaliciones opuestas, mientras que los otros cinco bloques permiten evidenciar las tipologías de coaliciones promotoras existentes y las que se oponen, a partir de los grupos de creencias opuestas, como se presenta en el Cuadro 20. El Cuadro A12 contiene también la cantidad de ocurrencias²⁹ de cada clase de creencias correspondientes a cada uno de esos cinco tipos de coaliciones promotoras evidenciados – que pueden ocurrir en los sPIP locales (regional, en el ámbito del estado [estatal], o municipal, en cada ciudad) o en el sPIP de Brasil – además de las creencias instrumentales (secundarias) sobre la política y las respectivas coaliciones que pueden compartirlas.

Cuadro 20. Coaliciones que se oponen a partir de grupos de creencias opuestas

COALICIÓN	CREENCIA		CREENCIA	COALICIÓN
PRO-represión (o <i>anticorrupción</i>)	Creencia en investigación y sanción	X	Creencia en modelo preventivo y/o participativo	PRO- prevención
PRO-represión (o <i>anticorrupción</i>)	Creencia en desconfianza y conflicto entre actores	X	Creencia en colaboración (preferencia por) Creencia en confianza (relación de)	PRO- prevención
PRO-flexibilidad (o <i>anticompliance</i>)	Creencia en CGU/control como fiscal o que transmite miedo	X	Creencia en la CGU como apoyo a municipios	PRO- prevención
PRO-flexibilidad (o <i>anticompliance</i>)	Creencia en eficacia/efectividad más que control/eficiencia Creencia que control o PIP es secundario Creencia que el CI-Transp perjudican o no importan	X	Creencia en control - credibilidad e importancia	PRO- prevención
PRO-corrupción	Creencia de que hay interés en mantener la corrupción y el favorecimiento	X	Creencia que la integridad importa mucho	PRO-prevención

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas y documentos, con el Atlas.ti®.

En el Cuadro 21 se propone un sistema de creencias por coalición y, al mismo tiempo, se describen las creencias que caracterizan cada coalición promotora que actúa en el sPIP, mientras que

²⁹ Para recordar el Capítulo 5: cuando un código aparece en el texto, se dice que hubo una ocurrencia.

el Cuadro A13 del Apéndice contiene ejemplos de citas extraídas de las entrevistas (de acuerdo con la codificación de los entrevistados del Cuadro A4), para evidenciar las creencias y las coaliciones³⁰.

Cuadro 21. Sistema de creencias y coaliciones en el sPIP_{BR} y los sPIP_L

COALICIONES		Pro-represión	Pro-conformidad	Pro-prevención	Pro-flexibilidad	Pro-corrupción (oculta)
CREENCIAS						
Policy core beliefs - sobre políticas de integridad pública en general	Importancia y papel del control gubernamental y del control social	Muy alta. Papel de sanción, y el CS ayuda a fiscalizar y denunciar.	Alta. Orientar y sancionar, y el CS puede ayudar.	Tanto como el control social, interno y externo preventivo, cooperativo y participativo.	Baja. Papel de conformidad mínima, y el CS puede dificultar.	Muy baja. La conformidad es secundaria, y el CS perjudica al denunciar.
	Actuación en la PIP conflicto (énfasis: problema), inercia (énfasis: justificativa), o cooperación (énfasis: solución)	Muchos conflictos puntuales.	Inercia o algún conflicto.	Cooperación.	Inercia o algún conflicto.	Muchos conflictos puntuales (ocultos).
	Confianza (entre órganos de control y ejecución)	Mucha desconfianza.	Desconfianza.	La confianza es inherente a la integridad.	Desconfianza.	Mucha desconfianza.
	Creencia sobre la CGU (como actor del sPIP _{BR})	Muy represiva, impone miedo.	Fiscal riguroso, tiene credibilidad.	Apoyo, colaboración, colega con gran conocimiento, mismo barco.	Fiscal riguroso, respeto.	Muy represiva, miedo.
Creencias secundarias: sobre el Time, en particular		No hay justificativa de por qué recusar.	Importan las normas ya obligatorias.	Es flexible e incremental, de bajo coste y gran efecto en la transparencia.	Genera más trabajo sin más capacidad.	Sacar la foto pero no implementar.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas y documentos, con el Atlas.ti®.

Las cinco coaliciones y las cinco clases de creencias evidenciadas confirman los ejercicios teóricos del Capítulo 3, en que se identificaron dos subsistemas, algunas creencias y tres posibles coaliciones. Sin embargo, la delimitación de las coaliciones promotoras de acuerdo con el sistema de creencias se presentó un tanto compleja. Por ejemplo, fueron identificadas creencias centrales sobre la política (*policy core beliefs*), radicalmente opuestas entre algunas coaliciones, pero compartidas entre parte de estas, lo que lleva a creer que algunas pueden coligarse, o una de ellas (pro-corrupción, por ejemplo) podría presentarse disfrazada como si fuera otra (pro-flexibilidad) en el discurso y la acción. Ese es el caso de las creencias de que el control es secundario y de que mucha transparencia perjudica la administración, que están clasificadas en la coalición pro-flexibilidad, la cual defiende menos rigor

³⁰ Como fue dicho, las transcripciones están clasificadas y disponibles al Tribunal en la documentación suplementaria de la Tesis, accesible por el enlace <https://tinyurl.com/Tesis2022DeBona>, o también pueden ser solicitadas al autor. A excepción de los tramos en que los entrevistados requirieron expresamente anonimato. Para contextualización de los datos, cuanto a la cantidad total y proporcional de ocurrencias, la Tabla A8 del Apéndice suma 903 ocurrencias de identificación de argumentos asociados a las clases de creencias, un promedio de 43 manifestaciones por entrevista, o dos por cuestión, ya que las entrevistas semiestructuradas tenían alrededor de veinte preguntas. Aunque parezca mucho, representa dos creencias argumentativas por página, si se considera que las 21 entrevistas suman 447 páginas de conversación transcrita.

para administrar, pero por cierto son compartidas por una coalición que busca libertad para una actuación corrupta. Esto, por otro lado, genera más desconfianza por parte de la coalición pro-represión, que reacciona al discurso anti *compliance* a cada operación policial. Así, el sistema de creencias y desconfianza se retroalimenta con argumentos de refuerzo y acción en el subsistema de PIP, incluso con cambios legislativos, produciendo avances y retrocesos en temas de integridad.

Esa posibilidad de compartir creencias centrales de la política no parece coherente con las hipótesis del ACF. Además de eso, como fue dicho en la metodología, la investigación trata de las creencias sobre la política pública (*policy core beliefs*), más específicamente sobre las creencias empíricas hechas públicas, denominadas *policy core policy preferences*. Sin embargo, en el caso de una política de integridad, puede ocurrir que las creencias centrales de la política sean, también, creencias centrales (*core beliefs*) de las personas, es decir, motivaciones y valores declarados, especialmente por tratarse de un tema que contiene gran defensa de valores y creencias. Pero el análisis de políticas de integridad bajo ese *framework* es una originalidad, y por lo tanto, esas cuestiones, desafíos y potenciales analíticos pueden ser más explorados en investigaciones futuras.

Para complementar la caracterización de los subsistemas de políticas, el ACF propone identificar eventos asociados a las coaliciones, así, la Tabla 19 presenta las ocurrencias de eventos en las entrevistas asociadas a cada coalición promotora, mientras que el Cuadro A14 del Apéndice contiene ejemplos de las citas que evidencian los eventos en cada caso, de acuerdo con la codificación de los entrevistados del Cuadro A4.

Tabla 19. Ocurrencias de eventos asociados a cada coalición promotora local

Eventos asociados a las coaliciones	Ocurrencias de Eventos	Coaliciones promotoras en los subsistemas locales				
		PRO-Conformidad (total 5)	PRO-Corrupción (total 98)	PRO-Flexibilidad (total 98)	PRO-Prevención (total 448)	PRO-Represión (total 88)
Ev. municipales: Corrupción	99		30	7	11	17
Ev. municipales: Integridad	25		1		9	2
Ev. municipales: Participación	28		1		12	
Ev. municipales: Transparencia	53			2	7	3
Ev. internos: otros locales o de la CGU	56		2		21	4
Ev. externos: Transparencia	26			3	1	
Ev. externos: Ventanas de oportunidad	51		4	1	20	2
Ev. externos: Otros	28		1		12	1
Total de Eventos	366	0	39	13	93	29
Ocurrencias de Eventos / ocurrencias Coalición		0%	39,7%	13,2%	20,7%	32,9%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, con el Atlas.ti®.

La coalición que predomina es la pro-prevención, presente en prácticamente todas las clases de eventos. Esto debería de esperarse, ya que los municipios han adherido a una política de integridad

que propone énfasis en las medidas de prevención a la corrupción. No obstante, el análisis detallado por caso demuestra que eso no ocurre necesariamente en la práctica, lo que ha impactado la eficacia de la política de diferentes maneras. Los datos sugieren que la coalición pro-conformidad, aunque pueda existir por las creencias, tiene una actuación muy debilitada asociada a los eventos. La coalición pro-flexibilidad tiene un 13 % de sus 98 ocurrencias totales asociadas con eventos. La coalición pro-corrupción, a su vez, fue considerada existente cuando ocurrieron frecuentes casos en la localidad, como en Navegantes y Conde, donde los eventos están muy asociados a la propia coalición, y son combatidos por operaciones policiales. Lo mismo debería ocurrir con la coalición pro-represión, pero como las clases de eventos son mutuamente exclusivas, los registros de represión se refieren a otros tipos de eventos, como presiones de órganos de control, sin que hayan generado escándalo público.

La predominancia de la coalición pro-prevención se confirma también por el análisis de las ocurrencias de creencias. Las Tablas 20 y 21 presentan la distribución de las coaliciones identificadas en los sPIP locales, de acuerdo con las ocurrencias argumentativas de creencias características detalladas en la Tabla A9 del Apéndice.

Tabla 20. Distribución de las coaliciones del sPIP_L por caso de estudio

Coalición predominante por caso de las entrevistas	Caso 1 Navegantes		Caso 2 Surubim		Caso 3 Cidade Occidental		Caso 4 Conde		Promedio Total	
Entrevistados	5		5		3		4		21*	
Coalición PRO-conformidad	4	2%	0	0%	0	0%	1	0%	5	1%
Coalición PRO-corrupción	21	9%	11	8%	2	4%	63	29%	98	13%
Coalición PRO-flexibilidad	30	13%	29	22%	9	16%	21	10%	98	13%
Coalición PRO-prevención	152	66%	81	60%	44	79%	95	44%	448	61%
Coalición PRO-represión/conflicto	23	10%	13	10%	1	2%	35	16%	88	12%
Total	230	100%	134	100%	56	100%	215	100%	737	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

* Completan los 21 entrevistados los cuatro del órgano central de la CGU, que componen un segmento de entrevistas.

Tabla 21. Coaliciones por segmento de las personas entrevistadas

Coalición predominante por segmento de las entrevistas	Entrev. CGU-DF		Entrev. CGU Regionales		Entrev. Órganos Parcerías		Entrev. Agentes Municipios		Entrev. Alcaldes		Promedio Total	
Entrevistados	4		4		2		8		3		21	
C. PRO-conformidad	0	0%	1	1%	1	2%	3	1%	0	0%	5	1%
C.PRO-corrupción	1	1%	8	5%	5	8%	37	15%	47	31%	98	13%
C.PRO-flexibilidad	9	9%	31	18%	8	13%	35	14%	15	10%	98	13%
C.PRO-prevención	76	75%	122	71%	44	72%	139	56%	67	44%	448	61%
C.PRO-represión/conflicto	16	16%	11	6%	3	5%	35	14%	23	15%	88	12%
Total	102	100%	173	100%	61	100%	249	100%	152	100%	737	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

Los datos son presentados en números absolutos, respectivamente por caso y con más detalles por segmento de los entrevistados, utilizando los mismos colores, y los Gráficos A1 a A5 del Apéndice sintetizan esta distribución de las coaliciones. Los eventos también son utilizados para caracterizar las coaliciones, de acuerdo con el marco teórico del ACF, pero este aspecto será analizado caso a caso en la sección 6.5 de este capítulo, principalmente cuanto a los eventos internos y a los eventos críticos, como se verá.

A pesar de que no fueron entrevistados empresarios o agentes públicos acusados de corrupción en las localidades investigadas, la existencia de una coalición pro-corrupción es teóricamente sostenible, y su ocurrencia significativa en por lo menos dos de los cuatro ayuntamientos fue evidenciada por la cantidad de referencias a eventos de corrupción en los gobiernos y en los legislativos. También hay evidencias y pesquisa documental, así como por las ocurrencias de sospechas de corrupción, favorecimiento, desvío del interés público y otras situaciones. Sin embargo, la existencia de esa coalición no fue confirmada factualmente, sino que se refiere a una categoría analítica abstracta necesaria aquí para comprender las demás coaliciones que interactúan en el subsistema, como fue dicho en el Capítulo 3. La existencia de una coalición pro-corrupción tampoco significa que la corrupción esté institucionalizada, sino que puede haber una cultura de favorecimiento, facilitación u oportunismo, por ejemplo, lo que por supuesto se opone a la creencia de que la prioridad debe ser el interés público sobre los intereses particulares, o sea, la creencia de que la integridad importa mucho. Así como también la argumentación asociada a la desconfianza y el conflicto entre los actores, se opone a la preferencia por una acción colaborativa y una relación de confianza a favor de la integridad.

6.3.4 sPIP_L y factores de cambio: estrategias, recursos, eventos y aprendizaje

Identificados los actores, las creencias y las coaliciones, el tercer paso fue identificar y evaluar las fuentes de cambio, es decir, los eventos, acuerdos negociados y aprendizaje de los actores, así como sus estrategias, recursos. Esas ocurrencias son totalizadas por caso en la Tabla 22, según los conceptos delimitados en el Cuadro A6 ya referido, y son caracterizadas de acuerdo con los ejemplos de tramos de las entrevistas presentados en los siguientes Cuadros del Apéndice, que siguen la codificación de los entrevistados (Cuadro A4): A14 ya citado, cuanto a los eventos internos y externos al sPIP; A15, cuanto al aprendizaje orientado a la política; y A16, cuanto a los recursos, que están analizados en la próxima sección, con los temas institucionales. A su vez, los acuerdos negociados no fueron identificados en cantidad significativa. La señal (+) o (-) en la tabla indica la dirección de la asociación

de la variable de cambio con la eficacia del Time, si es directa (+ variable = + eficacia) o si es inversa (+ variable = - eficacia), aunque puedan encontrarse las dos direcciones en muchas de ellas, en esos casos representadas por (=). Con eso, quedará pendiente el análisis del trazado de los procesos hasta el cambio en cada caso, lo que se representará en la sección 6.5.

Tabla 22. Ocurrencias por caso: estrategias, recursos y factores de cambio

Códigos y cantidades de ocurrencias	Total de Entrevistas	Caso 1 Navegantes	Caso 2 Surubim	Caso 3 Cid. Occidental	Caso 4 Conde	Entrev. CGU-DF
Entrevistados	21	5	5	3	4	4
Recursos utilizados	741	260	213	48	110	110
● Capacidad (+)	330	96	99	15	73	47
● Adecuación (+)	64	28	21	5	2	8
● Imagen institucional (+)	90	32	22	7	8	21
● Legitimidad (+)	117	50	38	3	11	15
● Normas y Reglas (+)	75	31	20	12	11	1
● Papel (=)	65	23	13	6	5	18
Estrategias utilizadas	120	37	27	4	24	28
● Disponibilidad (+)	21	3	9	1	4	4
● Pensamiento estratégico (+)	67	19	9	3	14	22
● Poder para actuar (+)	15	5	4	0	5	1
● Centralización ejecutiva (+)	17	10	5	0	1	1
Acuerdos negociados (y obstáculos)	435	111	70	28	118	108
● Cambios de idea (+)	119	29	24	12	19	35
● Resistencias (-)	78	31	18	10	14	5
● Conflictos e incertidumbres (-)	227	49	23	6	83	66
● <i>Devil shift</i> (ocurrencias) (-)	11	2	5	0	2	2
Aprendizaje orientado a la política	548	168	136	32	88	124
● Aprendizaje y cúmulo de conocimiento (+)	166	79	62	2	10	13
● Intercambio de informaciones (+)	55	24	6	9	7	9
● Construcción colectiva (+)	91	15	20	9	14	33
● Datos científicos y técnicos, <i>experts</i> (+)	77	13	2	6	14	42
● Entrenamientos y material orientativo (+)	126	31	42	6	24	23
● Redes horizontales flexibles e informales (+)	33	6	4	0	19	4
Contexto y eventos externos e internos	511	146	121	48	143	53
● Contexto: local o general (+)	145	45	42	10	28	20
● Eventos externos: otros (+)	28	11	4	2	4	7
● Ev. externos: transparencia (+)	26	4	7	13	0	2
● Ev. externos: ventanas de oportunidad (+)	51	23	8	4	13	3
● Ev. internos: otros-local o de CGU (=)	56	10	12	1	15	18
● Ev. municipales: integridad (+)	25	12	5	2	6	0
● Ev. municipales: participación (+)	28	3	9	3	13	0
● Ev. municipales: transparencia (+)	53	13	29	9	2	0
● Ev. municipales: corrupción (=)	99	25	5	4	62	3

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

La cantidad de ocurrencias en las entrevistas puede representar intensidad de influencia de algunos factores en el cambio, como los escándalos, o también puede solamente apuntar para la existencia del factor, requiriendo así análisis documental y triangulación con las variables de la base de datos y de los documentos, para evaluar tal influencia. El análisis de las coaliciones, creencias y fuentes de cambio se desarrollará caso a caso en la sección 6.5, complementado por un análisis comparativo en el Capítulo 7. Aquí son presentadas las seis clases de recursos utilizadas por las coaliciones, pero su contenido complementa el análisis de los recursos y demás factores institucionales desarrollado en la sección 6.4.

Los Gráficos A6 a A8 del Apéndice presentan la distribución de las ocurrencias de las estrategias, del aprendizaje y de los eventos en los subsistemas en los cuatro casos y en parte de la CGU. La delimitación de cada concepto es detallada en el Cuadro A6 del Apéndice, como ya fue dicho, siendo que la clasificación aquí presentada no es definitiva – por el contrario, la exploración de esta perspectiva es original y por lo tanto puede cambiar mucho.

A pesar de la novedad del abordaje, esta exploración permite elaborar categorías analíticas flexibles que faciliten la asociación de los conceptos para el desarrollo de la investigación propuesta. En el bloque de los acuerdos negociados, por ejemplo, fueron creadas más clases de cuestiones que dificultan los acuerdos, como las ocurrencias asociadas a resistencias y a conflictos entre las coaliciones, que clases que conducen a esos acuerdos, como los cambios de idea. El Gráfico A9 del Apéndice muestra las ocurrencias de resistencias y de conflictos en las entrevistas de cada caso, así como las ocurrencias de cambios de ideas y de los llamados *devil shifts*.

Es necesario diferenciar las ocurrencias de resistencias y conflictos, de las creencias argumentativas sobre desconfianza y conflicto entre los actores, así como los eventos de corrupción local, que no corresponden a las creencias sobre la existencia de corrupción. Los Gráficos A10 y A11 del Apéndice presentan los datos comparativos entre esas clases, donde se puede observar que los puntos de co-ocurrencia corresponden a un 33 % de los eventos, y a un 13 % de las citaciones de conflicto. Esto significa que, muchas veces, parece que las descripciones de eventos de corrupción local no vienen cargadas de argumentación sobre su amplia existencia o sospecha de autoría, pero parecen venir sí naturalizadas, normalizadas en el discurso. Por otro lado, hay muchas otras sospechas argumentadas y desconfianzas no confirmadas.

De esta manera, en esta sección, fueron identificados los actores y las creencias principales de los subsistemas de políticas de integridad pública de Brasil (teórico) y existentes en los cuatro municipios investigados. También fueron exploradas las ocurrencias en las entrevistas con respecto a

las estrategias, los recursos de las coaliciones, los factores de cambio, el aprendizaje, y los eventos internos y externos, que pueden cambiar el equilibrio de los recursos entre las coaliciones.

Como se ha visto, entre las fuentes principales de recursos utilizados por los actores para promover cambios en los subsistemas, fueron identificados: las capacidades, la adecuación, la legitimidad, las normas y reglas. Todos estos conceptos componen recursos concretos y también abstractos directamente asociados a la teoría institucional. Así, la próxima sección presentarán los resultados del análisis de los datos cualitativos y de la base recolectada, con respecto a las variables institucionales.

Para cerrar el bloque, se presenta en el Cuadro 22 una síntesis de los hallazgos sobre los procesos políticos que han influenciado la eficacia del Time, sistematizados y apartados por ayuntamiento, donde se responde a las cuestiones generales y específicas propuestas en el Capítulo 3, con relación a las hipótesis del marco teórico del ACF consideradas en esta investigación. A continuación, en el Cuadro 23 se propone una adaptación del diagrama de flujo del ACF adaptado al sPIP de los casos, y sometido a la intervención de la política (Time) que propone cambios, algunos no alcanzados, otros efectivamente aplicados, y una parte de ellos que ya ha retrocedido, de acuerdo con el flujo y las variables del mismo diagrama.

Cuadro 22. Análisis de las hipótesis del ACF por caso y cuestiones específicas

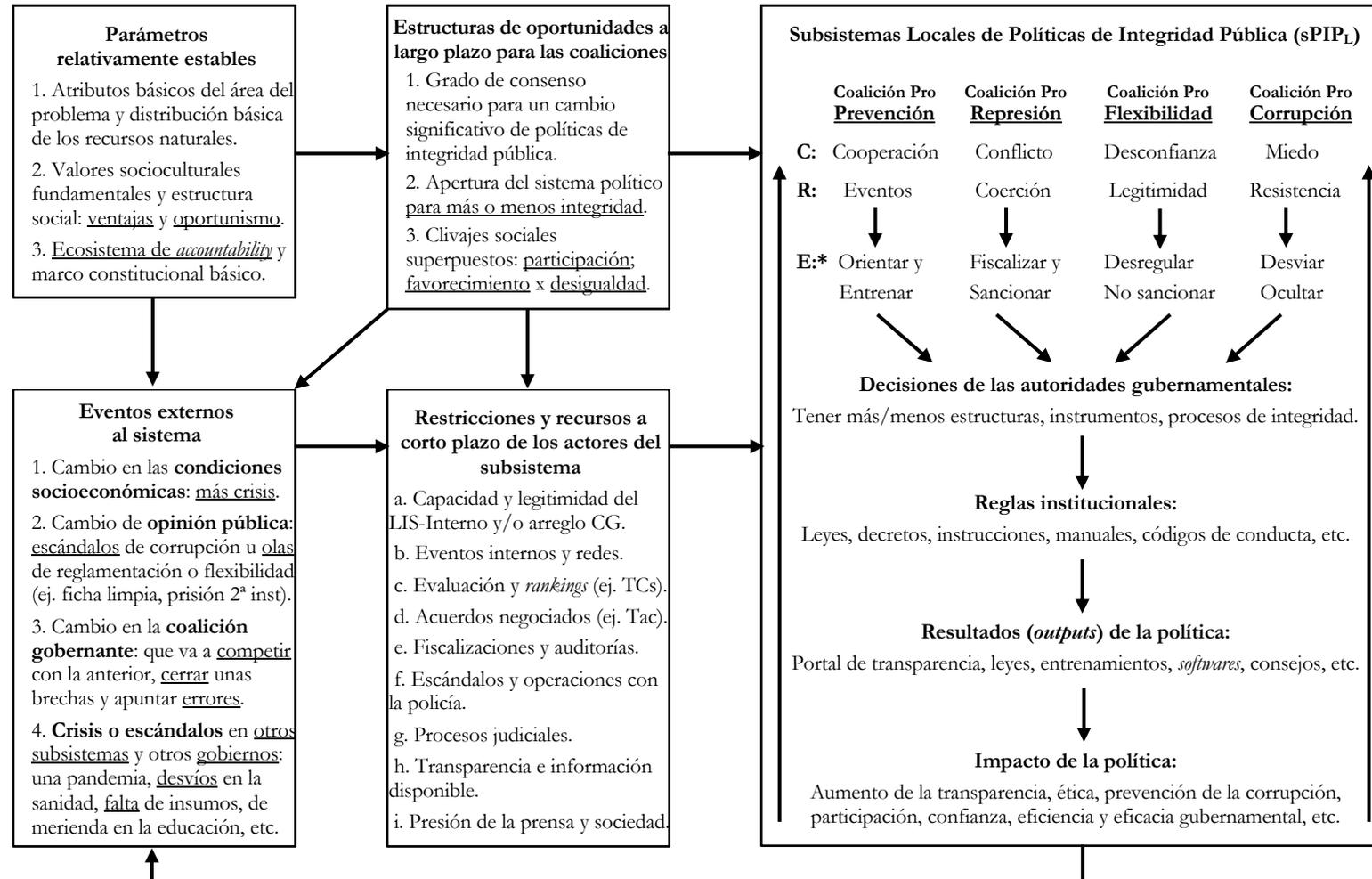
Hipótesis asociada del ACF	Cuestiones investigadas	Caso 1 Navegantes/SC	Caso 2 Surubim/PE	Caso 3 Cid. Ocid./GO	Caso 4 Conde/PB
Eje: Coaliciones promotoras:	Cuestión central: ¿Qué coaliciones existen en el sPIP _{BR} y en el sPIP _L ?	Pro-represión; Pro-prevención; Pro-corrupción (oculta); Pro-flexibilidad; Pro-conformidad.			
H2: Los actores de una coalición presentan consenso significativo sobre cuestiones del núcleo sobre la política (<i>core policy beliefs</i>), pero en menor grado en sus aspectos secundarios (instrumentales).	¿Y qué predomina en el sPIP de las cuatro ciudades?	Prevención	Prevención	Prevención	Represión*
	Cuestiones específicas: ¿Cuáles son las creencias centrales sobre la PIP?	Cooperación; Apoyo; Participación.	Cooperación; Apoyo; Participación.	Cooperación; Apoyo; Participación.	Conflicto; Desconfianza; Respeto; Miedo.
	¿Y las creencias instrumentales?	Credibilidad CI; Time flexible y bien visto.	Credibilidad CI; Time flexible y bien visto.	Time flexible y bien visto.	Es más trabajo y más tiempo para el control.
	¿Y las estrategias?	Pensar estratégico; Prefiere colaborar.	Pensar estratégico; Prefiere colaborar.	Pensar estratégico; Prefiere colaborar.	Pensar estratégico; Resistencia; <i>Devil shift</i> .
	¿Y los recursos?	Capacidades; CGM; Legitimidad; Imagen.	Capacidades; CGM; Legitimidad; Imagen.	Legitimidad; Imagen.	Incapacidad; Falta de Transparencia e Información
Eje: Aprendizaje orientado a la política:	Cuestión central: ¿Cómo y cuánto los actores aprenden con sus experiencias, con las de otros y con informaciones técnicas y científicas? 1-Intercambio de informaciones/experiencias; 2-Entrenamientos; 3-Construcción colectiva; 4-Redes horizontales; 5-Datos científicos y técnicos.	Aprendiz: Muy bueno. 1 a 5. Transp., CG, oidoría; cambio de ideas opuestas, asuntos internos y combate.	Aprendiz: Bueno. 1 a 4 y 5 eventual. Parte instrumental de la política, transparencia, oidoría, planes de acción.	Aprendiz: Mediano. 1 y 2. Instrumental, transparencia, planes.	Aprendiz: Bueno. 1 a 4 y 5 eventual. Parte instrumental de la política, estructurante, transparencia, CG, oidoría. Entre especialistas.
H1: El <i>policy-oriented learning</i> entre diferentes sistemas de creencias es más probable cuando existe un nivel intermedio de conflicto entre dos coaliciones. Esta situación requiere que: (1) cada coalición tenga los recursos técnicos para involucrarse en el debate; y (2) el conflicto sea entre aspectos secundarios de un sistema de ideas y elementos centrales de otro, o entre aspectos secundarios importantes para los dos.	Cuestiones específicas: ¿Qué factores facilitan el aprendizaje?	Capacidad; Legitimidad; Cooperación; Disponibilidad.	Legitimidad; Cooperación; Disponibilidad.	Legitimidad; Cooperación; Disponibilidad.	Legitimidad; Coerción.
	¿Cómo utilizan el aprendizaje para influenciar la PIP?	Eventos; Cambio de conocimiento.	Eventos.	Eventos.	Eventos; Resistencia; Conflictos.
	¿Y las informaciones técnicas y científicas?	Diagnóstico.			
	¿Y las estrategias?	Centralización ejecutiva; Relación de apoyo y confianza.			
	¿Y los recursos?	TIC; CGM; Capacidad mediana; Muchos Eventos para la Sociedad y Servidores.	TIC; Capacidades limitadas. Pocos Eventos.	TIC; Capacidades limitadas; Pocos Eventos.	TIC; CGM; Capacidades limitadas; Muchos Eventos para la Sociedad.
H2: El aprendizaje orientado a la política entre diferentes sistemas de creencias es más probable cuando existe un fórum que: (1) tenga prestigio suficiente para obligar a los profesionales de diferentes coaliciones a participar; y (2) sea dominado por normas profesionales.					
H5: Aunque la acumulación de informaciones técnicas no cambie las visiones de la coalición oponente, puede haber impactos importantes en la política – al menos a corto plazo – al cambiar visiones de los operadores políticos (facilitadores).					

Hipótesis asociada del ACF	Cuestiones investigadas	Caso 1 Navegantes/SC	Caso 2 Surubim/PE	Caso 3 Cid. Ocid./GO	Caso 4 Conde/PB
<p>Eje: Cambio en las políticas:</p> <p>H1: Significativas perturbaciones externas al subsistema, una significativa perturbación interna al subsistema, aprendizaje orientado a la política, acuerdos negociados, o alguna combinación de esos factores, son las fuentes necesarias, aunque no suficientes, para cambio de los atributos centrales de una política o programa gubernamental.</p> <p>H2: Los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica, no serán revisados significativamente en la medida en que la coalición promotora que inició el programa en el subsistema permanezca con el poder en la jurisdicción – excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior.</p>	<p>Cuestión central: ¿Qué factores explican la probabilidad de ocurrir más o menos cambios en la política?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje orientado a la política; • Significativas perturbaciones externas (Eventos); • Recursos y capacidad del actor central; • Eventos internos al subsistema; • Legitimidad; • Ventanas de oportunidad: 2 cambios de gobierno; • Estable arriba. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje orientado a la política; • Significativas perturbaciones externas al subsistema (Eventos); • Ventanas de oportunidad: Cambio de gobierno y reelección; • Estable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje orientado a la política; • Significativas perturbaciones externas al subsistema (Eventos); • Ventanas de oportunidad: Cambio de gobierno y reelección; Estable abajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje orientado a la política; • Significativas perturbaciones externas al subsistema (Eventos); • Eventos internos al subsistema; • Legitimidad; • Ventanas de oportunidad: 2 cambios de gobierno. • Riesgo de retroceso.
	<p>Cuestión específica: ¿Qué factores explican el grado de eficacia de la PIP en los cuatro sPIP₁ (ayuntamientos) investigados?</p> <p>+ contribuyen; - perjudican; = estabilizan;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • +Ventana inicial de autoridad; • +Perturbaciones externas; • +Histórico de Recursos y capacidad del actor central; • +Eventos internos al subsistema; • +Legitimidad; • +Coalición predominante. 	<ul style="list-style-type: none"> • +Ventana inicial de autoridad; • +Perturbaciones externas; • +Legitimidad; • +Coalición predominante; • =Reelección. • -Capacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • +Ventana inicial de autoridad; • +Perturbaciones externas; • +Legitimidad; • +Coalición predominante; • =Reelección; • -Capacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • +Ventana inicial de autoridad; • +Perturbaciones externas; • +Legitimidad; • +Cambio de coalición predominante; • -Cambio de gobierno; • -Capacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido de las 21 entrevistas y análisis documental.

* A pesar de que la prevención se destaque en las entrevistas frente a la represión y a la corrupción, sus niveles merecen importancia, porque son dos coaliciones que operan en la oscuridad, por lo que no es posible medirlas, solamente cuando ocurren operaciones conjuntas entre órganos de control y la policía.

Cuadro 23. Diagrama de flujo del ACF para los sPIP locales investigados



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de esta sección y en Jenkins-Smith et al. (2018, p. 143, traducción nuestra).

* C: Creencia; R: Recurso; E: Estrategias.

6.4 Las instituciones y la política: capacidades y arreglos

Esta sección presenta los resultados de los datos recolectados de fuentes primarias y secundarias para composición de la base de variables con respecto a los factores institucionales, cuanto a las capacidades estatales y arreglos organizacionales, de acuerdo con los indicadores por caso presentados en la Tabla A1, complementados por los datos cualitativos del análisis de contenido de las entrevistas y documentos expuestos en el primer bloque de la Tabla 22. El análisis y *process tracing* con la política implementada es conducido por organización y se complementa con las triangulaciones en la sección 6.5, mientras que el Capítulo 7 presentará un cuadro comparativo de los factores explicativos evidenciados entre los casos, las diferencias identificadas y la discusión de los resultados. El Capítulo 8 cerrará con el análisis de las hipótesis, respuesta a las preguntas y evaluación de los objetivos planteados en la investigación. Para facilitar la lectura, muchas veces los casos son referidos solamente por sus letras iniciales, N (Navegantes), S (Surubim), CO (Cidade Ocidental) o C (Conde).

6.4.1 Los arreglos institucionales y el modelo de contraloría

Esta investigación adoptó el abordaje del nuevo institucionalismo histórico (NIH) para presentar los conceptos de arreglos organizacionales y de isomorfismo institucional, con cuatro clases de variables que consideran la existencia y similitud del modelo de contraloría-general utilizado para coordinar el LIS-Interno en el poder ejecutivo local. Estas cuatro clases de variable se refieren a la existencia de reglamentación de las funciones de contraloría, ombudsman, asuntos internos y transparencia. El análisis de los arreglos permite comprender el desarrollo y los cambios institucionales, siendo aquí complementado por el análisis de las capacidades del LIS en la próxima subsección, y de las demás clases de variables al final del capítulo. El análisis no es completo, pues no fue posible obtener todos los datos de Conde, por falta de respuesta a la encuesta sobre las estructuras y prácticas de integridad, conforme fue registrado en la metodología. Asimismo, algunos datos se obtuvieron en el portal general del ayuntamiento, lo que poco afecta el análisis.

Como será presentado en la subsección de las capacidades del LIS-Interno, los cuatro ayuntamientos tienen la contraloría-general como órgano de primer escalón, en nivel de secretaría, o sea, con el mismo nivel jerárquico de los demás sectores responsables por las políticas estatales, como salud y educación, que suman al menos un 40% de los gastos locales. Este fenómeno de isomorfismo institucional es reciente en Brasil y se ha desarrollado juntamente con el crecimiento del propio sector

de contraloría. A su vez, el sector ha evolucionado de un modelo de evaluación de conformidad basado en reglas, para un modelo de evaluación de resultados de políticas con base en riesgos. Por su parte, el desarrollo del subsistema de políticas de integridad pública se dio, principalmente, a partir de las convenciones internacionales, que en la esfera federal, ha encontrado en este mismo órgano de control interno – la CGU – el puerto seguro para la promoción de las políticas en el ámbito del poder ejecutivo. El papel de la CG ha sido central también en los estados y capitales donde hay políticas de integridad, como fue evidenciado. En este estudio de casos, en tres de los cuatro ayuntamientos, la CG ha sido la responsable de la conducción de la política, y sigue siéndolo en Navegantes, que continúa implementándola de manera centralizada.

El único de los municipios donde la CG no coordinó la política fue CO, que la ha mantenido concentrada en el gabinete del alcalde, y que tuvo la eficacia más baja de los cuatro lugares. CO integra en un único órgano los actores y las funciones de control interno, auditoría, oidoría, transparencia y gestión de riesgos, en un arreglo similar a la CGU, con capacidades medianas en el LIS, pero con ocho funcionarios y un jefe sin vínculo permanente, como se verá adelante. N también tiene a la CG (llamada Secretaría de Gestión y Control - SGC) como responsable del Time y suma esos actores y funciones, más integridad pública y *compliance*, pero posee servidores permanentes y condiciones más favorables de capacidades, institucionalización y transmisión del aprendizaje. S integra las mismas funciones, más la supervisión y ejecución de procesos disciplinarios sobre los funcionarios, tiene capacidades medianas, pero con solo dos servidores y con un jefe sin vínculo permanente.

De esta manera, la cuestión central sobre el papel del arreglo isomorfo para la política es si ha influenciado la eficacia del Time en el ayuntamiento. No fue posible evaluar esta cuestión en Conde, por falta de datos, ni en Cidade Ocidental, porque la CG no se involucró en el Time. En el caso de Surubim tampoco fue posible estimar si el arreglo ha influenciado, pues con solamente dos funcionarios en el sector y eficacia mediana, la evaluación no sería conclusiva. Cuanto a N, antes es necesario considerar que: (1) No se puede afirmar que la ausencia de protagonismo de la contraloría-general en CO sea la principal causa de su baja eficacia a medio plazo, principalmente porque ocurrió un evento externo crítico que fue la pandemia y que ha impactado en ese caso más que en N, los dos únicos que tenían la política activa a inicios de 2020. Puede ser, incluso, que la política en CO se haya visto afectada justamente por estar restringida al gabinete del alcalde, que por cierto ha cambiado sus prioridades en la pandemia, mientras que si hubiera sido coordinada por la CG, podría haberse mantenido en desarrollo³¹; (2) Lo que se puede afirmar, por otro lado, es que el protagonismo de la CG en N ha sido determinante para el nivel de eficacia alcanzado en el Time. Pero eso es resultado

³¹ Desafortunadamente esta cuestión no pudo ser resuelta porque la asesoría del alcalde de CO no tuvo éxito con los pedidos de cita para entrevista.

también del desarrollo incremental de la capacidad, de las prácticas y del aprendizaje de la SGC, que viene ocurriendo desde 2013, y de los alcaldes que han mantenido esa prioridad en la agenda, así como también han asignado confianza y recursos al sector para que este condujera la política.

Con base en estas observaciones, se puede afirmar que tanto el arreglo, como el protagonismo de la CG en Navegantes han contribuido mucho para la alta eficacia local del Time. Sin embargo, esa política no ha sido un cambio radical en dirección a la integridad, sino que fue un cambio incremental con relación al que ya ocurría desde el año 2010, cuando se tuvo la primera medida identificada, la ley de la ficha limpia para puestos comisionados indicados por confianza. Más que eso, la CG local ha utilizado el Time como un instrumento para promover actividades y calificación interna, para reforzar su legitimidad, institucionalizar la escuela del gobierno fundada en 2015, y proponer nuevas medidas, avanzando en la madurez de las estructuras, instrumentos y procesos de integridad en el poder ejecutivo local. Esto significa que la CG fue determinante para el Time, pero el Time no fue determinante para las políticas de integridad local, sino que viene siendo usado legítimamente como un refuerzo, un acelerador, un sello de calidad para garantizar su continuidad, por lo menos hasta hoy.

Para complementar y reforzar las evidencias de estos hallazgos, se presentan también los datos cualitativos provenientes de las entrevistas y de los documentos recolectados. Conforme se mostró en la Tabla 22, de los seis códigos identificados y clasificados en las entrevistas como temas institucionales, el que se destacó fue el tema de la capacidad, cuyo análisis cualitativo será presentado al final de esta sección. Los otros cinco códigos se refieren a la citación directa o indirecta de procesos institucionales asociados a la política (Time) o a los actores involucrados en esta, principalmente la CG local y la CGU. El análisis aquí realizado se basa en los seis códigos, de acuerdo con los ejemplos de citas características de las temáticas institucionales, presentadas en el Cuadro A16 del Apéndice (que sigue la codificación de los entrevistados del Cuadro A4). De los datos, lo que más se destaca es la utilización del Time por los actores internos, para justificar y reforzar la legitimidad de sus acciones, de las medidas y de los cambios implementados – principalmente la contraloría-general, con casi la mitad de las ocurrencias totales en N. Otro punto que tuvo relevancia por el mismo motivo es la cuestión de la imagen institucional, cuyas citas partieron, en su gran mayoría, de los agentes entrevistados de la CGU, que se mostraron preocupados, y de los ayuntamientos, que apuntaron las ventajas del apoyo de la CGU.

El análisis de las ocurrencias en que temas institucionales fueron asociados a facilitadores o desafíos para la implementación del Time, refuerza la importancia de esas cuestiones para la política. Como se puede ver en la Tabla 23, de las 197 ocurrencias de argumentación en que los 21 entrevistados se refieren a facilitadores de la política, un 43,7 % de está asociado a los factores institucionales. Por otro lado, un 24,7 % de las 437 ocurrencias de desafíos reportados también tiene relación con temas

institucionales. Entre los puntos importantes que facilitan la política se encuentran la legitimidad, con casi la mitad de las ocurrencias, y la imagen institucional, con un cuarto de estas. Los desafíos resaltan primero la necesidad de adecuación de la política y/o de las instituciones, representando un cuarto de estos, así como también la imagen institucional (23,1%) y la legitimidad (21,3%). Tomando otro punto de vista, cuanto a las ocurrencias de los códigos institucionales, se destaca en este análisis que un 43,8 % de las ocurrencias de adecuación son asociadas a desafíos del Time, mientras que los demás códigos muestran entre un 20 % y un 28 % de las ocurrencias como desafíos. En el sentido de facilitador de la política, nuevamente surge la importancia de la legitimidad y la imagen institucional, con un 31,6 % y un 24,4 % de las ocurrencias de esos códigos, respectivamente.

Tabla 23. Ocurrencias: las instituciones como facilitadoras o desafíos del Time

Temas institucionales en la argumentación			Facilitador		Desafío			
			Total: 197		Total: 437			
Total de ocurrencias Institucionales	411	20,9%*	86	43,7%	26,3%*	108	24,7%	
				100%			100%	
Adecuación	64	14,1%*	9	10,5%	43,8%*	28	25,9%	
Imagen Institucional	90	24,4%*	22	25,6%	27,8%*	25	23,1%	
Legitimidad	117	31,6%*	37	43,0%	19,7%*	23	21,3%	
Normas y Reglas	75	16,0%*	12	14,0%	21,3%*	16	14,8%	
Papel institucional	65	9,2%*	6	7,0%	24,6%*	16	14,8%	

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

* Porcentaje calculado sobre el valor a su derecha, o sea, la ocurrencia del código institucional como facilitador o desafío, con relación al total de ocurrencias institucionales de la línea.

Estos datos refuerzan las evidencias de que el arreglo de la CG, en el caso de N, ha sido muy importante para facilitar la buena eficacia alcanzada por la política, como resultado de la legitimidad que el modelo estructural de la CGU ya tiene en el país, y de la buena imagen institucional que el órgano federal tiene junto a los municipios, puntos que han sido muy bien aprovechados por N. No obstante, a nivel local, la legitimidad y la buena imagen todavía representan un desafío para la CG, que sigue su proceso histórico de desarrollo institucional, y pasa por constante adecuación de ese modelo (ya razonablemente legitimado en el país) para la realidad de un municipio pequeño. Este proceso de adecuación y conquista de respeto, buena imagen y legitimidad por la CG local es el gran desafío para la política en el caso de N, y está también fuertemente asociado al aprendizaje: casi 60% de las ocurrencias de adecuación son clasificadas también con alguna de las ocurrencias de aprendizaje, es decir, la adecuación institucional es un desafío importante para la política, y el aprendizaje es el camino elegido en busca de superarlo – como en el caso de N, que lo ha hecho con éxito. Cuanto a los demás

casos, los temas institucionales también surgieron pero no con la misma fuerza, a excepción de la cuestión de capacidad, como se va a analizar al final de esta sección.

Las temáticas de los arreglos organizacionales, la legitimidad, la imagen institucional y el papel de los actores, tuvieron gran relevancia también en las creencias de la coalición pro-prevención, identificada en la sección anterior. Una de cada cuatro de las 448 ocurrencias de creencias preventivas registradas en las entrevistas estuvo asociada a esos factores institucionales. Proporcionalmente, esas ocurrencias también tuvieron el mismo peso en la coalición pro-flexibilidad y en las creencias instrumentales sobre la política, los dos con alrededor de un 25 % a un 27 %, pero el total de ocurrencias en esas dos clases fueron de 98 y 166 respectivamente, destacándose en la coalición pro-flexibilidad, la cuestión de la imagen institucional. Esto significa que los temas institucionales tienen importancia equivalente en las dos coaliciones y en las creencias secundarias, aunque la coalición pro-prevención tenga muchas más ocurrencias porque predominó en las entrevistas.

Por fin, los temas institucionales están también asociados por los entrevistados a conflictos e incertidumbres, con dos puntos importantes. El primero es el caso de C, que suma un 36,5 % del total de ocurrencias de conflictos registradas en las entrevistas. El ayuntamiento es escenario de enclaves sociales y políticos desde hace mucho tiempo, como se evidenció en la documentación analizada, pero la temática tiene relación con problemas de capacidad, que serán discutidos al final de la sección. El segundo punto dice sobre un 30,7 % de las 65 veces que la cuestión del papel de los actores surgió como conflicto, siendo más de la mitad de estas (34 ocurrencias) provenientes de los entrevistados de la CGU, divididos entre los que actúan en la sede central (18), y en los estados de los casos (16).

Esto refuerza la discusión señalada en la sección anterior sobre la ocurrencia de conflicto potencial entre áreas y funciones de la CGU, que pueden participar simultáneamente en sPIP diferentes e incluso actuar en coaliciones opuestas en temas de sus competencias legales. Esta situación, a su vez, genera conflicto entre los papeles del órgano en general, que acaba por posicionarse institucionalmente con más de un papel en el sPIP_{BR}, alimentando la desconfianza de otros actores y coaliciones. Por ejemplo, en una circunstancia de conflicto entre acciones de prevención y represión, los entrevistados del órgano confirmaron el dilema entre discurso y acción: en ese momento histórico, el órgano prefirió el discurso de la coalición preventiva, más alineado con el subsistema internacional de PIP, más constructivo y propositivo. Por otro lado, por deber constitucional, el órgano no puede huir de la obligación de ejecutar acciones represivas incluso en conjunto con la policía, cuando sea necesario, lo que inevitablemente refuerza su imagen de identificación con la coalición represiva. Parece como si hubiera dos discursos oficiales en el órgano, dependiendo de quién escucha y de los eventos sobre los cuales se habla.

6.4.2 Las capacidades estatales de los ayuntamientos

Cuanto a la capacidad estatal de los gobiernos locales en general, los datos oficiales permitieron comparar indicadores presupuestarios, de recursos humanos y de desempeño gubernamental, y triangularlos con datos socioeconómicos y de la población. El análisis revela importantes diferencias de capacidad entre cada lugar, como se presenta a continuación en la Tabla 24.

Tabla 24. Indicadores de capacidad estatal y socioeconómicos triangulados

Variable	Año de los datos	Caso 1 N/SC	Caso 2 S/PE	Caso 3 CO/GO	Caso 4 C/PB
Proporción de Servidores sobre el total de la Población	2020/2021	3,5%	2,7%	2,4%	5,8%
Proporción de Servidores Efectivos sobre el total	2020	79,7%	50,3%	66,7%	42,3%
Proporción de Servidores Temporarios sobre el total	2020	13,8%	38,9%	17,3%	46,4%
Despesa presupuest. total empeñada per cápita (x R\$1000), 2020/2021		3,881	2,103	2,314	3,788
Capacidad inversión pandemia (D. Capital/D. Total)	2020	10,0%	6,5%	8,7%	15,4%
Promedio IEGM	2019*	C+	C	C*	C+
Despesa presupuest. total empeñada per cápita (x R\$1000), 2017/2018		2,925	1,679	1,672	2,829
Capacidad de inversión (Despesa de Capital/D. Total)	2017	8,0%	2,3%	0,0%	6,1%
Promedio IEGM	2017	B	C+	C+	C+
Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (R\$)	2018	48.187,98	11.683,83	11.394,02	28.948,22
IDH-Municipal	2010	0,736	0,635	0,717	0,618
Porcentaje de domicilios con sistema de alcantarillado sanitario adecuado (Datos del 2020 del “Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento” (MDR, 2022)	2010	87,5%	58,0%	55,4%	16,7%

Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla A1 del Apéndice. * Cidade Ocidental: IEGM de 2018, pues no hubo evaluación en 2019.

Con respecto a los datos presupuestarios, de acuerdo con la tabla, en 2017 y 2020 (este último año diferenciado, por causa de la pandemia de Covid-19), Conde (C) mantuvo un nivel de gastos per cápita similar a Navegantes (N), y mucho más alto que Surubim (S) y Cidade Ocidental (CO), aunque tenga un tercio de la población de CO y de N, y menos de la mitad de S. Lo mismo se evidencia con la capacidad de inversión, o sea, cuánto presupuesto el ayuntamiento tiene disponible para inversiones con relación al total presupuestario del año: esa capacidad creció en todos los casos en medio a la pandemia, pero Conde tiene el indicador más alto, así como ya tenía uno de los más elevados en 2017. Esto ocurre, en parte, por el sistema de distribución de recursos del modelo federativo brasileño, que lleva en cuenta criterios como el desarrollo socioeconómico y otros, de manera que los municipios más vulnerables, como los del Noreste, reciben más recursos de los impuestos, que los municipios más desarrollados, como los del sur. Pero eso no justifica la gran diferencia entre C y S. Además de

eso, el nivel de gastos por habitante y la capacidad de inversión más elevados de Conde parecen no reflejarse en los resultados de la acción gubernamental comparativamente a S y CO, ya que el IEGM de 2017 fue el mismo entre los tres. El índice de estos entre 2015 y 2019 osciló entre 'C' y 'C+', a pesar de la gran diferencia de presupuesto per cápita, mientras que el nivel de N quedó prácticamente estable en 'B', coherente con más despesas por habitante. Otro indicador coherente en N y con diferencias importantes entre los casos es el PIB per cápita, cuya variación puede justificar los niveles de la despesa per cápita entre C, S y CO, pero al mismo tiempo, no es coherente con los datos de N, que tiene casi el doble de PIB con el mismo nivel de despesas de C.

Con respecto a los recursos humanos, según los datos del año 2020, la proporción de agentes con relación a la población de N es de un 3,5 %, más alto que las otras dos ciudades, lo que puede ser resultado de una capacidad estatal más favorable: con más recursos disponibles, el ayuntamiento puede contratar más personas y prestar mejores servicios. Es el caso de la propia contraloría, actor central del sPIP como ya fue señalado, la única de los casos que tiene puestos de auditor interno y funcionarios profesionales contratados para la función en régimen permanente, por lo tanto, con autonomía de acción y sin amenazas a sus empleos. Cuanto a la proporción de C (5,8%), parece coherente con la importancia del segmento para la economía local (alrededor de un 20 %) y puede ser una de las causas del elevado gasto per cápita, pero el análisis cambia con la triangulación del nivel general de profesionalización del cuerpo de funcionarios. En N casi un 80 % y en CO casi un 67 % es compuesto por profesionales efectivos y estables, que por lo tanto permanecen en la administración, aún en los cambios de gobierno, garantizando continuidad a las políticas, mientras que solamente un 14 % y un 17 % de los profesionales respectivamente son contratados temporalmente. En C, a su vez, la proporción es de un 42 % de funcionarios efectivos, mientras que la proporción de puestos temporarios es de un 46 %, un poco más que S con un 39 %.

Estos datos pueden ser comparados con el IDHM y con el nivel de cobertura de sistemas de alcantarillado sanitario domiciliario, que representa una de las infraestructuras más importantes. Por más que los datos sean del año 2010, y aunque no existan informaciones más recientes de C y N, es poco probable que los índices actuales presenten una reducción significativa en las diferencias históricas de las condiciones socioeconómicas entre las regiones noreste y sur de Brasil. Considerando los aumentos poblacionales, la situación de C y N puede incluso estar peor, como ocurre con S, que tenía cobertura de un 58 % en el 2010 y tuvo un 19 % en el 2020, y con CO, que tenía un 55 % en el 2010 y tuvo un 48 % en el 2020 (MDR, 2022). Cuanto a la cobertura de abastecimiento de agua, es de un 100 % en N y S, pero en C más de 42% de la población no tiene agua, y en CO casi 24% está en la misma situación.

Aún con limitaciones, ese pre análisis evidencia que el reciente nivel del gasto municipal y la cantidad y tipo de contratación de funcionarios de C no es coherente con su nivel de desarrollo, de

infraestructura y de resultados, en comparación a los demás. La baja profesionalización y el alto nivel de rotación del personal, por medio de contrataciones temporales, puede contribuir con esa ineficiencia e ineficacia, pero también pueden ser herramientas de favorecimiento y corrupción local. Estas diferencias importantes en las capacidades de C pueden haber bajado la eficacia del Time, además de fragilizar las instituciones y dificultar la continuidad de la política.

Por otro lado, los datos también señalan diferencias importantes en las capacidades estatales de N, que pueden ser consecuencia de su contexto, y, al mismo tiempo, pueden haber contribuido para la buena eficacia del Time, ya que la región sur generalmente tiene niveles más altos de desarrollo y PIB. A su vez, S y CO no presentan variaciones significativas en comparación a los demás casos, pero también tuvieron dificultades de capacidad cuanto a recursos financieros y humanos, situaciones evidenciadas en las entrevistas, y que han influenciado en la política de manera, y por motivos diferentes, como se verá adelante.

6.4.3 La capacidad de los LIS Internos

Cuanto a la evaluación de la capacidad técnico-administrativa del Sistema Interno de Integridad Local de cada caso, los actores centrales del LIS-Interno y sus funciones clave de supervisión y control (mecanismos internos de *checks and balances*) son analizados por medio de cuatro clases de variables – además del análisis del elemento ‘c’ en la subsección que trata de los arreglos organizacionales –, a saber: la autonomía de los actores internos para ejecución del ciclo anticorrupción, la existencia de estructuras y reglas de integridad y su *enforcement* normativo, los recursos humanos del sistema, y las prácticas del LIS, o sea, su funcionamiento efectivo.

Con la gradación entre 1 (mejor nivel) y 5 (peor nivel) utilizada para cada variable, de acuerdo con los datos de la Tabla A1 y los criterios específicos presentados en el Cuadro A11 del Apéndice, los gráficos en forma de radar son una manera didáctica de analizar grupos de variables. Así, con respecto a la capacidad del LIS-Interno, los Gráficos A12 a A16 del Apéndice presentan los resultados individuales y una sobreposición de los casos, cuanto a la autonomía de los actores, a la existencia de reglas, de estructuras y *enforcement de las normas*, y a los recursos humanos disponibles. Ya la Tabla 25 presenta la gradación clasificada a partir de los criterios de cada indicador. El análisis de los resultados evidencia que el LIS de N tiene capacidades razonables a buenas, mientras que en el otro extremo, la ausencia de datos de C es indicio de su fragilidad. S y CO, a su vez, presentan condiciones medianas, peores que N, pero mejores que C – donde fue posible identificar algunos de los datos –, a pesar de la falta de respuesta al *survey*.

Tabla 25. Gradación de los datos de capacidad del LIS-Interno

Variable	Evaluación			
	Caso 1 N/SC	Caso 2 S/PE	Caso 3 CO/GO	Caso 4 C/PB
Autonomía CG - Naturaleza del vínculo estatal	5	1	4	1
Autonomía CG - Cambios de Titulares de la CG	5	3	5	2
Autonomía CG - Posición Jerárquica	5	5	5	5
Autonomía CG - Existencia de carrera o puesto de Auditor Interno	5	1	1	1
Autonomía OUV - Naturaleza del vínculo	2	3	1	2
Autonomía OUV - Posición Jerárquica	4	4	1	2
Estructura CG – existencia de Sectoriales del SCI o 1 sola persona	5	3	3	3
Recursos humanos CG – Cantidad de servidores	5	3	5	1
Recursos humanos CG - RH DEFICIT	1	1	3	-
Recursos humanos OUV - RH DEFICIT	3	3	2	-
Existencia de Reglas OUV - Existencia	5	5	5	-
Existencia de Reglas - Reglas PIP	5	1	1	1
Existencia de Reglas - Reglas Código de Ética	5	1	1	1
Existencia de Reglas - Reglas de Gestión de Riesgos	1	1	1	1
Existencia de Reglas - Existencia de reglas/Consejo	5	1	1	-
Existencia de Reglas - Reglas Nepotismo/Conflicto Interés/Regalo:	5	3	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios del Cuadro A11, donde 5 es la mejor evaluación y 1 es la peor.

Con respecto a la autonomía de los actores, el análisis evidencia que los cuatro ayuntamientos mantienen la contraloría-general como órgano de 1er escalón, como secretaría municipal, y en tres de ellos, N, S y C, la CG fue la responsable de la aplicación del Tíme. CO fue la excepción, pues el responsable de la aplicación del Programa fue la Secretaría de Comunicación y Transparencia, donde se encuentra el área de oidoría. Las medidas no incluyeron temas de acción de la Contraloría local, restringida solamente a la función de control interno. Cuanto al jefe de la CG, en N el titular de la contraloría-general (CG) es servidor permanente (efectivo), y ocupa el puesto de la carrera de auditor interno (es la única de las cuatro contralorías que tiene carrera de auditor profesional), que incluso ha sido mantenido en la jefatura desde el año 2015, a pesar de dos cambios de gobierno. En S el titular de la CG es servidor comisionado, de confianza del alcalde, sin vínculo permanente con el municipio, y muy posiblemente la persona que ocupa el cargo cambiará con el cambio de gobierno, así como otra persona ocupó el cargo en la última elección, aunque la alcaldesa haya conseguido su reelección. En CO el titular de la CG es comisionado, de confianza, pero el servidor es permanente (efectivo) en otro puesto del gobierno del municipio, estado o federal, o sea, tiene algún vínculo con la administración pública. En C el titular de la CG entre 2017 y 2020 fue servidor comisionado, pero servidor

permanente (efectivo) en otro puesto del estado, sin embargo, la persona que ocupaba el cargo cambió en la última elección, cuando también cambió el gobierno. Actualmente el responsable es comisionado puro, sin vínculo público.

Los recursos humanos del LIS-Interno son muy variables entre los casos. Por un lado, C tiene solamente un funcionario en la CG, que fue responsable de toda la política en la época, tuvo gran apoyo de la alcaldesa, pero la oidoría estaba fuera de su estructura. S tiene dos funcionarios, pues la oidoría está en la estructura de la CG. CO cuenta con ocho funcionarios, pero no posee carrera de auditor interno, así que una parte del equipo pertenece a otros sectores y la otra son servidores comisionados, todos pueden ser cambiados de puesto a cualquier momento y nadie es profesional contratado o específicamente calificado para el sector con incentivos – el mismo ayuntamiento informó que no hace auditoría gubernamental por falta de calificación técnica para esa actividad. Por fin, N tiene 6 funcionarios, siendo la mitad de ellos auditores internos de carrera, aprobados en pruebas, con vínculo permanente y frecuentemente capacitados en los temas referentes a la CG, que incluyen todas las funciones del ciclo anticorrupción, a excepción de los asuntos internos.

Además de la autonomía y capacidad de los recursos humanos del NIS-Interno de N, la CG tiene bajo su supervisión estructuras de control interno y social más amplias que los otros tres ayuntamientos, que en realidad no poseen esta organización. En N hay responsables sectoriales por el control interno en cada órgano, y un consejo de transparencia, prevención y combate a la corrupción, creado en 2010 por ley de iniciativa del poder legislativo, después de escándalos ocurridos en la ciudad. El ayuntamiento también tiene un marco normativo de integridad bien maduro, con reglas centrales de una política de integridad, algunas incluso creadas antes de la adhesión al Time. Entre estas reglas se encuentran leyes que exigen la creación de programas de transparencia y combate a la corrupción, código de conducta para los agentes públicos, así como leyes que vedan el nepotismo, reglamentan los regalos y el conflicto de interés, y prohíben condenados por la justicia de ocupar puestos comisionados, entre otras legislaciones más. Cuanto a los demás municipios, C no respondió el *survey*, y tampoco fue posible localizar las normas municipales en el portal del poder ejecutivo o del legislativo, o en búsquedas por la red mundial de computadores, así que no fue posible evaluarlo en este aspecto. Los otros dos municipios no contaban con reglamentación cuanto a los temas de integridad y CO sigue aún en esta situación, mientras que S reglamentó su código de ética con la adhesión al Programa.

La última clase de variables analizada en este bloque corresponde a las prácticas del LIS-Interno. Las doce prácticas evaluadas incluyen entrenamientos, evaluación de calidad de los servicios públicos, producción y publicación de informes periódicos por la CG y la Oidoría, ejecución de auditoría gubernamental, entre otras. C tampoco respondió la encuesta sobre sus datos, y en ese caso se hizo más difícil recolectarlos sin un buen nivel de transparencia, que es lo que ocurre actualmente

con el ayuntamiento. Los datos de los otros tres municipios son presentados en los Gráficos A17 a 20 del Apéndice, primero sobrepuestos y después apartados. La Tabla 26, a su vez, muestra la gradación clasificada a partir de los criterios de cada indicador, detallados en el Cuadro A11.

Tabla 26. Gradación de los datos de las prácticas del LIS-Interno

Variable	Evaluación			
	Caso 1 N/SC	Caso 2 S/PE	Caso 3 CO/GO	Caso 4 C/PB
Prácticas OUV - Evaluación de calidad de los Servicios Públicos	1	1	1	-
Prácticas OUV - Informe Periódico del Ombudsman	3	3	3	-
Prácticas CG - ¿Hace Auditoría?	5	5	1	-
Prácticas CG - Actividades de auditoría - % horas sobre el total	4	4	1	-
Prácticas CG - Actividades de apoyo - % horas sobre el total	4	3	5	-
Prácticas CG - Entrenamiento - Horas Presenciales por Año	5	4	1	-
Prácticas CG - Entrenamiento - Horas EAD por Año	3	4	1	-
Prácticas CG - Cálculo de beneficios financieros - pagos evitados	1	4	1	-
Prácticas CG - Cálculo beneficios financieros - pagos recuperados	1	4	1	-
Prácticas CG - Beneficios No Financieros	5	4	1	-
Prácticas CG - Informe Periódico de la Contraloría	5		1	-
Prácticas CG - ¿Informe Publicado?	4	3	2	-

Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla A1 y el Cuadro A11, donde 5 es la mejor evaluación y 1 es la peor.

Cuanto a las prácticas de auditorías gubernamentales en el LIS-Interno, no fue posible efectuar el análisis de los datos en C, como fue dicho, por falta de respuesta. Los resultados apuntan que S y N utilizan más de la mitad (60%) de la capacidad del LIS-Interno para ejecutar auditorías, con la diferencia de que el último cuenta con una carrera de auditor interno, y con profesionales contratados en régimen permanente desde 2014, entre los cuales se incluye el jefe y responsable de la política, mientras que S tiene solamente dos funcionarios en el sector, y el jefe es comisionado, aunque busque calificación en cantidad mediana. CO, a su vez, tiene 8 funcionarios en el sector, pero no ejecuta auditorías por falta de calificación técnica, pero según informó, tampoco ofreció oportunidades de calificación en el tema, porque no hay un cuadro de auditores contratados. De esta manera CO aplicó menos de un 10 % de la capacidad del sector en auditorías.

La cantidad de entrenamientos presenciales es elevada en N, y el resultado de ese escenario construido desde el año 2014, es que las auditorías conducidas por el sector desde la adhesión al Time generaron un ahorro de R\$ 7,5 millones en contratos irregulares no pagos, aunque el sector no haya reglamentado el instrumento de cálculo de los resultados (beneficios) financieros de sus actividades. Antes de eso, informes del sector ya contribuyeron con operaciones que llevaron a la cárcel a agentes públicos. Con las noticias de la prensa las auditorías también han ganado respeto, y el sector ha logrado más legitimidad para proponer medidas de integridad y colaboración con la CGU. Otro indicador analizado que se evidenció como una retroalimentación de la legitimidad y del respeto que adquirió el

órgano – porque presenta sus resultados, pero al mismo tiempo se ve forzado a tener algo a presentar – fue la publicación de sus informes a todos los sectores de la administración, mientras que S solo se los presenta al Alcalde, y CO los mantiene restrictos a los integrantes de la CG.

6.4.4 Datos cualitativos e importancia de las capacidades estatales

Esta subsección presenta parte de los resultados de los datos cualitativos provenientes de las entrevistas y documentos recolectados para complementar el análisis y la triangulación de datos, resultados y teorías. Eso porque gran parte de las cuestiones institucionales identificadas en los datos cualitativos está asociada a dilemas de capacidad (44,5%), como se ve en la Tabla 27.

Tabla 27. Ocurrencias por caso - capacidades x total de códigos institucionales

Ocurrencias de citaciones	Total de ocurrencias	Caso 1 N/SC	Caso 2 S/PE	Caso 3 CO/GO	Caso 4 C/PB	*Entrev. CGU-DF
Códigos institucionales	741	260	213	48	110	110
Código: Capacidad	330	96	99	15	73	47
ocurrencias Capacidad/ total ocurrencias Caso	44,5%	36,9%	46,5%	31,3%	66,4%	42,7%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

* Los entrevistados de la CGU que actúan en la sede central no fueron asignados a ningún caso, aunque dos de ellos hayan actuado en CO.

El porcentaje de ocurrencias de citaciones con respecto a cuestiones de capacidad, calculado sobre el total de temas institucionales llega hasta un 66 % en C. El análisis de los datos evidenció que este es el caso que presentó más dificultades de capacidad para ejecución de la política, mientras que CO y N tienen menos ocurrencias de citaciones y también un poco menos de dificultades con la cuestión. Asimismo las entrevistas permiten constatar que para todos los casos las capacidades estatales en general (recursos financieros y humanos) y las capacidades específicas de la contraloría (a excepción de CO, como ya fue dicho), fueron un factor necesario para el nivel de éxito alcanzado. La Tabla 28 presenta una comparación absoluta de las ocurrencias de citaciones sobre capacidades con relación al total de citaciones clasificadas por segmento de agentes entrevistados. A excepción de los entrevistados del segmento de los colaboradores regionales de la política (TCE y MPE), que no sufren de falta de recursos, lo que se puede ver es que todos los segmentos giran alrededor del promedio de un 17,8 % de presencia del tema, con relación al total de temas clasificados en cada uno. Con los alcaldes el promedio está un poco más abajo de eso. Esto significa que la cuestión está

considerablemente presente en las conversaciones del segmento de la CGU y de los agentes municipales, y es razonablemente recurrente entre los tres alcaldes.

Tabla 28. Ocurrencias por segmento - capacidades x total de ocurrencias

Ocurrencias de citasiones	Total de ocurrencias	Segm. CGU-DF	Segm. CGU-UF	Segm. Mun. Agentes	Segm. Mun. Alcaldes	Segm. Reg. Asociados
	1850	273	443	759	252	123
Código: Capacidad	330	47	109	126	33	15
ocurrencias Capacidad/ total ocurr. Segmento	17,8%	17,2%	24,6%	16,6%	13,1%	12,2%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

Como ha pasado con los demás temas institucionales, el análisis de las ocurrencias de citasiones de capacidades asociadas a facilitadores o desafíos para la implementación del Time refuerza la importancia de esa cuestión para la política. Como se puede ver en la Tabla 29, de las 330 ocurrencias en que los 21 entrevistados se refieren a la capacidad, un 50,6 % de estas la señalan como dificultador de la política, mientras que solamente un 11,2 % la ven como un facilitador. Esto no quiere decir que la capacidad no sea un facilitador, su importancia fue comprobada por múltiples fuentes de evidencias, especialmente cuanto a la agencia interna que coordina la política, en casi todas, la CG. La capacidad fue señalada como un desafío porque si no fuera por esa dificultad, según los entrevistados, los cuatro ayuntamientos podrían haber tenido más éxito en el Time. Otro punto de vista es el que parte desde los códigos de facilitadores y desafíos, y en ese análisis se destaca que casi una en cada cinco ocurrencias de citasiones (18,8%) de facilitadores, y un 38,2 % de todas las ocurrencias de citasiones de desafíos del Time, son asociadas a temas de capacidad.

Tabla 29. Ocurrencias del tema capacidad como facilitador o desafío del Time

Tema (ocurrencias de citasiones)	Facilitador		Desafío	
		Total: 197		Total: 437
Capacidad	330	11,2%*	37	18,8%
			50,6%*	167
				38,2%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

* Porcentaje calculado sobre el valor a su derecha, o sea, la ocurrencia del código como facilitador o como desafío, con relación al total de ocurrencias de citasiones de capacidad.

Los temas de capacidad son también asociados a temas del ACF, como los conflictos y resistencias, el aprendizaje y las creencias. Era de esperarse esa asociación porque el marco teórico incluye el concepto de ‘recursos de las coaliciones’, entonces la perspectiva de las capacidades estatales fue integrada al análisis como parte de esos recursos. Alrededor de un 9 % de las ocurrencias del tema capacidad son asociadas a conflictos e incertidumbres, y un 7,6 % a resistencias. En estas últimas, la

capacidad está presente en un 32 % del total, y su frecuencia es asociada principalmente al exceso de tareas en los demás sectores administrativos, que resulta de la falta de recursos humanos o de equipamientos, y a su vez, genera resistencia ante la implementación de medidas que añadan actividades a las muchas ya existentes, y ejecutadas por pocos. Eso evidencia la influencia de la capacidad del gobierno en general en la PIP, y la solución pasa por el aprendizaje para la innovación.

Con respecto al aprendizaje, las seis clases de ocurrencias identificadas están presentes en un 39,4 % de todas las 330 ocurrencias de citaciones de capacidad, como se ve en la Tabla 30. Las más importantes son la acumulación de información para cambio de nivel de conocimiento, y los entrenamientos y materiales orientativos, medios principales adoptados por los actores de los casos. Por otro lado, la capacidad es asociada al aprendizaje en casi una de cada cinco ocurrencias (23,7%) de aprendizaje, lo que refuerza la proximidad entre los dos temas.

Tabla 30. Ocurrencias del tema capacidad con las clases de aprendizaje

Clases de Aprendizaje	Total ocurr. Aprendizaje		Capacidad Total: 330	
	548	23,7%*	130	39,4% 100%
Aprendizaje y acumulación de conocimiento	166	30,12%*	50	15,2%
Cambio de informaciones	55	16,36%*	9	2,7%
Construcción colectiva	91	23,08%*	21	6,4%
Datos científicos, técnicos, <i>experts</i>	77	6,49%*	5	1,5%
Entrenamientos, material orientativo	126	30,16%*	38	11,5%
Redes horizontales flexibles e informales	33	21,21%*	7	2,1%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

* Porcentaje calculado sobre el valor a su derecha, o sea, la ocurrencia del código como facilitador o como desafío, con relación al total de ocurrencias de citaciones de capacidad.

Finalmente, en lo que se refiere a las capacidades, sus desafíos están presentes en los argumentos de las coaliciones promotoras clasificadas y en las creencias secundarias sobre la política, con mucha co-ocurrencia en las coaliciones pro-flexibilidad (un 41,8 % del total de creencias de esta coalición incluyen ese tema) y pro-preventiva (42,9%), y aún más en las creencias instrumentales (50,6%). Desde otra perspectiva, la gran mayoría de las 330 ocurrencias de citaciones asociadas a las capacidades están en la coalición pro-prevención (58%) y entre las creencias instrumentales (25,5 %).

6.5 Síntesis de los hallazgos por organización

El mapa presentado en el Cuadro 24 ofrece una idea de donde se localizan los cuatro casos investigados en la distribución geopolítica de Brasil. Navegantes forma parte del litoral de Santa

Catarina, estado del medio de la región Sur, que tiene buenos indicadores socioeconómicos así como la región Sureste. A 1500km al norte del caso catarinense se encuentra, Cidade Ocidental, localizada en Goiás, muy cerca del Distrito Federal, en la región Centro Oeste del país. Reconocida por su gran producción agropecuaria, es la segunda región más extensa de Brasil, pero también la que tiene la población más pequeña. Atravesando 2000km en dirección al Noreste se llega a Surubim y a Conde. El Noreste es la región del país con el desarrollo socioeconómico más bajo y con problemas históricos de falta de agua. La primera ciudad, Surubim, pertenece a Pernambuco, estado estrecho y largo que se extiende desde el mar hasta la región más árida. Conde está en Paraíba, estado localizado arriba de Pernambuco en el mapa. Surubim está a 120km de la costa, y Conde se encuentra en la región del litoral, como la ciudad del sur, pero a casi 3500km de distancia.

Cuadro 24. Localización de los cuatro casos en el mapa de Brasil



Fuente: Elaboración propia, con mapa de la Wikipedia obtenido de www.guiastudo.com.br.

Esta sección presenta en forma de narrativa el encadenamiento de las variables que hicieron la diferencia para la eficacia del Time en cada ciudad, o que han contribuido para que otras variables lo hiciesen. La descripción se desarrolla por organización, para que se pueda tener un panorama general de cómo ha avanzado cada caso hasta la adhesión al Time y el cierre del proyecto, o su continuidad, como en dos de los cuatro ayuntamientos investigados. Se introduce una síntesis de la historia de cada lugar con énfasis en la historia política, se contextualiza el sPIP₁, también se discute la adhesión y eficacia del Time, y finalmente se presentan algunas de las evidencias de la asociación con las condiciones institucionales y políticas que llevaron a esos resultados.

El análisis no es simétrico, con los mismos criterios para cada caso, pues los casos son muy distintos entre ellos, las historias, las culturas, los enclaves sociales y grupos de poder son muy diferentes, y los avances en cuestiones de integridad también lo son, además de que no fue posible recolectar todos los datos en las cuatro ciudades. Asimismo, fue posible obtener un buen grado de profundidad en cada caso, y también de comparación y de contraste entre ellos, lo que fue suficiente para evaluar las variables propuestas en la hipótesis de investigación. La sección no incluye la organización CGU, que será analizada al final del Capítulo 7, juntamente con la política. Son incluidas aquí solamente las variables de las cuales se ha obtenido evidencias de asociación con la política, o que contextualizan el subsistema, los actores y sus creencias, o las instituciones y sus reglas.

El primer caso para analizar es Navegantes (caso 1), el ‘caso piloto’ del cual se obtuvieron más datos y con el cual fue posible profundizar más la investigación por razones de conveniencia, ya que este autor participó de la aplicación experimental del Programa en la ciudad, pero principalmente, por el buen nivel de avance de los temas de integridad en el ayuntamiento, aunque aún continúen ocurriendo eventualmente escándalos de corrupción. Seguidamente será analizada Conde, citada en los resultados como ‘caso 4’, pero que se presenta aquí después de Navegantes, por ser el caso que más permite contrastar con el ‘caso 1’. Finalmente, se presentará el análisis de Surubim (caso 2) y de Cidade Ocidental (caso 3), cuyos resultados se localizan en el medio de los otros dos casos.

6.5.1 Caso 1: Ayuntamiento de Navegantes

a. Contexto y condiciones socioeconómicas

Ubicada en la costa de Santa Catarina, la región de Navegantes fue oficialmente ocupada por portugueses paulistas, que llegaron con la fundación de la primera ciudad del litoral de Santa Catarina en 1658, São Francisco do Sul. Navegantes también fue ocupada por inmigrantes de las Azores, que desembarcaron cerca de la isla de Nuestra Señora del Destierro entre 1748 y 1756, aunque en realidad, siglos atrás, nativos indígenas ya habían ocupado el territorio, pero fueron ignorados por la historia oficial, eurocéntrica y colonialista. En 1912 el pueblo asume el nombre de Barrio de los Navegantes, en homenaje a los “hombres del mar”, y por su conexión con la patrona local, Nuestra Señora de los Navegantes. La emancipación política se produjo en 1962, y desde entonces, la ciudad cuenta con un aeropuerto internacional y un puerto de carga, siendo referencia en el transporte nacional e internacional, además de sus playas, muy concurridas por los deportes acuáticos y por la pesca.

Tercer centro pesquero de América Latina y primero del país, sus principales actividades económicas son la industria, el turismo, el comercio, los servicios en general, la pesca artesanal y la agricultura. Con 85.734 habitantes en 2021, aunque sea de tamaño pequeño, la ciudad tiene un 95 % de la población urbana y densidad demográfica de 540,56 Hab/km², además de buena infraestructura, con un 87,5 % de los domicilios con sistema de alcantarillado sanitario – en comparación al promedio nacional de un 68,3 % – y con un buen nivel de desarrollo socioeconómico. La ciudad tenía en el año 2010 un IDHM de 0,736, arriba del promedio brasileño de 0,727, y en el 2019 el PIB *per cápita* fue de R\$ 57.504,74, frente a un promedio general de R\$ 35.161,70. El promedio mensual de ingreso de los trabajadores formales en 2019 fue de 2,5 salarios mínimos, no tan abajo del promedio nacional de 2,75. A su vez, la población creció un 41,6 % en 2021 con relación a 2010, lo que genera nuevos desafíos sociales, económicos y políticos.

En el contexto de la administración pública municipal, de acuerdo con datos del año 2020, el total de funcionarios representaba un 3,5 % de la población, siendo que un 80 % de ellos tenían vínculo efectivo, o sea, fueron seleccionados por medio de pruebas, un 6 % era comisionado, de libre indicación, y 14% era contratado temporalmente (datos de RH de 2020 sobre datos de la población de 2021). Cuanto a la eficacia de la acción gubernamental, el índice de Eficacia de la Gestión Municipal de Navegantes se mantuvo estable como “Efectivo (B)” desde 2015 hasta 2018, pero bajó para “En adecuación (C+)” en el año 2019, último dato disponible.

b. Características del sistema local de políticas y del SPIP

Como en gran parte de Brasil, dos grupos políticos locales intercambiaron sus posiciones en el poder durante más de 30 años desde la dictadura militar instalada en 1964: ARENA y MDB, que tras la redemocratización se convirtieron en PDS y PMDB. A fines de la década de 1990, los grupos se escindieron y surgieron otros que actualmente también disputan el poder en el legislativo local: PSDB, PMDB, DEM, PSD y PT. Otros grupos tienen fuerza, como el PP, ex ARENA, además de los partidos más recientes. Después de la emancipación y del nombramiento provisional del primer alcalde, la primera elección ocurrió en 1963 y Cirino Adolfo Cabral fue elegido. Entre 1963 y 2006, dos miembros de la familia Cabral ocuparon el cargo cinco veces. En un total de 15 mandatos y once alcaldes que ocuparon el cargo, uno lo hizo tres veces y dos lo hicieron por dos veces, los demás permanecieron solamente durante un período de gobierno. Desde 2004 se realizaron cinco elecciones locales (2004, 2008, 2012, 2016 y 2020), y la conformación de apoyo al ejecutivo por las bancadas iniciales en el parlamento corresponde respectivamente a: apoyo - oposición - apoyo - apoyo - oposición. Desde la elección de 2016, la distribución de la cámara ha tenido dos grupos políticos con

más porcentaje de cargos y otros dos o tres más pequeños, lo que en general representa el apoyo y la oposición al gobierno, pero esos límites no son nada precisos, pues existen coaliciones y acuerdos locales en los variados temas de los demás subsistemas de políticas que se sobreponen.

El subsistema municipal de PIP en Navegantes tiene como actores principales el poder legislativo, por medio de los parlamentarios electos, y en el ámbito del poder ejecutivo: el alcalde, el secretario de administración y la contraloría. También cuenta con el abogado y el contador del ayuntamiento, todos funcionarios técnicos con vínculo estatal permanente. Hay también una razonable participación de la sociedad y del sector privado (de donde han venido los últimos alcaldes electos), por medio de un observatorio social que monitorea el ayuntamiento y a través de un Consejo de Transparencia y combate a la corrupción, vinculado a la contraloría-general. Por otro lado, la prensa ejerce presión externa cuando ocurren escándalos y propuestas de cambios de integridad. También existen los consejos locales de políticas, pero con participación menos intensa, a excepción de los consejos empresariales, que son más fuertes. Por fin, hay alguna participación indirecta de las universidades, por medio de los agentes que también son profesores o alumnos e intercambian conocimiento científico con su ejercicio profesional público.

A su vez, el subsistema regional incluye el Ministerio Público, el Tribunal de Cuentas, la Policía y el Poder Judicial del Estado, que son los órganos de control externo sobre los poderes ejecutivo y legislativo municipal y del estado. Sin embargo, desde el punto de vista del ayuntamiento, aunque parezcan externos al subsistema municipal, esos órganos actúan directamente sobre él, y por lo tanto tienen un doble papel, pues forman parte del sPIP regional, pero también del sPIP municipal (aquí equivalente a local). La CGU también tiene múltiples papeles, compone el sistema federal con el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Público, la Policía y el Poder Judicial Federal, pero en el sPIP regional y municipal, así como esos otros federales, es un actor externo más eventual. Esto se debe a que la CGU, por ejemplo, tiene competencia vinculante solamente para fiscalizar la aplicación de los recursos, es decir, que en el caso de identificar irregularidades sólo puede reportarlas, para así dar continuidad al ciclo de *accountability*, pero en general no puede emitir sanciones directamente. Su apoyo preventivo, por otro lado, es voluntario tanto para el ayuntamiento que ha adherido al Programa, como para la CGU, que ha creado la política sin obligación de hacerlo³².

La contraloría general es central en el sPIP_L y tiene significativa autonomía, pues está estructurada como un órgano de primer escalón, la Secretaría de Gestión y Control (SGC), y actúa como órgano central del LIS-Interno del Ejecutivo. Con el arreglo típico de contraloría, coordina las

³² Como ya fue dicho, solamente a partir del año 2022 el Tíme pasa a vincularse a las acciones de Gobierno Abierto, ganando así cierta prioridad como política que, aunque no tenga fuerza de ley, requiere rendición de cuentas a organismos internacionales, principalmente OCDE y OGP, lo que le garantiza cierto *enforcement* de ejecución dentro de la CGU, aunque sin objetivos mensurables o metas estratégicas definidas, ni recursos presupuestarios asignados.

funciones de auditoría, control interno, ombudsman, transparencia e integridad, además de encargarse del entrenamiento del cuadro de funcionarios, por medio de una escuela de gobierno a ella vinculada. La función de asuntos internos, a su vez, está en negociación para que sea ejecutada por la abogacía del municipio. El jefe de la SGC es el mismo desde 2015, y ocupa un puesto efectivo de auditor interno en vínculo permanente con el municipio. Esto es, a pesar del puesto ser del tipo comisionado, quien lo ocupa es funcionario del ayuntamiento. El sector cuenta con seis servidores, siendo cuatro auditores internos de carrera y permanentes (incluyendo el jefe), contratados en 2014. El ombudsman, por otro lado, aunque forme parte de la estructura de la SGC, ocupa el cargo en comisión y es recomendado para el puesto por el alcalde. Antes de la creación de la SGC a partir de 2015, el jefe había sido también jefe y único miembro de la Unidad de Control Interno (UCI) – sector que antecedió a la secretaría.

En un período más reciente, la CGU realizó tres auditorías en Navegantes (2014, 2015, y 2016), con la identificación de dieciséis hallazgos, seis de estos considerados del tipo grave. Conforme los datos recolectados, en el ámbito del Ministerio Público Federal existe un único proceso de corrupción/improbidad administrativa en curso. En el ámbito del estado hay más perturbaciones. Entre 2014 y 2020, el Ministerio Público recibió 319 noticias de fatos, que requieren procedimientos de verificación, un promedio de 45 por año, y abrió 20 procesos criminales, de los cuales resultaron casi todas las operaciones policiales recientes. A pesar de los escándalos y los procesos más recientes, el Tribunal de Cuentas del Estado aprobó todas las rendiciones de cuentas del período entre 2010 y 2019, sin restricciones. Cuanto a la cámara legislativa, los juzgados siguieron la recomendación del tribunal y también aprobaron las cuentas sin restricciones.

En esa década analizada, ocurrieron casos de corrupción que ocasionaron perturbaciones locales y presiones de la prensa, lo que a su vez generaron reacciones del legislativo local. La primera reacción fue en el año 2010, aprovechando el movimiento nacional de la ‘ley de la ficha limpia’, con la aprobación de una ley que pocos municipios de Brasil han logrado aprobar, la ley de la ficha limpia local, que prohíbe personas con condenas judiciales de nombramiento para cargos en comisión en los poderes ejecutivo y legislativo del municipio. En el 2013, basado en promesas de su plan de gobierno, el alcalde electo determinó la estructuración de la SGC, a partir de la Unidad de Control Interno, que ya existía pero con solamente uno funcionario. En 2014 el ayuntamiento contrató los primeros auditores internos profesionales para el sector. Más tarde, en marzo de 2015, más de dos mil personas salieron a la calle para protestar contra la corrupción en la ciudad. Un mes después, dos operaciones policiales cumplieron mandatos de allanamiento e incautación en los edificios del ayuntamiento y del legislativo, y en casas de agentes públicos. En el año siguiente(2016), el legislativo aprobó dos leyes, una de iniciativa del legislativo, que determina la creación del Programa de Transparencia y Combate

a la Corrupción e instituye el Consejo Municipal de Transparencia y Combate a la Corrupción (CMTCC), vinculado a la SGC, y otra ley que establece el Día Municipal de Combate a la Corrupción.

Los escándalos de corrupción produjeron perturbaciones con cierta frecuencia en la historia reciente de la ciudad. Entre 2015 y 2019 fueron al menos ocho operaciones policiales en el ayuntamiento y en el legislativo, en las cuales también fueron detenidos parlamentarios, siendo que la mitad de estas operaciones ocurrieron solo en el año 2019. La aplicación de la perspectiva del ACF sobre el sPIP_L del caso de Navegantes indica que la ocurrencia de una alternancia y fragmentación del poder local, con existencia de más oposición, ha favorecido los procesos de *accountability* y las políticas de integridad pública. Esto significa que un frecuente cambio de la coalición gobernante en el ejecutivo y de la distribución de poder en el parlamento local, produce más perturbaciones y menos estabilidad política, pero en un sPIP local más maduro, genera la aprobación de medidas de integridad y la implementación de transparencia para imponer más control y más restricciones al gobierno, en respuesta a eventos críticos. En 2017, nuevos escándalos fueron noticiados por la prensa, principalmente involucrando al poder legislativo, lo que favoreció la adhesión del municipio al Time Brasil en 2018, de alguna manera, como respuesta a la sociedad, pues el jefe ya conocía las acciones de la CGU en el Estado. En 2019, un ex alcalde fue llevado preso, junto con otros agentes públicos y empresarios, pero en 2021 fue juzgado inocente de las acusaciones.

Todo esto facilitó en Navegantes el fortalecimiento del subsistema municipal de políticas de integridad y el avance institucional de la SGC como actor central del sPIP_L. El Time fue un refuerzo que ha contribuido para ese proceso de desarrollo, así que en 2021 el municipio efectivó una nueva adhesión a la política para implementar nuevas medidas, y continuar con las que no había concluido.

c. Coaliciones promotoras del sPIP_L

La identificación de diversos casos de corrupción reciente y la ocurrencia de operaciones policiales en la ciudad, muchas de estas después de la adhesión del ayuntamiento a la política federal aquí analizada, debe ser comprendido no como un aumento de la corrupción, sino como un mejor funcionamiento de los subsistemas de políticas de integridad en el estado de Santa Catarina a lo largo de los últimos años. Desde 2010 se mantiene en el estado la Red de Control de la Gestión Pública, fórum de órganos de control estatales creados nacionalmente por el Tribunal de Cuentas de la Unión, presentes en todos los estados con diferentes nombres, como se verá en los demás casos. Forman parte de la Red en SC el TCU, la CGU, el TCE y la Contraloría-General del Estado, los ministerios públicos y las policías federales y del estado, así como otros órganos de control y regulación estatal. Desde su creación, la Red ha permitido una aproximación entre los agentes de dos diferentes instancias

de la red de *accountability* referida en el Capítulo 3, la red federal y la red de cada estado, cambiando el escenario burocrático y moroso que dificultaba investigaciones de corrupción. Esta red transversal ha viabilizado en Santa Catarina muchas operaciones policiales como resultado de irregularidades identificadas en auditorías o por denuncias, escándalos acompañados en vivo por la prensa investigativa, en medio a la ola nacional de la Operación Lava-Jato.

Basado en experiencias del programa FGP de la CGU de SC y Mato Grosso del Sur, en el año 2014 la Red catarinense realizó un diagnóstico exploratorio sobre las contralorías municipales. Los resultados llevaron al Ministerio Público del Estado a aplicar otro diagnóstico y crear el Programa Uniendo Fuerzas en el 2015, con el objetivo principal de fortalecer preventivamente las contralorías, pero también de aproximar a los responsables por las CG y a los alcaldes, de los promotores de justicia de cada localidad, estableciéndose así un canal de comunicación de dos vías. De estas dos vías, la primera tiene un carácter preventivo, refuerza medidas de control, transparencia e integridad, discute problemas puntuales antes de que aumenten, para solucionarlos en acuerdo negociado con la firma de un Término de Ajuste de Conducta (TAC). La segunda vía es más represiva, por ejemplo, en caso de que el alcalde se involucre en alguna situación sospechosa, aunque el responsable de la CG identifique una irregularidad, nada podrá hacer por estar solo en el sector, pero tiene el deber de intercambiar informaciones con el fiscal. No hay registros específicos de ocurrencias de ese tipo, incluso por cuestiones de seguridad, pero hay casos en el estado que fueron consecuencia del trabajo de la CG, incluso en Navegantes, como ya fue dicho.

Esas estrategias preventivas llevaron a la Red de SC a organizar eventos regionales, como entrenamientos para los responsables por las CG, así como también facilitaron asociaciones que contribuyeron para otras capacitaciones, como de oidoría, asuntos internos y transparencia, de las cuales Navegantes participó con los auditores internos desde 2015. El jefe de la SGC municipal también fue invitado a participar de reuniones de la Red entre los años 2018-2019, mientras ejecutaba el Time y cuando la CGU coordinaba la Red. En ese período, la Red catarinense comenzó a participar de la coordinación del Premio de Buenas Prácticas de la Gestión Pública de la UDESC, e invitó a los investigadores de un grupo de pesquisa de *accountability* de esa misma universidad, para asistir a las reuniones. También participa del Premio, el Observatorio Social del Estado, que reúne los varios observatorios municipales, como el de Navegantes. Estos observatorios, a partir de 2021 pasaron a monitorear la transparencia, en asociación con el TCU.

De esta manera, las evidencias sugieren que, a pesar de que la coalición del subsistema de PIP regional de SC se caracterizó inicialmente como pro-represión e incluso logró resultados en el combate a coaliciones pro-corrupción existentes en municipios, el sPIP regional se fue adaptando a un abordaje pro-prevención. Con esto, se da énfasis a la transparencia, al control interno y al contacto proactivo y

constructivo entre agentes de órganos de control y de órganos controlados, que pasan a buscar la construcción conjunta de soluciones, para así evitar, cuando parece posible, procesos judiciales por ‘cosas más pequeñas’. Las operaciones policiales continúan ocurriendo, la coalición pro-represión sigue poniendo en práctica sus políticas, ya que las coaliciones locales y regionales pro-corrupción no dejan de existir. Pero el desarrollo de una agenda de transparencia y control regional, el papel de la CGU en el estado, las operaciones policiales, los datos técnicos de los diagnósticos, y el aprendizaje orientado a la política, han resultado en una aproximación colaborativa entre controladores y controlados, y en la creencia, entre otras, de que la CGU es un órgano de apoyo a los municipios³³.

Como ya fue dicho, la agenda de integridad ha surgido en el municipio también desde 2010, lo que hizo que el sPIP local madurara, y que la coalición pro-prevención se viera reforzada a lo largo del tiempo, con más interacción entre el legislativo y el ejecutivo, por medio de la SGC. Cuanto a la coalición política de apoyo u oposición al gobierno en el período de adhesión y ejecución del Time, tanto en 2016 como en el 2020, ocurrió un cambio de posición en el inicio del mandato, pero en sentidos opuestos. En el primer período, lo que debería haber sido un gobierno de apoyo terminó convirtiéndose en una ruptura a principios de 2017, generando una oposición que favoreció la agenda de integridad y la adhesión al Time en 2018. Esto se debió a que el alcalde quiso mantener su buena imagen con la población, incluyendo temas anticorrupción, de transparencia y participación social, como se evidencia en los eventos más adelante. Ya en el segundo período, lo que había iniciado con la oposición, acabó revirtiéndose en mayoría de apoyo a lo largo del primer año, según el alcalde y el jefe de la CG, a partir de la negociación de los proyectos con temas de interés legítimo del municipio.

d. Nivel de eficacia del Time y factores de influencia

Algunos de los escándalos ocurridos en la ciudad fueron operaciones basadas en auditorías de la CGU, otros en auditorías internas de la SGC, lo que reforzó el respeto a la CGU y la credibilidad de la SGC con la prensa, la sociedad y el legislativo – al final, la SGC es una secretaria del gobierno, aunque el control sea función del estado. Así, las perturbaciones y eventos críticos contribuyeron significativamente para el proceso de desarrollo del actor y para los cambios que tuvieron lugar en el subsistema entre 2010 y 2017 (antes del Time). La SGC no solo ha sabido aprovechar las ventanas de oportunidad, sino como también ha contribuido para los cambios, por medio de eventos, del aprendizaje y de su asociación a la CGU, reforzando la coalición local pro-prevención.

³³ Esa es la percepción compartida por los entrevistados del estado, no una afirmación de esta investigación, ya que no se entrevistaron más gestores o agentes de control.

El Cuadro 25 presenta los eventos internos más significativos al sPIP_L desde 2009 hasta la adhesión al Time en 2017, de acuerdo con el análisis documental y las entrevistas. Se incluyen algunos resultados de las perturbaciones ya descritas y la primera transición de gobierno desde la creación de la SGC, en la cual el jefe ha permanecido. Pero se destacan en el cuadro los eventos promovidos por la SGC, principalmente: la creación de los portales de transparencia en 2009 y 2012, la creación de la Escuela Municipal de Administración Pública (EMAP) en 2015, los entrenamientos e intercambios de conocimiento, y el lanzamiento del Manual de Control Interno municipal, en 2017.

Cuadro 25. Principales eventos internos del sPIP_L antes del Pacto/Time

Año	Evento	Observación
2017	Secretaría de Gestión y Control (SGC) lanza Manual de Control Interno	-
2017	Contraloría-General de Navegantes (SGC) visita ciudad de Paraná	Sobre implementar la ISO18091.
2017	Oidores y auditores sectoriales pasan por capacitación interna	-
2016-2017	Primera transición de gobierno y permanencia del Secretario de Gestión y Control	-
2016	Modificación de la Ley Orgánica Municipal para prohibir miembros del legislativo de ocupar puestos en comisión en el ejecutivo ³⁴ .	Principalmente el puesto de secretario municipal.
2016	Ley de: Creación del Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción para el ámbito externo e interno de la actividad pública en el Municipio de Navegantes; y Creación del Consejo Municipal de Transparencia y Combate a la Corrupción de Navegantes (CMTCC)	Iniciativa del poder legislativo.
2016	Creación del Día Municipal de Combate a la Corrupción en el Municipio de Navegantes	Iniciativa del legislativo, eligió el día 9 de diciembre, misma fecha del Día Internacional de Combate a la Corrupción, instituido en el día de la asignación de la Convención Anticorrupción de la ONU (2003).
2016	Decreto del Poder Ejecutivo que reglamenta la ley del mismo año, creó el Programa e instituyó el CMTCC de Navegantes	Vinculado a la SGC.
2015	Creación de la Escuela Municipal de Administración Pública (EMAP)	Vinculada a la SGC.
2014	Creación de Concurso para ocupar puestos permanentes de auditor interno en la nueva Secretaría	Hasta 2013 había solamente un funcionario en el control interno.
2013	Creación de la Secretaría Municipal de Gestión y Control, a partir de la UCI	Hasta 2013 había solamente un funcionario en la UCI.
2012	Creación del nuevo Portal de Transparencia Municipal	Por la Unidad de Control Interno, en adaptación a las exigencias de la LAI.
2010	Aprobación de la Ley de la Ficha Limpia para los puestos ‘en comisión’, en los poderes ejecutivo y legislativo municipal	Iniciativa del poder legislativo.
2009	Creación del Portal de Transparencia Municipal por la Unidad de Control Interno (UCI)	En 2009 había solo un funcionario en la UCI, el actual Secretario de la SGC.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental y de las entrevistas. Traducción nuestra de los eventos.

³⁴ Práctica muy común en Brasil, que hace que el legislativo ‘quede a los pies’ del alcalde, que elige los más importantes parlamentarios electos para ocupar puestos responsables por elevados presupuestos en el ejecutivo, como áreas de salud o educación. Los parlamentarios, a su vez, ponen en el legislativo sus suplentes, que obedecen al titular y no se oponen al gobierno. La medida fue aprobada en Navegantes a fines de 2016, para valer para los próximos electos, pero no es efectiva, pues se añadió un detalle: el proceso de pérdida del mandato a quien ocupar un puesto indebidamente, necesita ser aprobado por mayoría absoluta del legislativo. Esto significa, la regla dice que no puede ocupar, pero la misma regla autoriza a los legisladores a romperla cuando les convenga, no reprobando por omisión si uno de ellos ocuparlo.

Además de los avances promovidos por perturbaciones y eventos locales, bien aprovechados por la SGC, los agentes de la secretaría participaron de diversos entrenamientos especializados con la CGU en Santa Catarina antes del inicio del Time. Entre 2008 y 2017, fueron ocho capacitaciones en los temas que más tarde fueron incorporados al Time. Después de la adhesión, participaron de otros nueve eventos más. Así, hasta 2019, en poco más de 11 años los agentes de Navegantes participaron de un total de 17 entrenamientos presenciales con la CGU (Cuadro 26), además de otras capacitaciones a distancia en temas de control interno, auditoría, oidoría, corregidoría, transparencia, acceso a la información e integridad, dentro de los programas ofrecidos por el órgano federal en el estado.

Cuadro 26. Entrenamientos: Navegantes y CGU (antes y después del Time)

Ano	Programa de la CGU	Evento	Lugar	Segmento
2019	Programa de Formación Continua en Oidoría Pública (PROFOCO)	4 entrenamientos presenciales	Florianópolis/SC	Agentes públicos de oidorías municipales, federales y del estado.
2019	Programa de Fortalecimiento de Corregidorías (PROCOR)	2 entrenamientos presenciales	Florianópolis/SC	Agentes públicos de corregidorías municipales, federales y del estado.
2018	PROFOCO	3 entrenamientos presenciales	Florianópolis/SC	Agentes públicos de oidorías municipales, federales y del estado.
2017		1 entrenamiento presencial	Florianópolis/SC	
2017	Programa Brasil Transparente (PBT)	1 seminario presencial	Florianópolis/SC	Alcaldes, controladores internos y agentes públicos municipales.
2015	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (FGP)	3º. Seminario de Capacitación de Contralorías Internas y Transparencia	Florianópolis/SC	Agentes públicos municipales y controladores internos municipales.
2014		2º. Encuentro de Capacitación de las Contralorías Internas Municipales de SC	Florianópolis/SC	
2013	PBT	1 entrenamiento presencial	Itajaí/SC	Agentes públicos municipales.
2011	1ª. Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social (Consocial)	1ª. Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social (1ª. Consocial)	Itajaí/SC	Sociedad civil, consejos de políticas y agentes públicos municipales y estatales.
2011	FGP	1º. Encuentro de Capacitación de las Contralorías Internas Municipales de SC	Florianópolis/SC	Agentes públicos municipales y controladores internos municipales.
2008		FGP - 1 semana de entrenamientos presenciales	Florianópolis/SC	

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental y de las entrevistas. Traducción nuestra de los eventos.

Como resultado de su calificación técnica y refuerzo institucional, solo en 2019 la SGC logró un beneficio de alrededor de R\$ 8 millones, mientras que el presupuesto del sector en el mismo año no llegó a R\$ 1 millón. Con el inicio del Time, desde 2018 la SGC registró al menos ocho eventos internos de capacitación para los agentes municipales, los miembros de los consejos y la sociedad civil, presentados en el Cuadro 27. El cuadro incluye también la segunda transición de gobierno que mantuvo al jefe de la SGC en su cargo y conservó la política Time, con una nueva adhesión en 2021.

Cuadro 27. Principales eventos de Navegantes después del Pacto/Time

Año	Evento	Observación
2021	Nueva adhesión al Programa Time Brasil	Adhesión por el nuevo alcalde electo en 2020.
2021	Acciones de control interno y transparencia de Navegantes son referencia en la región	Visita de Contralorías de Balneário, Piçarras, Joaçaba y otras a la SGC de Navegantes.
2021	Semana de la Transparencia e Integridad 2021 - Time Brasil SC	Evento deja de ser presencial en Navegantes, debido a la pandemia, y es compartido por “el Time Brasil de Santa Catarina”, promovido conjuntamente por CGU, CGE-SC, Tribunal de Cuentas del Estado y ayuntamientos de Blumenau, Jaraguá do Sul, Itajaí, Joaçaba, Navegantes, Biguaçu, Pomerode, Herval d’Oeste y Formosa do Sul.
2020-2021	Segunda transición de gobierno y permanencia del Secretario de Gestión y Control	Con cambio de coalición política.
2020	1ª Edición del Premio de Buenas Prácticas en la Gestión Pública Municipal	Premio interno ofrecido a los diversos órganos para promoción de la integridad y aprendizaje.
2020	1ª Semana Integrada de la Transparencia y del Combate a la Corrupción de Santa Catarina	Evento deja de ser presencial en Navegantes, debido a la pandemia, y es compartido por “el Time Brasil Santa Catarina”, promovido conjuntamente por la Contraloría-General del Estado, Prefectura de Blumenau y Prefectura de Navegantes/Secretaría de Gestión y Control, y apoyo de la CGU.
2019/2020	Diseño y publicación del nuevo Portal de Transparencia Municipal	Creado por la SGC y por el Consejo de TCC, basado en el nuevo portal federal (de la CGU), con requisitos de uso definidos por usuarios ciudadanos del consejo, no por técnicos en informática.
2019	Creación de la Casa de los Consejos del municipio	Producto de una de las medidas del Pacto, la SGC creó un espacio físico permanente para atender a los consejos de control y para participación social, como estructura de apoyo logístico común a todos ellos.
2019	2ª Semana municipal de transparencia y combate a la corrupción	Con entrenamientos presenciales para los agentes públicos municipales, miembros de los consejos, así como palestras y presentaciones culturales para la sociedad civil, a partir de la movilización de los niños en las escuelas básicas, con base en los programas de la CGU Uno por Todos (La turma de Mónica) y Concurso de Diseño y Redacción.
2018	1ª Semana municipal de transparencia y combate a la corrupción	
2018	Creación del Premio Ciudadano Agente Transformador	Premiación en la 1ª Semana Municipal de Transparencia, de sorpresa, a la persona que más participó en el año con sugerencias, críticas y otras manifestaciones en la Oidoría.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental y de las entrevistas. Traducción nuestra de los eventos.

A pesar del diagnóstico optimista de esta investigación cuanto al desarrollo institucional de la SGC y cuanto a la madurez del sPIP_L, el órgano local es sometido a restricciones de recursos a corto plazo, como todas las ciudades brasileñas, pero hay grandes diferencias, como se verá en los demás casos. De acuerdo con el sector, además del total de 6, son necesarios 9 funcionarios más en la contraloría y 2 en la oidoría de Navegantes, para cumplir con las actividades existentes o incluso, con aquellas que los funcionarios comprenden como importantes de ejecutar. Pero no hay perspectiva de tantas contrataciones permanentes a corto plazo. El aprendizaje es una solución para esa dificultad, así como intercambios de informaciones científicas y técnicas. Además de las visitas del equipo de la CG a otros municipios, contralorías de otras ciudades han visitado la SGC para intercambiar

conocimiento y actualizarse cuanto al avanzado portal de transparencia y cuanto a las buenas prácticas locales. Otra estrategia adoptada desde 2020 con la pandemia mundial, y que coincide con la ampliación del Time en Santa Catarina, fue la ejecución de eventos en colaboración con otros órganos adherentes a la política en el estado. La Semana de Transparencia que había sido realizada con la CGU en 2018 y 2019 para marcar el Día de Combate a la Corrupción, en 2020 y 2021 se realizó de modo virtual e integrado, con la CGE/SC y los demás municipios del Time en SC.

El aprendizaje y los avances institucionales de la SGC, junto con su asociación a la coalición pro-prevención predominante en el sPIP del estado, produjeron resultados en las prácticas de auditoría del LIS-Interno, que a su vez, contribuyeron para la ocurrencia de operaciones policiales locales. Estas acciones generaron más agenda y viabilizaron la adhesión al Time, así como colaboraron con su eficacia en el período evaluado y su posterior renovación en 2021. Esta renovación fue noticiada por el ayuntamiento como si el municipio formara parte del programa solamente desde el 2021, por un lado porque fue firmado un nuevo término de compromiso, y por el otro porque la adhesión del 2018 fue firmada por otro alcalde, de partido opuesto. Esto significa que si la política fuera a depender de los gobiernos que pasan por el mando, su histórico podría perderse en las transiciones.

Los datos evidencian que la firma de 2021 fue una continuidad del compromiso anterior, aunque el nuevo alcalde pudiera adherir al Time, si el ayuntamiento ya no lo hubiese hecho. La continuidad de la política, aún después del cambio de gobierno, es resultado directo de la existencia de un actor central del LIS (la SGC), que la conduce en el ejecutivo, creado en el 2013, y que gana legitimidad desde entonces por todos los factores que ya fueron aquí explanados, principalmente por ser compuesta por auditores internos profesionales y estables en sus puestos. Este es un ciclo virtuoso de integridad que parece ganar fuerza en el poder público local. Una combinación de un contexto político competitivo con actores internos que fueron dotados de capacidad institucional, y eventos críticos, que generan agenda y cambios de integridad, lo que, a su vez, refuerza la competencia política y la credibilidad del actor interno, con nuevos eventos, más agenda y otros cambios.

Pero así como la transparencia es volátil y se puede retroceder muy rápido, la situación no está resuelta en la ciudad. Los actores siguen compitiendo para responder a la sociedad, pero la corrupción parece también seguir su rumbo. La PIP no la ha reducido, ni podría hacerlo en cuatro años, pero las PIP de Navegantes existen desde 2010, y han sido reforzadas y retroalimentadas desde 2013. El subsistema está madurando y ha logrado avances importantes, cuyos resultados ya son vistos: uno de los cuatro mejores niveles de transparencia del estado, participación social, ahorro de muchos recursos más que el coste del control interno, cambios de legislación y, eventualmente, operaciones policiales.

6.5.2 Caso 4: Ayuntamiento de Conde

a. Contexto y condiciones socioeconómicas

Con playas paradisíacas y gran potencial para el turismo, Conde tiene sus raíces en la aldea Jacoca de los indios Tabajara, administrada por misioneros franciscanos que llegaron a Paraíba en el año 1589. Pero las tierras no pertenecen a los pueblos indígenas desde hace mucho tiempo. El Distrito de Conde fue fundado en 1768 como parte del entonces llamado municipio de Paraíba, actualmente João Pessoa, capital del estado. En 1855 se instaló en Paraíba el sueco Herman Lundgren, quien se convirtió en un gran industrial y comerciante, posteriormente el creador de las Casas Pernambucanas. Murió en 1907, pero sus descendientes erigieron algunos pueblos en los alrededores y han usufructuado de la mayor parte de las propiedades durante más de un siglo. Desde entonces han tenido gran influencia política en ciudades como Conde. En el municipio ha existido graves disputas territoriales y denuncias de grillaje³⁵ de tierras, ya que en la ciudad viven tres pueblos indígenas y tres comunidades quilombolas³⁶, lo que históricamente genera serios conflictos con los terratenientes de la región. Entre 1964 y 1991, el municipio registró 1.675 asesinatos.

Como la mayor parte de las ciudades del noreste brasileño, las condiciones socioeconómicas de Conde han mejorado desde los años 2000, pero todavía están debajo del promedio nacional. Con densidad demográfica de 144,78 hab/km², la ciudad tiene 25.341 habitantes y un 68 % de la población es urbana (datos de 2021). Sus actividades económicas se dividen entre los servicios (un 48 % del PIB), la industria (28%), la administración pública (21%) y la agropecuaria (3%). En 2010, un 48 % de las personas tenía ingresos más bajos de lo que la mitad de uno salario mínimo oficial, y en 2020, con la pandemia de Covid-19, solo un 24,5 % tenía alguna ocupación. El ingreso promedio en 2019 fue de 1,8 salarios mínimos, contra un promedio nacional de 2,75, y el PIB *per cápita* de 2018 fue de R\$ 28.948,22 frente a un promedio brasileño de R\$ 35.161,70 en 2019. Por localizarse cerca de la capital, Conde es una ‘ciudad dormitorio’, administrada por políticos que tampoco viven allí. La población creció un 18 % entre 2010 y 2021. Su IDHM en 2010 fue de 0,618, mientras que el promedio nacional fue de 0,727, (17 % más). Tiene solamente un 16 % de los domicilios cubiertos por red de alcantarillado sanitario, en comparación al promedio nacional de un 66 %.

³⁵ *Grilagem*, en portugués (grillaje, en español), es la práctica de falsificar documentos de propiedad de tierras manteniéndolos en una caja con grillos. Con o pasar del tiempo, los excrementos hacen que el papel parezca envejecido.

³⁶ Comunidades quilombolas son las comunidades de esclavos y ex esclavos que vivían en los quilombos (lugares apartados, escondidos). Símbolos históricos y protegidos de resistencia en Brasil, son remanentes de la población africana que por siglos fue deshumanamente secuestrada y traficada para explotación del trabajo esclavo y para todo tipo de sacrificio.

Con respecto a la capacidad estatal de la administración municipal, el total de funcionarios en 2020 representó un 5,8 % de la población, siendo que un 42 % de ellos tenían vínculo efectivo, es decir, fueron contratados por medio de pruebas, un 11 % tenían vínculo comisionado, y 46% tenían contrato temporario (datos de RH de año 2020 sobre datos de población de 2021). La cantidad de funcionarios aumentó un 10,8 % en 2020 con relación a 2018. Cuanto a la eficacia gubernamental, el índice de Eficacia de la Gestión Municipal entre 2015 y 2019 (último dato disponible) cambió poco, de “C” (bajo) para “C+” (en adecuación). Cuanto a los datos presupuestarios, como fue señalado en el Capítulo 6, en los años 2017 y 2020 (este último, año de la pandemia), Conde (C) mantuvo un nivel de gastos per cápita de R\$ 2,8 millones/año y R\$ 3,788 millones/año respectivamente, similar al índice de Navegantes (N) y mucho más alto que el de Surubim (S) y el de Cidade Ocidental (CO), aunque tenga un tercio de la población de CO y de N, y menos de la mitad de S. Lo mismo se evidencia con la capacidad de inversión: Conde tiene el indicador más alto del año 2020, así como ya tenía uno de los más elevados en el 2017. Sin embargo, como también fue dicho, esos valores no necesariamente producen mejores resultados de la acción gubernamental, ya que, comparativamente a S y CO, el IEGM de 2017 fue igual entre los tres municipios.

b. Características del sistema local de políticas y del SPIP

La ciudad tuvo su emancipación política en 1963, hace casi 50 años. Después del golpe militar de 1964 en Brasil, el primer alcalde, asumió el cargo en 1965, siendo de la familia Ribeiro y teniendo como vicealcaldesa a la nieta de Herman Lundgren. A partir de 1969, la familia Lundgren Corrêa de Oliveira ocupó ocho veces el puesto ejecutivo municipal, período interrumpido en dos ocasiones por los Ribeiro, entre 1993 y 2004, y entre 2017 y 2020 (intervalo de esta investigación). La corrupción tomó protagonismo en la gestión municipal, y en los últimos años la discusión política en la prensa tuvo menos base en ideas de políticas públicas o instituciones fuertes, y se enfocó más en los intereses privados y en el apellido de las personas.

Los cinco alcaldes que ocuparon el puesto desde 2001 fueron procesados por irregularidades, y sólo el primero de ellos, de la familia Ribeiro, ha sido eximido hasta el momento; de los otros cuatro, tres son parientes, pero afirman no mantener relación y hasta se acusan mutuamente de corrupción. A excepción de la actual alcaldesa, los tres que ocuparon el cargo entre 2005 y 2020 fueron a la cárcel, y en 2018 la alcaldesa y bisnieta de Herman Lundgren llegó a ser detenida por tres meses, acusada de malversación de fondos y expropiación irregular de tierras. Sin embargo, la actual alcaldesa (ex mujer del hijo de la bisnieta) administra el cargo provisionalmente por mandato judicial desde que ganó las elecciones de 2020, pues le revocaron el mandato por compra de votos, problema que también es una

denuncia antigua en el municipio. En 2018, Conde contaba con casi 24.000 habitantes y alrededor de 20.000 votantes.

La alcaldesa que asumió el ayuntamiento entre 2017 y 2020 (período del Time y anterior a la alcaldesa actual), representó la segunda interrupción de un largo ciclo de poder familiar, pero perdió el intento de reelección en 2020. Sin embargo, se ha quedado en segundo lugar, pero ella puede volver al cargo, pues como fue mencionado, el mandato de la alcaldesa actual fue revocado. La cuestión está suspendida por la justicia y el resultado de la elección continúa valiendo provisionalmente hace dos años (la mitad del mandato total). Cuando empezó su mandato en esta aquí llamada segunda interrupción, en 2017, no había recursos financieros disponibles, tampoco edificio u oficina para ella y para su equipo, pues la alcaldesa que la antecedió – la bisnieta de Lundgren – había concedido la sede del ayuntamiento para uso del poder judicial del estado de Paraíba en la ciudad. Según los entrevistados, tampoco había ordenadores, líneas de teléfonos o coches para trabajar, así que tuvieron que utilizar sus propios recursos durante el primer año, hasta que el municipio tuviera fondos.

Desde 2004, la conformación de los cinco parlamentos elegidos, con relación al ejecutivo, corresponden respectivamente a: pluralismo - pluralismo - oposición - oposición - oposición. Es una composición que suele ser opositora y bastante plural, incluyendo coaliciones inusuales, como la elección municipal en 2012, que reunió a trece partidos en el grupo ganador, incluso dos históricamente opuestos en Brasil, PCdoB y PSDB. Sin embargo, según la alcaldesa entrevistada, no se trataba de una oposición real, sino de una estrategia de los partidos para apoyar los proyectos del ejecutivo, a cambio de puestos remunerados para treinta o cuarenta personas de recomendación, contratadas temporalmente, independientemente de sus calificaciones profesionales.

Esta práctica de los parlamentarios es considerada normal, como si existiera desde siempre, y fue mencionada como común en las otras ciudades analizadas. En el caso de Conde, serían 30 a 40 personas recomendadas por cada uno de los nueve parlamentarios. Es antigua también la supuesta práctica de la “cola de los 20 Reales” (*fila dos 20 Reais*, en portugués), un evento semanal que reunía a la población cerca del ayuntamiento, para recibir de regalo veinte Reales. La alcaldesa entrevistada rechazó esas dos prácticas cuando empezó su administración, contrariando al pueblo y a los representantes parlamentarios, lo que pudo haber influenciado al momento de su reelección. Esas denuncias de cesión irregular de los servidores efectivos a otros órganos – como el poder judicial local – para abrir espacio para servidores temporarios recomendados por los parlamentarios municipales como pago para que apoyen al ejecutivo, se suman a otras de contratación irregular de personas de la familia de políticos de otras ciudades y de Conde, verificadas en otras investigaciones.

El subsistema municipal de PIP en Conde, así como los subsistemas de los demás casos, en general tiene los mismos actores principales de Navegantes, pero con grandes diferencias de madurez.

El poder legislativo, como ya fue señalado, no ofrece oposición política ni control externo efectivo por medio de los parlamentarios electos. En el ámbito del poder ejecutivo, al contrario de la ciudad catarinense, el abogado y el contador no son funcionarios técnicos con vínculo estatal permanente con el ayuntamiento, sino que son empresas o profesionales tercerizados, contratados temporalmente. Esto puede garantizar la prestación de los servicios, pero no contribuye para la institucionalización de los procedimientos organizacionales, ni para la madurez de los procesos políticos en que esas importantes actividades de control están involucradas. Hay también poca participación de la sociedad y poco funcionamiento de los consejos municipales de control social. La participación de la prensa local ocurre principalmente por medio de unos pocos *blogs* y envuelve debates alrededor de temas electorales, denuncias de corrupción y grupos de poder familiares, pero no hay, por ejemplo, debates sobre propuestas de cambios de integridad, proyectos de leyes o reformas. Finalmente, no se evidenció en el período investigado, ninguna participación o intercambio con universidades, por medio de eventos o actividades.

La contraloría-general del poder ejecutivo de Conde es una secretaría municipal, o sea, un órgano de primer escalón, pero en verdad no tiene estructura de secretaría ni equipo de trabajo, mucho menos equipo de auditores internos permanentes. Se trata de un único funcionario que ocupa un puesto comisionado y es responsable de todo el control interno del ayuntamiento. La oidoría también tiene solamente un servidor, que es comisionado y no actúa de manera integrada con la CG, siendo subordinado directamente al alcalde. Cuanto a la capacidad del LIS, el análisis de las prácticas y arreglos se vio perjudicado por falta de respuesta a las encuestas enviadas, lo que por otro lado refuerza la falta de madurez del sPIP y las dificultades de continuidad de la política implementada, cuanto a los ejes de transparencia y acceso a la información. Lo que se ha obtenido de información proviene de las entrevistas, así como de búsquedas generales y triangulación con otras fuentes de datos, y permite evidenciar que el actor central del LIS-Interno no tiene capacidad, autonomía ni recursos humanos. El ayuntamiento no tiene reglas sobre conflictos de interés, recibimiento de regalos, nepotismo ni código de ética y conducta para sus agentes.

El subsistema regional de este y de los otros casos también incluye los mismos actores señalados en Navegantes: el Ministerio Público, Tribunal de Cuentas, la Policía y el Poder Judicial del Estado, órganos de control externo sobre los poderes ejecutivo y legislativo municipal y estatal, así como los mismos órganos de la esfera federal localizados en el estado, además de la CGU. El histórico de la CGU entre 2003 y 2021 es de una auditoría en el ayuntamiento, en la cual fueron identificados 55 hallazgos, siendo 16 de estos del tipo grave. En el MPF existen 5 procesos de investigación en curso y 6 procesos en los cuales ya fue propuesta acción civil o de improbidad administrativa contra agentes públicos locales. Ya los datos sobre casos de corrupción investigados por los órganos del

estado tampoco fueron obtenidos, justamente por falta de respuesta del MPPB, como fue explicado en el Capítulo 6. Esto también refuerza la poca madurez del sPIP, ya sea por la incapacidad gerencial del MPPB de reportar a su propia cumbre el histórico de procesos a partir de una aplicación electrónica existente, o por el poco interés en ser transparente y no compartir esos datos con la sociedad, en este caso para una investigación académica.

Con respecto a la aprobación de las cuentas, de los diez años analizados, tres fueron aprobadas con restricciones, y cuatro fueron reprobadas, mientras que dos cuentas siguen en análisis por el Tribunal y solamente una fue aprobada plenamente – la primera y más antigua de la serie –, en 2010. De las dos últimas alcaldesas con contas evaluadas, la que adhirió al Time tuvo dos años de cuentas aprobadas con restricciones (2017 y 2018) y uno sigue en análisis, mientras que la alcaldesa anterior tuvo los cuatro años de cuentas reprobadas (2013-2016). Los juicios de esas rendiciones de cuentas por el legislativo no fueron identificados en los portales oficiales, pero fue posible identificar que los años reprobados por el Tribunal todavía no fueron sometidos a juzgamiento hasta mediados de 2022.

Entre 2010 y 2019 fueron identificados cinco escándalos de corrupción noticiados por la prensa en la localidad, de los cuales tres incluyen ex alcaldes, además de un evento en 2010 en el cual un ex alcalde sometió abiertamente a un adversario político a latigazos en la plaza pública de la ciudad, todas estas noticias divulgadas y confirmadas por él mismo en la radio local. Antes de la alcaldesa actual, las dos últimas fueron llevadas presas en operaciones policiales, como ya fue dicho. La última captura ocurrió en 2019, en medio a la ejecución del Time en el ayuntamiento, y llevó a la cárcel a la alcaldesa que había adherido al Programa, pero el caso no tiene relación con la administración municipal, sino que se refiere a supuestas irregularidades en su actuación como Secretaria de Estado de la Educación, unos años antes. La operación sigue en cursos, y fue resultado de una auditoría de la propia CGU en el gobierno del estado, realizada anteriormente.

c. Coaliciones promotoras del sPIP.

De esta manera, ocurrió la situación potencial señalada en el Capítulo 3 y en los resultados del Capítulo 6, en que un área de la CGU actúa colaborativamente con un ayuntamiento en una acción típica de una coalición pro-prevención, mientras que otro actúa simultáneamente en su función de apoyo a órganos pro-represión sobre una autoridad del mismo ayuntamiento. Por supuesto, el auditor del sector preventivo de la CGU que prestaba apoyo a Conde conocía la investigación sigilosa que corría en la policía y en el MPF, con apoyo del sector represivo de la misma regional. Esta cuestión es un dilema para un órgano de múltiples papeles como la CGU, y puede generar conflictos internos y externos, poniendo en jaque la continuidad de políticas como el Time, pero, al mismo tiempo, puede

también presentar ventanas de oportunidad para avances en cambios locales. En este caso específico, los actores del Time mantuvieron el proyecto experimental hasta su positiva evaluación final y cierre, y las relaciones de confianza y colaboración para prevención de problemas de integridad fueron conservadas hasta el final del mandato, a pesar del evento crítico ocurrido.

La alcaldesa entrevistada reforzó su creencia en la importancia de la integridad, transparencia y control, y en la credibilidad y calidad técnica del apoyo ofrecido por la CGU a los municipios. Cuando fue invitada a participar del experimento, contribuyó para la decisión de aceptarlo, la experiencia que tuvo con las auditorías de la CGU y con las demandas de los tribunales a lo largo de su período en el gobierno del estado, cuando estuvo al frente de la Secretaría de Educación. La alcaldesa adhirió al Programa porque quería a la CGU cerca de su equipo para orientarlo a cumplir las reglas, con la creencia de que así tendría seguridad e integridad en su administración, y de que no tendría que responder a procesos posteriormente por errores. La idea central es típica de la coalición pro-prevención: prevenir para no necesitar remediar. La creencia es que el control y los controlados precisan ayudarse porque los recursos son muy escasos y la capacidad financiera y de los recursos humanos en general es muy baja, así, no tiene sentido esperar a que las cosas salgan mal para solamente después, corregirlas y buscar culpables.

Además de eso, la alcaldesa reconoce el papel de control de los demás actores del sPIP. Por otro lado, se queja de la conducta excesivamente represiva de los agentes, que a lo largo de los procesos la tratan como si fuera una criminal ya condenada – desconfianza típica de la coalición pro-represión. Y sigue inconformada, sintiéndose víctima de injusticia por su prisión y por el proceso judicial, que aún después de tres años, no se ha concluido. Argumenta que su participación en el supuesto crimen fue en verdad una decisión basada en criterios técnicos y académicos de una comisión, con relación a la elección de un libro didáctico más caro que otro para la educación pública, por ejemplo. Discute que los burócratas legalistas no pueden evaluar solamente el valor económico, y que no tienen la misma capacidad de discernimiento sobre la calidad de un libro, que la comisión de *experts* elegida y nombrada para evaluar los contenidos pedagógicos.

Con respecto a los órganos de control, la ausencia de respuesta sobre corrupción por el MPPB no se dio por motivos de poca investigación en el órgano, ya que, al contrario, fueron identificadas noticias de eventos críticos y de procesos en curso, y aún más, las entrevistas señalaron una intensa actuación de la fiscalía sobre la ciudad a lo largo del mandato, con envío de muchas demandas pequeñas y variadas, que buscaban respuesta de la alcaldesa en plazos muy cortos. Incluso, según los entrevistados, eso dificultó las actividades principales del municipio, ya que parte de la escasa fuerza de trabajo disponible necesitaba permanecer respondiendo a esas demandas. Todo esto caracteriza un

subsistema regional de PIP menos maduro, si se lo compara al de Santa Catarina³⁷. Sin embargo, con relación al sPIP local de Conde, donde la CG municipal es comandada por un único funcionario, sin equipo y con pocos recursos financieros, en ese sentido, este subsistema se muestra mucho más desarrollado, aunque tenga una actuación más represiva que preventiva. Es decir, al contrario de lo que se evidenció en Navegantes, donde MP y ayuntamiento, por medio del actor central del LIS-Interno, buscan soluciones colaborativas y preventivas para los problemas identificados, en Conde no hay cooperación entre órganos de control y controlados en el sPIP_R, los problemas son notificados por medio de documentos formales con plazos no negociables que producen conflictos y pérdida de tiempo para las partes, retrasan servicios públicos y aumentan las desconfianzas entre los actores. La excepción fue el sector de prevención de la CGU regional, que actuó localmente por un período específico, contribuyendo para la madurez del sPIP_L de Conde.

Finalmente, habiendo identificado las coaliciones y creencias presentes en el sPIP condense a lo largo de la implementación del Time (2018-2020), con el cambio de gobierno y el cierre del proyecto, y considerando que no fueron entrevistados los gestores actuales, no es posible saber si la intensidad de la actuación del MPPB en el ayuntamiento continúa siendo la misma. Esta situación sería típica de una coalición pro-represión predominante en el sPIP_L, que busca el camino del conflicto, con variadas y pequeñas demandas y plazos exigüos para solucionar temas que no son sigilosos, sino usuales, de rutina de la administración, y que podrían ser objeto de diálogo. Por otro lado, si las demandas fueron reducidas y la fiscalización está más flexible, esto podría ser resultado de algunas hipótesis aquí levantadas. Por ejemplo, tal vez hubo un acuerdo negociado por la nueva alcaldesa pro-prevención, que pudo haber convencido al fiscal a ayudar al gobierno. Después, la coalición pro-flexibilidad pudo haber persuadido al fiscal a reducir el control con algún argumento técnico o científico. También puede ser que la alcaldesa actual haya conseguido un acercamiento personal al fiscal, que la anterior no logró. O incluso, puede ser que la reducción del control represente la predominancia de una coalición pro-corrupción, resultado de redes de poder que actúan hace muchos años.

En resumen, se puede decir que antes de la adhesión al Time, existía en el sPIP_L de Conde una coalición pro-corrupción que generó la reacción de la coalición pro-represión del sPIP_R, con resultado en procesos judiciales, prisiones y rendiciones de cuentas reprobadas por el TCE. A lo largo del período del gobierno que ha adherido al Time, eso cambió, con predominio de una coalición pro-prevención que adoptó la misma estrategia que la SGC de Navegantes: utilizar la credibilidad y el conocimiento técnico de la CGU para viabilizar, aunque con muchos menos recursos, avances de

³⁷ Es importante registrar que la evaluación aquí realizada no se refiere al sPIP regional, así, no es posible generalizar el análisis para el subsistema. Esta es una investigación de los cuatro casos, y evaluar el subsistema regional requeriría otra investigación, con objetivos y propósitos diferentes de los que aquí se definieron y entrevistas de otros actores, aunque pueda ser un complemento interesante para futuras investigaciones.

transparencia e integridad. Con el fin del gobierno y el regreso de la misma familia al poder, es probable que la coalición pro-prevención haya tenido solamente una ventana de oportunidad hasta que pueda volver a predominar en el sPIP_L de Conde. Así, desde la perspectiva del municipio, el Time ha sido una herramienta de la coalición que aprovechó esa ventana en el poder para promover cambios, pero como se presenta aquí, el bajo nivel de capacidad estatal y de capacidad del LIS-Interno hicieron que los avances no fuesen duraderos.

d. Nivel de eficacia del Time y factores de influencia

Antes del Time, en el año 2016 el nivel de transparencia evaluado por el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraíba fue de 6,50 – lo que en ese contexto de disputa política y corrupción ya significa un avance desde 2013, cuando fue realizada su primera evaluación con grado 0,00. Por otro lado, la evaluación conducida con la metodología y los criterios de la EBT-360 para esta Tesis presentó resultados oscilantes en el 2022, como fue mencionado en el Capítulo 6. En la primera evaluación, el ayuntamiento tuvo un grado de 8,51. Sin embargo, algunos meses después, importantes herramientas y contenidos habían sido excluidos del portal, por medio de la eliminación de una única página del menú de opciones. De esta manera, después de una revisión, el grado de transparencia bajó para 5,76.

El Time tuvo medidas en los tres ejes del plan de acción del ayuntamiento, la participación social, la transparencia y la integridad, con énfasis en la estructuración del sistema de control interno y de la contraloría-general. Para esto, la alcaldesa contrató como jefe del único puesto de control interno municipal, una auditora de la contraloría-general del estado (también entrevistada). Durante el mandato, la contraloría aprobó la ley de creación del SCI municipal y la previsión de creación futura de los puestos permanentes para el sector. También fueron establecidas 26 instrucciones normativas (IN) que formalizan procedimientos administrativos en temas de patrimonio, licitaciones, contratos, finanzas, presupuestos, educación entre otros, consolidadas en un Manual de Rutinas Internas y Procedimientos de Control, publicado por la CGM. Fuera de la CG, la oidoría también cuenta solo con un funcionario, que ha implementado la aplicación ofrecida por la CGU para gestión de las denuncias y manifestaciones.

La aplicación sigue en funcionamiento con el nuevo gobierno y es de responsabilidad de la oidoría. Las medidas de transparencia incluyeron la implementación de un nuevo portal, que también sigue en funcionamiento en 2022 y permite acceso a los contratos digitalizados en su integridad, además de otras funciones básicas de los portales gubernamentales. Las IN, a su vez, siguen disponibles en el portal, aunque no sea posible saber si están efectivamente siendo puestas en práctica. Sin embargo, tanto la legislación aprobada, como cualquier otra legislación local, no fueron localizada

en los portales. Así, no fue posible evidenciar si las normas de reglamentación del acceso a la información y de estructuración del SCI fueron revocadas por el nuevo gobierno. No se puede afirmar tampoco que haya ocurrido una baja en la calidad del cumplimiento del derecho de solicitar información pública (transparencia pasiva), porque la ciudad no había sido evaluada cuanto a esa dimensión, pero de los tres pedidos hechos para esta investigación, solo uno fue contestado dentro del plazo, pues el segundo fue respondido con retraso y el tercero ni siquiera fue respondido. Además de eso, al final de esta Tesis, a mediados de 2022, el sistema de solicitud y monitoreo de pedidos de información, otras funciones y datos más, ya no estaban disponibles, como fue mencionado.

Según evaluación de la CGU al final del proyecto, Conde había logrado una eficacia aproximadamente de un 80 %, mientras que el nivel evidenciado en esta investigación fue de un 27 %, a principios del año 2022. Llevando en cuenta la revisión del grado de transparencia, la eficacia baja a un 22 %. Así, las evidencias sugieren que después del cambio de gobierno y de la coalición predominante en el sPIP_L, muchos de los avances logrados con la eficacia del Time en una ventana de oportunidad a lo largo de tres años, y que no fueron institucionalizados, se están perdiendo poco a poco, al cabo de un año y medio. Algunos de estos son muy importantes y siguen funcionando, como el portal de la transparencia y la digitalización de los procesos, documentos, de los trámites internos y firmas electrónicas, lo que facilita la publicación de los procesos y contratos en transparencia.

La implementación de los procesos digitales, no obstante, fue noticiada por el gobierno actual como una iniciativa nueva para la eficacia y la transparencia. Aparte de divergencias políticas y ganancias de *marketing*, la coalición ha cambiado, pero la herramienta se ha mantenido e incluso ha ganado fuerza con una comunicación pública de la autoridad máxima. Esto se debe a que, por un lado, en un sPIP maduro serían altos los costes políticos de pérdida de la transparencia por la interrupción de la publicación de los procesos. Pero Conde todavía no tiene un subsistema maduro. Entonces, por otro lado, el hecho se debe a que la cantidad de recursos humanos en régimen permanente es de un 42 %, o sea, casi la mitad de los funcionarios continúan manteniendo sus puestos, aún con el cambio de alcalde, muchos de los cuales son usuarios de la aplicación desde hace cuatro años y ahora están acostumbrados a operarla, tras superar las resistencias iniciales más difíciles. Tal vez incluso podrían resistirse a la retirada de la herramienta, considerando la eficiencia que esa automatización proporciona tras el esfuerzo de aprendizaje y con la digitalización acelerada por la pandemia de Covid-19.

De esta manera, el aprendizaje orientado a la política fue determinante para la eficacia de los procesos digitales y de la aplicación de gestión de la oidoría, ambas mantenidas hasta 2022. Los eventos internos, a su vez, no se presentaron muy relevantes en ese sentido. La CGU, bajo organización de la CG municipal, condujo un entrenamiento con los servidores, sobre colaboración y fortalecimiento de la actividad del control interno, y efectuó otra capacitación con representantes de la sociedad civil,

sobre transparencia y acceso a la información. A su vez, el área de educación infantil del ayuntamiento promovió con orientación de sus profesores, el desarrollo de actividades pedagógicas de concientización sobre temas inherentes a la participación y control social, y la movilización e incentivo a los estudiantes para inscripción en el 10º Concurso de Diseño y Redacción de la CGU. Cinco escuelas se inscribieron y presentaron sus trabajos, pero los resultados no son mensurables en esta investigación. Asimismo una interacción mucho menos intensa que en el caso de Navegantes, antes de adherir al Time, fue identificado que el ayuntamiento había participado solamente de un evento de entrenamiento con la CGU, en el año 2009. Puede que los funcionarios hayan participado de otros eventos, pero los presentes en la época probablemente ya no están más a servicio del gobierno, y las noticias no fueron identificadas posiblemente porque a cada cambio del gobierno se borran las noticias del gobierno anterior, como fue dicho.

A su vez, teniendo formación en enseñanza, la alcaldesa asumió un papel de profesora del pueblo, pues su única experiencia en elecciones fue la que tuvo en Conde. A lo largo del mandato, realizó dos encuentros semanales en los diferentes barrios de la ciudad para rendir cuentas, preguntar y responder, y enseñar sobre la importancia de la transparencia y la participación social. Su intento, tal vez movida por una vocación, fue el de transmitir para la población en general, conocimiento a un nivel más allá de los límites del gobierno, con el objetivo de, en el tiempo que pudiera, reducir la asimetría de información entre la gente y lo que ha llamado de ‘dueños del poder’ (término conocido de la sociología brasileña), que utilizan la ignorancia como instrumento para mantener su posición.

Es importante registrar que el gobierno del período del Time tuvo algunas pocas frustraciones al cierre del proyecto, pues hubo una cierta percepción de que faltó una conclusión formal, una comunicación oficial de los resultados, además de la evaluación y de la conversación local que ocurrió. Esto pudo ser resultado de la ocurrencia de un evento crítico, que por cierto, fue inesperado para el sector de prevención de la CGU. Esa cuestión sobre la PIP y el órgano federal será debatida al final del próximo capítulo. Además de eso, no fueron identificados eventos o evidencias que señalen un histórico de acciones del ayuntamiento con la CGU, como ocurrió en Navegantes. Si hubiera acciones, se perdieron en los cambios de funcionarios comisionados, pues los funcionarios de carrera todavía no son mayoría, y no hay ninguno de esa categoría en la CG o la oidoría, puntos de conexión de los ayuntamientos con los temas de la CGU incorporados al Time.

Con respecto a los demás factores de cambio, no fueron identificados los acuerdos negociados, al contrario, se evidenciaron conflictos entre actores que parecen poco dispuestos a negociar. Los eventos externos críticos, como la prisión de alcaldes, no fueron suficientes para promover cambios duraderos en el sPIP. Sin embargo, eventos políticos como el cambio de la coalición en el poder, se mostraron eficaces para retroceder en los avances no institucionalizados, como fue visto.

6.5.3 Caso 2: Ayuntamiento de Surubim

a. Contexto y condiciones socioeconómicas

Ubicada en el bioma exclusivamente brasileño de la caatinga, de clima semiárido, el municipio de Surubim surgió de una hacienda de ganado. Las primeras casas fueron levantadas alrededor de un oratorio dedicado a San José, construido en 1864 por el dueño de la hacienda para las misas dominicales, y posteriormente sustituido por una capilla en 1878. Los residentes fueron instalándose y el espacio fue promovido en 1885 a freguesia, luego en 1893 fue considerado una villa, y finalmente en 1909 pasó a ser un distrito. En 1928 Surubim tuvo su emancipación política. La economía de la ciudad por siglos fue basada en la extracción agrícola y pecuaria, pero más recientemente, se consolidó en gran parte en los servicios, incluyendo el turismo.

Como la mayoría de las ciudades de la región, el nivel de desarrollo socioeconómico de Surubim se encuentra abajo del promedio nacional. En 2019 el PIB *per cápita* fue de R\$ 11.683,83 – muy bajo en relación al promedio brasileño de R\$ 35.161,70 – y el promedio mensual de ingreso de los trabajadores formales fue de 1,6 salarios mínimos, también muy bajo en comparación al promedio nacional que fue de 2,75. Con una población 75% urbana de 66.192 habitantes en 2021 y densidad demográfica de 231,42 Hab/km², tuvo un aumento poblacional de un 13,1 % con relación al año 2010, cuando tenía un IDHM de 0,635, nuevamente abajo del promedio nacional de 0,727. Tiene atención plena en abastecimiento de agua (en Conde, también en el Noreste, un 42,59% no tiene agua encanada), pero casi un 81 % de los domicilios no tiene sistema de alcantarillado sanitario, en comparación al promedio nacional de 34 % (datos de 2020 – MDR, 2022).

En el contexto de la administración municipal, el total de funcionarios representó un 2,7 % de la población, siendo que un 50 % de ellos tenían vínculo efectivo, un 10 % era comisionado, y un 39% era contratado temporalmente (datos de RH de 2020 sobre datos de la población de 2021). Cuanto a la eficacia de la acción gubernamental, el IEGM de Surubim fue considerado “En adecuación” (C+) en los años 2017 y 2018, pero se redujo para el nivel “Bajo” (C) en 2019, último año disponible.

b. Características del sistema local de políticas y del SPIP

Con un histórico de siglos de explotación agrícola y beneficiación, como de caña de azúcar y algodón, diversos movimientos sociales, rurales y de sindicatos tuvieron lugar en el estado de Pernambuco a lo largo del siglo XX, hasta que en 1962 un gobernador de izquierda ganó las elecciones

contra un representante de las oligarquías de caña. Poco tiempo después, este gobernador fue llevado preso al inicio de la dictadura en 1964, y por ser considerado un estado ‘comunista’, Pernambuco fue comandado hasta la década de 1980, por gobiernos civiles elegidos por los militares, que controlaban los medios de comunicación a través de concesiones y censura previa.

Con la redemocratización, en Surubim el partido PDS – de derecha y de apoyo a la dictadura, que antes se llamaba Arena, y después pasó a ser PFL – gobernó hasta 2004, cuando fue sustituido por el principal partido de izquierda de Brasil que conquistó el gobierno federal en el 2003. Así, a partir de la constitución de 1988, hubo nueve elecciones, y seis alcaldes se alternaron en el poder ejecutivo. Desde 2004 ocurrieron cinco elecciones locales (2004, 2008, 2012, 2016 y 2020), y aunque el partido del gobierno local cambió, sigue en una línea política de centroizquierda. Desde entonces la conformación de apoyo al ejecutivo por las bancadas iniciales en el parlamento, corresponde respectivamente a: oposición - apoyo - oposición - apoyo - apoyo. Sin embargo, en las dos últimas elecciones, la coalición de la alcaldesa electa y reelecta (y que adhirió al Tíme), incluyó partidos de izquierda y de derecha, siendo que estos últimos tuvieron mayoría en la distribución del legislativo.

El subsistema municipal de PIP en Surubim tiene los mismos actores principales y es similar al de Conde. El poder legislativo, como fue señalado, en los últimos años ha sido de la base de apoyo del alcalde. En el ámbito del ejecutivo, el abogado y el contador también son profesionales tercerizados sin vínculo permanente. La contraloría-general es una secretaría municipal, o sea, órgano de primer escalón, pero no posee estructura ni equipo permanente, así como Conde, con la diferencia de que la oidoría está bajo el mando de la CG, siguiendo el arreglo isomorfo propuesto por la CGU. Asimismo solo un funcionario comisionado es responsable del sistema de control interno de todo el ayuntamiento, y otro servidor comisionado por la oidoría. Cuanto a las prácticas, el responsable de la CG informó que participa de una buena cantidad de horas anuales de entrenamiento y toma a la auditoría como prioridad (le dedica más de la mitad de su tiempo disponible), pero comunica los resultados obtenidos, solamente a la alcaldesa.

De esta manera, la capacidad del actor central del LIS-Interno es muy baja, porque no hay autonomía ni recursos humanos disponibles. Cuanto a las reglas de integridad, el ayuntamiento no tiene código de ética y conducta para sus agentes, ni política de integridad pública o anticorrupción formalizada. A su vez, no fue identificada movilización o actuación de la sociedad en temas de políticas de integridad y anticorrupción. Con respecto a la prensa local y universidades, no fueron identificadas evidencias de que exista una participación crítica o un intercambio de datos científicos con la comunidad académica en temas de corrupción e integridad pública, en sentido amplio. Más que eso, considerando que el proyecto del Tíme en la ciudad ya fue concluido en el año 2020, no fueron

identificados debates locales anteriores ni posteriores sobre demandas, presiones o propuestas de cambios de integridad, proyectos de leyes o reformas.

Por otro lado, tampoco hay noticias de escándalos de corrupción que envuelva agentes políticos o burócratas de la ciudad. Esto es un paradojo con relación a los dos casos ya sintetizados, que tienen en común varios escándalos y alcaldes presos en los últimos diez años, aún con sPIP_L tan diferentes entre ellos. Ya el histórico de rendiciones de cuentas en el TCE y en el legislativo es de aprobación con restricciones en la década analizada. Sin embargo, aunque no exista un histórico de corrupción, se puede evaluar el sPIP_L como poco maduro, y la política implementada puede pasar por dificultades de continuidad, en caso de cambio de gobierno. Es decir, internamente, los sPIP en Surubim y en Conde tienen prácticamente el mismo nivel bajo de madurez.

Además de eso, la ausencia de eventos investigados y noticias en la prensa no significa que la corrupción no exista. El subsistema regional de Pernambuco incluye los mismos actores que en los demás casos. Con cuatro auditorías de la CGU entre 2003 y 2021, Surubim es el caso que más recibió fiscalización del órgano federal, y el que tiene también más cantidad total de hallazgos (226) e irregularidades graves (54), diez veces más que Navegantes (5), y casi tres más que Conde (16). No obstante, existe solamente un proceso de investigación en curso en el MPF y 2 en que fue propuesta acción civil o de improbidad. Cuanto a los casos investigados por el estado, así como en Paraíba, no se obtuvieron datos por falta de respuesta del MPPE, como fue presentado en el Capítulo 6. Esto también sugiere poca madurez del sPIP_L desde el punto de vista del subsistema regional.

c. Coaliciones promotoras del sPIP_L

Entre los pocos datos sobre corrupción asociada al municipio, fue identificado un evento ocurrido en el año 2011, en que el poder judicial formalizó una denuncia por omisión del MPPE, con relación a su deber de fiscalizar al alcalde y exigir medidas correctivas contra irregularidades en la prestación de servicios de salud. Pero la denuncia no hacía mención específica a casos de corrupción local, sino que incluía principalmente omisión del MPPE cuanto a la verificación de tráfico de drogas y corrupción policial, lo que no corresponde a la esfera de acción del ayuntamiento. Esto significa que no existen casos públicos de corrupción en el municipio, pero a la vez su sPIP_L no es maduro lo suficiente para detectarlos, pues existen denuncias del poder judicial por omisión del MPPE en verificar la corrupción en el estado, y ella puede ocurrir también en el ayuntamiento sin ser investigada.

Es decir, o el sPIP_R no tiene madurez suficiente para un buen funcionamiento, o la fiscalía no tiene interés en investigar a los involucrados con la misma intensidad, lo que también suele ocurrir. Con el subsistema local sin capacidad y el regional siendo poco actuante, la identificación de las

coaliciones en Surubim ha sido menos evidente que en los otros dos casos. A partir de las entrevistas fue posible identificar la coalición pro-prevención y la pro-flexibilidad presentes con sus creencias, pero la predominancia de la prevención no se destacó en las noticias y en los eventos como se destacó en el discurso, aún con la implementación del Time. Se suma a esto que los avances logrados fueron prácticamente las medidas de transparencia propuestas, o sea, avances normativos ya obligatorios.

De esta manera, las evidencias sugieren la predominancia de una coalición pro-flexibilidad local, que busca cumplir las reglas y pone en práctica avances normativos incrementales, pero sin preocuparse con riesgos de corrupción, o con riesgos de no alcanzar los resultados de las políticas, tampoco con la falta de capacidad estatal para lograrlos. Puede haber una coalición pro-corrupción que actúe en las sombras, pero no al punto de activar la pro-represión para combatirla abiertamente. O de otro lado, esa pro-corrupción puede ser lo suficientemente fuerte para así poder controlar los órganos regionales de represión, y disfrazar muy bien su discurso en creencias pro-flexibilidad.

d. Nivel de eficacia del Time y factores de influencia

El ayuntamiento fue invitado a participar del piloto del Time (ex Pacto), y aunque haya firmado medidas en los tres ejes, fue el eje de la transparencia el que más se destacó. Es interesante esa recurrencia porque en los otros dos casos la transparencia también fue considerada el principal avance. Pero los avances alcanzados fueron muy diferentes entre las ciudades.

En Surubim, la eficacia del ayuntamiento fue mediana (47%), y las medidas más cumplidas son las del eje transparencia. Por otro lado, con respecto a los temas de participación, las medidas fueron totalmente no cumplidas. Cuanto a las medidas de integridad, la CG fue la responsable de la política y participó de la misma, incluso al administrar los datos de transparencia, además de la oidoría que se encontraba en su jerarquía. Asimismo, el tema que alcanzó más éxito en el plan de acción fue la transparencia, no el control, diferente de Navegantes y Conde, que aún en esa temática también fueron muy diferentes entre ellos. Así, predominó en este caso, una estrategia flexible que proporcionó avances incrementales basados en normas (*ruled-based*), con énfasis en transparencia – en temas consensuales y en que es difícil retroceder – creencia esta identificada como instrumental de la política. Por ejemplo, la aprobación de la ley de acceso a la información fue muy facilitada en el legislativo.

Sin embargo, el conocimiento técnico y el aprendizaje orientado a la política se destacaron como recursos para un acuerdo negociado y un cambio de idea, en uno de los pocos eventos internos identificados en el sPIP_L a lo largo del período investigado. A pesar de un proyecto de ley haber sido presentado en una clase abierta sobre acceso a la información, ofrecida por un auditor de la CGU y después de haber sido aclaradas las dudas que surgieron, al día siguiente la prensa publicó que había

un intento de restringir la transparencia y el acceso a la información por parte del ayuntamiento en el legislativo. Fue realizado entonces un debate argumentativo con un parlamentario opositor que había comprendido de esa manera y con la prensa, para una construcción de conocimiento en busca de la comprensión sobre por qué la reglamentación del tema estaba ocurriendo, para que el derecho pudiera ser ejercido, y no para restringirlo. Esa negociación no fue necesaria para aprobar el proyecto, sino que fue una elección del ayuntamiento para que formadores de opinión, opositores al gobierno, pudieran cambiar de idea. Cuanto a los eventos con la CGU, así como ocurrió en Conde, se identificó una interacción mucho menos intensa que en el caso de Navegantes: antes de adherir al Tíme, no fue identificado que el ayuntamiento haya participado de eventos o entrenamientos con el órgano federal. Posiblemente los funcionarios hayan participado, pero los presentes en la época probablemente ya no están más a servicio del gobierno, y las noticias no fueron identificadas porque a cada cambio del gobierno se pueden borrar las noticias del gobierno anterior.

Con respecto a los eventos externos, diferente de los eventos críticos y escándalos que movilizaron el sPIP en los otros dos casos, un evento que produjo parte del cambio – cuanto a los avances del portal de transparencia – fue una evaluación de transparencia realizada por el TCE/PE (2017). El bajo grado de evaluación del municipio en 2017 (grado crítico, aunque en 2018 ha crecido para grado deseado [0,84] y en 2020 mantenido el grado [0,89]) llevó al alcalde a transferir el monitoreo del portal de transparencia y a acumularle la función al responsable de la oidoría, que tenía experiencia con tecnología de la información. Así, la eficacia mediana de la política, lograda en el período, fue resultado principalmente de la decisión directa de la alcaldesa de implementar las medidas de transparencia ya obligatorias, con el apoyo de la CGU, facilitada también por el auxilio de la base del legislativo y por la coordinación de la CG, aún con baja capacidad estatal y del LIS-Interno.

La ley de acceso a la información fue aprobada y puede ser de difícil retroceso, pero el funcionamiento de la transparencia, como se vio en Conde, es más volátil, principalmente si los órganos de control no continúan promoviendo cierta competencia por medio de estos *rankings* de transparencia entre los ayuntamientos. En Surubim, un refuerzo a la legitimidad del grado de transparencia logrado fue la novedad de la publicación de los salarios de los funcionarios. Por un lado, el tema generó cierta resistencia interna, pues la oposición tendría conocimiento de los ingresos de los funcionarios del gobierno. Por el otro, los municipios vecinos pasaron a contactarlos para aprender, porque fueron presionados por la prensa a publicar también sus remuneraciones. En ese aspecto, aunque estos eventos no hayan sido verificados, eso evidencia un intercambio entre los subsistemas de varias ciudades, aunque se traten de implementar medidas que ya son obligatorias por ley, por lo que no es un movimiento exactamente voluntario.

De igual manera, actualmente, temas como transparencia, integridad o corrupción no están en la agenda de la ciudad, prácticamente no hay noticias, eventos o proyectos del ayuntamiento sobre esas temáticas. También no fue identificada legislación sobre el sPIP, además de las dos promovidas por la política, de reglamentación del acceso a la información por ley y decreto del poder ejecutivo, aunque el legislativo tenga su propio portal con un mecanismo de búsqueda, pero que no funciona. La eficacia del período permitió avances incrementales medianos, pero parte de estos aún pueden perderse en cambios de gobierno. La falta de estímulo externo (eventos críticos) al sPIP_L y de recursos para desarrollo del actor central del LIS-Interno – la contraloría actualmente tiene un déficit de ocho funcionarios, y la oidoría necesitaría otros dos más, según los datos recolectados – restringió el potencial de la política y del subsistema local, a lo largo de la intervención representada por el Pacto.

El gobierno actual puede considerar que reforzar la CG no es lo más importante, pero si hay un índice significativo de violencia y crimen en la ciudad, es difícil creer que no exista corrupción el ayuntamiento. Y aunque no exista, en alguna medida la integridad hace falta, pues los grados del IEGM y del IDHM están bajos, es decir, hay que avanzar en el desarrollo socioeconómico y por lo tanto hay un largo camino hasta la integridad pública, con relación a la mejora de la equidad de las políticas, justicia social y persecución del interés público en busca del bienestar colectivo.

6.5.4 Caso 3: Ayuntamiento de Cidade Ocidental

a. Contexto y condiciones socioeconómicas

Ubicada en el bioma del cerrado, típicamente brasileño, Cidade Ocidental fue un conjunto habitacional de la Constructora Ocidental construido en los años 1970 donde se encontraba la hacienda Aracati, muy cerca de la capital federal, Brasilia (inaugurada en 1959), y cuyas tierras alrededor pasaron a ser valoradas y disputadas para especulación inmobiliaria. La inauguración del pueblo, que pertenecía a la ciudad de Luziânia, ocurrió en 1976. Con infraestructura completa, el primer grupo tenía 860 casas, 27 puntos comerciales y una escuela, y la misma constructora proveía el transporte escolar. La emancipación política tuvo lugar en 1991, y en 1993 asumió el cargo el primer alcalde electo, ya en el actual período democrático brasileño. Es, así, el más nuevo de los cuatro ayuntamientos de esa investigación y el más planeado en términos de estructura urbana, siguiendo la tendencia de Brasilia y de la capital de su estado, Goiânia, también construida a partir de un proyecto urbanístico específico, en la primera mitad del siglo XX.

La actividad económica local principal está dividida entre los servicios y la administración pública, seguidos lejanamente por la industria. Los ingresos son bajos como en Conde y Surubim. En 2019 el PIB *per cápita* fue de R\$ 11.394,02 – muy bajo con relación al promedio nacional de R\$ 35.161,70 –, y el promedio mensual de ingreso de los trabajadores formales fue de 2,1 salarios mínimos, también abajo del promedio nacional de 2,75. Con una densidad demográfica de 143,38 Hab/km² y una población de 74.370 habitantes (78% urbana) en 2021, hubo un aumento poblacional de un 33 %, con relación al 2010. En aquel año, la ciudad tenía un IDHM de 0,717, abajo del promedio nacional de 0,727. En el año 2020, un 23 % de la población no tenía abastecimiento de agua y un 52 % no tenía sistema de alcantarillado sanitario – en comparación al promedio nacional de un 16 % y un 34 % respectivamente (MDR, 2022).

Con respecto a la administración pública municipal, de acuerdo con datos de 2020, el total de funcionarios representó un 2,4 % de la población, siendo que un 66 % de ellos tenían vínculo efectivo, un 15 % era comisionado, y 17% era contratado temporalmente (datos del RH de 2020 sobre datos de la población de 2021). Cuanto a la eficacia de la acción gubernamental, el índice de Eficacia de la Gestión Municipal de Cidade Ocidental fue considerado “Bajo” (C) en 2015 y 2018, primero y último año disponible, habiendo en el medio un “C+” (En Adecuación), en 2017.

A pesar de ser una ciudad creada hace pocas décadas, los ciudadanos ya conviven con violencia urbana y conflictos por tierras, explotación inmobiliaria y lucha por preservación de comunidades históricas quilombolas. De acuerdo con el Mapa de Conflictos de Injusticia Ambiental y Salud en Brasil, de la Fundación Osvaldo Cruz (Fiocruz), el quilombo Mesquita tuvo origen en el siglo XVIII, como parte de una hacienda que fue donada a ex esclavos. En 2012 murió la más antigua de sus residentes e hija de esclavos, con 112 años. Pero en las últimas décadas conflictos y procesos judiciales cuestionan invasiones, ventas irregulares, crímenes ambientales y amenazas a la comunidad, así como intentan regularizar las tierras y preservar la memoria de los antepasados de los actuales habitantes. El propio alcalde electo en 2017 y posteriormente reelecto en 2020 (que adhirió al Time) sería supuestamente uno de los propietarios de tierras dentro del territorio. Desafortunadamente, él no concedió entrevista, para que se pudiera profundizar la cuestión de estos conflictos sociales, y su influencia en la política y la corrupción local.

b. Características del sistema local de políticas y del sPIP

Desde su emancipación política, Cidade Ocidental fue gobernada por partidos de derecha y centroderecha. Hubo nueve elecciones y siete alcaldes se alternaron en el poder ejecutivo. Desde 2004 se realizaron cinco elecciones locales (2004, 2008, 2012, 2016 y 2020), y la conformación de apoyo al

ejecutivo por las bancadas iniciales en el parlamento corresponde respectivamente a: oposición - pluralismo - oposición - apoyo - apoyo. En las dos últimas elecciones, la coalición del alcalde electo y reelecto incluyó partidos de centroizquierda pero principalmente de centroderecha, incluso algunos históricamente opuestos en Brasil, como PT y PSL en 2016 (que serían prácticamente enemigos a partir del año 2018), y PCdoB con DEM y PSDB, en 2021.

El subsistema municipal de PIP en Cidade Ocidental tiene los mismos actores principales y es similar a los demás casos, también es muy poco activo, como en Surubim. El poder legislativo en los últimos años fue de la base de apoyo del alcalde. En el ejecutivo, los abogados son contratados en puestos comisionados, pero los servicios de contabilidad son tercerizados. Cuanto a la contraloría-general, la respuesta a la encuesta del control interno fue inconsistente. Por un lado, la CG informó que es una secretaría municipal, o sea, órgano de primer escalón, y que la oidoría y la transparencia forman parte de su estructura y de su reglamentación. Por el otro, la oidoría informó estar subordinada a la Secretaria de Comunicación y Transparencia, y no a la CG. Además de eso, en el organigrama del ayuntamiento, el control interno está subordinado a la Secretaría de Administración, Finanzas y Planeamiento, el principal sector que debería ser fiscalizado y a quien la CG jamás puede subordinarse. Así como Conde y Surubim, los puestos de control interno y oidoría son comisionados y los sectores no tienen equipos de trabajo, pero el responsable del CI, a su vez, es servidor municipal permanente en otro ayuntamiento.

El municipio también no tiene auditores de carrera, y la CG informó no ejecutar auditorías por falta de calificación técnica, pero tampoco participa de entrenamientos anuales. Esto significa que la capacidad del LIS-Interno es muy baja, porque no hay autonomía ni recursos humanos calificados. Cuanto a las reglas de integridad, el ayuntamiento no tiene código de ética y conducta para sus agentes, política de integridad pública o anticorrupción formalizada, reglas sobre conflicto de interés, recepción de regalos o nepotismo. A su vez, tampoco fue identificada actuación social, debate, presión por cambios legislativos, participación crítica de la prensa o intercambio de datos científicos con la comunidad académica, en temas de políticas de integridad y anticorrupción.

Por otro lado, así como en Surubim, tampoco hay noticias de escándalos de corrupción que envuelvan agentes políticos o burócratas de la ciudad. Esto es un paradojo con relación a los primeros dos casos de este estudio, que tienen en común varios escándalos, alcaldes presos y sPIP_L muy diferentes. Con respecto a los históricos de rendiciones de cuentas de la década analizada en el Tribunal de Cuentas de los Municipios (TCM) y en el legislativo, los datos no fueron localizados en ninguno de los portales, ni fueron fornecidos después de solicitud al ayuntamiento. De esta manera, no existe histórico de corrupción pero tampoco de investigaciones sobre corrupción, ni transparencia sobre el juzgamiento y la aprobación de las cuentas de los alcaldes anteriores. Con esto, el sPIP_L se

caracteriza como poco maduro, y así como en Surubim la política implementada puede pasar por dificultades de continuidad, en caso de cambio de gobierno. Es decir, internamente, el sPIP de los tres casos, a excepción de Navegantes, tiene prácticamente el mismo bajo nivel de madurez.

El subsistema regional de Goiás tiene los mismos actores de los demás casos. Hubo dos auditorías de la CGU entre 2003 y 2021, 34 hallazgos totales y 10 graves. Hay 4 procesos de investigación en curso en el MPF, y 1 en el cual fue propuesta acción civil o de improbidad. Cuanto a los casos investigados por el estado, entre 2014 y 2020, el Ministerio Público recibió 3570 notificaciones de hechos para verificación, un promedio de 510 por año, diez veces más que en Navegantes, y abrió 39 procesos criminales, casi uno a cada dos meses, el doble de la ciudad del sur. Esto también sugiere la poca madurez del sPIP_L desde el punto de vista del subsistema regional, pues así como se observó en Surubim, la ausencia de noticias por la prensa no significa que la corrupción no exista. Todos los ex alcaldes tienen o tuvieron algún problema con un proceso judicial, de cuentas irregulares en tribunales superiores, o con la justicia electoral, pero no hay escándalos o prisiones.

c. Coaliciones promotoras del sPIP_L

De manera similar a Surubim, las entrevistas permitieron identificar coaliciones pro-prevención y pro-flexibilidad presentes, pero la predominancia de la prevención tampoco se destacó en las noticias y en los eventos, como parece haber ganado relevancia en el discurso. Además de eso, Cidade Ocidental fue el caso en que se obtuvieron menos datos cualitativos, con menos documentos, noticias y eventos analizados, menos datos recolectados en las entrevistas, y, principalmente, no se pudo contar con la entrevista del alcalde, actor evidenciado como fundamental en los demás casos para la promoción de la agenda, la eficacia y la continuidad de la política. Así, este fue el caso que permitió menos profundización en el análisis de las coaliciones, por la menor apertura del gobierno a la investigación y la baja cantidad de datos disponibles.

Asimismo, las evidencias sugieren que existe predominio de una coalición pro-flexibilidad en el sPIP local, en que no se valoriza el control interno al punto de no incluirse la contraloría local, para intercambiar conocimiento en un proyecto con la contraloría federal, como el Time Brasil. Se proponen avances medianos, pero se ponen en práctica solamente avances básicos, y se prefieren las reglas dentro de un mínimo exigible y aceptable. Puede haber una coalición pro-corrupción operando en las sombras, pero no al punto de activar la pro-represión, o puede ser que la primera sea tan fuerte que controla el estado.

d. Nivel de eficacia del Time y factores de influencia

Cuanto a los eventos con la CGU, así como ocurrió en Conde y Surubim, se identificó una interacción mucho menos intensa que en el caso de Navegantes: antes de adherir al Time, no fue identificado que el ayuntamiento haya participado de eventos o entrenamientos con el órgano federal. Posiblemente los funcionarios hayan participado, pero los presentes en la época probablemente ya no están más a servicio del gobierno, y las noticias no fueron identificadas porque a cada cambio del gobierno se pueden borrar las noticias del gobierno anterior.

Las medidas elegidas por Cidade Ocidental para el plan de acción del Time fueron muy pocas, incluyendo crear un código de ética, elaborar un manual de gestión de patrimonio, reglamentar las situaciones de conflicto de intereses, entre otras. A pesar de eso y de tener mayoría en el legislativo, solamente dos de las ocho propuestas del año 2020 fueron cumplidas, y otras dos nuevas medidas fueron firmadas para el 2022. Son pocas las medidas en el universo de las 93 disponibles, asimismo, la ciudad tuvo una eficacia de un 25 % en el primer año. Es poco porque, así como Surubim, el municipio tiene un largo camino para primorear su capacidad estatal y desempeño gubernamental, para que así, pueda elevar el nivel del desarrollo humano. A su vez, el proyecto fue en cierta medida afectado por la pandemia a inicios del 2020, pero esa influencia no fue transparente en los documentos y entrevistas, y el alcalde no se presentó disponible para entrevista, para que se pudiera profundizar esta cuestión. La baja eficacia, según se evidenció, tiene otras causas principales.

La principal diferencia con relación a los tres otros casos es que en este la CG no fue el actor central del Time, y tampoco es el actor central del LIS-Interno y del sPIP local, que tiene un nivel de madurez muy precario. La Secretaría de Comunicación y Transparencia fue la responsable de la implementación de la política, y el énfasis identificado en las pocas noticias y eventos localizados fue con relación a la transparencia, incluso como respuesta al bajo grado del municipio en las evaluaciones regionales anteriores. En 2018, el municipio quedó en segundo lugar en Goiás, con un grado de 9,29 en el *ranking* EBT-360 de la CGU, pero en el año 2017, el grado había alcanzado poco más de 2 puntos.

Sin embargo, como ya fue reiterado en los casos anteriores, el nivel de transparencia evaluado en determinado momento, representa una posición muy dinámica, pues no depende solamente de la existencia de los datos, sino que también de la calidad de la herramienta tecnológica contratada, de cuáles datos el alcalde elija publicar, y principalmente el nivel de transparencia depende de la calidad y tempestividad de las respuestas presentadas en el momento en que se hacen los pedidos de acceso a la información, para evaluar la transparencia pasiva. A su vez esa calidad resulta exclusivamente de las prácticas administrativas de los funcionarios con respecto a la transparencia, no depende necesariamente de las reglas creadas o de las aplicaciones instaladas. Esto significa que como un 50 %

del grado corresponde a la evaluación pasiva, aunque en cierto año la ciudad obtenga grado 10,00 por responder todas las preguntas (hechas de sorpresa y para áreas distintas), si en el año siguiente por cualquier motivo las personas no las contestan, el grado general baja a la mitad aunque los portales sigan en el nivel máximo. Y fue lo que pasó con Cidade Ocidental, que en la nueva evaluación de la CGU del año 2020 (publicada en el 2021 y utilizada en esta investigación), bajó su grado a 5,49.

Meses antes, a mediados 2020, el municipio publicó una noticia del Time Brasil asociada al resultado de otra evaluación, esa hecha por el TCM de Goiás, en que había logrado un grado de 92,89. No fue identificada noticia por la prensa sobre la baja del grado de la CGU en 2021, pero la situación genera un potencial conflicto del municipio con la CGU: aun recibiendo orientación personalizada del órgano, la evaluación fue muy baja, lo que por cierto no dejó al alcalde satisfecho. Aunque el grado sea debido a problemas de atendimento de otras áreas del propio ayuntamiento, y no del evaluador, Tal vez por eso él no tuvo interés en conceder entrevista para esta investigación, lo que no fue posible confirmar. Es decir, desde el punto de vista del alcalde, o la consultoría no fue buena, pues los resultados no fueron buenos, o la evaluación perjudicó a la imagen del gobierno, lo que genera desconfianza con relación a la dualidad de actuación de la CGU, como órgano de fiscalización y de apoyo a los ayuntamientos. Estas posiciones conflictivas podrían ser evitadas si hubiera un actor interno fuerte en el LIS que condujera el sPIP_L, lo que no ocurre en la ciudad. El actor interno, en los demás casos, es el responsable de la reglamentación y el monitoreo de la transparencia, situación que no garantiza que los funcionarios vayan a responder los pedidos de información sorpresas, pero crea una rutina de monitoreo que aumenta la responsabilidad interna y las chances de que los procesos de acceso a la información funcionen.

De esta manera, la voluntad del alcalde fue el principal factor que influenció en la agenda, pero lo fue, como resultado de evaluaciones externas (eventos) de transparencia, que presionaron al gobierno a través de los *rankings* regionales publicados por la prensa. A su vez, la baja eficacia es resultado de la inexistencia de un actor central del LIS-Interno actuante y con capacidad, que haya sido responsable de la política. La baja eficacia es consecuencia también de un sPIP_L inmaduro y de un sPIP_R poco maduro, así como de la ausencia de escándalos de corrupción que pongan el tema en la agenda y de la falta de presión popular por más eficiencia y efectividad gubernamental. Esto hace que los cambios en dirección a la integridad sean básicos, limitados a la transparencia y sin garantías de continuidad a largo plazo.

Otro factor que podría haber impactado la baja eficacia es el posible conflicto del alcalde con la CGU debido a la evaluación de la transparencia, pero esto no fue evidenciado, incluso porque el ayuntamiento firmó una nueva adhesión al Programa con dos medidas para el año 2022. A su vez, como fue dicho en el Capítulo 2, el Time no tiene cantidad mínima de medidas para adhesión, así que

el ayuntamiento mantuvo su adhesión solamente con dos medidas a pesar de su baja eficacia hasta 2022, manteniendo así alguna asociación con el nombre de la CGU, aunque sin implementar efectivamente los cambios propuestos por la política.

6.6 Conclusión

Este capítulo tuvo por objetivo presentar y analizar los principales resultados alcanzados en esta investigación. Primero fueron introducidos los datos con respecto a la eficacia de la política Time Brasil por ayuntamiento, y posteriormente los datos fueron analizados de acuerdo con los planes de acción, con base en el grado de transparencia de cada uno.

Después fueron detallados los hallazgos cuanto a las coaliciones promotoras y cuanto a la política, con la caracterización innovadora del subsistema de políticas de integridad pública en Brasil, los segmentos y los actores principales, las creencias y las coaliciones promotoras que interactúan en los sPIP_L, además de los factores de cambio, estrategias, recursos, eventos y aprendizaje orientado a la política. A continuación fueron desarrollados los datos de las capacidades estatales y arreglos organizacionales de los ayuntamientos, el modelo de contraloría y la capacidad del LIS Interno.

En la parte final se presentó el análisis de los hallazgos por organización (caso), con la evaluación de cada ciudad a respecto de su contexto y condiciones socioeconómicas, a las características del sistema local de políticas y del sPIP local, a las coaliciones promotoras del sPIP_L, al nivel de eficacia del Time y a los factores de influencia evidenciados en cada caso. El próximo capítulo presentará una síntesis de estos hallazgos por caso, en forma de comparación y contraste, de acuerdo con las clases de variables propuestas, de manera a facilitar la respuesta a las preguntas de investigación en el capítulo final.

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS COMPARATIVO

7.1 Introducción

En el Capítulo 1, la cuestión general de esta investigación fue dividida en cuatro preguntas secundarias. Las mismas se refieren a las políticas de integridad en general, a la política específica elegida para análisis, y a dos clases de variables que pueden influenciar la implementación de una PIP: los factores de los procesos políticos y los factores institucionales. Las dos primeras preguntas secundarias son: (1) *¿Qué es una política de integridad pública, cómo evaluarla y qué factores pueden influenciar su eficacia en gobiernos locales?*; y (2) *¿De qué se trata la política llamada “Programa Time Brasil” y cómo evaluar su eficacia cuantitativa y cualitativamente en gobiernos de pequeñas ciudades?* Estas cuestiones representaron etapas del desarrollo del trabajo, correspondientes a los dos primeros objetivos específicos, que fueron respondidos en los Capítulos 2 y 6, con el ‘cubo de la integridad’, el análisis y la evaluación del Time, así como la identificación de los subsistemas de políticas de integridad pública locales, regionales y nacional.

Este capítulo contiene el análisis sintético de los resultados presentados en el Capítulo 6 cuanto a las dos últimas cuestiones secundarias, que originaron los dos objetivos específicos finales de la investigación, con respecto a: (c) Identificar cómo es el proceso político y cuáles son las coaliciones promotoras presentes en el subsistema de políticas de integridad en Brasil y en las cuatro ciudades, cómo es el contexto y la estabilidad de los subsistemas locales, cómo se organizan los actores y cómo las coaliciones utilizan estrategias, aprendizaje y recursos para influenciar la eficacia de la política en cada caso; y (d) Evaluar el sistema interno de integridad, las capacidades y los arreglos de cada gobierno para promover la integridad y actuar en el ciclo anticorrupción, y trazar los procesos que evidencian cómo esos factores contribuyen para la política en cada caso.

7.2 Factores explicativos entre los ayuntamientos

Estos dos últimos objetivos específicos fueron cumplidos conforme fue detallado en el Capítulo 5, por dos caminos. El primero fue la recolección de una base de datos con 109 variables de

fuentes primarias y secundarias sobre los cuatro casos, clasificadas de acuerdo con la fundamentación teórica (Capítulos 3 y 4). El segundo fue la identificación de las coaliciones promotoras que actúan en el proceso político y de los factores de cambio bajo el abordaje del ACF, a través de la sistematización del análisis de contenido sobre datos cualitativos de 840 documentos y 21 entrevistas con los responsables por la política en las cuatro ciudades y en el órgano federal.

El Cuadro A17 del Apéndice presenta un mapa analítico comparativo con la síntesis entre los cuatro casos (*cross-case synthesis*), plasmada a través de una tabla de palabras (clase de factor, de variable, cómo, cuánto y por qué ha afectado el Time), y del análisis por comparación y contraste de los patrones de respuestas entre los casos. El análisis de cada uno de los 10 factores y 17 clases de variables mapeadas y comparadas es presentado en la próxima sección. Las dos últimas partes de la sección discuten algunas aproximaciones teóricas entre el nuevo institucionalismo y el marco de las coaliciones promotoras que se pudo observar, así como los principales desafíos de esa política y de la organización federal.

El análisis permitió sintetizar proposiciones de asociación, de condiciones previas, y de condiciones para la continuidad de la eficacia de la política. El Cuadro A18 del Apéndice presenta las clases de factores y de variables evaluadas en que hay asociación evidenciada con la PIP, apuntando si es directa (+ : más variable = más eficacia), inversa (- : menos variable = menos eficacia), o si depende de otras variables (+/-). Por ejemplo, escándalos de corrupción (eventos críticos) pueden facilitar la política, pero se evidenció que necesitan de una alternancia en el poder, para que se pueda tener un alcalde que tome la decisión de implementar la política como respuesta a esos escándalos, o en promesas de campaña. Si los escándalos no cambian el grupo político en el poder, difícilmente se tendrá espacio para cambios duraderos, y los escándalos solo dificultarán la política, porque crean conflictos con los órganos de control. Hay eventos que estimulan avances, como los *rankings* de transparencia divulgados por la prensa local, pero que no son duraderos cuando cambian los gobiernos, o cuando cambia la opinión sobre la coalición. El cuadro señala también, para cada clase de variable: [a] cuáles clases son necesarias para que la variable pueda producir el cambio; [b] cuáles condiciones (clases) previas deben existir para que la variable sea necesaria y sin la cual no habrá diferencia; y [c] cuáles condiciones (clases) son necesarias para la continuidad de la eficacia de la política, a medio o largo plazo³⁸.

³⁸ Eficacia a largo plazo corresponde al mantenimiento de los productos después del cambio del gobierno (que puede durar 8 años), como un portal de transparencia que siga funcionando o una medida de integridad que no sea revocada.

7.3 Discusión de los resultados

Las proposiciones de asociación, de condiciones previas, y de condiciones para la continuidad de la eficacia (Cuadro A18), permiten diseñar un flujo de importancia entre los factores que influenciaron el nivel de cambio en los casos, como se ve en el Cuadro A19 del Apéndice.

Siguiendo el flujo, y de acuerdo con los abordajes del ACF o del Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) o Histórico (NIH), se evidenció que, para una eficacia elevada, primero fue necesario una conjunción de factores del contexto (ACF), con una alternancia en el poder entre dos o más grupos políticos (alternancia ocasional es solo una ventana de oportunidad), y eventos externos (como *rankings* de transparencia o escándalos de corrupción) que provoquen la movilización de la prensa y el debate social. Después, fue necesario también, un alcalde que tome la decisión de implementar la política (por presión del contexto o promesa de agenda), y que asigne la PIP a un actor central. Esto fue suficiente para implementar la política y lograr avances a corto plazo (en un gobierno de 4 años), pero pueden ser pocos avances, temporales y sin garantía de continuidad.

En tercer lugar, la continuidad de la política y el mantenimiento de su nivel de eficacia, han requerido que el actor central tenga capacidad (NIS) y principalmente, recursos humanos permanentes (NIS). Esto pudo ser facilitado con la busca del actor por legitimarse con un arreglo isomorfo (NIH) al modelo de contraloría-general brasileño, con credibilidad en el sPIP local por prácticas (NIS) de auditoría calificadas con énfasis en resultados, así como con la realización de eventos internos (ACF) y con el aprendizaje (ACF). Finalmente, la capacidad, los eventos y el aprendizaje del actor central, fueron reforzados a través de la colaboración (ACF) con una coalición pro-prevención (ACF) predominante en el sPIP regional. Esta colaboración retroalimentó la legitimidad (NIH) y la capacidad (NIS) del actor, proporcionalmente, y se retroalimenta con la duración de esa interacción.

Este análisis permite evidenciar una jerarquía entre los factores que hicieron la diferencia, de acuerdo con el nivel de importancia para la eficacia de la política, y con el abordaje teórico utilizado para clasificar los factores. Con esto, los factores pueden ser divididos entre los que son clave a corto plazo, los factores importantes, o sea, que facilitan la eficacia a corto plazo y son fundamentales para la continuidad a medio plazo, y los factores facilitadores, es decir, que contribuyen pero no son necesarios para la eficacia. El Cuadro 28 registra esos niveles de influencia sobre la política y la clase teórica del factor.

Cuadro 28. Niveles de influencia sobre la política y clases de factores

Nivel del Factor	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel
Abordaje Teórico	Factores CLAVE Necesarios para un buen nivel de eficacia.	Factores IMPORTANTES Facilitan a CP, pero son necesarios para la continuidad y la eficacia de la política a LP.	Factores FACILITADORES No son necesarios a CP, pero facilitan la continuidad a LP.
ACF	- Conjunción de dos factores importantes	- Alternancia de la coalición que domina el poder político (si es eventual representa solo una ventana de oportunidad) - Eventos externos (como <i>rankings</i> de transparencia, escándalos de corrupción, etc.).	- Condiciones socioeconómicas
ACF/ NI	- Alcalde toma decisión	-	- Capacidad estatal general (RH) - Histórico de la eficacia gubernamental
ACF/ NI	- Actor central LIS-Int.	- Responsable de la PIP, central en el sPIP _L	-
NIS/NIH	- Capacidad del LIS-Interno (continuidad)	- Recursos humanos permanentes en el LIS-Interno	- Arreglo isomorfo de CG (NIH) - Prácticas LIS (auditoría)
ACF	-	- Coalición pro-prevención en el sPIP _R y local - Eventos internos - Aprendizaje orientado a la política	-

Fuente: Elaboración propia.

Cuanto al modelo definitivo con las variables utilizadas, la construcción de la base de datos sobre los casos comenzó con la exploración de alrededor de 375 indicadores clasificados en clases de variables, a su vez agrupadas en clases de factores de influencia, que forman parte de los factores institucionales y de los factores políticos constituyentes de la hipótesis de investigación. Con el avance de los trabajos, el modelo fue diseñado con 109 variables, de acuerdo con la Tabla 9 del Capítulo 5 – siendo tres clases de factores institucionales, que agrupan ocho clases de variables, y cuatro clases de factores del ACF, cada uno con una clase variable. Sin embargo, cuando se concluyó el *process tracing*, se evidenció que parte de las variables podrían ser excluidas del modelo definitivo, pues no presentaron evidencias suficientes de asociación con la eficacia del Time en los casos investigados.

De esta manera, la base de datos definitiva con los indicadores que han tenido influencia significativa o fueron útiles para caracterizar el contexto o el subsistema de PIP locales, es compuesta por 53 variables, siendo 21 de los factores institucionales y 32 de los factores correspondientes a los procesos políticos. Sin embargo, para no cambiar los cuadros ya concluidos para esta Tesis, las variables no necesarias al modelo final fueron marcadas con (*) en las Tablas A1 y A2 – que contienen los resultados de los indicadores. Finalmente, con relación a los datos cualitativos sobre los procesos políticos, a respecto de las cuatro fuentes de cambio previstas en el abordaje del ACF, solamente los acuerdos negociados entre coaliciones no fueron suficientemente evidenciados en los casos.

7.3.1 Aproximaciones teóricas

a. Sobre la política de integridad pública

Como se defiende en esta Tesis, más allá de un *principio* de conducta, la integridad se concretiza en el sector público como *política* pública (de un órgano y de uno o más gobiernos), y como *sistema* organizacional (interno y entre organizaciones). El enfoque sistémico utilizado del Marco de Gestión de la Integridad Organizacional (OIMF, originalmente), se presentó como una referencia adecuada para analizar y evaluar estrategias de integridad, diseñadas como políticas organizacionales o políticas públicas. El *framework* destaca los instrumentos legales pero también los procesos y las agencias a cargo de la implementación de una política de integridad, lo que ha hecho una gran diferencia para la eficacia de la PIP en los casos investigados.

El modelo es coherente con el marco de las coaliciones promotoras y con el nuevo institucionalismo, teorías que fundamentan la hipótesis investigada, y que, aún de maneras diferentes, colocan a los actores y al contexto en la centralidad de los factores de cambio, como se analizará más adelante. Esta investigación pudo confirmar algunas de las ventajas del énfasis dado a los actores y a la agencia de coordinación del marco, exactamente como fueron presentadas por Maesschalck, y Bertok (2009). Como puntos que fueron fundamentales para la eficacia de Navegantes e hicieron mucha falta en los demás casos se destacaron: la acumulación de experiencia y conocimiento, la continuidad de la política, el papel simbólico y la identidad institucional de la agencia central. Confirmando la sugerencia de los autores, se evidenció que no existe una solución única, sino que cada organización debe optar por un tipo de ‘oficina de integridad’, como la contraloría-general, o por ‘administradores de integridad’ en unidades más pequeñas, que acumulen su trabajo normal junto con la gestión de la integridad. Sin embargo, esto debe ser precedido por una evaluación de los riesgos de la organización, ya sea un pequeño órgano o todo un gobierno, y de las carencias cuanto a las capacidades de los recursos humanos, en general, pero principalmente del Sistema Interno de Integridad Local (aquí llamado de LIS-Interno), variable que se presentó indispensable para la continuidad de la política a medio plazo.

b. Sobre los arreglos y las capacidades de la contraloría-general municipal

Se puede decir que el arreglo de una contraloría-general como agencia central del LIS-Interno y actor central del subsistema de PIP local (sPIP_l), corresponde a una estructura de gobernanza indicada para coordinar una política de integridad, por ser un modelo organizacional que ha ofrecido

coordinación suficiente – en el caso de Navegantes – y que puede viabilizar la capacidad necesaria para la ejecución de los objetivos planteados a largo plazo. Sin embargo, antes que el arreglo, los datos permitieron evidenciar que en Navegantes lo que ha hecho la diferencia a medio plazo, primero, fue la capacidad técnico-administrativa, específicamente, los recursos humanos permanentes contratados por el sector. En los demás municipios, parte del arreglo existe en el sentido del nombre y de la posición jerárquica, y no se puede decir que la ausencia de tal arreglo sea la causa del bajo nivel de eficacia. No obstante, si los arreglos corresponden a la estructura de gobernanza de la PIP y determinan la capacidad de implementar políticas públicas, es coherente concluir que la capacidad del LIS-Interno cuanto a los profesionales permanentes disponibles para la ejecución de las políticas, es parte inherente al propio arreglo institucional de la contraloría, utilizando los mismos argumentos de Gomide y Pires (2014). Esto significa que no se podría ni siquiera decir que un sector de un órgano o gobierno es efectivamente una contraloría pública, si no tiene profesionales permanentes contratados en su cuadro de recursos humanos.

En el caso de la política aquí evaluada y diseñada por la CGU, no existe una recomendación expresa para adopción del mismo arreglo en los estados y en los municipios. Sin embargo la propuesta cuanto a la estructuración de CGs es clara en los objetivos y en las medidas, pero aun así no existe una obligación de implementar el arreglo de tal manera. Los datos del órgano federal y de la CG de Navegantes, dos organizaciones con capacidad técnica razonable evidencian que los resultados son positivos, tanto en términos de eficiencia para el gobierno, que logra obtener ingresos más altos que los costes presupuestarios anuales de la CG, como de refuerzo de legitimidad y credibilidad institucional como órgano de referencia en integridad, como se vio con relación a la visión de respeto que se tiene de la CGU y de la CG del municipio.

La necesidad de que exista una agencia central con capacidad y profesionales permanentes para coordinar el LIS-Interno y las políticas de integridad, es coherente con las recomendaciones de las organizaciones internacionales, que defienden la profesionalización del cuadro de personal (carencia general de los gobiernos locales brasileños), y la coordinación de las funciones anticorrupción. La explicación de la necesidad de contar con la capacidad técnico-administrativa de ese actor central para la eficacia de una PIP es coherente también con la escuela del nuevo institucionalismo sociológico (NIS), pues esas organizaciones son creadas con una misión institucional cuanto a la defensa del patrimonio público y la promoción de la integridad, la transparencia y la participación. Para cumplir su misión, las organizaciones necesitan desarrollar ciertas funciones, que a su vez requieren recursos humanos, tecnológicos, calificación técnica continua, cooperación con otras organizaciones, etc.

c. Sobre el desarrollo institucional del LIS-Interno

El desarrollo de un modelo de arreglo institucional de integridad típico es una innovación institucional de Brasil, y sigue cambiando los procesos de *accountability* en el país. Así como la CGU, la CG de Navegantes ha avanzado más allá de sus atribuciones de control de conformidad y desempeño, y ha encarado la movilización de la sociedad para la participación y el control estatal, para la transparencia y para la educación ciudadana. La CG de Navegantes está ocupando otros espacios de políticas disponibles en el sPIP que carecían de actores, para así conducir esas y otras nuevas temáticas a nivel local. Sin embargo, el caso de Navegantes es una excepción, incluso en Santa Catarina, donde la gran mayoría de los ayuntamientos tiene solamente un funcionario en el control interno, contratado en puesto comisionado, y que acumula dos o tres funciones de integridad sin equipo y sin calificación.

El camino institucional de la CG en Navegantes, único de los cuatro casos que sigue con éxito en la eficacia del Time tras cinco años de ejecución, ha sido construido de forma sociológicamente muy similar al camino que enseñaron Braga (2016) y otros autores, ejemplo que aún ocurre en el órgano federal. Este ha sido un proceso histórico, típico de *'layering'*, iniciado más de cinco años antes con la incorporación de nuevos papeles, pero también – y principalmente – por la acción del cuerpo técnico en una lucha por la conquista de capacidad técnico-administrativa. El equipo se ha adaptado rápidamente a los cambios en el subsistema local. En este punto, el marco de las coaliciones promotoras (ACF) añade aportes importantes a la explicación de la teoría institucional. El proceso histórico y el cuerpo técnico se desarrollan asociados a una coyuntura política favorable – de coaliciones que se agrupan alrededor de la creencia de que es necesario implementar integridad, reducir los conflictos y aumentar la colaboración para reforzar la confianza –, asociados a eventos endógenos – como muchos entrenamientos y decisión de mantenimiento por los nuevos alcaldes – y asociados también a eventos exógenos al sPIP_L – escándalos de corrupción y *rankings* de transparencia. Todo esto produce una dependencia de trayectoria (*path dependence*) bien aprovechada por la institución como incentivo para fortalecer la mutación institucional, la legitimidad y la credibilidad de la organización, y sus resultados, que retroalimentan el propio subsistema, generando un ciclo virtuoso pro-integridad.

La legitimación del arreglo de la CG en Navegantes es justificada con la credibilidad del órgano federal, es decir, la CG municipal basa la adecuación de su manera de actuar en la CG federal, en la *expertise* técnica y en los resultados del órgano a lo largo de los años. Es un caso típico de isomorfismo, pero como fue dicho a lo largo de esta Tesis, los tres tipos ideales no se dan aisladamente. Se pudo identificar la ocurrencia de las tres tipologías del fenómeno al mismo tiempo. En parte se identificó el isomorfismo mimético, ya que no existen investigaciones suficientes que comprueben la eficiencia de ese arreglo para la prevención y el combate a la corrupción, o para la promoción de la integridad. Pero

mucho más que eso, es un fenómeno de isomorfismo coercitivo, resultado de presiones formales de dos tipos que ocurren en Brasil: (a) presiones formales por exigencia legal (*hard law*), porque algunas de las funciones ejecutadas por la CG son exigidas por leyes recientes, y las CGs están copiando las estructuras y padrones del órgano federal, que ha absorbido esas atribuciones; y (b) presiones formales aunque no sean legales (*soft law*), como la utilizada por la coalición pro-prevención en Santa Catarina, por ejemplo, en el Programa Uniendo Fuerzas, para provocar la evaluación del LIS-Interno por los ayuntamientos, basado en el ‘modelo CGU’ de arreglo de contraloría interna. A través de acciones de entrenamiento, debates, diagnósticos y por medio de acuerdos firmados con plazo de implementación negociado para la creación de las medidas, el estado está avanzando en la reducción de jefes comisionados y en el aumento de ciudades con puestos permanentes de auditor interno en el cuadro de la CG, como es el caso de Navegantes.

Pero en gran parte de su desarrollo institucional, la CG ha utilizado también el isomorfismo normativo, para reforzar su credibilidad y la legitimidad de sus resultados. Existen padrones técnicos profesionales reconocidos en cada una de las funciones del LIS-Interno, que fueron desarrolladas por la CG de Navegantes. La auditoría interna tiene sus normativos internacionales, lo que representa un caso típico en que los resultados prácticos de las auditorías contribuyen para el éxito de la política, como ocurrió en el ayuntamiento catarinense. El ombudsman interno posee reglamentación y calificación reciente prácticamente inexcusable en Brasil, aunque la posición jerárquica pueda ser de libre decisión del gobernante. A su vez, en temas de transparencia, integridad, investigación y asuntos internos, la Contraloría Federal es referencia nacional también casi indispensable, porque representa al gobierno brasileño en convenciones y eventos internacionales anticorrupción, así como en la alianza para el gobierno abierto. El órgano federal también ha dedicado esfuerzos en el desarrollo de una agenda de integridad, en sentido amplio, incluso en el ambiente académico, desde la creación de la Revista CGU, en el mismo año de la creación de la STPC (2006). El periódico científico del órgano es indexado, utiliza evaluación por pares tipo *blind review*, y ha ganado relevancia progresivamente. Existe también desde antes del año 2009, el programa Debates Académicos para promoción de eventos y asociación con universidades en todos los estados, sobre las temáticas del ámbito de las competencias de la CGU³⁹.

Este perfeccionamiento isomórfico principalmente coercitivo y normativo, fue utilizado por la CG de Navegantes para reforzar la eficacia de la política. Al mismo tiempo, la CG utilizó la política para reforzar su propio perfeccionamiento y eficacia, es decir, una vez más se sirvió de la

³⁹ Este programa y el periódico se encuentran en el origen del propio interés del autor de esta investigación, en profundizar la comprensión sobre las nuevas políticas añadidas al órgano desde el año 2006, y que pasaron a ser ejecutadas en las actividades profesionales del sector de prevención, donde actúa en Santa Catarina.

retroalimentación del sistema para lograr avances más duraderos, que incluso, lograron pasar por dos cambios de gobierno, y con variación de coalición política en el poder. Con esto, el órgano local legitima los cambios institucionales y homogeneiza sus estructuras, procesos y comportamientos organizacionales, de acuerdo con los arreglos del órgano federal. Todo esto fue alcanzado a lo largo de una década, con el desarrollo de un nivel de madurez en el subsistema local de políticas de integridad, que hace que políticas sean propuestas por varios actores, por ejemplo del legislativo, del ejecutivo, de la sociedad, de la prensa y de la fiscalía. La explicación para los tres casos que tuvieron eficacia más baja confirma los hallazgos de Drápalová y Di Mascio (2020), de que la implementación de medidas estandarizadas en cumplimiento con los marcos legislativos mostró que puede funcionar por cierto tiempo. Sin embargo, su continuidad se ve amenazada en una administración sobrecargada y en constante cambio, y no funcionará mientras no se reforme la estructura administrativa, no se creen cargos profesionales y no se dirija la inversión primero a la creación de capacidad técnico-administrativa, “en lugar de desviarse hacia la implementación” de “herramientas internacionales anticorrupción” (2020, p. 67, traducción nuestra).

d. Sobre los procesos políticos y la agencia en el sPIP

Por otro lado, el proceso de desarrollo institucional es un gran desafío para los municipios más pequeños, como es el caso de Conde, que por tener condiciones opuestas en el LIS-Interno y otras condiciones desfavorables, no ha logrado el mismo éxito. Pero el tamaño no ha hecho la diferencia, ya que Surubim y Cidade Ocidental tienen el mismo porte que Navegantes, pero tampoco tienen condiciones en el LIS-Interno, y no obtuvieron un éxito significativo. El NIS considera el contexto y las ideas de los actores como importantes factores de cambio, incluyendo las normas culturales. Pero en este caso, la lente del ACF permite comprender más precisamente como esos procesos ocurrieron en la investigación. En estos dos casos, la baja eficacia ocurrió por otros motivos, como condiciones socioeconómicas y capacidades estatales menos favorables, poca alternancia política en el poder y carencia de eventos externos suficientemente críticos para promover una agenda de integridad local, que se podría haber aprovechado por la alternancia de poder. Esto significa que no se ha desarrollado una cultura de transparencia e integridad en la sociedad local, que haya producido la agenda, como pasó en Navegantes en los últimos diez años – período que coincide con cambios importantes en la sociedad brasileña, desde los movimientos sociales anticorrupción de junio de 2013, noticiados también en la ciudad del sur y no identificados en los demás casos.

No obstante, a pesar de que la investigación permita proposiciones válidas para todos los casos, la situación es más compleja y para nada lineal. Aun con un éxito parcial (hasta ahora) de la

ciudad del sur en el Time, siguen existiendo escándalos de corrupción en dos de los cuatro casos, justamente el mejor (Navegantes) y el peor (Conde) desempeño en la política. La utilización de dos o más lentes analíticas complementarias para comprender la influencia de las instituciones, los procesos políticos y las coaliciones promotoras, permite profundizar cuestiones como estas. El peor caso corresponde a Conde porque tiene un bajo grado de eficacia. Aunque no más bajo que Cidade Occidental, Conde tiene un histórico de más conflictos entre las coaliciones, menos desarrollo socioeconómico, menos capacidades estatales, además de una represión actuante contra la corrupción, escenario que se enseña como dificultador del avance de políticas de integridad preventivas.

El cuadro conceptual utilizado en esta investigación también ha permitido analizar la proximidad de conceptos utilizados en escuelas diferentes, en el ámbito de las temáticas de políticas e instituciones de integridad. Por ejemplo, los mismos datos sobre la capacidad del LIS-Interno pueden ser analizados con la lente del LIS, bajo los conceptos asociados a las capacidades estatales necesarias para la misión institucional. Por otro lado, pueden también ser vistos como los recursos de que las coaliciones del subsistema disponen para influenciar la política, y que pueden cambiar por medio de acuerdos negociados, o después de eventos críticos externos. Esto da un carácter más dinámico al subsistema de políticas, que si está más maduro posibilita más cambios alrededor de los temas de integridad, como transparencia, ética, anticorrupción, participación social, entre otros. La influencia admitida en el NI, del contexto y de las ideas de los actores, también es bastante similar al ACF. Sin embargo, el contexto es considerado por el marco de las coaliciones como uno de los factores más importantes para producir cambios, aunque en general sea más estable a largo plazo. Las ideas también tienen un papel muy importante en el marco teórico, son comprendidas en el ACF como las creencias. Es el diseño del sistema de creencias de un subsistema de políticas, que permite comprender analíticamente la dinámica de los procesos de cambio político.

Este análisis bajo dos escuelas complementarias del NI contribuye con el debate sobre 'instituciones y actores', central en la Ciencia Política. Como visto en esta Tesis, los enfoques institucionalistas dan especial atención a las estructuras para explicar la conducta política, con diferentes maneras de ver el papel de la agencia humana. El marco de las coaliciones pone en primer plano al subsistema de políticas como un espacio de acción, y coloca en el centro a los actores agrupados conforme sus creencias. Las creencias reúnen a las coaliciones, como el concreto que cimienta los avances incrementales construidos en las políticas, y si el subsistema no es maduro, las PIP no tardan en fallar. En el caso de Navegantes, se ha formado una coalición predominante basada en creencias pro-prevención que se confunden con la propia política. La coalición utiliza el aprendizaje y los eventos para promover la eficacia del Time, y estos factores resultaron aún más importantes para la política que la capacidad del LIS-Interno y el arreglo organizacional del actor central.

Esto significa que hay una importante y continua influencia mutua entre los individuos y las estructuras institucionales. Otra evidencia se refiere al papel fundamental del alcalde como factor decisivo de implementación inicial y continuidad del programa, siendo menos decisivo en sPIP más maduros, donde esta autoridad tiene menos alternativas y, a su vez, costes más altos para intentar retrocesos. No se trata así de una dualidad, sino que son faces o dimensiones de análisis de un mismo problema, por eso es tan adecuado el término lento, muchas veces aquí utilizado. Existe, así, una dualidad complementaria: institución y agente se retroalimentan, uno utiliza al otro para promover el cambio, y mantenerlo. Esto se debe a que la integridad busca la sedimentación de un cambio de cultura y confianza. En este sentido, la investigación evidenció que aunque sea un análisis de eficacia se debe llevar en cuenta un plazo más largo, porque los cambios que son productos de las políticas pueden no ser duraderos ante los cambios de gobierno que ocurren a cada cuatro años.

El fenómeno del cambio frecuente puede no ser deseable, pero es una realidad inexorable. Por lo tanto, una sociedad cada vez más compleja y que cambia con más velocidad, requiere también un abordaje complementario, con una visión compleja y multicéntrica – haciendo referencia a Edgar Morin y Alberto Guerreiro Ramos – para enfrentar los problemas asociados a la integridad pública. Este sería, un abordaje integracionista en términos teóricos, empíricos y metodológicos, más cercano al propuesto por Clark (2005). Esta fue la construcción teórica que se ha experimentado aquí, incluyendo componentes institucionales históricos y sociológicos, así como componentes políticos, desde el punto de vista de las organizaciones y desde las políticas públicas, con énfasis en los actores y en cada contexto de los gobiernos locales.

Estas son algunas aproximaciones teóricas ya de cierre de este trabajo, y que pueden ser más exploradas en investigaciones futuras. Son conjeturas originales, resultado de la novedad que representa analizar una política de integridad pública, bajo el marco teórico del ACF.

7.3.2 Desafíos de la política para la institución federal

a. Características y límites de la política

Como fue presentado en el histórico de la política (Capítulo 2), el Time ha absorbido tres programas de la CFECS que tenían en parte los mismos objetivos para los gobiernos locales. Los programas son el Ojo Vivo y el FGP, aplicados a partir del año 2004 y 2006, respectivamente, y el Programa Brasil Transparente, creado después de haber sido aprobada la ley de acceso a la información (Brasil, 2011), para estímulo y calificación de los gobiernos subnacionales en temas de transparencia y

acceso a la información (CGU, 2015). La PIP también incluye entre sus medidas otros dos programas ofrecidos por la CFECS a estados y municipios, relativos a políticas de educación para la ciudadanía. Sin embargo, más allá de esas cinco políticas de la STPC, existe también la posibilidad de adhesión a otros cuatro programas, desarrollados por otras áreas de la CGU para el gobierno federal, y que fueron ampliados para oferta a los gobiernos subnacionales.

De esta manera, de acuerdo con lo que está sintetizado en el Cuadro 29 y que fue detallado en el Cuadro A20 del Apéndice, se evidenció que el Time reúne un total de diez políticas ofrecidas por tres de las cinco áreas de la CGU, desarrolladas a lo largo de quince años para adhesión voluntaria de los gobiernos locales. Es decir, aunque la política sea ‘nueva’, es en verdad una ‘nueva etapa’ resultante de la dinámica política e institucional del federalismo brasileño, que en temas de integridad pública ha tenido lugar en el país desde hace menos de dos décadas. No se incluye aquí la política de gobierno abierto firmada junto al OGP, pues su ejecución federal a partir de planes de acción no había generado la creación oficial de una política hasta la formalización del Time, en el cual el tema de gobierno abierto ha obtenido relevancia solamente a partir del año 2022.

Cuadro 29. Políticas de la CGU incluidas en el Time, por año y área

Política de la CGU	Año	Área de la CGU responsable
Programa Ojo Vivo en el Dinero Público (Ojo Vivo)	2004	Secretaría de Transparencia y Prevención a la Corrupción (STPC)
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (FGP)	2006	
Concurso Anual de Dibujo y Redacción (CDR)	2007	
Programa Uno para Todos y Todos para Uno (UPI)	2009	
Programa Brasil Transparente (PBT)	2013	
Política de Formación Continua en Oidoría (PROFOCO)	2012	Oidoría-General de la Unión (OGU)
Programa de Fortalecimiento de Oidorías (PROFORT)	2017	
Concurso de Buenas Prácticas de la Red de Oidorías	2017	
Concurso de Fotografía ‘Ciudadanía en Foco’	2019	
Programa de Fortalecimiento de Corregidorías (PROCOR)	2019	Corregidoría-General de la Unión (CRG)

Fuente: Elaborado y traducido por el autor con datos y documentos del sitio electrónico de la CGU.

Entre los productos de esas políticas se encuentran principalmente: entrenamiento presencial y a distancia, material técnico y orientativo, apoyo institucional y uso de *softwares* mantenidos por esas tres áreas de la CGU, sin costes para los órganos adherentes y para los agentes públicos o ciudadanos participantes. Sin embargo, aunque aquellas políticas que están fuera de la STPC/CFECS sean ofrecidas solo con el Time, su ejecución sigue coordinada por el área de la CGU que las creó (OGU o CRG). Esta situación requiere más capacidad de coordinación y estandarización de entendimientos por la CFECS, lo que coloca a la política bajo más riesgos de *gaps* de implementación.

Este y otros desafíos para evaluación de la eficacia del Time fueron analizados en el estudio exploratorio sobre la aplicación experimental del programa (2018-2020), por 12 de los 25 gobiernos

adherentes (De Bona, en el prelo). Los hallazgos de esa investigación confirmaron lo que previamente se había identificado, que sin una cantidad mínima de medidas exigida para la adhesión, las ciudades podrían firmar sólo algunos compromisos para mostrarse íntegras. De esta manera, una en cada tres ciudades de aquella muestra firmó solamente dos o tres compromisos y así se pueden presentar a la sociedad como un 100 % íntegras, porque aplicaron 100% de las medidas. Este no es el caso de Cidade Ocidental, uno entre los cuatro casos aquí estudiados, que firmó muy pocas medidas, pero asimismo no logró un buen nivel de eficacia en el período. A pesar de ese caso, se puede concluir que es elevado el riesgo de adhesiones con pocas medidas, para aprovechar la buena imagen de la CGU en el subsistema de políticas de integridad, sin que se implemente efectivamente una política de integridad, gobierno abierto o ni siquiera se ejecuten las medidas más básicas de transparencia.

Cuanto al diseño de la PIP, el mismo fue evaluado a partir de los elementos del OIMF de Maesschalck y Bertok (2009). Con respecto a la existencia, a la relevancia, a la coherencia del modelo de integridad, y al balanceo de los tipos de medidas, la conclusión obtenida a lo largo de esta Tesis confirma lo que fue identificado desde los estudios exploratorios, que muchas de las acciones implementadas dependen de la interacción con el contexto externo de los ayuntamientos, principalmente el poder legislativo. Además de eso, la gran mayoría de las medidas elegidas, firmadas y ejecutadas en la implementación experimental, son del tipo *rule-based* y, por lo tanto, son las ya exigidas por ley en Brasil. Como contribución teórica para el *framework*, la investigación exploratoria propuso añadir nuevos elementos al modelo (De Bona, en el prelo), conforme consta en el Cuadro A1 del Apéndice de esta Tesis.

Con respecto al análisis de las características de la política basado en la literatura, también explorada en otro trabajo preliminar, las clasificaciones del Tíme fueron confirmadas en esta investigación. Se puede identificar a la política como una estrategia nacional que llega al nivel local como del tipo *top-down*, pues es de adhesión voluntaria y muy dependiente de la decisión de cada alcalde (De Bona, 2021b). La política, además de la implementación de medidas de gobierno abierto, propone avances incrementales y pone énfasis en controles internos de prevención y detección de la corrupción del tipo administrativa, principalmente del tipo pequeña (*petty*), además de la implementación de medidas de gobierno abierto. Pero el órgano presupone que las irregularidades locales son causadas por falta de conocimiento y reglamentación, ya que las medidas son, en su mayoría, de entrenamiento y creación de reglas, y son propuestas a los alcaldes sin que haya una articulación con el poder legislativo y con la sociedad local. Eso es típico de una coalición pro-prevención, como visto, pero en los casos aquí investigados se evidenció que los avances logrados por esa coalición son duraderos en subsistemas más maduros. Así, esta Tesis confirma los hallazgos exploratorios de que el Tíme es “una política compleja y fuertemente sujeta a brechas de implementación” (De Bona, 2021b, p. 151).

En este segundo trabajo de exploración, fueron identificados límites teórico-empíricos que pueden afectar la eficacia de la PIP, como la falta de medidas que puedan actuar sobre la *gran* corrupción y la corrupción política. Esta es una cuestión también compleja, pues por tratarse de pequeños municipios, se puede pensar que estos tipos de corrupción no existan. Sin embargo, ya se ha comprobado que la corrupción en Brasil abarca desde los partidos políticos hasta las grandes empresas, así que los políticos de pequeños municipios pueden estar involucrados en grandes esquemas, aunque los recursos desviados de los ayuntamientos o los desvíos de finalidad en las políticas públicas locales no sean tan significativos con relación al total alcanzado por el grupo. Los casos de gran corrupción y de corrupción sistémica son ejemplos de situaciones en que posiblemente ya predomina una coalición pro-corrupción en el subsistema de políticas de integridad.

Otro límite identificado en las investigaciones exploratorias sobre el Time y que puede afectarlo es la ausencia de un balanceo entre las medidas basadas en reglas (*rule-based* o *compliance-based*), y las estrategias *value-based* y *ethic-based* que estimulan cambios de cultura organizacional. A esto se suma el énfasis en la reglamentación municipal de leyes nacionales (*hard law*) y de “buenas prácticas (*soft law*)” pero solo internamente, sin interacción con el poder legislativo local, o sea, a través de instrumentos jurídicos ejecutivos, como los decretos, que son más frágiles a los cambios del gobierno. Además, “no hay previsión de indicadores de resultados e impactos” de la política a “largo plazo, más allá de la adherencia normativa” de las medidas a las leyes brasileñas (De Bona, 2021b, p. 151).

b. Desafíos institucionales y políticos para la CGU

Los desafíos del órgano cuanto al Time se refieren a la continuidad y a la universalización de la política, es decir, su ampliación para adhesión de los 5.570 ayuntamientos brasileños. Estos son los dos puntos clave para el éxito de la política a nivel nacional, por dos motivos, primero porque los gobiernos no tienen obligación legal de implementar esas políticas y tampoco tienen capacidad para hacerlo, pero como fue evidenciado la CGU tampoco tiene esa capacidad, lo que refuerza en el dilema federativo. Segundo, porque existen coaliciones opuestas y conflictos de creencias dentro del propio órgano, que desafían la continuidad de la política, como será analizado en el próximo ítem.

El desafío del Time para la CGU es que el programa es muy limitado por la capacidad operacional de su cuadro técnico. No llega ni a un 5 % la fuerza de trabajo del órgano federal que actúa en el sector de prevención e integridad (STPC), mientras que alrededor de un 80 a 85 % actúa en las auditorías, fiscalizaciones e investigaciones (SFC, SCC, CRG). En cada estado, también la gran mayoría está dedicada a esas actividades, mientras que el sector de prevención e integridad tiene solamente uno o dos técnicos y aún acumulan en sus atribuciones las acciones locales de la OGU. Es

decir, para atender a todos los municipios y órganos federales de cada estado, con una amplia gama de políticas preventivas de integridad, la CGU sitúa en cada estado uno o dos funcionarios, lo que es casi lo mismo de lo que disponen los ayuntamientos pequeños para administrar el sistema de integridad del poder ejecutivo.

A lo largo de la ejecución de esta investigación, fue identificado un tercer trabajo sobre el Programa Pacto, analizado aquí por su contenido académico y documental sobre la política. Se trata de un estudio de caso descriptivo y exploratorio a nivel de posgrado (maestría), que tuvo el objetivo de identificar procesos de aprendizaje entre la CGU y el ayuntamiento de Navegantes en el estado de Santa Catarina, destacando las contribuciones al fortalecimiento de los controles internos, y la cooperación federativa. Silva (2021) constató el papel inductor de la CGU en políticas de fomento al control interno y al control social, para entes subnacionales brasileños. Evidenció también que esa política de cooperación federativa, que en el año investigado por el autor (2018) daba énfasis a la estructuración y refuerzo institucional de la contraloría-general, puede contribuir para la reducción de la “asimetría de condiciones para el ejercicio del control interno entre un órgano federal y uno municipal” (p. 68, traducción nuestra). Además de eso, el autor demostró que en el primer año de ejecución del Programa en Navegantes, el aprendizaje no ocurrió solamente con la transmisión de conocimiento por medio de entrenamientos formales, sino que también con el intercambio de experiencias sobre actividades cotidianas (Silva, 2021). El apoyo de la CGU a la contraloría del municipio forneció legitimidad para el sector, que pasó a ser más respetado y valorizado por las demás áreas. La CG de Navegantes aún utiliza el apoyo y el nombre de la CGU, para realizar varios eventos para los agentes locales y la sociedad civil, y con eso, lograr más capacidad para actuar. Así, el trabajo académico de Silva (2021) se incluye aquí en los análisis finales, debido a que fue publicado sobre el cierre de esta investigación, y corrobora algunos hallazgos con respecto al aprendizaje, a la importancia de la CGU como inductor del *accountability* en el caso de Navegantes, habiendo contribuido para la legitimidad obtenida por la contraloría del municipio para que se tuviera logrado éxito durante el primer año de la política.

Por lo tanto, de manera similar a la influencia de los factores institucionales y políticos en el Time, en los casos investigados, para que el órgano federal pueda conducirla y ampliarla, debe desarrollarse en dos dimensiones, correspondientes a los dos abordajes teóricos aquí utilizados. Por un lado, la CGU necesita institucionalizar más capacidad técnico-administrativa en los núcleos de prevención de las superintendencias regionales, aunque por cierto período de tiempo, para poder atender a los municipios de manera más amplia, pero sin dejar de lado el nivel de atención que muchos requieren, resultado de la baja capacidad de los ayuntamientos.

c. Coaliciones opuestas y conflictos internos de creencias

Por otro lado, en el órgano central, es necesario el desarrollo de los procesos políticos que pueden fortalecer el subsistema de las políticas de integridad, y pueden dar destaque a la coalición pro-prevención en eventuales disputas internas. Eso incluye agregar nuevos actores y ampliar procesos colaborativos para ofrecer el Time a nivel nacional, además de reforzar el aprendizaje y los eventos internos, con énfasis en los programas académicos. Esto porque la política (así como el sector de prevención) disputan internamente prioridad y recursos entre la amplia cantidad de políticas ejecutadas por el órgano. Esta cuestión gana cierta magnitud, en la medida en que aumenta la importancia de la CGU y se incrementa su actuación simultáneamente en diferentes coaliciones del subsistema de políticas de integridad pública de Brasil.

Por ejemplo, a lo largo de esta Tesis fue mencionada una política conducida por el TCU que ha producido conflicto con el Time y competición interna en la CGU: el Programa Nacional de Prevención a la Corrupción (PNPC). Esa política fue diseñada por auditores del TCU en un estado, en asociación con auditores de la CGU, sin que esa fuera una acción coordinada por el órgano central. Sin embargo, al mismo tiempo la CFECS/STPC desarrollaba el programa Pacto, en asociación con auditores de los sectores de prevención de las superintendencias de otros estados (incluso de SC) desde 2017, así como conducía las dos aplicaciones experimentales del programa desde 2018. El PNPC fue lanzado en un evento nacional en 2021 que contó con la presencia del Ministro de la CGU, pero la participación de la CGU en la coordinación nacional del programa fue internamente controversial. Después de haber sido diseñado, el programa fue incorporado como una de las acciones de la Estrategia Nacional de Combate a la Corrupción y al Lavado de Dinero y otros activos (ENCCLA), la principal red de articulación y discusión de estos temas en Brasil, creada en 2003 con órganos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de las tres esferas, para formular políticas públicas y proponer soluciones con el objetivo de combatir la corrupción y el blanqueo de capitales. De alguna manera, la CGU terminó siendo uno de los órganos coordinadores de esta acción en la ENCCLA, y por lo tanto, se transformó en uno de los coordinadores nacionales del PNPC.

Siendo el PNPC un programa de prevención y alcanzando gobiernos subnacionales, evidentemente quedó bajo la responsabilidad de la CFECS, en la STPC. En ese momento los técnicos responsables por la implementación del segundo experimento del Time se dieron cuenta de la superposición de los dos programas, coordinados por el mismo sector, y que sería ofrecido a los mismos gobiernos de los estados y municipios. Las evidencias recolectadas de los documentos y entrevistas realizadas sugieren un gran debate interno entre tres grupos argumentativos, que se pueden llamar aquí de coaliciones y creencias. Por un lado, una coalición pro-prevención buscaba promover

una política propia de integridad y colaboración con otros gobiernos, por una necesidad de enseñar resultados institucionales de más corto plazo para presentar a la sociedad. Por el otro, argumentos pro-represión y pro-conformidad apoyaban la política, que es de un órgano que, de cierta manera, compite con la CGU, ya que el control externo tiene ciertos poderes para demandar acciones al órgano de control interno. El PNPC pone énfasis en los fraudes y los riesgos, con un diagnóstico formado por una encuesta mucho más amplia y compleja que la planilla propuesta por el Time. En esa encuesta, los ayuntamientos y demás órganos tendrían de adjuntar documentos para comprobar las respuestas de cada cuestión, y el argumento pro-represión sería de aprovechar esas informaciones para investigar y sancionar los casos de información falsa o las irregularidades detectadas; A su vez, los argumentos pro-conformidad defendían la idea de que la CGU debía subordinarse al TCU y seguir la política propuesta, y por lo tanto, eliminar el programa Time y mantener solamente el PNPC como política organizacional.

Había, sin embargo, una tercera coalición, a su vez identificada más claramente como pro-represión, que creía que la CGU jamás debería apoyar a los municipios con respecto a la transparencia o a la integridad, sino que le cabía solamente fiscalizar la aplicación de los recursos y participar de las operaciones policiales cuando fueran necesarias. Esta coalición es frontalmente opuesta a la coalición pro-prevención, la cual no ve posibilidad de desarrollar políticas preventivas efectivas para cambiar el nivel de la confianza social en Brasil, sin que se incluyan los gobiernos subnacionales. La solución institucional fue un punto intermedio que no exactamente soluciona el conflicto interno, sino que permite llevar adelante los dos programas con pocos conflictos externos, y con conflictos internos puntuales administrados aisladamente, caso a caso, conforme van ocurriendo.

No obstante, esta situación pone en debate el dilema del federalismo brasileño y la predominancia de las carencias institucionales, con la cuestión de la capacidad del LIS-Interno, tan evidenciada en este trabajo. Esta investigación concuerda con la literatura nacional, de que sin el apoyo del gobierno federal, los gobiernos municipales no tienen alternativas ni incentivos, para desarrollar las capacidades técnico-administrativas necesarias para así cumplir los objetivos de las políticas que ejecutan. Esto es exactamente lo que pasa con el Time, que no ha logrado eficacia en tres de los cuatro casos investigados, principalmente, por falta de capacidad específica en el LIS-Interno. La capacidad del LIS-Interno es, por lo tanto, un factor clave para el éxito y la continuidad de la política, pero de muy difícil solución por parte de la CGU. Tal vez el órgano necesite buscar recursos financieros a través de programas de apoyo de organizaciones internacionales, como ocurrió con el primoreo de los sistemas tributarios de todo el país en los años 2000.

Pero la mejor solución del órgano para el dilema interno fue compaginar definitivamente el Time al OGP. Ya había una conexión entre las dos políticas desde el principio, lo que se ha reflejado

en el propio diseño de la política, por ejemplo, con la división en tres ejes, que corresponden a los tres principios del gobierno abierto. La inclusión del gobierno abierto en los objetivos centrales y en el propio nombre del Time permitió elevar la prioridad de la política internamente entre los objetivos estratégicos de la CGU, posibilitó mantenerla así como el PNPC, que también sigue siendo apoyado nacionalmente, y, principalmente, consiguió lograr legitimidad internacional para la continuidad de la política, a través de su asociación a la Alianza para Gobierno Abierto, que tuvo el Brasil como uno de sus principales liderazgos mundiales.

El Time sigue avanzando y adaptándose a lo largo del tiempo para sobrevivir y ganar espacio, adecuando su diseño y su ejecución. Su trayectoria tuvo inicio con énfasis en la implementación de la transparencia y las contralorías, después avanzó para la programación de la agenda anticorrupción y de integridad pública, y ahora culmina con el enfoque en la participación y gobierno abierto, aunque esta fase se encuentre en desarrollo. Entre los desafíos que se presentan a la política a partir de 2022 están: su adecuación para conectar las medidas y los planes de acción al gobierno abierto, especialmente cuanto a la revisión de la matriz y la ampliación del eje de participación social; la construcción de una agenda en cada localidad que haga su adhesión al Time, en conjunto con la sociedad civil y con el poder legislativo, el principal representante de la población local.

A su vez, la existencia de diferentes coaliciones, creencias y conflictos dentro de una misma organización no es algo común en trabajos que utilizan el ACF. En general, los trabajos tratan sobre políticas nacionales y actores representados por organizaciones con papeles bien definidos, actuantes en subsistemas más maduros, donde los actores (organizaciones) tienden siempre a tener una opinión predominante. La situación aquí investigada es muy diferente. Se trató de explorar el marco analítico en subsistemas de políticas poco maduros y gobiernos locales de tamaño pequeño, y aún más, se incluyeron organizaciones nacionales que tienen múltiples papeles, como la CGU, y que actúan al mismo tiempo en los otros niveles del gobierno, como los municipios. Es un escenario complejo que justifica la utilización de esa posible ‘innovación teórica’, aún sin suficiente fundamentación empírica, de coaliciones opuestas en una misma organización, la cual mantiene, así, opiniones también opuestas sobre sus múltiples papeles en el subsistema de políticas de integridad.

7.4 Conclusión

Este capítulo presentó una síntesis de los resultados alcanzados con respecto a los factores que influenciaron en la eficacia de la política Time Brasil en los cuatro ayuntamientos investigados. Fueron presentados los resultados comparativos de los factores explicativos para cada clase de

variable, así como fueron discutidos los hallazgos cuanto a la jerarquía de los factores identificados y a las condiciones para su continuidad. A continuación fueron presentadas las aproximaciones teóricas conclusivas sobre los conceptos de la política de integridad evaluada en esta investigación, de los arreglos y capacidades de las contralorías-generales según el modelo federal, del desarrollo institucional de sistemas internos de integridad local con capacidad, y de los procesos políticos y el papel de la agencia humana en el subsistema de políticas de integridad. La última sección presentó los principales desafíos para la política cuanto a la institución federal, analizando las características y límites del Time, los retos institucionales y políticos de la CGU para su continuidad, y los conflictos internos entre creencias y coaliciones opuestas que el órgano necesita enfrentar.

Para finalizar, se puede sintetizar que el Time tiene tres ejes que se desarrollaron a lo largo del tiempo en la CGU, así como se desarrolló las propias políticas de la institución: el primero trata del apoyo a la conformación de los ayuntamientos con los padrones normativos (*hard law*) y buenas prácticas (*soft law*) de transparencia, y que es la continuidad del Programa Brasil Transparente, más reciente; el segundo eje aborda el soporte a la estructuración de las contralorías, siendo continuidad del Programa de Fortalecimiento de la Gestión, con implementación del modelo de LIS-Interno que la CGU adopta y busca validar, incluso a través de la ciencia; y por último, el tercero se refiere a la participación social (continuidad del Ojo Vivo, la más antigua de las políticas del órgano absorbidas por el Time), eje que ha llevado a la política hasta el campo del gobierno abierto y que la impulsa a tener un gran potencial de continuidad y expansión por su legitimidad ante la OCDE y OGP.

Los tres ejes pueden ser comprendidos también como niveles de desarrollo del subsistema de políticas de integridad local. En un primer nivel se encontrarían las políticas de transparencia, para reducir la asimetría de información y posibilitar más competición política y eventos críticos. El segundo nivel correspondería a las políticas de integridad, donde se empiezan a crear medidas restrictivas e incentivos para madurar el subsistema, como una política anticorrupción y una contraloría-general con capacidad y carrera propia. El tercer nivel se refiere a las políticas de gobierno abierto, en las cuales un subsistema ya maduro abre sus puertas para que la sociedad pueda participar en el diseño, la ejecución y el control de las políticas locales, no solamente de integridad, sino que de todas las demás, inevitablemente permeadas por temas de integridad pública.

Por último, es importante resaltar que aquí se trata de analizar la eficacia de la política y no sus impactos, o sea, los resultados inmediatos y a corto plazo que esta produce. Esto se debe a que en los casos estudiados, la corrupción sigue presente y convive con el desarrollo del subsistema de políticas de integridad local, incluso, puede contribuir significativamente con los avances y la madurez del subsistema, si los eventos críticos son bien aprovechados por los actores locales, como se evidenció en Navegantes y en Conde, aunque en diferentes grados y por distintos caminos.

CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

8.1 Conclusiones de la investigación

Este capítulo hace un repaso del propósito de la investigación para finalmente presentar la conclusión y las consideraciones finales, incluyendo algunos límites del trabajo y perspectivas para investigaciones futuras. El presente estudio de casos múltiples comparativo, de abordaje cualitativo, tuvo el objetivo general de investigar cómo y en qué medida las coaliciones promotoras del subsistema de políticas y los factores institucionales influyen la eficacia de una política de integridad pública, diseñada por un órgano federal y aplicada por gobiernos locales de pequeñas ciudades brasileñas. Se buscan respuestas para una cuestión importante, sobre cómo estimular a los gobiernos municipales de Brasil a crear políticas eficaces de integridad pública, para fortalecer el *accountability* y la democracia. Fue investigado el Programa Time Brasil, desarrollado por la Contraloría-General de la Unión y aplicado en 2022 por 112 gobiernos municipales y 2 gobiernos de estados brasileños. Fueron analizados en profundidad cuatro pequeños ayuntamientos de cuatro estados, que aplicaron la política experimentalmente entre los años 2018 y 2021, con diferentes niveles de eficacia y continuidad. El análisis de la política y su aplicación ocurrió bajo dos lentes analíticas, cuanto a los procesos políticos y a las instituciones gubernamentales, y desde dos puntos de vista: un microanálisis de las cinco organizaciones involucradas – el órgano que la diseñó (CGU) y los cuatro casos elegidos – y un análisis más amplio de la política nacional, sus desafíos y perspectivas.

Después de una revisión bibliográfica sobre las políticas de integridad pública que cumplió el primer objetivo específico, y sobre las dos lentes analíticas adoptadas, esta investigación de propósito explicativo y orientación pragmática utilizó métodos mixtos de recolección y análisis de datos, buscando mantener el rigor metodológico necesario para la validez interna exigida en una estrategia cualitativa. Para eso, se creó una base de datos y evidencias construida sobre los casos, inicialmente con la exploración de más de 375 indicadores, y al final con la construcción del modelo de análisis con 109 variables cuantitativas y cualitativas, con datos obtenidos de fuentes primarias y secundarias, de las cuales en 53 de las variables fue posible evidenciar alguna influencia sobre la eficacia de la política. A continuación fueron identificadas las coaliciones promotoras y los factores de cambio bajo el abordaje del ACF, a través de la sistematización del análisis de contenido aplicado sobre 840

documentos y 21 entrevistas, estas realizadas con los agentes responsables por la política de los cuatro ayuntamientos y del órgano federal. Para garantizar el uso de evidencias de fuentes múltiples y el registro de la cadena de evidencias, los datos y evidencias fueron triangulados sucesivas veces.

De esta manera, se prosigue con el análisis de la pregunta principal propuesta: *¿Cómo y en qué medida el proceso político y las instituciones influyen la implementación eficaz de una política de integridad pública federal por gobiernos locales voluntarios de pequeñas ciudades brasileñas?* Fueron eliminadas las dos hipótesis alternativas, pues la hipótesis inicial pudo ser integralmente confirmada: La eficacia de la PIP implementada por los cuatro gobiernos de las pequeñas ciudades brasileñas investigadas fue influenciada, como previsto, por las dos clases de fuerzas principales, necesarias sí, pero insuficientes. Fue posible trazar los procesos que evidenciaron la influencia de 53 de las 109 variables analizadas de la base, siendo 21 institucionales y 32 de los procesos políticos, más 3 factores de cambio del ACF. Entre los procesos políticos, fue evidenciada la influencia de las siguientes clases de factores: cambios de la coalición política en el poder; eventos externos al subsistema local de políticas de integridad, principalmente los escándalos de corrupción y *rankings* de transparencia; y coaliciones promotoras con actores muy activos en el subsistema de políticas local, que utilizan recursos, eventos internos y aprendizaje orientado a la política para promover los cambios. Entre los factores institucionales, fue evidenciada la influencia de: la capacidad de los recursos humanos en general, y especialmente la capacidad y los arreglos institucionales del sistema interno de integridad, cuanto a los recursos humanos permanentes y técnicamente calificados.

Las evidencias concretas cuanto a la influencia de cada variable y de los factores institucionales y políticos evaluados con relación a la política, fueron detalladas en las secciones 6.3 y 6.4 del Capítulo 6, de acuerdo con los criterios analíticos expuestos en el Capítulo 5. Esas evidencias fueron complementadas por la triangulación de datos y por la descripción del *process tracing* específico asociado a cada caso, conforme fue visto en la sección 6.5. Por ejemplo, variables obtenidas de fuentes primarias (como la cantidad de auditores existentes en la contraloría-general y la ejecución de auditoría interna) y secundarias (como el total de auditorías de la CGU, de procesos judiciales, o el total de recursos humanos temporarios y permanentes del ayuntamiento en general), fueron trianguladas entre ellas, y su influencia en cada ayuntamiento fue verificada en las entrevistas (con respecto a cómo, por qué y en qué medida facilita o dificultan la política), así como fue cruzada con noticias y eventos locales y regionales (entrenamiento de auditores, operaciones policiales), y otra vez más triangulada con las entrevistas (efectos de estos eventos). Así, la sección 6.5 sintetizó los principales procesos trazados para conectar los datos a los cambios logrados por cada ayuntamiento en el período evaluado. Los resultados fueron analizados en el Capítulo 7, que contiene una síntesis de las comparaciones entre cada ciudad, lo que también ofrece más evidencias de los procesos trazados.

Sin embargo, la hipótesis es un tanto general, una vez que prevé las variables de influencia, pero no cómo esa influencia ocurre ni el grado en cada factor. No obstante, sería muy difícil establecer un grado de influencia para cada variable, considerando que la eficacia de la política investigada es compleja. Aunque se pudiera intentar hacer un cálculo cuantitativo, eso no sería aplicable a otros casos, y por lo tanto tampoco tendría mucha utilidad para la investigación. De esta manera, se optó por una estrategia cualitativa en profundidad. La evaluación de los indicadores fue realizada con relación a cada variable, a los casos entre ellos, y a referenciales como promedios nacionales y regionales, cuando existentes. Con respecto a la medición del grado de influencia, el análisis final fue cualitativo, basado en la triangulación de los datos clasificados, resultados obtenidos y teorías adoptadas, como fue presentado en el Capítulo 5. Los datos permitieron proponer una jerarquía de influencia cualitativa de las clases de factores, aplicable a los cuatro casos, que fue presentada en la sección 7.3 y es sintetizada a continuación, de acuerdo con el abordaje teórico adoptado y con su importancia para la eficacia. Los cuadros más importantes que sintetizan las explicaciones sobre los casos investigados, las clases de factores y grados de influencia son los Cuadros 28 (Capítulo 7) y A17 (Apéndice), que registran, respectivamente, la jerarquía de los niveles de influencia sobre la política, y un mapa comparativo por caso, con el camino explicativo por clase de factor y variable de influencia sobre la política.

Se puede dividir las clases de factores en tres niveles de influencia, cuanto a la eficacia de la política. El primer nivel se refirió a los ‘factores clave’, es decir, los factores necesarios para el buen nivel de eficacia a corto plazo (primer y segundo año de implementación del programa). Con base en el ACF, se mostraron claves: (a) la conjunción de dos factores importantes, que aisladamente no provocarían la eficacia, (b) la toma de decisión del actor principal, el alcalde, de implantar la política, y (c) la formalización de un actor central como el responsable por ejecutar la política. Con base en el nuevo institucionalismo (NI), el factor clave fue: (d) el sector responsable de la política era también, al mismo tiempo, el actor central del sistema organizacional de integridad. El segundo nivel de influencia fueron los ‘factores importantes’, es decir, los que no fueron necesarios a corto plazo, pero fueron ‘clave para la continuidad’ de la eficacia de la política a medio plazo. Bajo el ACF, fueron importantes: (e) la alternancia del poder político, (f) los eventos externos al subsistema local de políticas de integridad pública (sPIP_L), como los *rankings* de transparencia y los eventos críticos como escándalos de corrupción, y (g) un actor (sector) responsable de la política que también actuaba, al mismo tiempo, como actor central del sPIP_L. Basado en el NI, fue importante: (h) la existencia de recursos humanos permanentes en el actor (sector) responsable por desarrollar la política. Basado en el ACF, también fueron importantes: (i) el predominio de una coalición pro-prevención en el sPIP_L y en el subsistema regional, (j) la ejecución de eventos internos al sPIP_L por el actor central, y (k) el aprendizaje orientado a la política. El tercer nivel de influencia son los ‘factores facilitadores’, es decir,

no necesarios (sin ellos se puede lograr una buena eficacia), pero que pueden contribuir para una mejor eficacia a medio y largo plazo. Con base en el ACF, son facilitadores: (l) mejores condiciones socioeconómicas locales; y basado en el NI, son facilitadores: (m) la capacidad del ayuntamiento, con relación a los recursos humanos contratados con vínculo permanente, (n) la capacidad de lograr eficacia gubernamental, (o) el arreglo de contraloría-general isomorfo al modelo federal, y (p) las prácticas de auditoría interna.

Con respecto al debate entre estructura y agencia en el ámbito de la Ciencia Política, este trabajo, como visto en esta Tesis, los enfoques institucionalistas dedican su atención a las estructuras para explicar la conducta política, con diferentes maneras de ver el papel de la agencia humana. El marco de las coaliciones, a su vez, pone en primer plano el subsistema de políticas como un espacio de acción, y centraliza a los actores, agrupados conforme sus creencias. De todas maneras, lo que se puede evidenciar es que hay una importante y continua influencia mutua entre los individuos y las estructuras institucionales. Por ejemplo, la estructura de gobernanza representada por el arreglo de la contraloría-general integrada puede ser adecuada como actor central del LIS-Interno y del subsistema de PIP local (sPIP_L), por ser un modelo organizacional que ha ofrecido coordinación suficiente para el ciclo anticorrupción – en el caso de Navegantes. Sin embargo, antes que el arreglo, primero, lo que había hecho diferencia fue la capacidad técnico-administrativa, específicamente, fueron los recursos humanos permanentes contratados y calificados por el sector. No obstante, la capacidad del LIS-Interno, cuanto a los profesionales disponibles para ejecución de las políticas, es parte inherente al propio arreglo institucional de la contraloría. Por otro lado, la iniciativa y la pro-actividad de los agentes del sector para organizar eventos, aprender y enseñar, va más allá de las competencias de su cargo, alcanzando las creencias de los agentes sobre las políticas del sector.

Otro punto que se destacó fue el papel de los alcaldes y alcaldesas como factor decisivo de implementación y de continuidad de la política, mostrándose menos determinante en sPIP más maduros (como en el caso de Navegantes), donde el político electo tiene menos alternativas y costes más altos para intentar retrocesos con relación a las estructuras y agentes permanentes ya existentes. No se trata así de una dualidad entre estructuras y agentes, sino que en esta investigación pueden ser dimensiones de análisis de una misma cuestión, por eso fue utilizado aquí el término ‘lente teórica’. Es, así, una dualidad complementaria: institución y agente se retroalimentan, y uno utiliza al otro para promover el cambio, y mantenerlo a lo largo del tiempo. De esa manera, en esta investigación, estructura y agencia, por medio de instituciones y procesos políticos, tuvieron diferentes pero importantes papeles para la comprensión de la brecha entre lo que una política de integridad pública puede producir en una organización o nivel del gobierno, y lo que finalmente produce para el ciclo anticorrupción, la eficiencia y la eficacia gubernamental.

Las proposiciones y hallazgos alcanzado en los cuatro casos representan una contribución para el campo de investigación sobre estrategias de integridad en gobiernos locales, aunque su validez sea limitada a los casos investigados. Contribuye también para el desarrollo de la contraloría pública multifuncional típicamente brasileña, como el actor interno central de promoción del *accountability* en todos los niveles gubernamentales, y en sentido amplio. Es decir, no solamente cuanto a la rendición formal de cuentas a los órganos de control que está en el origen de su creación, sino que como actor importante para la apertura del estado a la sociedad, por medio de la transparencia, ombudsman, participación social y co-creación de políticas públicas. Parte de esta investigación puede ser utilizada para evaluar otros casos de la misma política e incluso de otras políticas, utilizando conceptos, teorías, criterios, variables, factores y procedimientos aquí adoptados. Esta es una manera de primorear las políticas y avanzar en las investigaciones sobre integridad pública en Brasil. La profundidad de las proposiciones y los hallazgos refuerza la validez interna de este trabajo, pero esta sigue limitada a los cuatro casos, sin que se pueda generalizar las conclusiones aquí presentadas. Su aplicación a otros municipios depende de un análisis de las condiciones de cada uno con relación a los criterios aquí identificados. Aunque limitada, la validez externa de las proposiciones es reforzada con la utilización de cuatro casos, cuanto a la discusión de la necesidad y suficiencia de los factores identificados. Aunque ninguno de los factores fue suficiente para promover el cambio, los resultados evidenciaron que, en los cuatro casos, los factores institucionales y políticos influenciaron el grado de eficacia de manera coherente en las dos direcciones, positiva y negativamente. Es decir, el factor bien desarrollado hizo que el cambio fuera más grande y duradero, mientras que su ausencia o bajo desarrollo dificultó o inviabilizó la política.

A pesar de eso, para la implementación inicial de la política con un nivel medio de eficacia y corta durabilidad, los factores necesarios son más simples: Una conjuntura razonablemente favorable, un alcalde que decida implementar la política y un actor responsable con autonomía y recursos básicos es suficiente. Por otro lado, para que la política sobreviva a los cambios de gobierno a cada cuatro u ocho años, o a cambios más rápidos de coalición en los subsistemas de políticas de integridad, los demás factores institucionales y políticos pasan a ser claves. Esta importancia probablemente aumenta en la medida en que se avanza en el tiempo, con la continuidad y complejidad de la madurez de la política y del subsistema de integridad local. Se debe destacar, sin embargo, que el período total de análisis de la política alcanzó cuatro años, incluyendo un cambio de gobierno local, aunque el período analizado de cada caso y del órgano federal fue de diez a quince años. Finalmente, la confirmación de las proposiciones cuanto a los factores condicionantes para la continuidad de la política a largo plazo, requiere nuevas investigaciones después de pasados dos o más cambios de gobierno. Además, se refuerza la necesidad de precaución y cautela en el análisis de las discusiones aquí presentadas. Desde

la perspectiva de la política nacional y de la organización CGU, una importante limitación de esta investigación se refiere a que el Time, efectivamente, fue institucionalizado en el órgano sólo en 2022. Desde el año 2018 fueron 25 gobiernos en dos experimentos, 108 gobiernos en 2021 y 114 en 2022, y muchos de ellos son los mismos, o sea, alrededor de 150 a 200 gobiernos aplicaron o están aplicando la política actualmente. Así, se debe considerar que los resultados sobre la implementación de la política en los casos investigados se refieren a un 2 % de las ciudades que adoptan la política – todos por adhesión – los cuales, a su vez, son un 3 % del total del país. Esto es un ejemplo de la complejidad de los procesos institucionales y políticos, así como enseña una idea de las dificultades de este desarrollo local en Brasil.

8.2 Consideraciones finales

Uno de los principales desafíos de esta investigación fue analizar una política con cinco años desde su diseño y cuatro de implementación, y profundizar el análisis en cinco organizaciones, en busca de padrones de más largo plazo, para así comprender cómo los años del Time se encajan en el panorama general de la CGU junto a los gobiernos locales y en cada uno de ellos. Para esto, se buscaron datos del contexto de cada organización, y del contexto de las temáticas de integridad pública y de los actores involucrados, en lo que el ACF llama de subsistema de políticas. Se intentaron recolectar datos de al menos veinte años sobre cada organización, con más intensidad en los últimos diez, y aún más en los últimos cinco años. También, con el auxilio de documentos, noticias y entrevistas en profundidad, fue posible comprender, en parte, esos padrones y proponer las cuestiones con las cuales se finaliza este trabajo.

Aunque no se puedan generalizar los resultados, lo que se puede afirmar al final, es que se confirmó lo que la literatura ya enseña, que el desarrollo de estructuras, instrumentos y procesos de integridad en una organización o gobierno es resultado de procesos históricos y de cambios de cultura que llevan tiempo y suelen ser incrementales, aunque los eventos críticos tengan un papel importante para acelerar algunos procesos. En el caso de la CGU y de la CG de Navegantes, estos procesos institucionales y políticos llegan hasta el punto donde se originan otras iniciativas de estos mismos o de otros actores, de manera aislada o colectivamente, por medio de coaliciones promotoras pro-prevenición, que favorecen el aprendizaje y los eventos sobre temas de integridad. Surubim, Cidade Ocidental y Conde están en diferentes niveles de desarrollo, pero el camino hasta la llegada jamás es inequívoco o estable.

Con respecto al Time Brasil, la investigación permitió analizar la política en profundidad. Entre los puntos críticos más importantes, lo que se observó es que la promoción de PIP por órganos de control federales para estados y municipios, así como el Time, debería considerar a los legislativos municipales y estatales, por tres motivos. Primero, el tema es en gran parte técnico y normativo, por lo tanto no es difícil defenderlo en audiencias y debates públicos, que pueden ser reforzados con participación de académicos. En segundo lugar, si es difícil recusar la mayoría de los avances de integridad propuestos en una discusión abierta, y el gobierno tiene mayoría en el legislativo local, una vez que el alcalde ya aprobó la adhesión, la aproximación y aprobación de medidas más avanzadas será fácil. En tercer lugar, si la oposición es la mayoría, la CGU tiene que asumir el importante papel que ha originado el Programa Ojo Vivo, y calificar a los parlamentarios locales, como política de fomento al control social – que incluso hace parte del Time Brasil. Porque el legislativo municipal es un actor importante en el subsistema local de políticas de integridad, y es el principal instrumento de control estatal de la sociedad, a través de sus representantes electos, que tienen en la fiscalización su papel principal.

De esta manera, tanto el gobierno como la oposición pueden ser capacitados por técnicos para discutir los temas y buscar consensos. Sin embargo, alguien debe asumir el liderazgo, y la CGU, a nivel local, tiene credibilidad y relativa isonomía, lo que puede contribuir para los avances, en gran parte del país. Esto solo requiere coraje, voluntad política, y composición de coaliciones pro-prevención regionales alrededor de estos temas unánimes, que a nivel local empiezan con la adhesión del alcalde y de la contraloría, pueden extenderse al legislativo, a los consejos y a la población en general. Estas coaliciones con la oposición son técnicamente justificables y suprapartidarias, y no necesitan ser explícitas al punto de molestar al gobierno y a su base de apoyo, que tampoco osa oponerse a medidas de integridad bien presentadas y discutidas. A nivel regional, los ayuntamientos necesitan apoyo no necesariamente de los órganos de control, ya que, si en ellos predominan creencias pro-conformidad o pro-represión, esto puede no contribuir o, incluso, perjudicar la política preventiva local. Necesitan, sí, de apoyo de las entidades que agregan los gobiernos y los legislativos, como las asociaciones de municipios, las asociaciones de los legislativos municipales en cada estado, y las confederaciones nacionales que reúnen todas esas asociaciones.

Con respecto a la ampliación de la política, el momento no podría ser más propicio en Brasil. En este momento, pocos gestores públicos osan oponerse a agregar más integridad en las políticas públicas. Por otro lado, sugerencias para crear más controles son frecuentemente objeto de fuerte oposición, reflejo de la coalición pro-flexibilidad presente en el subsistema de políticas de integridad. El avance del Time más allá de los énfasis iniciales a la transparencia y el control, después, de la integridad pública y, a partir del año 2022, hasta el gobierno abierto, transforma a la política en un

gran paraguas que facilita la creación de coaliciones pro-prevención, a través de la interconexión del órgano federal con los gobiernos locales. Para esto, el sector de prevención de la CGU en las superintendencias regionales es fundamental como puente para hacer esta conexión localmente, así como se presentó fundamental la CG municipal, como puerta de entrada para la política.

Un ejemplo similar del liderazgo de la CGU, que ha generado una coalición que tiene su propia dinámica, es la Red Nacional de Ombúdsmanes (“ouvidorias”, en portugués), que tuvo inicio en el año 2017, con la oferta del *software* de gestión de las manifestaciones encaminadas por la población a la oidoría federal. Desarrollada por la Oidoría-General de la Unión (parte de la CGU), la aplicación pasó a ser ofertada gratuitamente a todo el país por demanda de otros gobiernos, y actualmente es parte del Time. La necesidad de adecuarla a los demás niveles del gobierno, la creación de canales para dudas y las propuestas de estandarización de marcos normativos, contribuyeron para la creación de una red que reúne oidorías de todos los niveles y poderes alrededor de una agenda común. Esto permite atender a los gobiernos locales de manera amplia, no uno a uno, y formar coaliciones y grupos de mentores que co-creen las políticas y puedan desarrollar los subsistemas locales. La transparencia es otro ejemplo, gracias al liderazgo de la CGU desde la promulgación de la Ley de Acceso a la Información (2011), actualmente existen directrices y evaluaciones de transparencia, con *rankings* nacionales y regionales, que tienen un papel importante en la presión a los gobiernos locales para implantar medidas de transparencia.

Desde su creación, la CGU ha logrado resultados en prácticamente todas las políticas desarrolladas por cada una de sus áreas, desde la prevención hasta la represión de la corrupción. El Time fue creado por el área de prevención, pero está ganando fuerza con la elevación de su prioridad estratégica, la creación de una comisión intersectorial con *experts* de las otras áreas, y la ascensión de la coordinación de la política, que está más cercana a la autoridad máxima del órgano, el Ministro de Estado. Esto puede reducir los riesgos de *gaps* de implementación en el órgano federal, resultantes de las fallas de coordinación entre los sectores de la CGU, que ocurren si esa coordinación siguiera bajo la competencia de la CFECS, que no tenía autoridad suficiente. El Time es, así, tal vez la primera política efectivamente de la CGU, como un todo, no de una de sus áreas, pues involucra a todas ellas, y además representa al Brasil en fóruns y eventos internacionales. Por eso, avanzar en el desarrollo de los ‘camino del Time’ (“trilhas”, en portugués, las soluciones y modelos para los gobiernos adherentes) es fundamental, pero hacerlo aisladamente es mucho más difícil, sin una coalición de actores que puedan compartir agendas similares y contenidos técnicos. Sin embargo, dedicar recursos para ejecutar el Time es una decisión política del órgano, lo que depende, en parte, de la capacidad de medir los resultados de la política. Es posible medirlos a partir de avances por los planes de acción, pero gran parte son medidas de transparencia, y la transparencia es efímera, como fue evidenciado en

uno de los casos. Así, es necesario avanzar también en la manera de medir los productos, como por ejemplo, con la evaluación del primoreo de la calificación profesional, la calidad y cantidad de uso de herramientas como las aplicaciones electrónicas ofrecidas, etc.

Más allá de los recursos asignados al Time, hay que considerarse la importancia estratégica de la política para la CGU, para el gobierno federal y para todo el país. No existe un actor nacional que cumpla el papel que la CGU se está proponiendo cumplir – y viene cumpliendo de hecho – como inductor nacional de políticas locales de integridad pública, incluyendo transparencia, control interno y social, y participación, entre otras. La multiplicidad institucional del *accountability* brasileño dificulta la coordinación de políticas nacionales, como fue dicho en este trabajo. Sin embargo, la CGU está con “el cuchillo y el queso en la mano”, es decir, si hubiera efectivamente importancia o urgencia en la agenda del gobierno federal para contribuir con el buen gobierno de los municipios, la hora puede ser esta y el instrumento puede ser el Time. Claro, si el deseo del órgano es realmente el de ampliación, aprovechando la opinión pública favorable, la crisis de confianza y la dificultad de denegar la agenda de transparencia e integridad por parte de los políticos, para promover campañas de gobierno abierto e integridad pública, que pongan énfasis a la adhesión voluntaria de más gobiernos y más asociaciones locales. O entonces, por otro lado, más fácil y menos oneroso es imponer la integridad a través de un normativo federal, como ha ocurrido con otros temas en otras políticas nacionales.

Llegando al final, es necesario destacar que esta investigación jamás tuvo la pretensión de eliminar el sesgo del investigador, incluso porque esto no sería posible, ya que el autor es funcionario del órgano investigado, participó del diseño de la política y de la aplicación experimental en uno de los casos analizados, y este trabajo es un proyecto pre aprobado por el órgano. También se debe observar que esta es una investigación conducida por un funcionario público sobre el órgano donde trabaja, con datos y entrevistas recolectadas solamente de otros órganos y funcionarios públicos, lo que es comprensible por tratarse de un análisis sobre una política pública ofrecida por un órgano a otros, sin el involucramiento directo de actores de otros segmentos. Como fue dicho en el Capítulo 5, cuanto a los límites del trabajo, esa aproximación con la política y con los casos viabilizó la observación participante, y este involucramiento personal permitió experiencias de primera-mano y un buen acceso a los datos y actores. Para reducir el sesgo de posibles percepciones selectivas, lo que se observó con cuidado fue la exposición transparente de los criterios de científicidad de la investigación.

Cuanto a futuras investigaciones, en los resultados y conclusiones ya fueron mencionadas algunas posibilidades de avances y nuevos caminos, como en el tema de la integridad desde el punto de vista del ACF. Otro tema que parece enseñar cuestiones que merecen profundización es la gran probabilidad de que el nivel de eficacia de una política de integridad tenga comportamientos diferentes e, incluso, opuestos, a lo largo del tiempo. Esto se debe a que algunos de los *outputs* de una política de

integridad con objetivos de conformidad y anticorrupción, tienden a ser más grandes en las etapas iniciales de implementación, a corto y medio plazo, cuando la política no tiene madurez suficiente. Es el caso de la cantidad de quejas y denuncias, la cantidad de dinero ahorrado en irregularidades, las investigaciones internas y expulsiones, las contrataciones interrumpidas, etc. Después de cierto nivel de madurez de la política, es coherente que estos indicadores comiencen a bajar a largo plazo, lo que puede indicar la sedimentación de la PIP en la organización, desde un punto de vista institucional. Es a partir de ese momento que los instrumentos de prevención, detección y corrección de las violaciones empiezan a funcionar, y es cuando se puede hablar en resultados y tal vez medir impactos de la política. Esto, claro, a largo plazo, cuando la organización tenga la cultura de integridad más sedimentada, y una reducción eficaz de exposición a las violaciones haga con que estas efectivamente ocurran con menos frecuencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. En R. P. Oliveira y W. Santana (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 39-70). Unesco.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Porque as nações fracassam* (Trad. C. Serra). Elsevier.
- Ackerman, S. R. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Autor [Elgar].
- Agência Senado. (25 de febrero de 2021a). *Senadores reagem com críticas à PEC da imunidade parlamentar*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/25/senadores-reagem-com-criticas-a-pec-da-imunidade-parlamentar>
- Agência Senado. (21 de octubre de 2021b). *Girão comemora rejeição da chamada PEC da Vingança*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/21/girao-comemora-rejeicao-da-chamada-pec-da-vinganca>
- Alencar, C. H. R. y Gico Jr., I. (2011). Corrupção e judiciário: A (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, 7(1), 75-98. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322011000100005>
- Angeli, A. E., Silva, J. W. G. y Santos, R. A. (2020). As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. *Revista da CGU*, 12(21), 23-44. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21>
- Aranha, A. L. M. y Filgueiras, F. (2016). Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Cadernos Enap*, 44. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2561/1/Caderno%2044.pdf>
- Artigo 19. (26 de febrero de 2021). *Artigo 19 denuncia governo brasileiro na OCDE por série de violações de direitos no país*. <https://artigo19.org/2021/02/26/artigo-19-denuncia-governo-brasileiro-na-ocde-por-serie-de-violacoes-de-direitos-no-pais>
- Aviles, E. A. Z. (2018). Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis. *Revista de Sociología e Política*, 26(67), 21-37. <https://doi.org/10.1590/1678987318266702>
- Avis, E., Ferraz, C. y Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964. <https://doi.org/10.1086/699209>
- Avritzer, L., Bignotto, N., Guimarães, J. y Starling, H. M. M. (Org.). (2012). *Corrupção: ensaios e críticas* (2a. ed.). UFMG.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (Trad. L. A. Reto y A. Pinheiro). Edições 70.
- Barreto, R. T. S. y Vieira, J. B. (2021). Os Programas de Integridade Pública no Brasil: Indicadores e Desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 442-463. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- Batista, M., Rocha, V. y Santos, J. L. A. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos

- municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, 54(5), 1382-1401. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190290>
- Bauer, M. W. y Gaskell, G. (Ed.). (2002). *Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático* (Trad. P. A. Guareschi). Vozes.
- BBC News Brasil. (15 de marzo de 2021). *OCDE adota medida inédita contra o Brasil após sinais de retrocesso no combate à corrupção no país*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033>
- Bennett, A. y Checkel, J. T. (Ed.). (2015). *Process Tracing: From metaphor to analytic tool (strategies for social inquiry)*. Cambridge University Press.
- Bergue, S. T. (2021). Gestão de pessoas em nível municipal. En E. J. Grin, D. J. Demarco y F. L. Abrucio (Org.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 198-247). UFRGS/CEGOV.
- Braga, M. V. A. (2016). A trajetória do Controle Interno do Poder Executivo Federal de 1964 a 2014: uma breve análise institucional desses 50 anos. *Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do TCE/RJ*, 11(12), 100-115. <https://portal-br.tcerj.tc.br/documents/454798/485863/SinteseVol11-Num1-Jul-Dez2016>
- Braga, M. V. A. (2019). *Controle, educação e custos de transação: análise da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) na política educacional descentralizada para os municípios, de 2005 a 2014* [Tesis Doctoral, Universidade Federal do Rio de Janeiro]. <https://www.ic.ufri.br/images/IE/PPED/Teses/2019/Marcus%20Vinicius%20de%20Azevedo%20Braga.pdf>
- Braga, M. V. A. (2020). Autonomia e regulação: a descentralização da política educacional analisada como um arranjo híbrido. *Jornal de Políticas Educacionais*, 14(45). <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v14i0.73193>
- Brasil. (5 de octubre de 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- _____. (30 de novembro de 2000). Decreto n.º 3.678. *Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm
- _____. (4 de mayo de 2000). Lei Complementar n.º 101. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- _____. (7 de octubre de 2002). Decreto n.º 4.410. *Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c"*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm
- _____. (31 de enero de 2006). Decreto n.º 5.687. *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm
- _____. (18 de noviembre de 2011). Lei n.º 12.527. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

- _____. (22 de noviembre de 2017). Decreto nº 9.203. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- _____. (26 de junio de 2017). Lei nº. 13.460. *Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da adm. pública*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm
- Bueno, E. (2018). *Brasil: Uma história – cinco séculos de um país em construção*. Leya.
- Caldas, O. V., Costa, C. M. y Pagliarussi, M. S. (2016). Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU. *Rev. de Adm. Pública*, 50(2), 237-264. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Adm. Pública*, 24(2), 30-50. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G. y Calmon, P. C. P. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um balanço das pesquisas nacionais. *Adm. Pública e Gestão Social*, 7(2), 91-99. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637> / <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4637>
- Castor, B. V. J. (2000). *O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Ebel - IBQP-PR.
- Castro, D. P. (2009). *Auditoria e controle interno na Administração Pública* (2a. ed.). Atlas.
- Celestino, M. (6 de enero de 2022). *Mudanças na lei de improbidade administrativa: avanços ou retrocessos?* <https://www.migalhas.com.br/depeso/357584/mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-avancos-ou-retrocessos>
- CGU - Controladoria-Geral da União. (26 de febrero de 2015, actualizado em 16 de junio de 2020). *Programa Brasil Transparente*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro/controladoria-geral-da-uniao/programa-brasil-transparente>
- _____. (2019). *Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal (FGP)*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/fortalecimento-da-gestao-publica-2>
- _____. (2021a). *Mapa Brasil Transparente: Escala Brasil Transparente - Avaliação 360° - 2a. ed.* https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66
- _____. (10 de diciembre de 2021b). *OCDE apresenta relatório sobre integridade pública em reunião do Sipef*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/ocde-apresenta-relatorio-sobre-integridade-publica-em-reuniao-do-sipef>
- _____. (2021c). *Plano Anticorrupção - período 2020-2025*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorrupcao>
- _____. (2021d). *Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership, OGP)*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>
- _____. (2021e). *Programa Time Brasil*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil>
- _____. (2021f). *Time Brasil: Histórico*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/historico>
- _____. (2022a). *Relatório de Gestão: exercício 2021*. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67793>
- _____. (2022b). *Institucional*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>

- _____. (2022c). *Escala Brasil Transparente 360°*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>
- _____. (2022d). *Programa Time Brasil – Objetivos e Benefícios*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/objetivos-e-beneficios>
- _____. (2022e). *Institucional*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>
- _____. (24 de março de 2022f). Portaria Normativa n.º 6. *Institui o "Programa Time Brasil: Transparência, Integridade e Participação Social para as ações de Governo Aberto", no âmbito da Controladoria-Geral da União*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-n-6-de-24-de-marco-de-2022-388636325>
- _____. (4 de abril de 2022g). *Time Brasil já conta com 108 membros*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2022/03/time-brasil-ja-Conta-com-108-membros>
- Clark, W. R. (2005). Agentes y estructuras: dos visiones de las preferencias, dos visiones de las instituciones. *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 1(1), 237-284. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610109>
- CNN Brasil. (25 de enero de 2022). “Eles reconhecem a nossa importância em todas as negociações”, diz Guedes sobre OCDE. <https://www.cnnbrasil.com.br/business/eles-reconhecem-a-nossa-importancia-em-todas-as-negociacoes-diz-guedes-sobre-ocde>
- CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno. (12 de diciembre de 2020). *Conaci e Banco Mundial divulgam Diagnóstico Nacional de Controle Interno*. <http://www.conaci.org.br/noticias/conaci-e-banco-mundial-divulgam-diagnostico-nacional-de-controle-interno>
- _____. (2022). *Quem somos?* <https://conaci.org.br>
- Congresso em Foco. (20 de noviembre de 2021). *Sub-representação negra nos três poderes escancara racismo brasileiro*. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/sub-representacao-negra-nos-tres-poderes-escancara-racismo-brasileiro>
- Cortez, A. C. S. y Lotta, G. S. (2022). Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: A política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-19. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>
- COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2007). Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada. *Application Techniques*, 2(990015). <https://planejamentoestrategico.mcti.gov.br/arquivos/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>
- Cruz, M. C. M. T., Spinelli, M. V. C., Silva, T. A. B. y Carvalho, M. A. T. (2014). Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria-Geral da União. *Revista De Gestão Pública*, 3(2), 297–328. <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2244>
- De Bona, R. S. (2021a). Políticas de integridad y anticorrupción en Brasil: el papel de la Contraloría-General en Estados y Capitales. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 24(3), 389-405. http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a8 / <https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2551>

- _____. (2021b). Características y límites de una iniciativa nacional de integridad y anticorrupción para gobiernos locales de Brasil. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, 80, 149-186. <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/05/080-05-B.pdf>
- _____. (2022a). Sistema de integridad local en Brasil: Análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-20. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82898>
- _____. (2022b). Institucionalização da Ouvidoria e Participação dos Usuários em Governos Locais: Análise dos Municípios de Santa Catarina. *Cadernos Técnicos da CGU*, 1(Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública), 43-57. https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/507
- _____. (2022c). Políticas de integridade pública e anticorrupção: uma proposta de sistematização dos principais elementos e componentes inter-relacionados. *R. Lceu On-Line*, 12(1), 29-54. https://liceu.fecap.br/LICEU_ON-LINE/article/view/1876
- _____. (en el prelo). Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil. *Revista de Adm. Pública e Gestão Social*.
- De Bona, R. S. y Angélico, F. (2022). Proteção ao informante e canais de denúncia no Brasil: avanços anticorrupção e lacunas normativas ante a Diretiva 2019/1937 do Parlamento Europeu. *Cadernos Técnicos da CGU*, 1(Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública), 20-31. https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/505
- De Bona, R. S. y Boeira, S. L. (2018). O Observatório Social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75), 215-234. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73946>
- De Bona, R. S., Borba, J. A. y Miranda, R. G. (2020). Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses. *Revista da CGU*, 12(21), 45-63. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.170>
- Demarco, D. J. (2021). Índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal. En E. J. Grin, D. J. Demarco y F. L. Abrucio (Org.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 573-620). UFRGS/CEGOV.
- Dias, L. N. S., Matias-Pereira, J., Farias, M. R. S. y Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. *Rev. Contab. Finanças*, 24(63), 206-218. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772013000300004>
- Dillman, D. A., Smyth, J. D. y Christian, L. M. (2014). *Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys - The tailored design method* (4a. ed.). Wiley.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Doin, G. A., Dahmer, J., Schommer, P. C. y Spaniol, E. L. (2012). Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. *Pensamento & Realidade*, 27(2), 56-78. <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12648>

- Donadelli, F. M. M. (2016). *Reaping the Seeds of Discord: Advocacy Coalitions and Changes in Brazilian Environmental Regulation* [Tesis Doctoral, The London School of Economics and Political Science]. <http://dx.doi.org/10.21953/lse.pf7yq78qwntf>
- Drápalová, E. y Di Mascio, F. (2020). Islands of good government: Explaining successful corruption control in two Spanish cities. *Politics & Governance*, 8(2), 128-139. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2730>
- Duarte Júnior, A. P. (2017). *A CGU e a qualidade da democracia: uma análise das operações especiais (2003-2016) como mecanismo de combate a corrupção*. Editora FI.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14a. ed.). Prentice Hall.
- Ebrahim, A. (2019). *Measuring social change performance and accountability in a complex world*. Stanford University.
- Faoro, R. (2001). *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro* (3a. ed.). Globo.
- Fernandes, A. L., Beal D. A., Pepicelli Jr, J. J. y Silva, L. F. (2015). Estudo de viabilidade municipal. TCE/PR. <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/estudo-de-viabilidade-municipal/296299/area/10>
- Ferraz, C., Finan, F. y Moreira, D. B. (2012). Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 712-726. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>
- Fiani, R. (2011). *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Elsevier.
- France, G. (2019). *Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Frameworks*. Transparência Internacional - Brasil. <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/58:brazil-setbacks-in-the-anti-corruption-legal-and-institutional-frameworks?stream=1>
- Galdino, M. (20 de abril de 2021). Artigo: Monitoramento da OCDE sobre corrupção no Brasil é resultado de processo iniciado em 2019. *Blog Transparência Brasil*. <https://www.transparencia.org.br/blog/artigo-monitoramento-da-ocde-sobre-corrupcao-no-brasil-e-resultado-de-processo-iniciado-em-2019>
- García-Quesada, M., Jiménez, F. y Villoria, M. (2013). Building local integrity systems in southern Europe: The case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 618-637. <https://doi.org/10.1177/0020852313501125>
- Goldberg, D. (18 de junio de 2020). Apagão da caneta faz vítimas todos os dias no Brasil. *Revista Exame*. <https://exame-com.cdn.ampproject.org/c/s/exame.com/exame-in/apagao-da-caneta-faz-vitimas-todos-os-dias-no-brasil/amp>
- Gomide, A. A., Pereira, A. K. y Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. En R. Pires, G. Lotta y V. E. Oliveira (Org.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil* (pp. 85-104). IPEA.
- Gomide, A. A. y Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. En A. A. Gomide y R. Pires (Ed.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 15-28). IPEA.
- Gonçalves, V. B. y Andrade, D. M. (2019). A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. *Rev. Adm. Pública* 53(2), 271-290. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180192>
- Grin, E. J., Demarco, D. J. y Abrucio, F. L. (Org.). (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. UFRGS/CEGOV.

- Guerzovich, F. y Schommer, P. C. (28 de junio a 1 de julio de 2016). *Four ways in which social accountability and open government interventions bridge the state and society* [Working Paper Series, X]. 12th ISTR Conference, Ersta Sköndal University College, Stocolmo.
https://www.istr.org/resource/resmgr/WP_Stockholm/Guerzovich_Schommer_Bridges.pdf
- Guimarães, J. (2017). O PT e a corrupção – Um testemunho institucional. *Insight Inteligencia*, XX(78), 78-84.
<https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/78.pdf>
- Hage, J. (2010). *Brasil em Debate - Volume 1: O governo Lula e o combate à corrupção*. Fundação Perseu Abramo.
- Hall P. A. y Taylor R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, 58, 193-224 (*Political Studies*, diciembre de 1996). <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- Homans, G. C. (1999). Behaviorismo e pós-behaviorismo. En A. Giddens y J. Turner (Org.), y G. C. C. Sousa (Trad.), *Teoria social hoje* (pp. 91-125). UNESP.
- Howlett, M. (2014). Policy design: what, who, how and why? En C. Halpern, P. Lascoumes y P. Le Galès (Ed.). *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 281-315). Presses de Sciences Po.
- Howlett, M. (28-30 de junio de 2017). *The criteria for effective policy design: Character and context in policy instrument choices*. 3rd. International Conference on Public Policy (ICPP), Singapura.
<https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/593b81c26537f.pdf>
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(1), 18-32.
<https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L., Anechiarico, F. y Six, F. E. (Ed.). (2008). *Local Integrity Systems*. BJu Legal Publishers.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Estatísticas – Download*.
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>
- _____. (2021). *População estimada para o ano de 2021*.
https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.xls
- IMD - International Institute for Management Development. (2021). *World Competitiveness Booklet 2021*.
<https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet-2021/44/>
- _____. (2022). *World Competitiveness Booklet 2022*. <https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet-2022/44/>
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2021). *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes*. <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>
- IRB - Instituto Rui Barbosa. (2022). *O que é o IEG-M?* <https://irbcontas.org.br/iegm>
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. e Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An overview of the research program. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (4a. ed., pp. 135-171). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Jiménez-Sánchez, F., García-Quesada, M. y Villoria, M. (2014). Integrity systems, values, and expectations: Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 67-82. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.836666>
- Jiménez-Sánchez, F., Villoria, M. y García-Quesada, M. (2012). Badly designed institutions, informal rules, and

- perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 10(4), 363-381. [https://doi.org/10.4335/10.4.363-381\(2012\)](https://doi.org/10.4335/10.4.363-381(2012))
- Johnsøn, J., Hechler, H., De Sousa, L. y Mathisen, H. (2011). *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators* (U4 Issue, 8). Christian Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2.pdf>
- Klitgaard, R. (2015). *Addressing corruption together*. OECD Publishing.
- Lambsdorff, J. G. (10-15 de diciembre de 1999). *Corruption in empirical research - A review* [Transparency International Working Paper]. 9th International Anti-Corruption Conference, Durban, South Africa. http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/d2ws1_jglambsdorff.pdf
- Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*. <https://www.latinobarometro.org>
- Lawton, A. (2008). Evaluation of the London integrity system. En L. Huberts, F. Anechiarico y F. Six (Ed.). *Local Integrity Systems* (pp. 135-149). BJu Legal Publishers.
- Lipsky, M. (2019). *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos* (Trad. A. E. M. Cunha). ENAP.
- Lopes, G. B., Valadares, J. L., Azevedo, R. R. y Brunozi Júnior, A. C. (2020). Evidências de isomorfismo e *decoupling* na gestão de controladorias municipais do estado de minas gerais. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 13(2), 89-111. <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2020130205>
- Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., Olivieri, C. y Teixeira, M. A. C. (2012). Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 17(60), 54-67. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>
- Loyens, K. y Maesschalck, J. (2008). Evaluation of the Antwerp integrity system. En L. Huberts, F. Anechiarico y F. Six (Ed.). *Local Integrity Systems* (pp. 249-270). BJu Legal Publishers.
- Ma, J. y Vieira, D. M. (2020). Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa. *Revista de Adm. Pública*, 54(6), 1672-1690. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190381>
- Macaulay, M., Newman, C. y Hickey, G. (2014). Towards a model of Local Integrity Systems: The experiences of local government in Great Britain. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 83-92. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.830623>
- Maesschalck, J. y Bertok, J. (4 a 5 de mayo de 2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures, and conditions for implementation*. Global Forum on Public Governance, OECD, Paris. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/P GC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/P GC/GF(2009)1)
- March, J. G. y Olsen, J. P. (2008). Elaborating the “New Institutionalism”. En S. A. Binder, R. A. W. Rhodes y B. A. Rockman (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001>
- Martins, C. A. M., Santos, N. A., Rodrigues, D. S., Sedyama, G. A. S. y Capobiango, R. P. (24 a 26 de julio de 2019). *Programa de fiscalização de entes federativos: uma comparação dos resultados entre os municípios fiscalizados por*

- mais de uma vez*. XVI Congresso USP de iniciação científica em contabilidade, S. Paulo.
<https://congressousp.fipecafi.org/anais/19UspInternational/ArtigosDownload/1408.pdf>
- McDevitt, A. (2014). *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Transparency International Publications.
- McNally, J. S. (2013). *The 2013 COSO Framework & SOX Compliance: One approach to an effective transition*. COSO.
<https://pt.scribd.com/document/166858172/COSO-McNallyTransition-Article-Final-COSO-Version-Proof-5-31-13>
- MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional. (2022). *Painel de Saneamento - Esgoto 2020*.
http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-esgoto
- Meyer, J. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.
American Journal of Sociology, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Moore, D.S., McCabe, G.P. y Craig, B.A. (2014). *Introduction to the Practice of Statistics* (8a. ed.). W.H. Freeman & Co.
- Moro, S. (2021). *Contra o sistema da corrupção*. Primeira Pessoa.
- MPPB - Ministério Público do Estado da Paraíba. (17 de octubre de 2021a). Ouvidoria – Despacho [Documento 2021/0001493776]. <https://mpvirtual.mppb.mp.br/public/validacao/7c50028798bfeece01ff8eebd0a9d671>
_____. (29 de octubre de 2021b). Ouvidoria – Despacho [Documento 2021/0001575565].
<https://mpvirtual.mppb.mp.br/public/validacao/c36fe2b33e1d0dafc1fb667aa96e2dda>
- MPPE - Ministério Público do Estado de Pernambuco. (5 de noviembre de 2021a). Ouvidoria MPPE - Manifestação 79754092021-4 [16h05min]. Recibida por correo electrónico y disponible en la documentación suplementaria de esta Tesis: <https://tinyurl.com/Tesis2022DeBona>
_____. (5 de noviembre de 2021b). Ouvidoria MPPE - Manifestação 79754092021-4 [16h45min]. Recibida por correo electrónico y disponible en: <https://tinyurl.com/Tesis2022DeBona>
- Mungiu-Pippidi, A. y Dadašov, R. (2016). *Measuring control of corruption by a new Index of Public Integrity*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2016/04/WP-48-IPI.pdf>
- Nadgrodkiewicz, A., Nakagaki, M. y Tominić, M. (2012). *Improving public governance: Closing the implementation gap between law and practice*. Center for International Private Enterprise - CIPE y Global Integrity. https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2012/10/gi-cipe-implementation-gap-for-web_na_20220110.pdf
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Nunes, L. B. (2021). A inconstitucional PEC da vingança. *Revista Jus Navigandi*, 26(6694). <https://jus.com.br/artigos/94400>
- O Globo. (20 de mayo de 2019). *Opinião; Partidos usam o Coaf para vingança contra a Lava-Jato*. <https://oglobo.globo.com/opiniao/partidos-usam-coaf-para-vinganca-contralava-jato-23674623>
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017a). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: aspectos claves*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

- _____. (2017b). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>
- _____. (2017c). *Brazil: follow-up to the phase 3 report & recommendations*. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>
- _____. (2019a). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De gobiernos reactivos a Estados proactivos*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>
- _____. (21 de octubre de 2019b). *A capacidade das autoridades públicas brasileiras de investigar e processar a corrupção de funcionários públicos estrangeiros está seriamente ameaçada, diz o Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE*. <https://www.oecd.org/newsroom/a-capacidade-das-autoridades-publicas-brasileiras-de-investigar-e-processar-a-corrupcao-de-funcionarios-publicos-estrangeiros-esta-seriamente-ameacada-diz-o-grupo-de-trabalho-sobre-suborno-da-ocde.htm>
- _____. (13 de noviembre de 2019c). *Brazil must immediately end threats to independence and capacity of law enforcement to fight corruption*. <https://www.oecd.org/corruption/brazil-must-immediately-end-threats-to-independence-and-capacity-of-law-enforcement-to-fight-corruption.htm>
- _____. (2021). *Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo federal*. <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>
- _____. (2022). *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-54. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- Ortega y Gasset, J. (1940, 2010). *Ideas y creencias*. Biblioteca Virtual Omegalfa.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3a. ed.). Sage.
- Pereira, M. H. F. y Silva, D. P. (2021). Sergio Moro negacionista? Operação Lava Jato, transparência atualista e negação da política. *Revista Brasileira de História [online]*, 41(87), 135-159. <https://doi.org/10.1590/1806-93472021v42n87-08>
- Peters, B. G. (2003). *El 'Nuevo Institucionalismo' - Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa.
- Pinho, J. A. G. y Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Adm. Pública*, 43(6), 1343-1368. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>
- Praça, S. (11 de junio de 2019). *Entrevista: "Para prender corruptos, foi necessária muita corrupção"*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/pt-br/para-prender-corruptos-foi-necessária-muita-corrupção/a-49135557>
- Prado, M. M., Carson, L. D. y Correa, I. (2015). The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment. *Osgoode Hall Law Journal*, 53(1), 107-163. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol53/iss1/5>
- Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (5a. ed., Trad. L. A. Monjardim). FGV.

- Ramalho, C. F. (2017). *Transparência e prevenção da corrupção – desenho institucional e atores: um estudo comparado Brasil - Chile* [Disertación de Maestría, Universidade Federal da Bahia]. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42027>
- Revista Exame. (27 de octubre de 2011). *OCDE reconhece progresso do Brasil em combate à corrupção, mas pede melhoras*. <https://exame.com/economia/ocde-reconhece-progresso-do-brasil-em-combate-a-corrupcao-mas-pede-melhoras>
- Rocha, A. C. (2013). Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas. *Revista da Faculdade de Administração e Economia - ReFAE*, 5(1), 81-100. <https://doi.org/10.15603/2176-9583/refae.v5n1p81-100>
- Rodrigues, A. F. O., Schenitzler, E. L., Sallum, S. B. y Raupp, F. M. (2019). Fragmentação de municípios catarinenses e desempenho econômico-financeiro. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 13(3), 126-142. <https://doi.org/10.12712/rpca.v13i3.28270>
- Rodrigues, K. F. (2020). A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. *Rev. Adm. Pública* 54(1), 142-161. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180369>
- Romano, R. T. (junio de 2021). *As mudanças na lei de improbidade administrativa e o retrocesso institucional*. <https://jus.com.br/artigos/91325/as-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-o-retrocesso-institucional>
- Sadek, M. T. A. (2019). Combate à Corrupção: novos tempos. *Revista da CGU*, 11(20), 1276-1283. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i20.156>
- Santana, A. E. S. (2009). Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. *Revista da CGU*, 4(6), 41-58. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v4i6.258> / https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/258
- Schabbach, L. M. y Lima da Rosa, J. G. (2021). Segregar ou incluir? Coalizões de defesa, ideias e mudanças na educação especial do Brasil. *Rev. Adm. Pública*, 55(6), 1312-1332. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210034>
- Schapiro, M. G. (2014). Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. En A. A. Gomide y R. Pires (Ed.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 239-265). IPEA.
- Schmidt, V. (2005). Institutionalism. En C. Hay, M. List y D. Marsh (Ed.), *The State: Theories and Issues* (pp. 98-117). Palgrave Macmillan.
- Schommer, P. C. (2014). *State-Society Relationships in Brazil: Institutional architecture, accountability, and coproduction of the public good*. En P. M. E Mendonça, M. A. Alves. y F. A. Nogueira. (Org.), *The Institutional Architecture of Support to Civil Society Organizations in Brazil* (pp. 181-205). FGV. https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacaod3_ingles.pdf
- Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J. y Sousa, A. D. (2015). Accountability and co-production of information and control: Social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Adm. Pública*, 49(6), 1375-1400. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612115166>

- Schwab, K. (Ed.). (2017). *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum.
<https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>
- Segatto, C. I., Euclides, F. M. y Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>
- Silva, L. V. (2021). *Cooperação federativa para o fortalecimento do controle interno: aprendizagens a partir do Programa Pacto da CGU em Navegantes/SC* [Disertación de Maestría, Universidade do Estado de Santa Catarina].
<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67967>
- Six, F. E. y Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: a configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4) 639-658. <https://doi.org/10.1177/0020852313501124>
- Sodré, A. C. A. y Alves, M. F. C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil. *Rev. de Adm. Contemporânea*, 14(3), 414-433. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>
- Stoyanov, A., Gerganov, A., Di Nicola, A. y Costantino, F. (2015). *Monitoring anti-corruption in Europe: bridging policy evaluation and corruption measurement*. CSD Reports. <https://www.cceol.com/search/book-detail?id=510711>
- Taylor, M. M. (2019). Alcançando a *accountability*: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção (Trad. V. M. Leite). *Revista da CGU*, 11(20), 1311-1330.
<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i20.176>
- TCE/PB - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. (2016). *Índice de Transparência Pública – PB*.
<https://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica>
- TCE/PE - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2017). *Índice de Transparência das Prefeituras dos Municípios Pernambucanos – exercício 2017*. <https://tce.pe.gov.br/indicedetransparencia2017/>
- TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. (2019). *IEGM/TCESC: Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Manual 2019*. <https://www.tcsc.tc.br/node/46885>
- Thorstensen, V. y Arima Jr., M. K. (Coord.). (2020). *O Brasil como visto pela OCDE*. EESP-FGV.
https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/CCGI_Brasil%20como%20visto%20pela%20OCDE_jul_2020.pdf
- TIB - Transparência Internacional - Brasil. (2019). *Press Release: Transparência Internacional, em parceria com embaixadas da Dinamarca e do Canadá, lança projeto pioneiro para apoiar a luta contra a corrupção nos estados brasileiros*.
<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/9cbe3d4d-ca6d-4ca2-9729-d9e4402107a3.pdf>
- _____. (2020). *Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Frameworks - 2020 Update*.
<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/113:2020-brazil-setbacks-in-the-anti-corruption-legal-and-institutional-frameworks>
- _____. (2022). *Transparência Internacional no Brasil*. <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/equipe-no-brasil>
- Ventura, O. A. F. (2016). *Rigidez ou flexibilidade governamental? Discursos anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso* [Disertación de Maestría, Universidade de Brasília].
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/21095>

- Villoria, M. (2021). Good governance and corruption in Latin America. En B. G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (Ed.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 407-435). Emerald Publishing Limited.
- Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. (2021). Sobre el buen gobierno: reflexiones y propuestas para la investigación y gestión. En Colección Experiencias Escuela CLAD, *Libro 9 Ética y buen gobierno en tiempos de pandemia* (pp. 15-87). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD.
- WB - World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the law*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>
- Warde, W. (2018). *O espetáculo da corrupção*. Leya.
- Weible, C. M. y Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process* (4a. ed.). Routledge.
- Williams, M. J. (2020). Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339-357. <https://doi.org/10.1017/S1744137420000478>
- Williamson, O. E. (1986). *Economic organization: firms, markets, and policy control*. NY University Press.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods* (5a. ed.). Sage.

ÍNDICES

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Modelo de análisis y factores de cambio en la hipótesis inicial.....	22
Cuadro 2. Modelo de análisis con clases de variables y enfoques teóricos.....	22
Cuadro 3. Cubo sinóptico de la PIP: elementos y componentes inter-relacionados	37
Cuadro 4. Organigrama sintético de la CGU	45
Cuadro 5. Diagrama de flujo del ACF.....	53
Cuadro 6. Las doce hipótesis del ACF por eje analítico.....	54
Cuadro 7. Ejemplos de creencias divergentes.....	62
Cuadro 8. Indicadores utilizados de recursos y resultados gubernamentales.....	83
Cuadro 9. Actores principales del LIS en Brasil	87
Cuadro 10. Funciones y actores del LIS-Interno en el ciclo anticorrupción.....	89
Cuadro 11. Tipologías de evidencias y criterios cualitativos de eficacia	98
Cuadro 12. Grupos de códigos - análisis de contenido de 21 entrevistas.....	105
Cuadro 13. Modelo de análisis: capacidad técnico-administrativa del LIS-Interno	111
Cuadro 14. Subsistemas y temáticas que componen el sPIP _{BR} y los sPIP _L	125
Cuadro 15. Subsistemas de PIP en el sistema de políticas de Brasil.....	126
Cuadros 16 y 17. Clases analíticas de subsistemas de PIP por esfera y segmento	127
Cuadro 18. Ejemplos de actores e interacciones en el sPIP _{BR}	129
Cuadro 19. Ejemplos de interacciones de actores con áreas de la CGU	130
Cuadro 20. Coaliciones que se oponen a partir de grupos de creencias opuestas.....	133
Cuadro 21. Sistema de creencias y coaliciones en el sPIP _{BR} y los sPIP _L	134
Cuadro 22. Análisis de las hipótesis del ACF por caso y cuestiones específicas	141
Cuadro 23. Diagrama de flujo del ACF para los sPIP locales investigados	143
Cuadro 24. Localización de los cuatro casos en el mapa de Brasil	158
Cuadro 25. Principales eventos internos del sPIP _L antes del Pacto/Time.....	166
Cuadro 26. Entrenamientos: Navegantes y CGU (antes y después del Time).....	167
Cuadro 27. Principales eventos de Navegantes después del Pacto/Time	168
Cuadro 28. Niveles de influencia sobre la política y clases de factores.....	196
Cuadro 29. Políticas de la CGU incluidas en el Time, por año y área.....	204

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de ocurrencias: actores de los sPIP _L	132
--	-----

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Ciudades adherentes al Pacto (piloto 2018-2019)	47
Tabla 2. Ciudades adherentes al Time (piloto 2019-2020)	47
Tabla 3. Distribución de medidas en ejes, componentes y niveles	49
Tabla 4. Grados, fajas y criterios de clasificación del IEGM.....	84
Tabla 5. Ciudades adherentes en la aplicación experimental 1 (2018-2019).....	95
Tabla 6. Proporción de la muestra entre los gobiernos adherentes al Pacto.....	96
Tabla 7. Documentos analizados por organización, término de búsqueda y tipo.....	102
Tabla 8. Resumen de las entrevistas por segmento y organización	103
Tabla 9. Matriz de clases de variables por abordaje, tipo de dato y de fuente	107
Tabla 10. Resumen de los planes de acción por eje de los cuatro municipios.....	118
Tabla 11. Eficacia en Navegantes/SC – 134 medidas en 4 años	119
Tabla 12. Eficacia en Conde/PB – 55 medidas en 2 años	119
Tabla 13. Eficacia en Surubim/PE – 62 medidas en 2 años.....	119
Tabla 14. Eficacia en Cidade Ocidental/GO – 10 medidas en 2 años	119
Tabla 15. Cantidad de medidas por criterio y parámetros de eficacia	120
Tabla 16. Distribución de las clases de medidas evaluadas en los cuatro casos.....	121
Tabla 17. Grados de transparencia en los cuatro ayuntamientos (2018 y 2020).....	123
Tabla 18. Evolución de los ayuntamientos: transparencia y eficacia (2018 y 2020).....	123
Tabla 19. Ocurrencias de eventos asociados a cada coalición promotora local	135
Tabla 20. Distribución de las coaliciones del sPIP _L por caso de estudio.....	136
Tabla 21. Coaliciones por segmento de las personas entrevistadas	136
Tabla 22. Ocurrencias por caso: estrategias, recursos y factores de cambio	138
Tabla 23. Ocurrencias: las instituciones como facilitadoras o desafíos del Time.....	147
Tabla 24. Indicadores de capacidad estatal y socioeconómicos triangulados	149
Tabla 25. Gradación de los datos de capacidad del LIS-Interno	152
Tabla 26. Gradación de los datos de las prácticas del LIS-Interno	154
Tabla 27. Ocurrencias por caso - capacidades x total de códigos institucionales.....	155
Tabla 28. Ocurrencias por segmento - capacidades x total de ocurrencias	156
Tabla 29. Ocurrencias del tema capacidad como facilitador o desafío del Time	156
Tabla 30. Ocurrencias del tema capacidad con las clases de aprendizaje	157

LISTA DEL APÉNDICE

CUADROS

Cuadro A1: Modelo de Administración de la Integridad: tres pilares y dos capas.....	243
Cuadro A2: Productos del Time asociados a clases de instrumentos, procesos y estructuras	244
Cuadro A3. Documentos analizados por organización, clasificaciones y fuentes de datos.....	246
Cuadro A4. Elenco detallado de los agentes entrevistados.....	253
Cuadro A5. Guión con las cuestiones semiestructuradas aplicadas en las entrevistas.....	255
Cuadro A6. Delimitación conceptual de los códigos sistematizados en las entrevistas	257
Cuadro A7. Variables de fuentes primarias y secundarias: descripción, clases y recolección.....	259
Cuadro A8. Síntesis y observaciones sobre los datos de fuentes secundarias.....	271
Cuadro A9. Procedimientos utilizados para las encuestas electrónicas.....	273
Cuadro A10. Base de datos y cadena de evidencias (<i>process tracing</i>) por variable.....	274
Cuadro A11. Criterios de evaluación por variable.....	289
Cuadro A12. Descripción de las clases de creencias, cantidad de ocurrencias y coaliciones.....	295
Cuadro A13. Ejemplos de citas características de creencias y coaliciones	297
Cuadro A14. Ejemplos de citas de eventos internos y externos al sPIP	311
Cuadro A15. Ejemplos de citas de aprendizaje orientado a la política	316
Cuadro A16. Ejemplos de citas de temas institucionales y recursos de coaliciones	319
Cuadro A17. Mapa analítico comparativo: influencia y eficacia de la política	323
Cuadro A18. Factores de influencia, eficacia y factores condicionantes	333
Cuadro A19. Flujo de los factores de influencia para la eficacia de la PIP.....	334
Cuadro A20: Políticas de la CGU disponibles en el Programa Time Brasil.....	335

TABLAS

Tabla A1. Datos de las 50 variables institucionales analizadas.....	336
Tabla A2. Datos de las 59 variables analizadas sobre los procesos políticos.....	339
Tabla A3. Distribución de las clases de medidas de eficacia - Navegantes/SC.....	342
Tabla A4. Distribución de las clases de medidas de eficacia – Cidade Ocidental/GO.....	343
Tabla A5. Distribución de las clases de medidas de eficacia – Surubim/PE.....	343
Tabla A6. Distribución de las clases de medidas de eficacia – Conde/PB.....	344
Tabla A7. Evaluaciones de transparencia de Conde con criterios de la EBT-360.....	345
Tabla A8. Actores principales de los subsistemas locales de PIP.....	348
Tabla A9. Ocurrencias por caso y segmento entrevistado: creencias y coaliciones	349

GRÁFICOS

Gráficos A1 a A5. Ocurrencias argumentativas características de las coaliciones por caso	350
Gráficos A6 a A8. Ocurrencias por caso: estrategias, aprendizaje y eventos.....	351
Gráfico A9. Ocurrencias por caso: resistencias, conflictos y cambios de idea	352
Gráficos A10 y A11. Comparación de co-ocurrencias de clases de códigos*.....	352
Gráficos A12 a A16. Capacidad del LIS-Interno de cada caso y de los casos sobrepuestos.....	353
Gráficos A17 a A20. Prácticas del LIS-Interno de cada caso y de los casos sobrepuestos	356

APÉNDICE

Cuadro A1: Modelo de Administración de la Integridad: tres pilares y dos capas

	Pilar 1: Instrumentos				Pilar 2: Procesos	Pilar 3: Estructuras	
	Basado en	Determinar y definir integridad	Conducir a la integridad	Monitorear la integridad			Imponer la integridad
Medidas centrales (core measures)	Reglas (Rule-based)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de riesgos. - Código de conducta. - Política de <u>integridad</u>, conflicto de interés, regalos, sobornos y <u>nepotismo</u>. - <u>Reglas posteriores al empleo público</u>. - <u>Medidas estructurales (como rotación de funciones)</u>. - <u>Política de Gobierno Abierto y Transparencia</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Reglas y normas de integridad</u>. - Entrenamiento basado en las reglas y normas de integridad. - Juramento, firmando una “declaración de integridad”. - Asesoramiento, orientación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de manejo y registro sistemático de denuncias. - Investigaciones e inspecciones. - <u>Pruebas de integridad</u>. - <u>Sistema de alertas tempranas</u>. - <u>Softwares para gestión de los procesos por los actores de integridad</u>. - <u>Medición por encuesta de violaciones a la integridad y de clima organizacional</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones formales <u>disciplinarias (personas físicas) o civiles (personas jurídicas)</u>. - Procedimientos de manejo de las violaciones a la integridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Proceso general de desarrollo continuo de la integridad</u>. - <u>Procesos de desarrollo continuo de instrumentos individuales</u>. - <u>Proyectos puntuales para introducir o cambiar instrumentos</u>. - <u>Consultas y audiencias públicas</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actores de integridad: contraloría, ombudsman, asuntos internos, UGI, <u>transparencia y prevención a la corrupción</u>. - Administración. - <u>Consejos de monitoreo y control social</u>.
	Valores (Value-based)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Análisis de dilemas éticos</u>. - Consulta al personal y a las partes interesadas. - <u>Código de ética</u>. - <u>Establecimiento de estándares no escritos</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrenamiento basado en valores y principios. - Incorporar la integridad en el discurso habitual (anunciar la política, comunicación, etc.). - Comportamiento ejemplar de la gerencia. - Capacitación y asesoramiento para la integridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Medición por encuesta de los dilemas de integridad</u>. - <u>Sondeo informal de dilemas y problemas éticos entre el personal</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Sanciones informales, como consecuencia del control social o de la supervisión diaria</u>. - <u>Censura ética</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de manejo de quejas y censura ética. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Comité de ética</u>.
Medidas complementarias	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Evaluar la equidad de los sistemas de recompensas y promociones</u>. - Procedimientos adecuados: compras, contratos, pagos, <u>patrimonio</u>. - <u>Medidas en la gestión del personal (por ejemplo, la integridad como criterio de selección, evaluación y promoción profesional)</u>. - <u>Medidas en la gestión financiera (por ejemplo, "clave doble")</u>. - Medidas en la gestión de la información (por ejemplo, protección de bases de datos automatizadas). - Medidas en la gestión de la calidad (por ejemplo, revisión de la herramienta de evaluación de la calidad). 	<ul style="list-style-type: none"> - Control interno y auditoría interna. - <u>Control externo y auditoría externa</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Implementación vinculante de recomendaciones de auditoría, ombudsman, transparencia y asuntos internos</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de: <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de personal. - Gestión de compras. - Gestión de contratos. - Gestión financiera. - <u>Gestión de la calidad, etc.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - Actor responsable por: <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de personal. - Gestión de adquisiciones. - Gestión de contratos. - Gestión financiera. - Gestión de la calidad, - G. de la información (y privacidad). etc. 		

Fuente: Traducido y adaptado de Maesschalck y Bertok (2009) y De Bona (en el prelo). Las frases subrayadas se refieren a los puntos que no existen en el Time. Las frases con doble subrayado son elementos nuevos propuestos por el autor en el artículo y en esta Tesis.

Cuadro A2: Productos del Time asociados a clases de instrumentos, procesos y estructuras

Estructuras principales	Principales procesos	Clases de instrumentos	Principales tipologías de productos (<i>outputs</i>)
Contraloría-General (incluyendo ocho macro procesos: 1. Control Interno, 2. Auditoría, 3. Asuntos Internos, 4. Ombudsman, 5. Transparencia, 6. Acceso a la información, 7. Integridad, y 8. Gestión de Riesgos.	Actualización y Evaluación de la Transparencia Activa	Portal de Transparencia y Portal General	1. Enlace del portal de transparencia o general con los datos completos y actualizados. 2. Enlace del portal de transparencia o general con los datos en formato abierto, completos y actualizados. 3. Informes periódicos generados y publicados.
	Ombudsman y Tratamiento de Denuncias	Carta de Servicios	4. Enlace del portal de transparencia o general para acceso al Fala.BR, e-Ouv, e-SIC, e instrucciones de uso. 5. Enlace del Ombudsman o equivalente, donde se informa sobre la garantía del anonimato, con orientación sobre los procedimientos, y sobre los riesgos futuros.
	Transparencia Pasiva, SIC y Sigilo	Reglamentación y Sistemas Capacitaciones Material Educativo	6. e-SIC disponible y funcionando a partir del portal en la Internet, con indicación de los datos del SIC 'físico'.
			7. Enlace del e-SIC con la herramienta y orientación sobre cómo enviar recurso en el portal y localizar respuestas.
			8. Capacitaciones y proyectos, en general y sobre la temática, direccionadas al público objetivo .
	Procesos civiles y disciplinarios contra empresas y personas		9. Actas, informes, enlace para datos, documentos, noticias, etc., sobre el tema. 10. Enlaces, noticias, imágenes, etc., con la divulgación realizada.
	Control Interno y Auditoría	Informes de Auditoría	11. Sanciones civiles y disciplinarias. 12. Informes de auditoría ciudadana, documentación de los eventos realizados y de su divulgación. 13. Divulgación a la población de los informes, normas, acciones y resultados del control interno, realizados en los últimos 12 meses.
	Datos Abiertos y Gestión de Datos	Plan de Gobierno Abierto	14. Informes y evaluaciones del Plan de Datos Abiertos para el período, aprobados y publicados. 15. Plan de Datos Abiertos aprobado para el período.
	Gestión de Riesgos	Mapa de Riesgos	16. Documentación y acciones de implementación, monitoreo y actualización realizadas en los últimos 12 meses, incluyendo mapas de tratamiento de riesgos y evaluación de controles, informes de evaluación de las medidas de integridad, estudios, procesos y normas actualizadas.
	Grupo de Trabajo (PIP)		Plan de Integridad
Órganos seleccionados	18. Documentación con la elección de los órganos y entidades municipales que van a implementar inicialmente los Programas de Integridad.		
UGI de los Órganos	19. Plan de integridad formalizado y aprobado por la alta administración.		
Comisión de Ética	Procesos Éticos	Código de Ética y Conducta	20. Código de Ética y Conducta formalmente aprobado por la Alta Adm., con comandos y restricciones sencillas y directas, disponible a los funcionarios. Norma aprobada que creó formalmente la Comisión de Ética.
Áreas-Fines	Procesos del área-Fin	Audiencias y Consultas Públicas	21. Transcripción realizada y publicada.
Consejos	Funcionamiento de los Consejos		

Estructuras principales	Principales procesos	Clases de instrumentos	Principales tipologías de productos (<i>outputs</i>)
Alta Administración	Supervisión y Monitoreo	Normativos, manuales, documentos y actos	22. Acto que creó el sector o nombró al responsable.
Gestor del Patrimonio	Gestión Administrativa (financiera, del conocimiento, de RH, patrimonio, obras, de las transferencias de recursos)		23. Norma que regula el tema, aprobada y publicada.
G. de Obras			24. Manuales elaborados y aprobados.
G. de Transferencias			
G. de Contratos	Fiscalización de Contratos	Recursos	
Recursos Humanos	Selección y Evaluación de RH	Redes Sociales	25. Enlaces del portal de transparencia o general con acceso a las redes sociales, bien como interacción y respuestas del ente a los ciudadanos.
Gabinete	Control de la Agenda de las Autoridades	Plan de Comunicación	26. Planes de divulgación y documentos de ejecución de las acciones de diseminación ostensiva (amplia) y periódica (plazos) de las iniciativas de integridad, su importancia y buenas prácticas, en los últimos 12 meses.
Comunicación	Comunicación social	Sistemas (Patrimonial, Obras, e-Ouv, eSIC, eAud, ePad, ePAR)	27. Sistemas informatizados disponibles y en utilización.
TIC			

Fuente: De Bona (en el prelo) con datos del Programa Time Brasil.

Cuadro A3. Documentos analizados por organización, clasificaciones y fuentes de datos

NAVEGANTES		
Cód Cantidad (C) o Secuencial (S)	Tipo de Documento	Enlace para la fuente
C159	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes
C11	Documentos oficiales	Documentos oficiales del Time obtenidos de los responsables o del portal CGU, disponibles en las referencias cuando fueron citados.
C28	Consejo Transparencia	https://www.navegantes.sc.gov.br/conselho-transparencia
S1	Eventos	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/4928
S2	Eventos	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/2603
S3	Corrupción	https://ndmais.com.br/seguranca/bombeiros/mp-denuncia-bombeiros-envolvidos-em-esquema-de-corrupcao-em-navegantes/
S4	Corrupción	https://ndmais.com.br/seguranca/operacao-apura-supostos-crimes-de-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro-na-sesan-de-navegantes/
S5	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/caso-paulo-ney-reviravolta
S6	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/colunas/o-grito-do-navegantino
S7	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/colunas/fatos-sociais/
S8	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/politica/vereador-afastado-por-120-dias-apresenta-atestado-medico-e-pode-enfrentar-comissao-de-etica/
S9	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/corrupcao-no-sistema-vital-leva-para-prisao-servidores-da-prefeitura-e-militares-de-navegantes/
S10	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/navegantes-terra-tao-linda-por-que-nao-exaltar/
S11	Corrupción	https://abreolhonoticias.com.br/liba-errou-na-pintura-da-ubs-central-mas-a-oposicao-teve-gaeco-na-prefeitura/
S12	Corrupción	https://abreolhonoticias.com.br/mesmo-com-o-nome-envolvido-em-corrupcao-roberto-se-lanca-candidato-a-prefeito-em-navegantes/
S13	Corrupción	https://abreolhonoticias.com.br/os-esquemas-de-corrupcao-envergonham-muito-mais-navegantes-do-que-o-video-de-gastaldi/
S14	Corrupción	https://schoje.news/2019/11/14/operacao-cidade-limpa-mpsc-denuncia-11-pessoas-em-navegantes/
S15	Corrupción	https://ocp.news/seguranca/ministerio-publico-denuncia-sete-pessoas-por-esquema-de-corrupcao-em-navegantes
S16	Corrupción	https://globoplay.globo.com/v/4313293/
S17	Corrupción	https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2019/08/15/seis-sao-presos-em-operacao-contra-corrupcao-na-aprovacao-de-projetos-em-navegantes.ghtml
S18	Corrupción	https://globoplay.globo.com/v/7846472/
S19	Corrupción	https://globoplay.globo.com/v/8081833/
S20	Corrupción	https://globoplay.globo.com/v/8098952/
S21	Corrupción	https://globoplay.globo.com/v/8086084/
S22	Corrupción	https://globoplay.globo.com/v/4302789/
S23	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/colunas/corrupcao/
S24	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/ex-prefeito-perde-mais-uma-e-continua-impedido-de-entrar-na-prefeitura/
S25	Corrupción	https://ndmais.com.br/noticias/denuncia-envolvendo-as-diarias-da-camara-de-navegantes/

Cód (C) o Secuencial (S)	Tipo de Documento	Enlace para la fuente
S26	Corrupción	https://www.diariodacidade.com.br/roberto-carlos-de-souza-psdb-sc-ex-prefeito-de-navegantes-e-citado-na-lava-jato/
S27	Corrupción	https://ndmais.com.br/noticias/mp-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-na-prefeitura-e-camara-de-vereadores-de-navegantes/
S28	Corrupción	https://ndmais.com.br/justica-sc/vereador-de-navegantes-que-fez-boca-de-urna-tem-o-mandato-impugnado/
S29	Corrupción	https://ndmais.com.br/noticias/operacao-do-mp-investiga-fraudes-em-licitacoes-na-camara-de-vereadores-de-navegantes/
S30	Corrupción	https://ndmais.com.br/noticias/mais-de-duas-mil-pessoas-ja-protestam-pelas-ruas-de-navegantes-contra-a-corrupcao/
S31	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/dez-presos-140-mil-reais-apreendidos-em-dinheiro-vivo-e-muita-investigacao/
S32	Corrupción	https://ndmais.com.br/seguranca/bombeiros/operacao-desarticula-esquema-de-corrupcao-no-corpo-de-bombeiros-militar-de-navegantes/
S33	Corrupción	https://ocp.news/seguranca/operacao-apura-possiveis-crimes-de-corrupcao-na-area-de-saneamento-em-navegantes
S34	Corrupción	https://www.jornaldenavegantes.com.br/noticia/257/mp-investiga-ex-secretaria-iexcl-rios-e-vereador-por-corrupcao-sect-a-pound-o.html
S35	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/vereadores-afastados-presos-e-denunciados-o-que-dizem-os-vereadores/
S36	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/politica/plantao-do-clic-vereador-afastado-pela-justica-renuncia/
S37	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/colunas/gaeco-cassacao-corrupcao-navegantes-precisa-de-ajuda/
S38	Corrupción	https://abreolhonoticias.com.br/em-navegantes-decisao-judicial-mostra-que-a-corrupcao-compensa/
S39	Corrupción	https://abreolhonoticias.com.br/prefeitura-de-navegantes-emite-nota-afirmando-ser-contra-a-corrupcao-na-cidade/
S40	Corrupción	https://ndmais.com.br/seguranca/navegantes-aprova-lei-anticorrupcao/
S41	Corrupción	https://ndmais.com.br/noticias/operacao-do-mp-investiga-fraudes-em-licitacoes-na-camara-de-vereadores-de-navegantes/
S42	Corrupción	https://ndmais.com.br/noticias/mp-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-na-prefeitura-e-camara-de-vereadores-de-navegantes/
S43	Corrupción	https://ndmais.com.br/noticias/denuncia-envolvendo-as-diarias-da-camara-de-navegantes/
S44	Corrupción	https://www.jornaldenavegantes.com.br/noticia/257/mp-investiga-ex-secretaria-iexcl-rios-e-vereador-por-corrupcao-sect-a-pound-o.html
S45	Corrupción	https://ocp.news/seguranca/operacao-apura-possiveis-crimes-de-corrupcao-na-area-de-saneamento-em-navegantes
S46	Corrupción	https://ndmais.com.br/seguranca/bombeiros/operacao-desarticula-esquema-de-corrupcao-no-corpo-de-bombeiros-militar-de-navegantes/
S47	Corrupción	https://ndmais.com.br/seguranca/ex-prefeito-e-vereador-de-navegantes-sao-presos-em-operacao-contra-fraudes-em-licitacoes/
S48	Corrupción	https://clicnavegantes.com.br/noticias/dez-presos-140-mil-reais-apreendidos-em-dinheiro-vivo-e-muita-investigacao/
S49	Corrupción	https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/navegantes?o=&q=corrup%C3%A7%C3%A3o&types=28&types=4&types=5&types=24&types=10&types=35
S50	Corrupción	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/decreto/2020/23/229/decreto-n-229-2020-regulamenta-a-1a-edicao-do-premio-boas-praticas-na-gestao-publica-municipal-2020?q=corrup%C3%A7%C3%A3o
S51	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/lei-ordinaria/2019/338/3377/lei-ordinaria-n-3377-2019-institui-no-ambito-do-poder-executivo-o-codigo-de-conduta-funcional-dos-agentes-publicos-e-da-alta-administracao-municipal?q=corrup%E7%E3o
S52	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/decreto/2019/8/80/decreto-n-80-2019-altera-o-anexo-do-decreto-253-de-30-de-novembro-de-2018-que-aprova-o-plano-de-integridade-do-municipio-de-navegantes?q=corrup%E7%E3o
S53	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/decreto/2018/26/253/decreto-n-253-2018-aprova-o-plano-de-integridade-do-municipio-de-navegantes?q=corrup%C3%A7%C3%A3o

Cód (C) o Secuencial (S)	Tipo de Documento	Enlace para la fuente
S54	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/decreto/2018/16/155/decreto-n-155-2018-altera-alineas-do-inciso-i-do-artigo-4-do-decreto-88-de-30-de-junho-de-2016-que-regulamenta-a-lei-3088-de-19-de-abril-de-2016-que-cria-o-programa-de-transparencia-e-combate-a-corrupcao-e-da-outras-providencias?q=corrup%C3%A7%C3%A3o
S55	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/decreto/2017/46/452/decreto-n-452-2017-altera-o-artigo-4-e-o-1-do-mesmo-artigo-e-artigo-10-do-decreto-88-de-30-de-junho-de-2016-que-regulamenta-a-lei-3088-de-19-de-abril-de-2016-que-cria-o-programa-de-transparencia-e-combate-a-corrupcao-e-da-outras-providencias?q=corrup%C3%A7%C3%A3o
S56	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/decreto/2017/40/399/decreto-n-399-2017-altera-o-artigo-4-do-decreto-88-de-30-de-junho-de-2016-que-regulamenta-a-lei-3088-de-19-de-abril-de-2016-que-cria-o-programa-de-transparencia-e-combate-a-corrupcao?q=corrup%C3%A7%C3%A3o
S57	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/lei-ordinaria/2016/309/3089/lei-ordinaria-n-3089-2016-dispoe-sobre-a-criacao-do-dia-municipal-de-combate-a-corrupcao-no-municipio-de-navegantes-sc?q=corrup%C3%A7%C3%A3o
S58	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/lei-ordinaria/2016/309/3088/lei-ordinaria-n-3088-2016-cria-o-programa-de-transparencia-e-combate-a-corrupcao-para-atuacao-no-ambito-do-controle-externo-e-interno-da-atividade-publica-no-municipio-de-navegantes-e-da-outras-providencias?q=corrup%C3%A7%C3%A3o
S59	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/decreto/2016/9/88/decreto-n-88-2016-regulamenta-a-lei-3088-de-19-de-abril-de-2016-que-cria-o-programa-de-transparencia-e-combate-a-corrupcao-para-atuacao-no-ambito-do-controle-externo-e-interno-da-atividade-publica-no-municipio-de-navegantes-institui-o-conselho-municipal-de-transparencia-e-combate-a-corrupcao-e-da-outras-providencias?q=corrup%C3%A7%C3%A3o
S60	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/lei-ordinaria/2010/236/2360/lei-ordinaria-n-2360-2010-dispoe-sobre-a-nomeacao-para-cargos-em-comissao-no-ambito-dos-orgaos-dos-poderes-executivo-e-legislativo-municipais-e-da-outras-providencias?q=corrup%E7%E3o
S61	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/lei-ordinaria/2010/235/2342/lei-ordinaria-n-2342-2010-autoriza-o-ingresso-do-municipio-de-navegantes-no-consorcio-publico-denominado-agencia-reguladora-intermunicipal-de-saneamento-aris-e-da-outras-providencias?q=corrup%E7%E3o
S62	Leyes y Normas	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/n/navegantes/lei-complementar/2003/1/7/lei-complementar-n-7-2003-institui-o-estatuto-dos-servidores-publicos-municipais-de-navegantes-e-da-outras-providencias?q=corrup%E7%E3o
S63	Eficiencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/5286
S64	Eficiencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/2/0/4144
S65	Eficiencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/2/0/382
S66	Integridad	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/1249
S67	Integridad	https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/navegantes?o=&q=integridade&types=28&types=4&types=5&types=24&types=10&types=35
S68	Noticias	https://clicnavegantes.com.br/noticias/nova-diretoria-promete-intensificar-as-acoes-do-observatorio-social-de-navegantes/
S69	Noticias	https://www.navegantes.sc.gov.br/noticia/6024/gabinete-prefeito-sanciona-lei-da-ficha-limpa-para-cargos-comissionados-na-prefeitura-de-navegantes
S70	Noticias	https://diarinho.net/materia/626461/Ex-prefeito-Roberto-Carlos-e-inocentado-em-tres-acoes-do-MP
S71	Noticias	https://www.noticiasdepenha.com/2019/11/01/ex-prefeito-de-navegantes-roberto-carlos-de-souza-e-presos-em-operacao-do-gaeco/
S72	Noticias	https://www.navegantes.sc.gov.br/noticia/11027/controladoria-geral-de-navegantes-realiza-visita-em-cidade-no-parana
S73	Noticias	https://www.navegantes.sc.gov.br/noticia/10936/secretaria-de-gestao-lanca-manual-de-controle-interno
S74	Noticias	https://www.navegantes.sc.gov.br/noticia/16963/navegantes-participa-da-semana-da-transparencia-e-integridade-2021

Cód Cantidad (C) o Secuencial (S)	Tipo de Documento	Enlace para la fuente
S75	Noticias	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/Projetos-de-Emenda-a-LoM/2021/1/0/6835
S76	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/2/0/2298
S77	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/6312
S78	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/6049
S79	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/5760
S80	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/5752
S81	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/5683
S82	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/4940
S83	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/4768
S84	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/4602
S85	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/2912
S86	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/2619
S87	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/2625
S88	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/2629
S89	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/2240
S90	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/2/0/2565
S91	Transparencia	https://www.cvnavegantes.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/2/0/2575
S92	Transparencia	https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/navegantes?q=transpar%C3%Aancia&page=1&types=28&types=4&types=5&types=24&types=10&types=35
S93	Un. Fuerzas, Enccla, PNPC	http://www.rededecontrole.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14FCE2B69014FF0F9FE8A76B9&inline=1
S94	Un. Fuerzas, Enccla, PNPC	https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-lanca-programa-para-fortalecer-o-controle-interno-dos-municipios
S95	Un. Fuerzas, Enccla, PNPC	https://www.mpsc.mp.br/noticias/programa-unindo-forcas-inicia-ciclo-de-palestras-pelo-estado-
CONDE		
Cód Cantidad (C) o Secuencial (S)	Tipo de Doc.	Enlace
C5	Documentos oficiales	Documentos oficiales del Time obtenidos de los responsables o del portal CGU, disponibles en las referencias cuando fueron citados.
S1	Leyes y Normas	https://www.conde.pb.gov.br/secretarias-e-orgaos/documentos-controladoria-geral/
S2	Leyes y Normas	Ley 913/2017 - Dispone sobre el Sistema de Control Interno del Municipio y da otras medidas (enlace no localizado).

Cód (C) o Secuencial (S)	Tipo de Documento	Enlace para la fuente
S3	Leyes y Normas	https://cmconde.pb.gov.br/lei/regulamentacao-da-lai-dom-19-04-2017
S4	Noticias	https://cmconde.pb.gov.br/noticia/camara-municipal-de-conde-divulga-relatorio-de-atividades-do-primeiro-semester-de-2022
S5	Noticias	https://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/avaliacoes-antiores-transparencia/transparencia/2016/junho/conde.pdf
S6	Noticias	https://www.conde.pb.gov.br/prefeitura-de-conde-participa-do-lancamento-do-projeto-farol-promovido-pelo-tce-pb/
S7	Noticias	https://namidiapb.com.br/esporte/jovem-advogado-assume-titularidade-da-secretaria-da-controladoria-geral-de-cidade-da-grande-joao-pessoa/
S8	Noticias	https://www.portaldacapital.com/2021/07/05/ouvidoria-da-prefeitura-de-conde-divulga-balanco-do-1o-semester-e-comemora-confianca-da-populacao/
S9	Noticias	https://www.oestadopb.com/2021/01/dream-team-perfis-dos-secretarios-de.html
S10	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=UyLKY3S7xfU&ab_channel=PrefeituradeConde%2FFPB
S11	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=whHV9GnMZQI&ab_channel=PrefeituradeConde%2FFPB
S12	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=RVEUUhU4jOj0&ab_channel=J1OPortalSemFronteiras
S13	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=6bwQAi-nENw
S14	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=gAjQL_fL3Ls&ab_channel=PortalaVozdeConde
S15	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=QSz-T0tueO0&ab_channel=JoutJoutPrazer
S16	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=akvD3eoXpeE&ab_channel=ArtV%C3%ADdeoPara%C3%ADba
S17	Noticias	https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2022/04/30/entenda-como-uma-familia-sueca-fundadora-das- pernambucanas- era-dona-de-quase-toda-uma-cidade-da-paraiba.ghtml
S18	Noticias	https://acessopolitico.com.br/no-conde-karla-pimentel-rompe-com-sogro-aluisio-regis.html
S19	Noticias	https://www.oestadopb.com/2020/05/vereador-quer-saber-onde-foram-parar.html
S20	Noticias	https://leiaflaviolucio.com/2020/05/15/os-lundgreen-querem-o-conde-de-volta/
S21	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=HskRPRCqK64&ab_channel=PortalPara%C3%ADbaJ%C3%A1
S22	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=nCJeHrov3u8&ab_channel=PortalPara%C3%ADbaJ%C3%A1
S23	Noticias	https://paraibaja.com.br/karla-pimentel-e-acusada-de-enganar-quase-400-pessoas-em-inscricao-de-habitacao-popular-em-conde/
S24	Noticias	https://www.oestadopb.com/2019/12/calvario-denuncias-graves-de-crimes-na.html
S25	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=XW3Wa-cyrMA&ab_channel=TVCorreio
S26	Noticias	https://www.polemicaparaiba.com.br/paraiba/apos-prisao-de-ex-prefeita-cidade-de-conde-busca-virar-a-pagina-na-eleicao-de-2018/
S27	Noticias	https://auniao.pb.gov.br/noticias/caderno_politicas/justica-mantem-prisao-preventiva-de-ex-prefeita-de-conde
S28	Noticias	https://www.polemicaparaiba.com.br/politica/prisao-de-tatiana-reunifica-familia-lundgrenregis/
S29	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=PiWptNmSBI0&ab_channel=MaisTV
S30	Noticias	https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/ex-prefeita-do-conde-pb-e-encaminhada-para-presidio-de-joao-pessoa.ghtml
S31	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=sLH53327zC8&ab_channel=ClickTV
S32	Noticias	https://www.clickpb.com.br/Policial/policia-revela-conexao-de-prefeitura-pernambucana-com-campanha-no-conde-20145.html
S33	Noticias	https://www.polemicaparaiba.com.br/politica/cancer-mata-o-medico-temistocles-ribeiro-ex-prefeito-do-conde/

Cód Cantidad (C) o Secuencial (S)	Tipo de Documento	Enlace para la fuente
S34	Noticias	https://www.polemicaparaiba.com.br/politica/tcu-nega-recurso-e-mantem-condenacao-contra-ex-prefeito-do-conde/
S35	Noticias	http://www.portalcondenews.com/2013/09/a-importancia-dos-lundgrens-no-brasil.html
S36	Noticias	https://conlicitacao.com.br/noticias/prefeito-e-ex-prefeito-do-conde-respndem-acao-por-improbidade-administrativa/
S37	Noticias	https://www.youtube.com/watch?v=GSEFu-qEgg0&ab_channel=CilsonJunior
S38	Noticias	https://www.clickpb.com.br/politica/tre-julga-em-breve-prefeito-do-conde-aluizio-regis-63091.html
S39	Noticias	https://www.clickpb.com.br/politica/prefeito-tenta-a-reeleicao-em-disputa-contra-ex-mulher-na-paraiba-42024.html
S40	Transparencia	https://www.conde.pb.gov.br/conde-vai-instalar-ponto-eletronico-nos-predios-da-administracao/
SURUBIM		
Cód Cantidad (C) o Secuencial (S)	Tipo de Documento	Enlace
C7	Documentos oficiales	Documentos oficiales del Time obtenidos de los responsables o del portal CGU, disponibles en las referencias cuando fueron citados.
S1	Corrupción	https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR73235
S2	Corrupción	https://www.youtube.com/watch?v=3U8s4tEE-sQ&ab_channel=NE10
S3	Corrupción	https://www.youtube.com/watch?v=Qu6-CCZIA00&ab_channel=88ponto5
S4	Corrupción	https://www.youtube.com/watch?v=PzRsyIPkxR0&ab_channel=88ponto5
S5	Eventos	https://surubim.pe.gov.br/projeto-que-incentiva-etica-e-valores-e-exemplo-escola-municipal/
S6	Eventos	https://surubim.pe.gov.br/iii-encontro-brasileiro-de-governo-aberto/
S7	Eventos	https://surubim.pe.gov.br/surubim-recebe-o-projeto-gestao-cidada/
S8	Eventos	https://surubim.pe.gov.br/surubim-sedia-oficina-do-projeto-gestao-cidada/
S9	Leyes y Normas	https://www.surubim.pe.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/04/decreto-57-2018-criacao-do-e-sic.pdf
S10	Leyes y Normas	https://www.surubim.pe.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/08/Lei-de-Acesso-%C3%A0-Inrma%C3%A7%C3%A3o-Lei-107-LAI.pdf
S11	Noticias	https://surubim.pe.gov.br/cgu-faz-balanco-de-programa-anticorupcao-em-surubim/
S12	Noticias	https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2018/05/prefeita-de-surubim-implanta-programa-inedito-de-prevencao-a-corrupcao.html
S13	Noticias	https://oabpe.org.br/comissoes/programa-pacto-cgu-programa-de-integridade-no-municipio-de-surubim/
S14	Noticias	http://www.surubimnoticia.com.br/2020/09/conheca-historia-de-surubim-pernambuco.html
S15	Noticias	https://www.surubimnews.com.br/no-aniversario-de-87-anos-surubim-ganha-galeria-de-prefeitos/
S16	Noticias	https://www.surubimnews.com.br/flavio-nobrega-deixa-o-psb-e-se-filia-ao-republicanos-para-disputar-a-prefeitura-de-surubim/
S17	Noticias	https://www.surubimnews.com.br/oportuno-ou-oportunismo-flavio-nobrega-firma-alianza-com-raquel-lyra/
S18	Transparencia	https://surubim.pe.gov.br/relacao-de-cargos-de-direcao-superior/
S19	Transparencia	https://surubim.pe.gov.br/pacto-cgu/
S20	Transparencia	https://surubim.pe.gov.br/transparencia-e-eficiencia-sao-focos-da-gestao-municipal/
S21	Transparencia	https://surubim.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretarias/controle-interno/

CIDADE OCIDENTAL		
Cód Cantidad (C) o Secuencial (S)	Tipo de Doc.	Enlace
C11	Documentos oficiales	Documentos oficiales del Tíme obtenidos de los responsables o del portal CGU, disponibles en las referencias cuando fueron citados.
S1	Leyes y Normas	https://acessoinformacao.cidadeocidental.go.gov.br/legislacao/lei/id=189
S2	Leyes y Normas	https://acessoinformacao.cidadeocidental.go.gov.br/legislacao/lei/id=173
S3	Leyes y Normas	https://acessoinformacao.cidadeocidental.go.gov.br/legislacao/lei/id=358
S4	Leyes y Normas	https://acessoinformacao.cidadeocidental.go.gov.br/cidadao/legislacao/decreto/id=113
S5	Leyes y Normas	https://acessoinformacao.cidadeocidental.go.gov.br/cidadao/legislacao/decreto/id=39
S6	Noticias	https://www.cidadeocidental.go.gov.br/noticia/595-evento-da-cgu-destaca-transparencia-na-gestao-de-cidade-ocidental
S7	Noticias	https://www.cidadeocidental.go.gov.br/noticia/731-transparencia-cidade-ocidental-e-a-primeira-do-entorno
S8	Transparencia	https://cidadeocidental.go.gov.br/noticia/731-transparencia-cidade-ocidental-e-a-primeira-do-entorno
S9	Transparencia	https://cidadeocidental.go.gov.br/noticia/443-cidade-ocidental-ocupa-36-posicao-em-ranking-nacional-de-transparencia-da-cgu
S10	Transparencia	https://cidadeocidental.go.gov.br/estrutura_organizacional?id=214
S11	Transparencia	https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/06/Anexo-III-Ranking-Poder-Executivo.pdf
S12	Corrupción	https://www.averdadejornalismooverdade.com.br/2015/06/tjgo-aumenta-punicao-de-ex-prefeito-de.html
S13	Corrupción	https://deolhonosruralistas.com.br/2020/11/21/prefeito-com-fazenda-no-quilombo-mesquita-na-divisa-com-brasilia-se-reelege-em-cidade-ocidental-go/
S14	Corrupción	http://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/improbidade-ex-prefeita-de-cidade-ocidental-e-condenada-por-exonerar-servidores-sem-motivo-tecnico--3
S15	Corrupción	http://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/prefeita-de-cidade-ocidental-e-representada-por-propaganda-eleitoral-antecipada--2
S16	Corrupción	http://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/mp-recomenda-que-municipio-de-cidade-ocidental-deixe-de-pagar-divida-pessoal-imposta-a-ex-prefeito--3

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A4. Elenco detallado de los agentes entrevistados

Cód.	Lugar	Caso	Fecha	Duración	Nombre	Cargo / Función y Órgano	Segmento	Contacto	Justificación para la entrevista
E1	SC1	Caso 1	13/10/2021	2:03:17 40,5 páginas	Fernando Sedrez Silva	Secretario Municipal de Gestión y Control (SGCI) de Navegantes	Servidor Municipal	sedrez.fernando@gmail.com	Responsable directo por la implementación del Time en Navegantes.
E2	SC2	Caso 1	15/10/2021	1:52:09 29 páginas	Rosemary Zucarelli Inocencio	Auditora Federal de Finanzas y Control (AFFC) de la CGU en la Superintendencia (Oficina) de Santa Catarina y Ex Coordinadora del Núcleo de Acciones de Prevención a la Corrupción (NAOP) de la CGU/SC	Servidor CGU	rosemary.inocencio@cgu.gov.br	Responsable de las acciones del Time en SC y participante del Comité de diseño en 2017. Participa de eventos nacionales y regionales del Time.
E3	PE3	Caso 4	19/10/2021	54:24 16 páginas	Ana Célia Cabral de Farias	Alcaldesa Municipal actual de Surubim reelecta (2016-2020 y 2020-2024) y Servidora pública municipal (puesto Asistente Social)	Alcalde	anaceliafarias@hotmail.com	Alcaldesa responsable política por la adhesión e implementación en la primera (y única) aplicación del Programa en Surubim.
E4	PE4	Caso 4	21/10/2021	57:08 16,5 páginas	Marcelo Silva de Oliveira	Ombudsman (Oidor) Municipal y responsable del Portal de Transparencia de Surubim/PE	Servidor Municipal	marceloadobe@hotmail.com	Responsable en la época por las medidas del eje Transparencia y otras, en Surubim.
E5	PE5	Caso 4	21/10/2021	48:28 11,5 páginas	Antônio Gildácio Barbosa Batista	Servidor público comisionado de Surubim, ex jefe de la Contraloría Interna de la época, actual Asesor de Gabinete de la Alcaldesa	Servidor Municipal	antoniogildacio@hotmail.com	En la época, responsable directo por la implementación del Time en Surubim.
E6	PB3	Caso 3	26/10 e 1/11	1:24:59 26 páginas	Girlene Melo Silva Roque	Ex Secretaria de la Contraloría-General del Municipio de Conde (CGM) y Auditora de Cuentas Públicas de la Contraloría-General del Estado de Paraíba (CGE/PB)	Servidor Municipal	girlenemelo@hotmail.com	En la época, responsable directa por la implementación del Time en Conde.
E7	PE1	Caso 4	27/10/2021	1:23:50 20 páginas	Abelardo Jorge Lessa Lopes	Técnico Federal de Finanzas y Control de la CGU en la Superintendencia (Oficina) de Pernambuco (CGU/PE)	Servidor CGU	abelardo-jorge.lopes@cgu.gov.br	Responsable de las acciones del Time en los ayuntamientos de PE.
E8	SC4	Caso 1	03/11/2021	1:53:10 30 páginas	Ana Eising	Auditora Interna Municipal y Auditora-jefe de Navegantes	Servidor Municipal	anaeising@gmail.com	Responsable de parte de las medidas de Navegantes.
E9	PE2	Caso 4	04/11/2021	1:35:26 30 páginas	Mariana Coelho Barbosa Accioly	AFFC de la CGU en la Superintendencia (Oficina) de PE y Coordinadora del NAOP de CGU/PE	Servidor CGU	mariana.barbosa@cgu.gov.br	Responsable del monitoreo del Time en los ayuntamientos de PE.
E10	PB1	Caso 3	05/11/2021	1:44:17 30 páginas	Rodrigo Paiva	AFFC de la CGU en la Superintendencia (Oficina) de Paraíba (CGU/PB)	Servidor CGU	rodrigo.paiva@cgu.gov.br	Responsable de las acciones del Time en PB, y participante del Comité de diseño de la CGU en 2017. Participa de eventos regionales y nacionales del Time.

Cód.	Lugar	Caso	Fecha	Duración	Nombre	Cargo / Función y Órgano	Segmento	Contacto	Justificativa para la entrevista
E11	DF3 +GO	Caso 2	06/11/2021	1:31:14 26 páginas	Daniel Espinola	AFFC de la CGU, actúa en la CFECS (Distrito Federal) y en acciones en el estado de Goiás	Servidor CGU	daniel.espinola@ cgu.gov.br	Responsable del monitoreo nacional del Time en la CFFCS, y por las acciones en los ayuntamientos de GO. Participa de eventos nacionales y regionales.
E12	SC3	Caso 1	08/11/2021	33:38 10 páginas	Libardoni (Liba) Fronza	Alcalde Municipal actual de Navegantes, electo para el período 2020-2024	Alcalde	gabinete@naveg antes.sc.gov.br	Alcalde responsable político de la adhesión e implementación en la segunda y la tercera implementación del Programa.
E13	PB4	Caso 3	09/11/2021	58:19 17 páginas	Barbara Melo de F. Lins Cruz	Ex Secretaria Municipal de Administración de Conde	Servidor Municipal	barbaralinscruz @gmail.com	En la época, responsable de parte de las medidas de Conde y por los recursos financieros para la política.
E14	GO1	Caso 2	10/11/2021	1:01:42 8	Marcos Wilson do Santos	Secretario Municipal de Comunicación y Transparencia de Cidade Ocidental	Servidor Municipal	marcos.site@gm ail.com	Responsable directo de la implementación del Time en Cidade Ocidental.
E15	PB2	Caso 3	11/11/2021	2:01:20 31,5 páginas	Márcia Lucena	Ex Alcaldesa Municipal de Conde en el período de 2016-2020, no reelecta en 2020	Alcalde	malucenalira@g mail.com	Alcaldesa responsable política de la adhesión e implementación en la primera (y única) aplicación del Programa en Conde.
E16	GO2	Caso 2	24/11/2021	1:02:27 16,5 páginas	Carlos Eduardo Vieira Lopes	Servidor público municipal (puesto de Monitor de Transporte Escolar) de la Secretaría Municipal de Educación de Cidade Ocidental	Servidor Municipal	carlos.eduardo.vi eira.lopes@gmai l.com	Ex Responsable de las medidas del eje Transparencia y otras, en Cidade Ocidental.
E17	DF2	CGU	02/12/2021	1:04:05 19 páginas	Adenísio Alvaro Oliveira de Souza	AFFC de la CGU y Coordinador-General de Cooperación Federativa, Educación Ciudadana y Control Social (CFECS) de la DTC	Servidor CGU	adenisio.souza@ cgu.gov.br	Responsable de la coordinación nacional del Time junto a las Oficinas de la CGU en los Estados. También responsable de la promoción y requisición de recursos para la política. Participa de eventos nacionales y regionales del Time.
E18	SC5	Caso 1	03/12/2021	49:59 13,5 páginas	Luiz Alexandre Steinbach	Auditor de Control Externo y Jefe de la Contraloría Interna del TCE/SC	Servidor de Órgano Regional	luiz.steinbach@t cesc.tc.br	Responsable del Programa de Integridad del TCE/SC. Representa al órgano en los eventos del Time en SC.
E19	DF4 +GO	Caso 2	04/12/2021	1:20:38 19,5 páginas	Maria Francisca Santos Abrita Moro	Servidora pública municipal (puesto de Profesora) de Uberlândia/MG, cedida para la CFECS (CGU, DF) y para acciones en el estado de Goiás	Servidor CGU	maria.moro@c g u.gov.br	Responsable del monitoreo nacional del Time en la CFFCS y por las acciones en los ayuntamientos de GO. Participa de eventos nacionales y regionales del Time.
E20	GO3	Caso 2	13/12/2021	59:54 15,5 páginas	Fabiana Lemes Zamalloa do Prado	Promotora de Justicia del Ministerio Público del Estado de Goiás (MPGO)	Servidor de Órgano Regional	fabiana.zamalloa @mpgo.mp.br	Representante del órgano responsable de los eventos presenciales del segundo experimento en el estado de Goiás.
E21	DF1	CGU	11/01/2022	1:20:10 21 páginas	Breno Barbosa Cerqueira Alves	AFFC de la CGU y Director de Transparencia y Control Social (DTC) de la STPC	Servidor CGU	breno.cerqueira @cgu.gov.br	Responsable de la supervisión nacional del TIME en la CGU, por la promoción a órganos nacionales y autoridades políticas, y por la asignación de recursos a la política. Participa de eventos nacionales del Time.
21 Entrevistas		TOTAL		27h20m34s 447 páginas					

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A5. Guión con las cuestiones semiestructuradas aplicadas en las entrevistas

Presentación	Presentación del investigador; Objetivo del trabajo; Formato de la entrevista; Duración aproximada; Grabación para fines de transcripción; Carácter público y transparente de las informaciones; Tramos anonimizados y no identificados, si fuera solicitado; ¿Autoriza el uso de los datos y su identificación en general?
Objetivos de la entrevista	Identificar factores que influyen en la implementación, continuidad y eficacia del Time: eventos externos e internos, competición política, estructuras institucionales, actores, recursos, etc.
I – Sobre la identificación del problema y aprobación de la política Time	<p>1. ¿Cómo y por qué surge el tema anticorrupción, la integridad, la transparencia y la participación social en la agenda pública del poder ejecutivo de su organización? ¿De dónde viene el problema que llamó la atención? ¿Cómo se logró ubicar como uno de los más importantes problemas?</p> <p>2. ¿Qué factores y variables, internos o externos, institucionales, políticos u otros, fueron determinantes para que surgiera la necesidad de creación e implementación de una PIP y la aprobación del Time en el gobierno? ¿Por qué son importantes?</p> <p>a) F. institucionales: arreglos, capacidades, recursos, modelos, reglas, condiciones internas, legitimidad...</p> <p>b) Políticos: ideas, creencias, coaliciones, poder, resistencias, confianza y conflicto, opinión pública...</p> <p>c) Otros: liderazgo, aprendizaje, eventos internos, relación con el legislativo y control externo, condiciones socioeconómicas...</p> <p>d) Eventos externos: locales y nacionales, y como fueron utilizados para la política...</p> <p>3. ¿Qué factores y variables, internos o externos, han dificultado o han intentado impedir al principio, que se institucionalizara el Time en el gobierno? ¿Y cómo? ¿Hubo resistencias?</p> <p>4. ¿Qué contexto político y social ha contribuido, ha dificultado o ha intentado impedir su aprobación a principios de 2018, en el gobierno? ¿Y cómo?</p>
II - Sobre los actores involucrados	<p>5. ¿Por qué se interesó usted en este tema? ¿Cuáles fueron los motivos y valores que le hicieron incursionar en el tema?</p> <p>6. ¿Quiénes fueron los actores determinantes para que el tema tuviera visibilidad en el gobierno local/nacional? ¿Qué elementos los caracteriza y qué los legitima?</p> <p>7. ¿Cuáles fueron los papeles de los diferentes actores, y cuáles son sus papeles hasta hoy? (Actores Internos - alcalde, contraloría, oidoría, corregidoría, demás sectores afectados, funcionarios); y Externos - órganos de control externo, prensa, universidades observatorios, partidos políticos y la sociedad civil)</p> <p>8. ¿Cómo se enlazaron esos distintos actores? ¿Cuáles son sus estrategias, recursos y creencias?</p> <p>21. ¿Cuál es el entendimiento del papel de los órganos de control y de la CGU? ¿Cuál es la importancia del modelo institucional de la CGU para la implementación de la política a nivel local?</p> <p>9. ¿Las posiciones de los actores han variado respecto del tema? ¿Y el dilema eficiencia/control surgió como una cuestión de debate?</p> <p>10. ¿Ha habido algún aprendizaje (adquisición de informaciones) entre los actores? ¿Qué fue aprendido? ¿Cómo el aprendizaje ocurrió?</p>
III - Sobre el proceso político de debate en el subsistema de la política	<p>11. ¿Cuáles fueron las principales diferencias de posiciones y preferencias en torno a la aprobación y durante la implementación del Programa y quiénes representaban esas diferencias? ¿Había diferencias ideológicas en el tema o solo eran variedades secundarias de preferencias sobre el diseño institucional?</p> <p>12. ¿Cuáles considera que eran los temores o reservas principales de los distintos actores sobre las iniciativas discutidas? Y actualmente, ¿cómo están esas cuestiones?</p> <p>13. ¿Cómo fue la adecuación de la política al contexto local? ¿Cómo se llegó finalmente a la propuesta de consenso por la adhesión inicial? ¿Cumplió el objetivo que trazaron los distintos actores?</p> <p>14. ¿Cómo es el nivel de corrupción en el ayuntamiento, bajo su percepción, y por qué? [Muy Malo; Malo; Mediano; Bueno; Muy Bueno]</p> <p>15. ¿Cómo es el nivel de confianza de los funcionarios en el ayuntamiento, bajo su percepción, y por qué? ¿Y del pueblo en general, en el ayuntamiento?</p> <p>16. ¿Cómo es la relación del ayuntamiento con el legislativo municipal, hay mucha influencia política en la administración? Bajo su percepción. ¿Por qué son importantes? (Red de Control, Fiscalía, Prensa, sociedad civil, consejos)</p>

<p>IV - Sobre la implementación de la política en el gobierno</p>	<p>17. ¿Qué factores y variables, internos o externos, contribuyen, facilitan o dificultan que se institucionalice el Time, o sea, favorecen o impiden su continuidad, con el mantenimiento de la agenda y la aprobación de cambios normativos y estructurales? ¿Por qué son importantes estos factores?</p> <p>18. ¿Qué contexto político y social ha facilitado, ha contribuido, ha dificultado o ha intentado impedir que se institucionalizara el Programa, es decir, qué contexto político y social ha favorecido o ha impedido su continuidad, con el mantenimiento de la agenda y la aprobación de cambios normativos y estructurales? ¿Y cómo?</p> <p>19. ¿Cuáles son los desafíos y problemas de la PIP para la organización local/nacional? ¿A través de qué acciones, negociaciones, y de qué reformas se ha buscado avanzar con las dificultades para implementar y reforzar la política a nivel local/nacional?</p> <p>20. ¿Cómo ha ocurrido la adecuación de la política en la transición del gobierno local en 2020-2021, tras la competencia política? ¿Han existido diferentes énfasis y/o adaptación del tema de la PIP en el gobierno? ¿Cómo ha sido la revalidación de la política en 2021? ¿Ha surgido el tema control/eficiencia?</p> <p>21. ¿Cuáles fueron las expectativas iniciales sobre la implementación del Time, y cómo ellas se desarrollaron? ¿Fueran superadas o frustradas? ¿Cómo y por qué?</p> <p>22. ¿Hay reglas de integridad? Transparencia? Participación? Cuál es la estrategia para avanzar en el plan de acción? ¿Aprobar reformas? ¿Cuáles? ¿Cómo? ¿Por qué?</p> <p>23. ¿Cuál es la sustentabilidad del Time a largo plazo? ¿Es viable? ¿Por qué? ¿Qué facilita y qué dificulta?</p> <p>24. ¿Cómo el Time puede cambiar la percepción y las prácticas sobre corrupción, transparencia, integridad, etc.? ¿En el fondo no es solamente una relación de actividades, un <i>check-list</i> de exigencias legales y buenas prácticas internacionales?</p>
<p>Comentarios finales abiertos sobre la política, el gobierno local y/u otras cuestiones.</p>	
<p>¿Quién más recomienda entrevistar, que se haya involucrado en el Time y pueda contestar a estas preguntas con conocimiento?</p>	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A6. Delimitación conceptual de los códigos sistematizados en las entrevistas

Código por grupo	Definición
◊ Política Time - 4 códigos:	
● Desafíos	Citación directa de desafíos para la eficacia del Time en los ayuntamientos.
● Eficacia	Citación de cuestiones asociadas a la eficacia del Time en los ayuntamientos.
● Facilitador	Citación directa de lo que ha facilitado la eficacia del Time en los ayuntamientos.
● Frustración	Citación directa de ocurrencias de situaciones, momentos o eventos en que un actor no tuvo sus expectativas, acordadas o no, cumplidas por otro actor (si hay dos códigos de actores asociados) o por la propia organización (un actor asociado).
◊ NI Instituciones - 6 códigos:	
● Adecuación	Citación directa de cuestiones asociadas a la necesidad de adecuación, adaptación institucional a la política o a actores, condiciones o eventos locales asociados al sPIP _L .
● Capacidad	Citación directa o indirecta de cuestiones asociadas al Time y sobre cuestiones de capacidad de los ayuntamientos o de la CGU.
● Imagen institucional	Citación directa o indirecta de cuestiones sobre la imagen de los actores/órganos.
● Legitimidad	Citación directa o indirecta de ocurrencia de situaciones, momentos o eventos en que cuestiones asociadas a más o menos legitimidad institucional, se han destacado.
● Normas y reglas	Citación directa de una regla, norma o ley, en la conversación, cuanto a la aprobación, discusión en un evento, etc.
● Papel institucional	Citación directa o indirecta de cuestiones que ponen en discusión el papel institucional de uno de los actores/organizaciones.
◊ ACF Acuerdos negociados (o no) - 4 códigos:	
● Conflicto, incertidumbre	Citación de ocurrencia de situaciones, momentos o eventos de conflicto, divergencias, incertidumbres o discordancias entre actores o dentro de organizaciones, con respecto a la política, cuanto a la agenda o diseño nacional, o cuanto a la agenda, adhesión o implementación local.
● Resistencias	Citación de ocurrencia de situaciones, momentos o eventos de resistencia de un actor con respecto a otras políticas, otros subsistemas o a temas de la política, cuanto a la agenda o diseño nacional, o cuanto a la agenda, adhesión o implementación local.
● Devil shift	Citación de ocurrencia de creencia en un sesgo represivo o desconfianza extrema por actores locales en la CGU (principalmente), u otro órgano de control, asociado a términos como peligro, enemigo, pavor, coraje de enfrentar, guerra, etc., de manera más fuerte que la creencia de miedo, en general asociada a ese <i>devil shift</i> .
● Cambio de idea	Citación de ocurrencia de cambio de idea de un actor con respecto a sus creencias centrales o a creencias instrumentales de la política, después de una ventana de oportunidad, resistencia, conflicto, evento o aprendizaje, cuanto al diseño o agenda nacional, así como a la agenda, la adhesión o la implementación local.
◊ ACF Estrategias y recursos - 4 códigos:	
● Disponibilidad	Citación de ocurrencias de situaciones, momentos o eventos en el cual un actor presenta un comportamiento altruista, voluntario, de disponibilidad personal.
● Centralización ejecutiva	Citación de ocurrencia de actividad centralizada, o exceso de centralización ejecutiva de la política en el controlador general, la contraloría u oidoría, o de centralización ejecutiva o gerencial en la CGU nacional.
● Pensamiento estratégico	Citación de ocurrencias de situaciones o eventos en que los actores – personas u organizaciones – han presentado un pensamiento planeado para el futuro, u objetivos definidos, metas y/o medios para lograrlos, principalmente asociados a las clases de códigos: aprendizaje, eventos, desafíos o facilitadores de la política.
● Poder para actuar	Citación de ocurrencias de evento, debate o posición de los actores locales, sobre la importancia o necesidad de que el responsable de la política tenga poderes y autonomía para implementar la política en el ayuntamiento.

Código por grupo	Definición
◇ ACF Aprendizaje - 6 códigos:	
● Aprendizaje y acumulación de conocimiento	Citación de ocurrencia de aprendizaje y transferencia de información entre actores, con o sin referencia a eventos (palestra, curso, reunión, etc.), o cambio de nivel de conocimiento en general, del momento de la entrevista con relación al período anterior.
● Intercambio de informaciones	Citación de ocurrencia de aprendizaje, acumulación de conocimiento o transferencia de información por los actores o entre ellos, sin referencia a eventos (o sin énfasis), por medio del intercambio de informaciones, argumentos nuevos o contrapuestos.
● Construcción colectiva	Citación de ocurrencia de aprendizaje, acumulación de conocimiento o transferencia de información por los actores o entre ellos, sin referencia a eventos (o sin énfasis), por medio de un grupo o conjunto de personas o actores, con énfasis a lo colectivo, la construcción, involucramiento, participación.
● Datos científicos, técnicos, y expertos	Citación de ocurrencia de aprendizaje, acumulación de conocimiento o transferencia de información por los actores o entre ellos, con utilización de datos, soporte, reconocimiento, <i>know-how</i> o argumentación científica, técnica o de <i>expertise</i> , nacional internacional.
● Entrenamientos y material orientativo	Citación de ocurrencia de aprendizaje entre actores, o cambio de nivel de conocimiento, con referencia a eventos (palestra, curso, reunión, encuentros, etc.).
● Redes horizontales flexibles e informales	Citación de ocurrencia de aprendizaje y transferencia de información entre actores y/o coaliciones, por medio de eventos o instrumentos que caracterizan redes informales de contactos (para participación, integridad o corrupción), redes horizontales flexibles, como encuentros informales, redes sociales o aplicaciones de mensajes instantáneas.
◇ ACF Eventos y contexto - 7 códigos:	
● Eventos municipales: Corrupción	Citación de ocurrencia – o sospechas de ocurrencias – de casos de desvíos de legitimidad o del interés público, de irregularidad, favorecimiento, corrupción, escándalo, operación policial local, o sobre el histórico de corrupción en el contexto municipal.
● Eventos municipales: Integridad	Citación de ocurrencia de evento, debate o posición de los actores locales con respecto a la política de integridad, sus normas, estructuras y procesos en los ayuntamientos, incluyendo ética, control, riesgos y otros, a excepción de transparencia y participación, apartadas en otras categorías.
● Eventos municipales: Participación	Citación de ocurrencia de evento de participación de la sociedad (presión popular, consejos, prensa, observatorio social, etc.) en el sPIP local (municipio).
● Eventos municipales: Transparencia	Citación de ocurrencia de evento sobre transparencia, con debate o posición de los actores locales con respecto a la transparencia, normas, estructuras y procesos.
● Eventos externos: Transparencia	Citación de ocurrencia de evento externo al sPIP local, con debate o posición de los actores con respecto a la transparencia, normas, estructuras y procesos.
● Eventos internos: otros municipales o de la CGU	Citación de ocurrencia de debates o eventos internos a la CGU; o de eventos internos al sPIP local, con participación de un actor local, como entrevistas, reuniones, entrenamientos, creación de normas, procesos, políticas o instituciones, además de los eventos específicos de integridad, transparencia o participación municipales, o cuando incluyen más de uno de esos temas. El análisis apartado del órgano federal y del gobierno local ocurre a partir de los segmentos de entrevistas.
● Eventos externos: Otros	Citación de ocurrencia de otros eventos externos al sPIP local, realizados con la participación de alguno de los actores, como entrevistas, reuniones, entrenamientos, creación o cambio de normas, procesos, políticas o instituciones.
● Eventos externos: Ventanas de oportunidad	Citación de ocurrencia de situaciones, momentos o eventos considerados ‘ventanas de oportunidad’ para cambios (buenos o no), como de gobierno, de normas, de prioridades, de agenda, de opinión, de estructura, de responsables en actores o por políticas, cambios en políticas, rupturas (así llamadas por los entrevistados), etc.
● Contexto: Local o general	Citación de otros eventos asociados al contexto, la realidad o el histórico de cada localidad, de la política o de Brasil en general, que no esté en las demás categorías.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

Cuadro A7. Variables de fuentes primarias y secundarias: descripción, clases y recolección

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos financieros	Desp. Presupuest. Empeñada 2017 per cápita 2018 (x R\$1000)	Total de despesas presupuestarias ejecutadas en el año, por R\$ 1000, por habitante	(x 1000) R\$	Cuantitativo	2017/2018	Secundaria	IBGE	Búsqueda en sitio electrónico del órgano que produce o mantiene el dato
NIS	Capacidad estatal	Recursos financieros	Capacidad de inversión 2017 (Desp. Capital/Total)	Capacidad de inversión del gobierno (Desp. Capital/Total Empeñado)	Porcentaje	Cuantitativo	2017	Secundaria	IBGE	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos financieros	Desp. Presupuest. Empeñada 2020 per cápita 2021 (x R\$1000)	Total de despesas presupuestarias ejecutadas en el año, por R\$ 1000, por habitante	(x 1000) R\$	Cuantitativo	2020/2021	Secundaria	IBGE	Búsqueda en sitio electrónico del órgano que produce o mantiene el dato
NIS	Capacidad estatal	Recursos financieros	Capacidad inversión pandemia 2020 (D. Capital/Total)	Capacidad de inversión del gobierno (Desp. Capital/Total Empeñado)	Porcentaje	Cuantitativo	2020	Secundaria	TCEs y Ayuntamientos (Portal de Transp: RREO- 6º bim 2020)	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Porcentaje RH 2020 / Población 2021	Proporción de Servidores 2020 sobre el Total de la población 2021	Porcentaje	Cuantitativo	2020/2021	Secundaria	IBGE, TCEs y Ayuntam - Nómina salarial - Portal de Transp	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Porcentaje RH Efectivos /Total2020	Proporción de Servidores Efectivos sobre el Total del 2020	Porcentaje	Cuantitativo	2020	Secundaria	Ídem	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Porcentaje RH Comisionados/Total 2020	Proporción de Servidores Comisionados sobre el Total del 2020	Porcentaje	Cuantitativo	2020	Secundaria	Ídem	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Porcentaje RH Temporarios/Total 2020	Proporción de Servidores Temporarios sobre el Total del 2020	Porcentaje	Cuantitativo	2020	Secundaria	Ídem	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018	Variación porcentual del total de funcionarios del 2020 con relación al porcentual del 2018	Porcentaje	Cuantitativo	2020/2018	Secundaria	IBGE	Tratamiento de datos

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018 Efectivos	Variación porcentual del total de funcionarios del 2020 con relación al porcentual del 2018 - Efectivos	Porcentaje	Cuantitativo	2020/2018	Secundaria	IBGE	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018 Comisionados	Variación porcentual del total de funcionarios del 2020 con relación al porcentual del 2018 - Comisionados	Porcentaje	Cuantitativo	2020/2018	Secundaria	IBGE	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018 Temporarios	Variación porcentual del total de funcionarios del 2020 con relación al porcentual del 2018 - Temporarios	Porcentaje	Cuantitativo	2020/2018	Secundaria	IBGE	Tratamiento de datos
NIS	Capacidad estatal	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2019 del Municipio	Promedio IEGM 2019 del Municipio	Índice de desempeño en cinco franjas (grados): C / C+ / B / B+ / A	Cualitativo	2019	Secundaria	IRB y TCEs	Búsqueda en sitio electrónico del órgano que produce o mantiene el dato
NIS	Capacidad estatal	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2018 del Municipio	Promedio IEGM 2018 del Municipio	El mismo anterior	Cualitativo	2018	Secundaria	IRB y TCEs	El mismo anterior
NIS	Capacidad estatal	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2017 del Municipio	Promedio IEGM 2017 del Municipio	El mismo anterior	Cualitativo	2017	Secundaria	IRB y TCEs	El mismo anterior
NIS	Capacidad estatal	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2016 del Municipio	Promedio IEGM 2016 del Municipio	El mismo anterior	Cualitativo	2016	Secundaria	IRB y TCEs	El mismo anterior
NIS	Capacidad estatal	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2015 del Municipio	Promedio IEGM 2015 del Municipio	El mismo anterior	Cualitativo	2015	Secundaria	IRB y TCEs	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Autonomía de los actores	Titular CG - Naturaleza vínculo	Cuál es la NATURALEZA DEL VÍNCULO actual como Titular del Control Interno?	Naturaleza del vínculo de trabajo del jefe	Cualitativo	2019-2020 y 2022. Conde: no contestó.	Primaria	Ayuntamientos	Encuesta (<i>survey</i>) creada, enviada y respondida por medio electrónico
NIS	Capacidad LIS-Interno	Autonomía de los actores	Titular CG - Cambios Ct Titulares	Cuántos Titulares tuvo la Unidad de Control Interno entre 2019 y 2020?	Cantidad de jefes en el período	Cuantitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Autonomía de los actores	Estructura CG - Posición Jerárquica	Cuál es la posición jerárquica de la Unidad de Control Interno en el organigrama del ayuntamiento?	Posición jerárquica del sector	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
NIS	Capacidad LIS-Interno	Autonomía de los actores	Estructura CG - Existencia Carrera/puesto Auditor Interno	Carrera: El ayuntamiento posee en su estructura una carrera o cargo específico de Auditor Interno, Analista de Control, Controlador/a o algo equivalente?	Sí / No	Cuantitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Autonomía de los actores	Titular OUV - Naturaleza vínculo	Naturaleza del vínculo como responsable de la Oidoría:	Naturaleza del vínculo de trabajo del jefe	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Autonomía de los actores	Estructura OUV - Posición Jerárquica	Cuál es la posición jerárquica de la Oidoría en el organigrama del ayuntamiento?	Posición jerárquica del sector	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Existencia de estructuras	Estructura CG - Sectoriales SCI	Sectoriales: Con relación a la estructura del Sistema de Control Interno del Municipio, informe:	Existencia y arreglo del sistema interno	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Recursos humanos	Estructura CG - RH CG existente	Cuál es el total de Servidores en ejercicio exclusivamente en la Unidad de Control Interno?	Cantidad de funcionarios	Cuantitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Existencia de reglas	Estructura OUV - Existencia de reglas	El servicio municipal de Oidoría, o su equivalente, fue reglamentado después de entrar en vigor la Ley 13.460/2017 (art. 17)? (o fue actualizado, si ya existía una norma anterior)	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas PIP	Política, Programa o Plan de Integridad y/o Compliance	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas Cod Ética	Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Directa	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas Gestión de Riesgos	Política, Programa o Plan de Gestión de Riesgos	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas Consejo	Consejo de Transparencia , de Control Social y/o de Prevención o Combate a la Corrupción en el Poder Ejecutivo	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
NIS	Capacidad LIS-Interno	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas Nepotismo/Conflicto Interés/Regalos	El ayuntamiento posee reglas con las hipótesis y vetos de Nepotismo, de Conflicto de Intereses, y de Recibimiento de Regalos?	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Recursos humanos	Estructura CG - RH CG DEFICIT	DEFICIT de servidores en la Contraloría	Cantidad de funcionarios	Cuantitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Capacidad LIS-Interno	Recursos humanos	Estructura OUV - RH OUV DEFICIT	DEFICIT de servidores en la Oidoría	Cantidad de funcionarios	Cuantitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas OUV - Eval Servicios	La Oidoría realiza periódicamente encuestas de evaluación y satisfacción con los ciudadanos usuarios de los Servicios Públicos, sea presencialmente, vía e-mail, portal o Carta de Servicios...	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas OUV - Informe Periódico	La Oidoría Municipal elabora periódicamente un Informe de Gestión con datos sobre las manifestaciones recibidas?	Frecuencia del Informe y publicación	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - hace Auditoría	Auditoría: la Unidad de Control Interno (o Contraloría) realiza Auditorías, en los términos de los conceptos descritos arriba? Produce Informes?	Sí / No / Por qué	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Auditoría porcentaje horas	Realización de Auditorías y Fiscalizaciones, en las diversas Áreas de Gestión, incluyendo verificación de Denuncias y Realización de Toma de Cuentas Especiales (sin considerar los monitoreos obligatorios)	Porcentaje de horas sobre el total disponible	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Apoyo porcentaje horas	Emisión de Opiniones y Monitoreos obligatorios, sin análisis de riesgo, o en actividades de rutina o apoyo que podrían ser simplificadas o automatizadas por un programa electrónico	Porcentaje de horas sobre el total disponible	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Entrenamiento Horas Presenciales por Año	En la modalidad presencial?	Cantidad de horas por año	Cuantitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Entrenamiento Horas EAD por Año	En la modalidad a distancia (EAD)?	Ver Escala	Cuantitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Cálculo benef \$ pagos evitados	Cálculo y registro de Beneficios Financ. obtenidos de Gastos Evitados [por actuación de la propia UCI, documentada (notificación, oficio etc.)]	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Cálculo benef \$ pagos recuperados	Cálculo y registro de Beneficios Fin. obtenidos de Recursos Recuperados [reintegro o compensación, después de una actuación documentada...]	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Beneficios No Financieros	Análisis y registro de Beneficios No Financieros obtenidos de Recomendaciones (documentadas) emitidas después de su actuación? [como: reducción de riesgos o mejoras en normas, procesos o con...]	Sí / No	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Informe Periódico	Informes: la Contraloría elabora el Informe Periódico de Actividades, basado en su planeamiento (si hubiera), más allá de aquellos informes enviados al TCE/SC?	Frecuencia del Informe y publicación	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIS	Prácticas LIS-Interno	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Informe Publicado	Cómo se lleva a cabo la divulgación del Informe de la Unidad de Control Interno?	Frecuencia del Informe y publicación	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIH	Arreglos organizacionales	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - Macro funciones	Además de la función de Control Interno, la reglamentación de la Contraloría o UCI incluye formalmente las competencias relativas a la Auditoría, Oidoría, Corregidoría (PADs, Investigaciones)	Sí / No / Arreglo	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIH	Arreglos organizacionales	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - OUV	El ayuntamiento posee en su estructura un sector o cargo responsable de los servicios de Oidoría, incluyendo recepción de denuncias, reclamos, sugerencias de la población, en los términos de la Ley 13.460/2017?	Sí / No / Arreglo	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
NIH	Arreglos organizacionales	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - CRG disciplinario	Corrección: el Ayuntamiento posee en su estructura un sector o cargo responsable de las Investigaciones y Procesos Disciplinarios?	Sí / No / Arreglo	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIH	Arreglos organizacionales	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - CRG PJ	El Ayuntamiento posee en su estructura un sector o cargo responsable de la conducción de los Procesos de Responsabilización de PJ instaurados con base en la Ley Anticorrupción (Ley 12.846/2013)?	Sí / No / Arreglo	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
NIH	Arreglos organizacionales	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - Transparencia	El Ayuntamiento posee en su estructura un sector o cargo responsable de la gestión del Portal de la Transparencia?	Sí / No / Arreglo	Cualitativo	Ídem.	Primaria	Ayuntamientos	El mismo anterior
ACF	Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	Porcentaje domicilios - alcantarillado sanitario adecuado	Porcentaje de domicilios con alcantarillado sanitario adecuado	Porcentaje	Cuantitativo	2010	Secundaria	IBGE	Búsqueda en sitio electrónico del órgano que produce o mantiene el dato
ACF	Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	Porcentaje pobl. ingreso per cápita < 1/2 SM	Porcentaje de la población con ingreso nominal mensual per cápita de menos de 1/2 salario mínimo	Porcentaje	Cuantitativo	2010	Secundaria	IBGE	El mismo anterior
ACF	Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	IDHM	Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM)	Entre 0 y 1	Cuantitativo	2010	Secundaria	PNUD	El mismo anterior
ACF	Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	PIB per cápita	Producto Interno Bruto (PIB) per cápita	R\$	Cuantitativo	2018	Secundaria	IBGE	El mismo anterior
ACF	Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	Promedio salario mensual - trab. formal	Promedio del salario mensual de los trabajadores formales	Salarios Mínimos	Cuantitativo	2019	Secundaria	IBGE	El mismo anterior
ACF	Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	Mortalidad Infantil / mil nacidos	Mortalidad Infantil por mil nacidos vivos	Óbitos por mil nacidos vivos	Cuantitativo	2020	Secundaria	IBGE	El mismo anterior
ACF	Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	Crecimiento pobl. 2021/2010	Crecimiento poblacional 2021/2010	Porcentaje	Cuantitativo	2021/2010	Secundaria	IBGE	Tratamiento de datos
ACF	Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde - año 2004	Partido político del Alcalde electo en el año 2004	Partido	Cualitativo	2004	Secundaria	TSE	Búsqueda en sitio electrónico del órgano que produce o mantiene el dato

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2004 - Pluralismo / Apoyo / Oposición	Situación del Legislativo Municipal: predomina el Pluralismo, la Situación o la Oposición	Apoyo=mayoría / Oposición=minoría / Pluralismo=ningún electo del partido del alcalde	Cualitativo	2004	Secundaria	TSE y Ayuntamientos	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2004	Partido con más porcentaje de puestos en el Legislativo Municipal	Porcentaje por partido	Cualitativo	2004	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde - año 2008	Partido político del Alcalde electo en el año 2008	Partido	Cualitativo	2008	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2008 - Pluralismo / Apoyo / Oposición	Situación del Legislativo Municipal: predomina el Pluralismo, la Situación o la Oposición	Apoyo=mayoría / Oposición=minoría / Pluralismo=ningún electo del partido del alcalde	Cualitativo	2008	Secundaria	TSE y Ayuntamientos	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2008	Partido con más porcentaje de puestos en el Legislativo Municipal	Porcentaje por partido	Cualitativo	2008	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde - año 2012	Partido político del Alcalde electo en el año 2012	Partido	Cualitativo	2012	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2012 - Pluralismo / Apoyo / Oposición	Situación del Legislativo Municipal: predomina el Pluralismo, la Situación o la Oposición	Apoyo=mayoría / Oposición=minoría / Pluralismo=ningún electo del partido del alcalde	Cualitativo	2012	Secundaria	TSE y Ayuntamientos	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2012	Partido con más porcentaje de puestos en el Legislativo Municipal	Porcentaje por partido	Cualitativo	2012	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Partido Presidente 2014	Partido político del Presidente de la República electo en el año 2014	Partido	Cualitativo	2014	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde - año 2016	Partido político del Alcalde electo en el año 2016	Partido	Cualitativo	2016	Secundaria	TSE	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2016 - Pluralismo / Apoyo / Oposición	Situación del Legislativo Municipal: predomina el Pluralismo, la Situación o la Oposición	Apoyo=mayoría / Oposición=minoría / Pluralismo=ningún electo del partido del alcalde	Cualitativo	2016	Secundaria	TSE y Ayuntamientos	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Perturbaciones y estabilidad política	Principal partido Cámara 2016	Partido con más porcentaje de puestos en el Legislativo Municipal	Porcentaje por partido	Cualitativo	2016	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Partido Presidente 2018	Partido político del Presidente de la República electo en el año 2018	Partido	Cualitativo	2018	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde - año 2020	Partido político del Alcalde electo en el año 2020	Partido	Cualitativo	2020	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2020 - Pluralismo / Apoyo / Oposición	Situación del Legislativo Municipal: predomina el Pluralismo, la Situación o la Oposición	Apoyo=mayoría / Oposición=minoría / Pluralismo=ningún electo del partido del alcalde,	Cualitativo	2020	Secundaria	TSE y Ayuntamientos	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2020	Partido con más porcentaje de puestos en el Legislativo Municipal	Porcentaje por partido	Cualitativo	2020	Secundaria	TSE	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2010	Opinión/Informe del Tribunal de Cuentas con Recomendación de Aprobación o Reprobación de las Cuentas del alcalde	Aprobación, Aprobación con Salvedades, Reprobación (Cuentas Irregulares), En Análisis, No Encontrado	Cualitativo	2010	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2011	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2011	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2012	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2012	Secundaria	TCEs	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2013	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2013	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2014	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2014	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos de corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2015	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2015	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2016	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2016	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2017	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2017	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2018	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2018	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Opinión/Informe TCE 2019	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2019	Secundaria	TCEs	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2010	Aprobación de las Cuentas por el Legislativo Municipal	Aprobación, Aprobó con Salvedades, Reprueba (Cuentas Irregulares), En Análisis, No Encontrado	Cualitativo	2010	Secundaria	TCEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2011	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2011	Secundaria	TCEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2012	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2012	Secundaria	TCEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2013	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2013	Secundaria	CEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2014	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2014	Secundaria	CEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2015	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2015	Secundaria	CEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2016	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2016	Secundaria	CEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2017	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2017	Secundaria	CEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2018	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2018	Secundaria	CEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Coaliciones promotoras	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas - Legislativo 2019	El mismo anterior	El mismo anterior	Cualitativo	2019	Secundaria	CEs y Cámara de Concejales	El mismo anterior
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021	Total de Hallazgos ("Constataciones") en los Informes de Auditorías realizadas por la CGU en el ayuntamiento entre el 2003 y el 2021.	Cantidad de Hallazgos (Constatación)	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	El mismo anterior
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021 - Graves	Total de Hallazgos ("Constataciones") del tipo Grave en los Informes de Auditorías realizadas por la CGU en el ayuntamiento entre el 2003 y el 2021.	Cantidad de Hallazgos (Constatación)	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	Tratamiento y análisis de datos
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021 - Medianos	Total de Hallazgos ("Constataciones") del tipo Mediano en los Informes de Auditorías realizadas por la CGU en el ayuntamiento entre el 2003 y el 2021.	Cantidad de Hallazgos (Constatación)	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	Tratamiento y análisis de datos

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021 - Básicos	Total de Hallazgos ("Constataciones ") del tipo Básico en los Informes de Auditorías realizadas por la CGU en el ayuntamiento entre el 2003 y el 2021.	Cantidad de Hallazgos (Constatación)	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	Tratamiento y análisis de datos
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio Hallazgos por Auditoría 2003-2021	Promedio de la cantidad de Hallazgos (Constatación) por informe de auditoría de la CGU	Promedio Hallazgos (Constatación) por auditoría	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	Tratamiento y análisis de datos
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio Hallazgos/Aud 2003-2021 Graves	Promedio de la cantidad de Hallazgos (Constatación) Graves por informe de auditoría de la CGU	Promedio Hallazgos (Constatación) Graves por auditoría	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	Tratamiento y análisis de datos
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio Hallazgos/Aud 2003-2021 Medianos	Promedio de la cantidad de Hallazgos (Constatación) Medianos por informe de auditoría de la CGU	Promedio Hallazgos (Constatación) Medianos por auditoría	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	Tratamiento y análisis de datos
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio Hallazgos/Aud 2003-2021 Básicos	Promedio de la cantidad de Hallazgos (Constatación) Básicos por informe de auditoría de la CGU	Promedio Hallazgos (Constatación) Básicos por auditoría	Cuantitativo	2003-2021	Secundaria	CGU	Tratamiento y análisis de datos
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	MPF TOTAL Procesos Corrupción/Improbidad 2010-2020	Cantidad de Procesos de corrupción, acciones civiles y/o de improbidad administrativa abiertos por el Ministerio Público Federal (MPF) sobre el ayuntamiento entre el 2010 y el 2020.	Cantidad de Procesos	Cuantitativo	2010-2020	Secundaria	MPF	Requisición formal por el órgano que produce mantiene el dato
ACF	Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	MPF Tot Procesos 2010-2020 Archivados/Declinados	Cantidad de Procesos Archivados //Declinados de corrupción abiertos por el MPF sobre el ayuntamiento entre el 2010 y el 2020.	Cantidad de Procesos	Cuantitativo	2010-2020	Secundaria	MPF	El mismo anterior

Base teórica	Clase de factor	Subclase de factor (clase de variable)	Nombre de la variable	Descripción de la variable o cuestión del <i>survey</i>	Indicador	Tipo de dato	Año de los datos	Tipo de fuente	Fuente de datos	Método de recolección de datos
ACF	Perturbaciones eventos externos	Perturbaciones eventos críticos	MPF Tot Procesos 2010-2020 En curso	Cantidad de Procesos En Procesamiento de corrupción abiertos por el MPF sobre el ayuntamiento entre el 2010 y el 2020.	Cantidad de Procesos	Cuantitativo	2010-2020	Secundaria	MPF	El mismo anterior
ACF	Perturbaciones eventos externos	Perturbaciones eventos críticos	MPF Tot Procesos 2010-2020 Propuesta Acción Civil / Improbidad	Cantidad de Procesos con Proceso de acción civil y/o de improbidad administrativa abiertos por el MPF sobre el ayuntamiento entre el 2010 y el 2020.	Cantidad de Procesos	Cuantitativo	2010-2020	Secundaria	MPF	El mismo anterior
ACF	Perturbaciones eventos externos	Perturbaciones eventos críticos	Tot PICrimMPE2014-2020	Suma Procedimientos Criminales 2014-2020 del Ministerio Público del Estado (MPE)	Suma de Cantidad de Procesos 2014-2020	Cuantitativo	2014-2020	Secundaria	MPEs	El mismo anterior
ACF	Perturbaciones eventos externos	Perturbaciones eventos críticos	Tot NotFato2014-2020	Suma Noticias de Factos 2014-2020 del Ministerio Público del Estado (MPE)	Suma de Cantidad de Procesos 2014-2020	Cuantitativo	2014-2020	Secundaria	MPEs	El mismo anterior
ACF	Perturbaciones eventos externos	Perturbaciones eventos críticos	Promedio-NotFato2014-2020	Promedio Noticias de Factos 2014-2020 del Ministerio Público del Estado (MPE)	Promedio de Cantidad de Procesos 2014-2020	Cuantitativo	2014-2020	Secundaria	MPEs	El mismo anterior

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A8. Síntesis y observaciones sobre los datos de fuentes secundarias

Clase de variable	Síntesis y observaciones
Capacidad estatal (12 variables)	<ul style="list-style-type: none"> • Para evaluar la capacidad general del gobierno local, fueron utilizadas 17 variables elegidas a partir de la recopilación de 83 diferentes indicadores (variables en potencial), doce de estos de recursos humanos y financieros, y cinco sobre la eficacia de la acción estatal. • Cuanto a los recursos en general, fueron analizados datos presupuestarios, financieros y de personal referentes a los años 2017, 2018 y 2020, obtenidos de los propios ayuntamientos y de órganos oficiales, totalizando inicialmente 38 tipos de indicadores. • De las finanzas, se analizaron 19 tipos, incluyendo el total de dispendios presupuestarios y la capacidad de inversión en el año 2017 (antes del inicio del Time) y en el 2020, así como las transferencias de recursos recibidas (ingresos) y el porcentaje de variación entre esos años. • De las personas, se analizaron otros 19 tipos de indicadores, incluyendo el total de RH y el porcentaje de variación entre 2018 (año disponible) y 2020. También se analizaron las cantidades y variaciones de los tres principales tipos de funcionarios, como ya fue presentado en el Capítulo 4: efectivos, comisionados y temporarios. • Después del análisis, de los 38 indicadores inicialmente identificados, doce fueron considerados adecuados como posibles variables para avanzar en el <i>process tracing</i>, como se verá en los resultados.
Eficacia de la acción gubernamental (5 variables)	<ul style="list-style-type: none"> • Para evaluar la eficacia de la acción gubernamental, se ha considerado la serie histórica de cinco años del Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (2015 a 2020). • Los datos suman 45 indicadores, pues cada año tiene el IEGM de las siete dimensiones, el consolidado del municipio y el promedio de las ciudades del estado. • Sin embargo, no hay consolidación de los índices en algunos estados y años, no siendo posible utilizar en los cuatro casos el promedio del estado como referencia para el municipio. • Tampoco hay datos sobre todos los casos en todos los años, ni de todos los ayuntamientos de Brasil, lo que no permite comparaciones con el promedio nacional: en 2019, por ejemplo, el “promedio del IEGM Brasil corresponde a un 49,28, o sea, un grado C (bajo nivel de adecuación)”, pero solamente “hay datos de 2.853 municipios (un 51,22 % del total)” (Demarco, 2021, p. 602, traducción nuestra). • Así, cinco indicadores fueron considerados adecuados para formar parte de las variables y avanzar en el análisis sobre las capacidades de los ayuntamientos de la muestra, es decir, la serie histórica del índice de cada ayuntamiento, cuando se encuentra disponible.
Condiciones socioeconómicas (7 variables)	<ul style="list-style-type: none"> • Datos del IBGE y PNUD: el Índice de Desarrollo Humano (IDHM); datos económicos de producción e ingresos: el Producto Interno Bruto (PIB) <i>per cápita</i>, el promedio de ingreso mensual de los trabajadores con puesto formal, y el porcentaje de la población con ingresos <i>per cápita</i> menor que la mitad de un sueldo mínimo; datos sociales: el índice de mortalidad infantil por mil nacidos vivos, y el porcentaje de domicilios conectados a sistema de alcantarillado sanitario adecuado; y el aumento de la población del año 2021 con relación al 2010.
Perturbaciones y estabilidad política (7 variables)	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a los cambios de la coalición política gobernante, analizados en la esfera local por medio del partido político del alcalde electo en los años 2004, 2008, 2012, 2016 y 2020, y en la esfera federal con el partido del presidente de la república electo en el 2014 y 2018, o sea, siempre dos años antes del alcalde.
Restricciones y recursos de las coaliciones [a corto plazo] (30 variables)	<ul style="list-style-type: none"> • Son divididas en tres grupos de diez variables: el partido político con más porcentaje de puestos en el legislativo municipal, y la distribución de las coaliciones en el legislativo, si la mayoría es de la coalición del alcalde, de la oposición o si hay pluralismo; la posición del informe anual del Tribunal de Cuentas del Estado con recomendación de aprobación o reprobación de las cuentas del alcalde, de los años 2010 hasta 2019; y la posición del juzgamiento por el poder legislativo municipal cuanto a la aprobación o no de esas mismas diez rendiciones de cuentas.
Perturbaciones y eventos críticos (16 variables)	<ul style="list-style-type: none"> • Ocho indicadores sobre el total de hallazgos (“constataciones”) identificados en los Informes de Auditorías por sorteo público, realizadas por la CGU en cada ayuntamiento entre 2003 y 2021: El promedio por informe, así como los totales y promedios por informe del mismo período, de cada uno de los tres tipos de constataciones – graves (irregularidades y corrupción), medianas (impropiedades que deben ser solucionadas) o básicas (fallas formales sin impacto); el total de procesos de corrupción, acciones civiles y de improbidad administrativa abiertos por el Ministerio Público Federal (MPF) sobre cada ayuntamiento entre 2010 y 2020, así como los procesos que están en curso, archivados y declinados; y la cantidad total y promedio anual de noticias de factos recibidas, y la cantidad de procesos criminales abiertos por el Ministerio Público del Estado (MPE) sobre cada ayuntamiento entre 2014 y 2020.

Observaciones:

- Los datos sobre las tres últimas clases fueron recolectados del Tribunal Superior Electoral (TSE), de los Tribunales de Cuentas de los Estados y demás órganos de control (CGU, MPF y MPEs), y se refieren a los últimos veinte (TSE) y diez años (los demás), eso es, anteriores a la implementación del Time. Estos datos contribuyen para la comprensión del contexto de cada localidad analizada y son necesarios para la triangulación con los demás datos, aunque al final los más antiguos puedan no ser utilizados para evidenciar el *process tracing*.
- Sin embargo se hace necesario advertir, que los datos referentes a la existencia de procesos de investigación y procedimientos criminales no llevan en cuenta el análisis de los casos abiertos en comparación a los años de implementación del Time, porque puede haber un tiempo entre la ocurrencia de una irregularidad o de su denuncia, y el inicio del proceso en los órganos competentes. Así, no sería adecuada cualquier comparación cuanto a la asociación de la política implementada con la ocurrencia de corrupción en el gobierno del período.
- Además de eso, los MPEs de Pernambuco y Paraíba no contestaron a los pedidos de informaciones públicas sobre las cantidades de procedimientos abiertos con respecto a los municipios de Surubim y Conde. Los pedidos fueron hechos en septiembre de 2021 y fueron archivados aún después de haber sido impetrados dos recursos.
- En el caso de Pernambuco el rechazo de respuesta tuvo el argumento de que “no será posible atender su pedido por completo” por tratarse de un pedido “desproporcional”, es decir, por exigir “trabajos adicionales de análisis, interpretación o consolidación de datos e informaciones, (...) que no sea de competencia del órgano” (MPPE, 2021a, traducción nuestra). Después del segundo recurso⁴⁰, el órgano informó que “no hay en el sistema como compilar las informaciones de los últimos 10 años” (MPPE, 2021b, traducción nuestra), habiendo enviado datos de los últimos tres meses anteriores al pedido.
- En el caso de Paraíba, el pedido fue archivado después de dos recursos, con respuestas genéricas como “infórmese al manifestante la Promotoría en que está el citado procedimiento (...). Después, archívese” (MPPB, 2021a), y sobre “la imposibilidad de prestar las informaciones solicitadas” (MPPB, 2021b, traducción nuestra).
- Así, el análisis de esas variables es limitado solamente a los otros dos casos, y con datos de tres meses de la ciudad de Surubim.

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁰ En el primer recurso, el MPPB presentó como base legal para el rechazo a la respuesta, el Decreto Federal n°. 7.724/2012, que solo se aplica al poder ejecutivo federal, por lo tanto este rechazo fue ilegal; asimismo, después del segundo, y ya contando con esta información, también se comprobó que, aunque fuera aplicable, hay varios precedentes nacionales que confirman no se tratar de un caso de pedido desproporcional.

Cuadro A9. Procedimientos utilizados para las encuestas electrónicas

- Las encuestas sobre arreglos organizacionales, regulación, prácticas, productos de control y auditoría (88 preguntas) y de ombudsman, transparencia, integridad y asuntos internos (48 preguntas), fueron enviadas en pedidos oficiales de información pública, donde se presentó la investigación y se solicitó respuesta a las preguntas por el enlace de acceso al formulario electrónico;
- Surubim y Cidade Ocidental contestaron entre el 15 de octubre de 2021 y el 28 de marzo de 2022. Conde, a su vez, solicitó una prórroga del plazo legal (20 días) el 17 de enero de 2022, pero no contestó, a pesar de haberse reiterado el pedido el 19 de mayo de 2022, lo que impidió el análisis del municipio cuanto a esas variables;
- Las dos encuestas fueron elaboradas después de la revisión de los marcos conceptuales presentados en los Capítulos 2 y 4, y después de una recolección de datos más amplia aplicada al caso piloto y a los demás municipios del estado de Santa Catarina un año antes, con 202 preguntas, contestada por el caso piloto (Navegantes), el 17 de noviembre de 2020.
- La primera encuesta fue un diagnóstico aplicado por el Ministerio Público de Santa Catarina (MPSC) con apoyo técnico de este autor, que, como auditor de la CGU y alumno del doctorado, propuso gran parte del *survey*, enviado por encuesta electrónica a los ayuntamientos por el MPSC. Este órgano exigió respuesta por los responsables de las contralorías internas municipales, lo que califica y garantiza confiabilidad a los datos. Esta recolección se puede caracterizar como de fuente secundaria, ya que fue conducida por el MPSC, pero fue apartada del bloque anterior por haber participación del investigador, y por ser la base para la recolección directa de los demás casos⁴¹;
- Los registros de las tres encuestas fueron tratados para estandarizar las categorías de respuesta y permitir comparaciones. Así, del total de preguntas aplicadas, 33 fueron clasificadas como variables para avanzar en esta investigación, de acuerdo con el Cuadro A7 del Apéndice.

Fuente: Elaboración propia.

⁴¹ Las tres encuestas completas aplicadas están disponibles en la documentación suplementaria de esta Tesis, accesible por el enlace <https://tinyurl.com/Tesis2022DeBona>, o también pueden ser solicitadas al autor.

Cuadro A10. Base de datos y cadena de evidencias (*process tracing*) por variable

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
1	Recursos financieros	Desp. Presupuest. Empeñada 2017 per cápita 2018 (x R\$1000)	MÁS Capacidad de recursos presupuestarios FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Capacidad y No tener Éxito en la PIP; O No tener Capacidad y Tener Éxito en la PIP.	A pesar de tener CAPACIDAD, el predominio de Coaliciones Pro-flexibilidad o Pro-Corrupción DIFICULTAN la PIP; o aún SIN capacidad propia, la coalición Pro-prevención FACILITA el aprendizaje, los eventos y la PIP.	Triangular con Entrevistas y Documentos	MÁS Capacidad \$=MÁS recursos para la profesionalización de la burocracia e implementación de políticas en general, y de herramientas, como softwares; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
2	Recursos financieros	Capacidad de inversión 2017 (Desp. Capital/Tot)	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
3	Recursos financieros	Desp. Presupuest. Empeñada 2020 per cápita 2021 (x R\$1000)	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
4	Recursos financieros	Capacidad inversión pandemia 2020 (D. Capital/Total)	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
5	Recursos humanos	Porcentaje RH 2020 / Población 2021	MÁS Capacidad de RH FACILITA el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH=MÁS recursos para implementar políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
6	Recursos humanos	Porcentaje RH Efectivos /Total2020	MÁS Capacidad de recursos humanos Efectivos FACILITA el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH efectivos=MÁS recursos profesionales para la implementación de políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
7	Recursos humanos	Porcentaje RH Comisionados/Total 2020	MÁS Cantidad de recursos humanos Comisionados DIFICULTA el éxito de la PIP si hay cambio de gobierno	Tener Menos Comisionados y No tener Éxito en la PIP; O tener Más Comisionados y Tener Éxito en la PIP	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH comisionados=MENOS recursos profesionales para la implementación de políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
8	Recursos humanos	Porcentaje RH Temporarios/Total 2020	MÁS Cantidad de recursos humanos Temporarios DIFICULTA el éxito de la PIP si hay cambio de gobierno	Tener Menos Temporarios y No tener Éxito en la PIP; O tener Más Temporarios y Tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH temporarios=MENOS recursos profesionales para la implementación de políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
9	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018	MÁS Recursos Humanos FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Capacidad y No tener Éxito en la PIP; O No tener Capacidad y Tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH=MÁS recursos profesionales para la implementación de políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
10	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018 Efectivos	MÁS Recursos Humanos Efectivos FACILITA el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH efectivos=MÁS recursos profesionales para la implementación de políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
11	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018 Comisionados	MÁS Variación de Recursos Humanos Comisionados DIFICULTA el éxito de la PIP.	Tener Menos Comisionados y No tener Éxito en la PIP; O tener Más Comisionados y Tener Éxito en la PIP	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH comisionados=MENOS recursos profesionales para la implementación de políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
12	Recursos humanos	Variación de RH 2020/2018 Temporarios	MÁS Variación de Recursos Humanos Temporarios DIFICULTA el éxito de la PIP.	Tener Menos Temporarios y No tener Éxito en la PIP; O tener Más Temporarios y Tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Capacidad RH temporarios=MENOS recursos profesionales para la implementación de políticas; MENOS capacidad=MENOS condiciones de cambio
13	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2019 del Municipio	MÁS Eficacia del Gobierno FACILITA el Éxito de la PIP.	Tener Eficacia del Gobierno y No tener Éxito en la PIP; O No tener Eficacia y Tener Éxito en la PIP.	A pesar de tener alguna EFICACIA, el predominio de Coaliciones Pro-flexibilidad o Pro-Corrupción DIFICULTAN la PIP; O aún SIN eficacia, la coalición Pro-prevención FACILITA el aprendizaje, los eventos y la PIP.	Ídem.	MÁS Eficacia=MÁS histórico de profesionalización y experiencia en buenos resultados de políticas en general; MENOS eficacia=MENOS histórico de condiciones de cambio

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
14	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2018 del Municipio	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
15	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2017 del Municipio	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
16	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2016 del Municipio	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
17	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2015 del Municipio	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
18	Autonomía de los actores	Titular CG - Naturaleza vínculo	MÁS autonomía del Jefe de la CG en el puesto, es un componente del LIS- Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Autonomía Jerárquica y No tener Éxito en la PIP; O tener Poca o Ninguna Autonomía y tener Éxito en la PIP.	Éxito Porque el Sector No es responsable por hacer nada en la PIP; Fracaso por eso mismo Y/U otros motivos.	Triangular con Entrevistas y Documentos. Verificar TODAS: se eso ya existía, o no está en el Plan de Acción, si es CAUSA o CONSECUENCIA	Más Autonomía=Jefe profesional aprobado en puesto específico para la CG (ejemplo: Auditor interno), con garantías del puesto y remuneración en caso de RESISTENCIA; Autonomía mediana=Profesional de otro puesto Municipal, Estadual o Federal, con gratificación de Jefe de la CG, pero con garantías en su puesto de origen, y con subordinados; Poca Autonomía=lo mismo pero sin subordinados, solo el puesto de Jefe; Ninguna Autonomía=Jefe en puesto comisionado, recomendado por quien debería controlar; o no hay funcionario ni puesto en la CG.
19	Autonomía de los actores	Titular CG - Cambios Ct Titulares	MÁS cambios de Jefes (titulares) de la CG representa un componente de Autonomía del LIS- Interno que DIFICULTA el éxito de la PIP.	Tener Más Cambios de Jefes y Tener Éxito en la PIP; O tener Pocos o Ningún cambio y No tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Triangular con Entrevistas y Documentos.	Más Cambio de Jefes=MENOS Autonomía Y MENOS Continuidad.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
20	Autonomía de los actores	Estructura CG - Posición Jerárquica	MÁS autonomía de la CG en la Jerarquía es un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Autonomía Jerárquica y No tener Éxito en la PIP; O tener Poca o Ninguna Autonomía y tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Ídem.	Más Autonomía=CG Vinculada directamente al Alcalde con nivel de Secretaría (1er Escalón); Poca Autonomía=Vinculación directa, sin 1er Escalón; Ninguna Autonomía=CG subordinada a otro Jefe del 1er Escalón.
21	Autonomía de los actores	Estructura CG - Existencia Carrera/puesto Auditor Interno	La Existencia de Carrera o Puesto de Auditor Interno es componente de Autonomía del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Carrera/Puesto de Auditor y No tener Éxito en la PIP; O No tener Carrera/Puesto y tener Éxito en la PIP.	Ídem.	TRIANGULAR con Productos.	Existencia Carrera/Puesto Auditor Interno=tendencia de MÁS Autonomía para el LIS-Interno; Funcionarios del LIS desviados de otros sectores=tendencia de Menos Autonomía; Funcionarios Comisionados o Inexistentes=Ninguna Autonomía.
22	Autonomía de los actores	Titular OUV - Naturaleza vínculo	MÁS autonomía del Jefe de la OUV en el puesto, es un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Autonomía Jerárquica y No tener Éxito en la PIP; O tener Poca o Ninguna Autonomía y tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Triangular con Entrevistas y Documentos.	Más Autonomía=Jefe OUV profesional aprobado en puesto específico para la CG (ejemplo: Auditor interno), con garantías de permanencia en el puesto y remuneración; Autonomía mediana=Jefe Profesional de otro puesto Municipal, Estatal o Federal, con gratificación de Jefe OUV, pero con garantías en su puesto de origen, y con subordinados; Poca Autonomía=lo mismo pero sin subordinados, solo el Jefe; Ninguna Autonomía=Jefe en puesto comisionado, sin garantía de permanencia; o no hay funcionario ni puesto en la CG.
23	Autonomía de los actores	Estructura OUV - Posición Jerárquica	MÁS autonomía de la OUV en la Jerarquía es un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Más Autonomía=OUV Vinculada directamente al Alcalde con nivel de Secretaría (1er Escalón); Autonomía Mediana=OUV está en la CG [TRIANGULAR con la cuestión del Arreglo Isomorfo]; Poca Autonomía=Vinculación directa, sin 1er Escalón; Ninguna Autonomía=OUV subordinada a otro Jefe del 1er Escalón.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
24	Existencia de estructuras	Estructura CG - Sectoriales SCI	Sistema de Control Interno con MÁS responsables en los sectores y coordinación central, representa un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP, porque tiende a aumentar el <i>compliance</i> .	Tener Más Alcance del Sistema en la organización y No tener Éxito en la PIP; O tener Poco o Ningún Alcance y Tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Ídem.	SCI mejor estructurado y con coordinación central=tendencia a mejor control y más conformidad normativa que un SCI de una sola persona.
25	Existencia de estructuras	Estructura CG - RH CG existente	MÁS RH disponibles para los Actores del LIS-Interno, FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Más RH y No tener Éxito en la PIP; O tener Poco o Ningún RH y tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Ídem.	Más RH en el LIS-Interno=Más tendencia de Éxito de la PIP; MÁS Carencia de RH=Más DIFICULTAD para la PIP.
26	Existencia de reglas	Estructura OUV - Existencia de reglas	MÁS reglamentación de los procesos internos que implican riesgos de integridad y trato de denuncias, representa un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Más reglamentación del LIS-Interno y No tener Éxito en la PIP; O tener Poco o Ninguna Reglamentación y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS reglamentación de procesos internos y riesgos de integridad=tendencia a aumentar el <i>compliance</i> .
27	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas PIP	MÁS Reglas de la PIP, es un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS reglamentación de la PIP=tendencia a aumentar la institucionalización y durabilidad de la PIP.
28	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas Cód. Ética	MÁS reglas sobre los riesgos de integridad, es un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS reglamentación de procesos internos y riesgos de integridad=tendencia a aumentar el <i>compliance</i> .
29	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas Gestión de Riesgos	MÁS reglas sobre los procesos de gestión de riesgos de integridad, es un componente del LIS-Interno que FACILITA el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS reglamentación de procesos internos y riesgos de integridad=tendencia a aumentar el control preventivo.
30	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia de reglas Consejo	MÁS reglas de los procesos de rendición de cuentas y participación, y existencia de un consejo con la sociedad, son componentes del LIS-Interno que FACILITAN el éxito de la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS reglamentación de rendición de cuentas y existencia de consejo=tendencia a aumentar la participación ciudadana y el control por los actores externos al LIS.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
31	Existencia de reglas	Estructura Integridad - Existencia reglas Nepotismo/Conflicto Interés/Regalos	MÁS reglamentación de los riesgos de integridad, es un componente del LIS-Interno que FACILITA la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	MÁS reglamentación de procesos internos y riesgos de integridad=tendencia a aumentar el <i>compliance</i> .
32	Recursos humanos	Estructura CG - RH CG DEFICIT	MÁS Recursos Humanos disponibles para los Actores del LIS-Interno, FACILITA la PIP.	Tener Más RH y No tener Éxito en la PIP; O tener Poco o Ningún RH y tener Éxito en la PIP.	Ídem.	Ídem.	Más RH en el LIS-Interno=Más tendencia de Éxito de la PIP; MÁS Carencia de RH=Más DIFICULTAD para la PIP.
33	Recursos humanos	Estructura OUV - RH OUV DEFICIT	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
34	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas OUV - Eval Servicios	MÁS Monitoreo, Evaluación, Supervisión de Conformidad, son resultado de MÁS capacidad del LIS-Interno, lo que FACILITA la PIP;	Tener Más Monitoreo y No tener Éxito en la PIP; O tener Poco o Ningún Monitoreo y Éxito; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Monitoreo, Evaluación y Conformidad por el LIS-Interno=Más tendencia de Éxito de la PIP.
35	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas OUV - Informe Periódico	MÁS y Frecuentes Informes son resultado de MÁS capacidad del LIS-Interno, lo que FACILITA la PIP; Y/O es producto de la propia PIP.	Tener Más Informes y No tener Éxito en la PIP; O tener Poco o Ningún Informe y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS y Frecuentes Informes del LIS-Interno=Más tendencia de Éxito de la PIP.
36	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - hace Auditoría	MÁS Investigaciones son resultado de MÁS capacidad del LIS-Interno, lo que FACILITA la PIP; Y/O hay MÁS corrupción local; O es producto de la propia PIP.	Tener Más Investigaciones y No tener Éxito en la PIP; O tener Poca o Ninguna Investigación y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Investigaciones por el LIS=Más tendencia de Éxito de la PIP; O MÁS corrupción, menos Éxito, DEPENDE de las Coaliciones. TRIANGULAR.
37	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Auditoría porcentaje horas	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
38	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Apoyo porcentaje horas	MÁS Apoyo es resultado de MENOS capacidad del LIS-Interno, lo que DIFICULTA el Éxito de la PIP; Y/O hay MÁS corrupción local.	Tener MÁS Actividades de Apoyo y Tener Éxito en la PIP; O tener Poca o Ninguna Actividad de Apoyo y no Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Apoyo=menos capacidad del LIS-Interno, Menos tendencia de Éxito de la PIP; Y MÁS corrupción, menos Éxito, DEPENDE de las Coaliciones. TRIANGULAR.
39	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Entrenamiento Horas Presenciales por Año	MÁS Entrenamiento de RH contribuye para MÁS capacidad del LIS-Interno, lo que FACILITA el Éxito de la PIP; Y/O pueden ser los propios productos de la PIP.	Tener MÁS Entrenamiento y No tener Éxito en la PIP; O tener Poco o Ningún Entrenamiento y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Entrenamientos del LIS=Más tendencia de Éxito de la PIP.
40	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Entrenamiento Horas EAD por Año	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
41	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Cálculo benef \$ pagos evitados	MÁS reglamentación de resultados así como mejores resultados, es producto de MÁS capacidad del LIS-Interno, lo que FACILITA el Éxito de la PIP; Y/O es producto de la propia PIP.	Tener MÁS reglamentación del LIS-Interno y No tener Éxito en la PIP; O tener Poca o Ninguna Reglamentación y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Resultados del LIS-Interno=Más tendencia de Éxito de la PIP.
42	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Cálculo benef \$ pagos recuperados	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
43	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Beneficios No Financieros	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
44	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Informe Periódico	MÁS y Frecuentes Informes, son resultado de MÁS capacidad del LIS-Interno, lo que FACILITA el Éxito de la PIP; Y/O es producto de la propia PIP.	Tener MÁS Informes y No tener Éxito en la PIP; O tener Pocos o Ningún Informe y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Informes y Frecuentes del LIS-Interno=Más tendencia de Éxito de la PIP.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
45	Prácticas del LIS-Interno	Prácticas CG - Informe Publicado	MÁS Transparencia es resultado de MÁS capacidad del LIS-Interno, lo que FACILITA el Éxito de la PIP; Y/O es producto de la propia PIP.	Tener Más Informes Publicados y No tener Éxito en la PIP; O tener Pocos o Ningún Informe Publicado y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	MÁS Transparencia de los Informes del LIS=Más tendencia de Éxito de la PIP.
46	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - Macro funciones	Existencia del Sector o Puesto FACILITA el Éxito de la PIP; y MÁS aún si fuera con el Arreglo Integrado de la CG.	Tener Sector o Puesto Integrado y No tener Éxito en la PIP; O No tener Sector/Puesto (Integrado) y Tener Éxito en la PIP; O es producto de la propia PIP.	Ídem.	Ídem.	Existencia Sector/Puesto con Arreglo Integrado=MÁS Capacidad del LIS; Existencia Sector/Puesto=ALGUNA Capacidad; No Existe Sector/Puesto=NINGUNA Capacidad.
47	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - OUV	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
48	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - CRG disciplinario	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
49	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - CRG PJ	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
50	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - Transparencia	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
51	Condiciones socioeconómicas	Porcentaje domicilios - Alcantarillado sanitario adecuado	Diferencias en las condiciones socioeconómicas del subsistema de la PIP pueden INFLUENCIAR en diferencias de cambios en la PIP; Ciudades con PEORES condiciones tienden a tener MENOS eficacia en la PIP;	Ciudades con MÁS diferencias en condiciones socioeconómicas pueden tener MENOS diferencias de eficacia en la PIP; Ciudades con PEORES condiciones pueden tener MÁS eficacia;	A pesar de tener PEORES condiciones, el predominio de Coalición Pro-prevención FACILITA el aprendizaje, los eventos y la PIP, en cierta medida.	Ídem.	Ciudades con PEORES condiciones socioeconómicas tienden a tener MENOS prioridad en cuestiones como transparencia y control.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
52	Condiciones socioeconómicas	Porcentaje pobl. ingreso per cápita < 1/2 SM	Diferencias en las condiciones socioeconómicas del subsistema de la PIP, pueden INFLUENCIAR en diferencias de cambios en la PIP.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
53	Condiciones socioeconómicas	IDHM	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
54	Condiciones socioeconómicas	PIB per cápita	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
55	Condiciones socioeconómicas	Promedio salario mensual - trab. formal	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
56	Condiciones socioeconómicas	Mortalidad Infantil/mil nacidos	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
57	Condiciones socioeconómicas	Crecimiento pobl. 2021/2010	Ídem.	A pesar de tener PEORES condiciones, el predominio de Coalición Pro-prevención FACILITA el aprendizaje, los eventos y la PIP, en cierta medida.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
58	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde año 2004	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Ídem.	Descripción del contexto
59	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2004 - Pluralismo/Coalición/Oposición	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Ídem.	Descripción del contexto
60	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2004	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Ídem.	Descripción del contexto
61	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde año 2008	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Ídem.	Descripción del contexto

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
62	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2008 - Pluralismo/Coalición/Oposición	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Ídem.	Descripción del contexto
63	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2008	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Descripción del contexto	Ídem.	Descripción del contexto
64	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde año 2012	Cambios en la coalición política dominante pueden INFLUENCIAR cambios en la PIP, dependiendo del aprendizaje, eventos internos y externos, y de los acuerdos negociados.	Si hay cambio para una Coalición Pro-Represión, Corrupción o Flexibilidad, puede haber avances parciales en la PIP, hasta cierto punto, por miedo de sanción, contingencias o crisis externas, que, a su vez, pueden FACILITAR la PIP; Cambio para una Coalición Pro-Prevención puede DIFICULTAR la PIP si ocurre con EVENTOS externos, como crisis y escándalos.	A pesar de las coaliciones predominantes, avances parciales en la PIP pueden ocurrir por miedo de sanción, contingencias o crisis externas, como escándalos, que pueden FACILITAR la política.	Ídem.	Cambio de preferencia de las coaliciones, causado por escándalos o crisis, pero que también producen: aprendizaje, eventos internos, y acuerdos negociados.
65	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2012 - Pluralismo/Coalición/Oposición	Grado de consenso MÁS elevado en el subsistema FACILITA la eficacia de la PIP.	Grado de consenso MÁS elevado en el subsistema puede DIFICULTAR la eficacia de la PIP, SI predomina una coalición local Pro-Flexibilidad o Pro-Corrupción, y si no hay una Pro-Represión que tenga fuerza.	Puede predominar una coalición local Pro-Flexibilidad o Pro-Corrupción, y no existir una Pro-Represión con alguna fuerza.	Ídem.	MAYOR grado de consenso FACILITA cambios por aprendizaje, eventos internos y externos, y acuerdos negociados, como aprobación de reglas y normas de integridad.
66	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2012	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
67	Perturbaciones y estabilidad política	Partido Presidente 2014	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
68	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde año 2016	Cambios en la coalición política dominante pueden INFLUENCIAR cambios en la PIP, dependiendo del aprendizaje, eventos internos y externos, y de los acuerdos negociados.	Si hay cambio para una Coalición Pro-Represión, Corrupción o Flexibilidad, puede haber avances parciales en la PIP, por miedo de sanción, contingencias o crisis externas, que, a su vez, pueden FACILITAR la PIP; Cambio para una Pro-Prevención puede DIFICULTAR la PIP si ocurre con EVENTOS externos, como crisis y escándalos.	A pesar de las coaliciones predominantes, avances parciales en la PIP pueden ocurrir por miedo de sanción, contingencias o crisis externas, como escándalos, que pueden FACILITAR la política.	Ídem.	Cambio de preferencia de las coaliciones, causado por escándalos o crisis, pero que también produce: aprendizaje, eventos internos, y acuerdos negociados.
69	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2016 - Pluralismo/Coalición/Oposición	Ídem.	Grado de consenso MÁS elevado en el subsistema, puede DIFICULTAR la eficacia de la PIP, SI predomina una coalición local Pro-Flexibilidad o Pro-Corrupción, y si no hay una Pro-Represión que tenga fuerza.	Puede predominar una coalición local Pro-Flexibilidad o Pro-Corrupción, y no existir una Pro-Represión con alguna fuerza.	Ídem.	MAYOR grado de consenso FACILITA cambios por aprendizaje, eventos internos y externos, y acuerdos negociados, como aprobación de reglas y normas de integridad.
70	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2016	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
71	Perturbaciones y estabilidad política	Partido Presidente 2018	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
72	Perturbaciones y estabilidad política	Partido del Alcalde año 2020	Cambios en la coalición política dominante pueden INFLUENCIAR cambios en la PIP, dependiendo del aprendizaje, eventos internos y externos, y de los acuerdos negociados.	Si hay cambio para una Coalición Pro-Represión, Corrupción o Flexibilidad, puede haber avances parciales en la PIP, hasta cierto punto, por miedo de sanción, contingencias o crisis externas, que pueden FACILITAR la PIP; Cambio para una Coalición Pro-Prevención puede DIFICULTAR la PIP si ocurre con EVENTOS externos, como crisis y escándalos.	A pesar de las coaliciones predominantes, avances parciales en la PIP pueden ocurrir por miedo de sanción, contingencias o crisis externas, como escándalos, que pueden FACILITAR la política.	Ídem.	Cambio de preferencia de las coaliciones, causado por escándalos o crisis, pero que también produce: aprendizaje, eventos internos, y acuerdos negociados.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados:	Por qué afecta (cadena de evidencias)
73	Restricciones y recursos a corto plazo	Municipal 2020 - Pluralismo/Coalición/Oposición	Ídem.	Grado de consenso MÁS elevado en el subsistema puede DIFICULTAR la eficacia de la PIP, SI predomina una coalición local Pro-Flexibilidad o Pro-Corrupción, y si no hay una Pro-Represión que tenga fuerza.	Puede predominar una coalición local Pro-Flexibilidad o Pro-Corrupción, y no existir una Pro-Represión con alguna fuerza.	Ídem.	MAYOR grado de consenso FACILITA cambios por aprendizaje eventos internos y externos, y acuerdos negociados, como aprobación de reglas y normas de integridad.
74	Restricciones y recursos a corto plazo	Principal partido Cámara 2020	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
75	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2010	Aprobación FACILITA el éxito de la PIP.	Tener Aprobación de Cuentas y No tener Éxito en la PIP; O tener Reprobación y Tener Éxito en la PIP.	Tener REPROBACIÓN con ÉXITO, en caso de que las cuentas reprobadas sean de la coalición anterior, ya sustituida por otra que ha decidido implantar la política.	Ídem.	Aprobación=más Espacio para Coalición Pro-Prevención por tener posiblemente menos corrupción; Salvedades=algún espacio; Reprobación=poco espacio, posible dominio de Coalición Pro-Represión en oposición a la Pro-Corrupción; No identificado=falta de transparencia del TCE.
76	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2011	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
77	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2012	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
78	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2013	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
79	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2014	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
80	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2015	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
81	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2016	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
82	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2017	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados:	Por qué afecta (cadena de evidencias)
83	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2018	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
84	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Informe TCE 2019	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
85	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2010	NO Juzgar =Pro-Corrupción=Protección del Alcalde por Cuentas Irregulares, que genera su propio "Registro Sucio"; Juzgar conforme TCE=Madurez del Subsistema, posible coalición Pro-Prevención y Eficiencia, o MENOS apoyo político.	NO Juzgar=crisis o contingencia externa; juzgar conforme TCE=Coalición Pro-Corrupción por conflicto con la gestión anterior, ideológicamente opuesta pero también pro-corrupción.	En caso de ser IRREGULAR, la política puede ser eficaz si la coalición cambió, o puede no serlo por haber irregularidades en el gobierno;	Ídem.	NO Juzgar =Coalición Pro-Corrupción para protección del Alcalde para este no tener su "Registro Sucio" por Cuentas Irregulares; Juzgar conforme TCE=Madurez del Subsistema, posible coalición Pro-Prevención y Eficiencia.
86	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2011	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
87	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2012	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
88	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2013	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
89	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2014	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
90	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2015	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
91	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2016	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
92	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2017	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
93	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2018	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
94	Restricciones y recursos a corto plazo	Aprobación Cuentas Legislativo 2019	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
95	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021	MÁS Hallazgos, y que no sean necesariamente casos de corrupción, pueden generar MÁS conflicto entre el ayuntamiento y la CGU, lo que DIFICULTA el éxito de la PIP	Tener Más Hallazgos y Tener Éxito en la PIP; O No tener Hallazgos y No tener Éxito en la PIP.	MÁS cantidad de hallazgos puede generar MÁS agenda y FACILITAR la PIP, SI la coalición fue sustituida por otra que decidió implantar la política	Ídem.	Más Hallazgos=MÁS tendencia a conflictos con la CGU y a la DEBILIDAD o incapacidad institucional=MENOS tendencia de Éxito de la PIP.
96	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021 - Graves	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
97	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021 - Medianos	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
98	Perturbaciones y eventos críticos	CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021 - Básicos	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
99	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio 2003-21 Hallazgos por Auditoría	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
100	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio 2003-21 Hallazgos/Aud Graves	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
101	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio 2003-21 Hallazgos/Aud Medianos	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
102	Perturbaciones y eventos críticos	CGU Promedio 2003-21 Hallazgos/Aud Básicos	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
103	Perturbaciones y eventos críticos	MPF TOTAL Procesos Corrupción/Improbidad 2010-2020	MÁS procesos de corrupción = MÁS predomina Coalición Pro-Represión y/o Pro-Corrupción, lo que DIFICULTA el éxito de la PIP; Menos Pro-Prevención.	Si predomina Coalición Pro-Represión, Corrupción o Flexibilidad, puede haber avances en la PIP, que pueden FACILITAR la PIP; Si predomina Pro-Prevención puede DIFICULTAR la PIP.	A pesar de las coaliciones predominantes, avances parciales pueden ocurrir por miedo de sanción, o por contingencias o crisis externas, como escándalos, que pueden FACILITAR la política, pero al mismo tiempo, también pueden dificultarla.	Ídem.	Más procesos Abiertos y Archivados=Más difícil es acción de la Coalición Pro-Prevención; Más oposición y competencia política local; Y/O Más predomina coalición Pro-Represión en el Subsistema del Estado, aunque no haya una Pro-Corrupción.
104	Perturbaciones y eventos críticos	MPF Tot Procesos 2010-2020 Archivados/Declinados	Coalición Pro-Prevención MENOS actuante DIFICULTA el éxito de la PIP.	Más actuación de coalición Pro-Represión y/o Pro-Corrupción DIFICULTA.	Coalición Pro-Prevención y/o Pro-Represión MÁS predominantes, pero con BAJA capacidad o FALTA de interés de investigar y sancionar, pueden DIFICULTAR la PIP.	Ídem.	Ídem.

N.	Clase de variable	Nombre de la variable	Cómo afecta (proposiciones e hipótesis)	Test de hipótesis contrarias	Posibles explicaciones alternativas para las hipótesis y las hipótesis contrarias	Triangular? Cuidados?	Por qué afecta (cadena de evidencias)
105	Perturbaciones y eventos críticos	MPF Tot. Procesos 2010-2020 En curso	MÁS procesos de corrupción = MÁS predomina Coalición Pro-Represión y/o Pro-Corrupción en el subsistema, lo que DIFICULTA el éxito de la PIP; Menos Pro-Prevención	Si predomina una Coalición Pro-Represión, Corrupción o Flexibilidad, puede haber avances parciales, por miedo de sanción, contingencias o crisis externas, que pueden FACILITAR la PIP; Si predomina Pro-Prevención puede DIFICULTAR la PIP si hay crisis, escándalos y otros EVENTOS externos.	A pesar de las coaliciones predominantes, avances parciales en la PIP pueden ocurrir por miedo de sanción, o también por contingencias o crisis externas, como escándalos, que pueden FACILITAR la política, pero al mismo tiempo, pueden también dificultarla.	Ídem.	Más procesos En Curso/Acciones=Más difícil será la actuación de la Coalición Pro-Prevención; Más predomina coalición Pro-Represión en el Subsistema del Estado, porque posiblemente haya una Pro-Corrupción=MENOS tendencia de Éxito de la PIP.
106	Perturbaciones y eventos críticos	MPF Tot. Procesos 2010-2020 Propuesta Acción Civil/Improbidad	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.
107	Perturbaciones y eventos críticos	Tot PICrimMPE2014-2020	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Más procesos Criminales=MÁS tendencia a no haber Capacidad; Y/O a predominar la coalición Pro-Represión en el sPIP del Estado (porque hay una posible Pro-Corrupción)=MENOS tendencia de Éxito de la PIP.
108	Perturbaciones y eventos críticos	Tot NotFato2014-2020	MENOS Coalición Pro-Prevención en el subsistema, DIFICULTA el éxito de la PIP.	Más Pro-Represión y/o Pro-Corrupción DIFICULTA el éxito de la PIP.	Tener MÁS Coalición Pro-Prevención y/o Pro-Represión predominantes, pero tener BAJA capacidad o FALTA de interés de los órganos de control en investigar y sancionar, pueden DIFICULTAR la PIP.	Ídem.	Más Noticias de Fatos recibidas por mil hab=Más difícil será la actuación de la Coalición Pro-Prevención; Más oposición y competencia política local; Y/O Más predomina coalición Pro-Represión en el Subsistema del Estado, aunque no haya una Pro-Corrupción.
109	Perturbaciones y eventos críticos	Promedio-NotFato2014-2020	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Ídem.	Más Noticias de Fatos recibidas=Más difícil será la actuación de la Coalición Pro-Prevención; Más oposición y competencia política local; Y/O Más predomina coalición Pro-Represión en el Subsistema del Estado, aunque no haya una Pro-Corrupción=MENOS tendencia de Éxito de la PIP.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A11. Criterios de evaluación por variable

N.	Cuánto afecta y criterio de evaluación o clasificación por variable	Observación
1	[+] Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos desp-pc), Naranja, Amarillo, Verde (Más desp-pc).	-
2	[+] Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos capac-inv), Naranja, Amarillo, Verde (Más capac-inv).	-
3	[+] Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos desp-pc), Naranja, Amarillo, Verde (Más desp-pc).	-
4	[+] Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos capac-inv), Naranja, Amarillo, Verde (Más capac-inv).	-
5	[+] Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos RH), Naranja, Amarillo, Verde (Más RH).	-
6	[+] Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos Efectivos), Naranja, Amarillo, Verde (Más Efectivos).	-
7	[-] Nivel de variación entre los casos: Rojo (MÁS Comisionados), Naranja, Amarillo, Verde (MENOS Comisionados).	-
8	[-] Nivel de variación entre los casos: Rojo (MÁS Temporarios), Naranja, Amarillo, Verde (MENOS Temporarios).	-
9	[+] Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos variación), Naranja, Amarillo, Verde (Más variación).	-
10	Ídem.	-
11	[-] Nivel de variación entre los casos: Rojo (MÁS variación), Naranja, Amarillo, Verde (MENOS variación).	-
12	Ídem.	-
13	[+] 5 rangos del IEGM - TCEs	-
14	Ídem.	-
15	Ídem.	-
16	Ídem.	-
17	Ídem.	-
18	1- Servidor/a efectivo/a en el cargo, con nombramiento por concurso específico para la UCI, pero sin Función o Gratificación; 1- Servidor/a efectivo/a en cargo de concurso específico para la UCI, al cual fue atribuida jefatura de la Unidad de Control (Función o Gratificación); 2- Servidor/a con Gratificación de Titular de la UCI y efectivo/en otro cargo Municipal, Estatal o Federal; 3- Servidor/a no-efectivo/a con Cargo Comisionado como Titular o Jefe de la UCI, con por lo menos un/una subordinado/a efectivo; 4- Servidor/a no-efectivo/a con Cargo Comisionado como Titular de la UCI, que actúa solo/a en el sector; 5- No Servidor/a (Prestador/a de Servicio Contratado/a, PF o PJ); 5- No existe servidor ejerciendo la función de Control Interno;	-
19	1=ningún cambio; 3=uno cambio en el medio de la gestión, sin cambio de gobierno.	-
20	1- Vinculación directa al Jefe del Poder Ejecutivo Municipal, con nivel de Secretaría Municipal; 2- Vinculación directa al Jefe del Poder Ejecutivo Municipal, pero sin nivel de Secretaría Municipal; 5- Vinculación a la Secretaría de Administración; 5- Vinculación a la Secretaría de Finanzas; 5- Vinculación al Sector de Contabilidad; 5- Vinculación a la Jefatura del Gabinete del Alcalde Municipal; [OBS.: Cuando existe un referencial teórico o normativo, el peor escenario fue considerado 5. Cuando se trata de una buena práctica, pero no es obligatoria (<i>soft law</i>), fue considerado 2.]	Cuando existe un referencial teórico o normativo, el peor escenario fue considerado 5. Cuando se trata de una buena práctica, pero no es obligatoria (<i>soft law</i>), fue considerado 2.
21	1- Sí; 5- No;	-

N.	Cuánto afecta y criterio de evaluación o clasificación por variable	Observación
22	1- Servidor/a efectivo/a en el cargo, con nombramiento por concurso específico para la UCI u Oidoría, sin Función o Gratificación; 2- Es el/la mismo/a responsable de la Contraloría; 3- Servidor/a con gratificación en la Oidoría y efectivo/a en otro cargo Municipal, Estatal o Federal; 4- Servidor/a no-efectivo/a con cargo comisionado como Titular da Oidoría, que actúa solo/a en el sector; 4- Servidor/a no-efectivo/a con cargo comisionado como Titular o Jefe de la Oidoría, con por lo menos un/una subordinado/a; 5- No se aplica/no hay Oidoría creada u Oídor designado; 5- No hay servidor/a (Prestador/a de Servicio Contratado/a, PF o PJ);	-
23	X- No se aplica/no hay Oidoría creada u Oídor designado; 2- Es el/la mismo/a responsable de la Contraloría; 1- Vinculación directa al Jefe del Poder Ejecutivo Municipal, con nivel de Secretaría; 2- Vinculación directa al Jefe del Poder Ejecutivo Municipal, pero sin nivel de Secretaría; 2- Vinculación a la UCI o Contraloría Municipal; 5- Vinculación a la Secretaría de Administración; 5- Vinculación a la Secretaría de Finanzas/Hacienda; 5- Vinculación a la Asesoría de Comunicación; 4- Vinculación a la Jefatura del Gabinete del Alcalde Municipal; [OBS.: Cuando existe un referencial teórico o normativo, el peor escenario fue considerado 5. Cuando se trata de una buena práctica, pero no es obligatoria (<i>soft law</i>), fue considerado 2.]	Cuando existe un referencial teórico o normativo, el peor escenario fue considerado 5. Cuando se trata de una buena práctica, pero no es obligatoria (<i>soft law</i>), fue considerado 2.
24	3- Hay un único Órgano/Unidad/Servidor, responsable de todas las actividades de Control Interno; 1- Hay un Órgano Central, que establece las directrices generales, y Unidades Sectoriales (con por lo menos 1 Servidor en cada unidad) responsables por el control en los órganos específicos (Secretarías, Fondos, Autarquías), bajo supervisión técnica de la UCI, pero jerárquicamente vinculados al Jefe de cada Órgano (Secretario, Presidente de la Autarquía etc.); 2- Hay un Órgano Central, que establece las directrices generales, y Unidades Sectoriales (con por lo menos 1 Servidor en cada unidad) responsables por el control en cada órgano (Secretarías, Fondos, Autarquías), jerárquicamente vinculados al Órgano Central de Control; 4- Hay responsables por el Control Interno en diversos órganos del Municipio, sin coordinación central, aunque haya un Servidor u Unidad de Control responsable ante el TCE;	-
25	Ver Escala	-
26	1- Sí, fue reglamentado/actualizado después de la vigencia de la Ley 13.460/2017; 5- No fue reglamentado/actualizado;	-
27	1- Sí; 2- No;	-
28	1- Sí; 2- No;	-
29	1- Sí; 2- No;	-
30	1- Sí; 2- No;	-
31	1- Sí, posee reglamentación de esos 4 temas; 2- Sí, posee reglamentación de 3 de esos temas; 3- Sí, posee reglamentación de 2 de esos temas; 4- Sí, posee reglamentación de 1 de esos temas; 5- No posee reglamentación de ninguno de esos temas	-
32	Ver Escala	-
33	Ver Escala	-
34	1- Sí; 5- No;	-

N.	Cuánto afecta y criterio de evaluación o clasificación por variable	Observación
35	5- No hay Oidoría o algo equivalente en el municipio; 4- No hay Oidoría, pero la colecta de denuncias, reclamos y sugerencias se realiza de forma organizada por varios, órganos o sectores del municipio, y está consolidada en un Informe; 3- Hay Oidoría, pero no se realiza la compilación de los datos o la publicación del Informe; 2- Hay Oidoría y el Informe es producido y enviado a las autoridades municipales, pero no es publicado (internet, portal de la transparencia etc.); 1- Hay Oidoría y el Informe es producido, enviado a las autoridades y publicado en internet;	-
36	4- No se realiza, por falta de tiempo disponible; 5- No se realiza, por falta de calificación técnica; 2- No se realiza, porque no es necesario: hay poca demanda, lo que hace posible revisar 100% de todos los actos y hechos de la gestión (licitaciones, contratos, compras, servicios, nómina salarial, empeños, pagos, convenios, transferencias, programas, metas, procesos y procedimientos, etc.); 1- Sí, hace Auditoría y/o Fiscalizaciones;	-
37	5- Hasta 10% ; 4- Hasta 20% ; 3- Hasta 40% ; 2- Hasta 60% ; 1- Hasta 80% ; 1- Más de 80%;	-
38	1- Hasta 10% ; 1- Hasta 20% ; 2- Hasta 40% ; 3- Hasta 60% ; 4- Hasta 80% ; 5- Más de 80%;	-
39	5- 0 horas; 5- Hasta 10 horas; 4- Hasta 30 horas; 3- Hasta 50 horas; 2- Hasta 80 horas; 1- Hasta 100 horas; 1- Más de 100 horas;	-
40	5- 0 horas; 5- Hasta 10 horas; 4- Hasta 30 horas; 3- Hasta 50 horas; 2- Hasta 80 horas; 1- Hasta 100 horas; 1- Más de 100 horas;	-
41	1- Sí, posee norma formal; 2- Sí, posee rutina, pero no está formalizada 3- No posee	Cuando no es una obligación legal tener o no tener, no se ha utilizado el 5 como extremo
42	Ídem.	-
43	Ídem.	-
44	5- No, solamente informes eventuales; 1- Sí, se hace un informe bimestral (sin considerar el del TCE); 2- Sí, se hace un informe cuatrimestral (sin considerar el del TCE); 3- Sí, se hace un informe semestral; 4- Sí, se hace un informe anual; 5- Otros (especificar)	-
45	5- No es elaborado un Informe Periódico (conforme respuesta de la pregunta anterior); 5- Es elaborado un Informe Periódico pero no se realiza divulgación; 4- Es restricto solamente a los integrantes de la Contraloría; 3- Es comunicado solamente al Alcalde Municipal; 2- Se dispone para todos los sectores de la Administración; 1- Se dispone para todos los sectores y para la Cámara de Concejales; 1- Se dispone ampliamente, incluyendo a toda la población, a través de publicación en el Portal de la Transparencia;	-
46	5- La reglamentación de la UCI incluye Auditoría; 4- La reglamentación de la UCI incluye Oidoría; 3- La reglamentación de la UCI incluye Transparencia Activa; 2- La reglamentación de la UCI incluye supervisión de la Corrección/Asuntos Internos/Corregidoría; 1- La reglamentación de la UCI incluye ejecución de la Corrección/Asuntos Internos (participar en comisiones); 1- La reglamentación de la UCI incluye Gestión de Riesgos; 1- La reglamentación de la UCI incluye Integridad Pública y/o Compliance;	-

N.	Cuánto afecta y criterio de evaluación o clasificación por variable	Observación
47	<p>X- No posee;</p> <p>4- No existe sector o cargo, pero las funciones de Oidor son ejercidas por Servidor Efectivo de otro cargo, también responsable de otras actividades;</p> <p>5- No existe sector o cargo, pero las funciones de Oidor son ejercidas por servidor ocupante de cargo de suministro en Comisión, también responsable de otras actividades;</p> <p>1- Sí, forma parte de la Contraloría;</p> <p>2- Sí, posee un sector específico de Oidoría, fuera de la Contraloría, pero supervisado por esta;</p> <p>3- Sí, posee un sector específico de Oidoría, sin cualquier vínculo con la Contraloría;</p> <p>2- Sí, posee un cargo específico, de suministro efectivo, dentro de otro Sector o Secretaría;</p> <p>3- Sí, posee un cargo específico, de suministro efectivo, dentro de otro Sector o Secretaría, totalmente desvinculado de la Contraloría;</p>	-
48	<p>X- No existe sector o cargo;</p> <p>4- No existe sector o cargo, pero los procesos son conducidos por servidores efectivos, también responsables por otras actividades;</p> <p>5- No existe sector o cargo, pero los procesos son conducidos por servidores comisionados, también responsables por otras actividades;</p> <p>1- Sí, forma parte de la estructura de la Contraloría Interna;</p> <p>2- Sí, posee un sector específico de Corrección, fuera de la Contraloría, pero está supervisado por esta;</p> <p>3- Sí, posee un sector específico de Corrección, totalmente desvinculado de la Contraloría;</p> <p>2- Sí, posee un cargo específico, dentro de otro sector o secretaría, supervisado por la UCI;</p> <p>3- Sí, posee un cargo específico, dentro de otro sector o secretaría, totalmente desvinculado de la UCI;</p>	-
49	<p>5- No existe sector o cargo;</p> <p>4- No existe sector o cargo, pero los procesos son conducidos por servidores efectivos, también responsables por otras actividades;</p> <p>5- No existe sector o cargo, pero los procesos son conducidos por servidores comisionados, también responsables por otras actividades;</p> <p>1- Sí, forma parte de la estructura de la Contraloría Interna;</p> <p>X- Sí, el sector de Corrección para PAR-PJ es el mismo que el de Correcciones disciplinarias (para PF);</p> <p>2- Sí, posee un sector específico de Corrección para PAR-PJ, fuera de la Contraloría, pero supervisado por esta;</p> <p>3- Sí, posee un sector específico de Corrección para PAR-PJ, totalmente desvinculado de la Contraloría;</p> <p>2- Sí, posee un cargo específico, dentro de otro sector o secretaría, supervisado por la UCI;</p> <p>3- Sí, posee un cargo específico, dentro de otro sector o secretaría, totalmente desvinculado de la UCI;</p>	-
50	<p>1- Sí, forma parte de la estructura de la Oidoría o Contraloría;</p> <p>3- Sí, posee un cargo específico, dentro de otro Sector o Secretaría, sin relación con la Oidoría;</p> <p>2- Sí, posee un cargo o sector específico, fuera de la Oidoría, pero supervisado por esta;</p> <p>3- No hay cargo o sector, pero las funciones son desempeñadas por servidor efectivo, también responsable de otras actividades;</p> <p>4- No hay cargo o sector, pero las funciones son desempeñadas por servidor comisionado, también responsable de otras actividades;</p> <p>5- No, todas las cuestiones son conducidas por la empresa contratada para la organización del Portal, sin participación de agentes públicos;</p>	-
51	<> Nivel de variación entre los casos: Rojo (menos alcantarillado sanitario), Naranja, Amarillo, Verde (más alcantarillado sanitario).	-
52	<\> Nivel de variación entre los casos: Rojo (MÁS población), Naranja, Amarillo, Verde (MENOS población).	-
53	<> Nivel de variación entre los casos: Rojo (menor índice), Naranja, Amarillo, Verde (Mayor índice).	-
54	<> Nivel de variación entre los casos: Rojo (menor PIPpc), Naranja, Amarillo, Verde (Mayor PIPpc).	-
55	<> Nivel de variación entre los casos: Rojo (menor salario), Naranja, Amarillo, Verde (Mayor salario).	-

N.	Cuánto afecta y criterio de evaluación o clasificación por variable	Observación
56	[<\>] Nivel de variación entre los casos: Rojo (MÁS mortalidad), Naranja, Amarillo, Verde (MENOS mortalidad).	-
57	Idem.	-
58	[<\>] Rojo oscuro=cambió coalición con relación al período anterior; Verde=no cambió; Naranja=verificar	-
59	[+] Rojo oscuro=grado de consenso más bajo (oposición); Verde=más alto (situación); Naranja=mediano (pluralismo)	-
60	Cruzar con Coalición Cámara Municipal	-
61	[<\>] Rojo oscuro=cambió coalición con relación al período anterior; Verde=no cambió; Naranja=verificar	-
62	[+] Rojo oscuro=grado de consenso más bajo (oposición); Verde=más alto (situación); Naranja=mediano (pluralismo)	-
63	Cruzar con Coalición Cámara Municipal	-
64	[<\>] Rojo oscuro=cambió coalición con relación al período anterior; Verde=no cambió; Naranja=verificar	-
65	[+] Rojo oscuro=grado de consenso más bajo (oposición); Verde=más alto (situación); Naranja=mediano (pluralismo)	-
66	Cruzar con Coalición Cámara Municipal	-
67	[+] Rojo oscuro=Oposición al partido del Alcalde; Verde=Coalición al Alcalde; Naranja=Verificar	-
68	[<\>] Rojo oscuro=cambió coalición con relación al período anterior; Verde=no cambió; Naranja=verificar	-
69	[+] Rojo oscuro=grado de consenso más bajo (oposición); Verde=más alto (situación); Naranja=mediano (pluralismo)	-
70	Cruzar con Coalición Cámara Municipal	-
71	[<\>] Rojo oscuro=cambió coalición con relación al período anterior; Verde=no cambió; Naranja=verificar	-
72	[<\>] Rojo oscuro=cambió coalición con relación al período anterior; Verde=no cambió; Naranja=verificar	-
73	[+] Rojo oscuro=grado de consenso más bajo (oposición); Verde=más alto (situación); Naranja=mediano (pluralismo)	-
74	Cruzar con Coalición Cámara Municipal	-
75	[+] Verde=Aprobación; Amarillo=Aprobación con salvedades; Naranja=En análisis por el TCE; Rojo=No identificado/No localizado; Rojo oscuro=Reprobación;	-
76	Idem.	-
77	Idem.	-
78	Idem.	-
79	Idem.	-
80	Idem.	-
81	Idem.	-
82	Idem.	-
83	Idem.	-
84	Idem.	-
85	[+] Verde=Juzgada conforme TCE; Amarillo=En el TCE; Rojo=No identificado/No localizado; Rojo oscuro=No Juzgada;	-
86	Idem.	-
87	Idem.	-
88	Idem.	-
89	Idem.	-
90	Idem.	-

N.	Cuánto afecta y criterio de evaluación o clasificación por variable	Observación
91	Ídem.	-
92	Ídem.	-
93	Ídem.	-
94	Ídem.	-
95	-] Nivel de variación entre los casos: Rojo (MÁS hallazgos), Naranja, Amarillo, Verde (MENOS hallazgos).	-
96	Ídem.	-
97	Ídem.	-
98	Ídem.	-
99	Ídem.	-
100	Ídem.	-
101	Ídem.	-
102	Ídem.	-
103	-] Nivel de variación entre los casos: Rojo (MÁS procesos), Naranja, Amarillo, Verde (MENOS procesos).	-
104	Ídem.	-
105	Ídem.	-
106	Ídem.	-
107	Ídem.	-
108	Ídem.	-
109	Ídem.	-

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A12. Descripción de las clases de creencias, cantidad de ocurrencias y coaliciones

CREENCIAS:	Descripción de las Creencias:	COALICIONES	PRO-conformidad	PRO-corrupción	PRO-flexibilidad	PRO-prevención	PRO-represión /conflicto
I - Creencias PRO-conformidad							
Creencia en un papel de conformidad o burocracia del control	Ocurrencia de argumentación en defensa de un papel de los actores de control (interno o externo) más restricto al análisis de conformidad, a actividades burocráticas, o a actividades primarias de control, que son de los gestores.		5				
II - Creencias PRO-corrupción							
Creencia de que hay interés en mantener la corrupción y/o el favorecimiento	Ocurrencia de argumentación sobre percepción personal o general, de existencia y del nivel de corrupción, favorecimiento o problemas de integridad en el gobierno local, así como percepción del interés en mantener la corrupción y/o el favorecimiento (percepción un tercio de las veces asociada a la ocurrencia de eventos o sospechas de corrupción local, como se presentará más adelante).			98			
III - Creencias PRO-flexibilidad							
Creencia en la CGU/control como fiscal, o que transmite miedo	Ocurrencia de argumentación sobre la imagen de la CGU (principalmente) u otros órganos de control como instituciones que fiscalizan, vigilan o transmiten miedo a los actores.				38		
Creencia de que el control o PIP es secundario	Ocurrencia de argumentación de que la implementación de controles, transparencia o políticas de integridad no es importante o no es prioridad para el actor.				15		
Creencia de que el CI (o externo) y la transparencia perjudican o no importan	Ocurrencia de argumentación de que la actuación de los órganos de control interno o externo, o la implementación de controles o transparencia perjudica, dificulta, retarda o estorba a los actores o al funcionamiento de la gestión.				29		
Creencia de que es por desconocimiento	Ocurrencia de argumentación de que las ilegalidades o errores de los actores ocurren principalmente por desconocimiento, falta de capacidad técnica o calificación profesional.				12		
Creencia en eficacia/efectividad más que control/eficiencia	Ocurrencia de argumentación en defensa de la evaluación de la eficacia o de la efectividad, simultánea a la evaluación de la eficiencia, porque algún perjuicio puede formar parte del riesgo de la administración para lograr buenos resultados, o porque evaluaciones de eficiencia aisladas, pueden generar análisis equivocados.				4		
IV - Creencias PRO-prevención							
Creencia en control - credibilidad e importancia	Ocurrencia de argumentación sobre la importancia o existencia de credibilidad del área de control interno, o de la función control en la administración pública, en general.					62	
Creencia en modelo preventivo y/o participativo	Ocurrencia de argumentación en defensa de un modelo de acción de los órganos de control, o de políticas de integridad más preventivas, de detección, gestión de riesgos, o con más participación de los actores.					119	

Creencia de que la integridad importa mucho	Ocurrencia de argumentación sobre un cambio cultural direccionado a la integridad, o en defensa de la integridad, o de la conformidad, transparencia o honestidad, como verdades y conductas indiscutibles, en general de un actor, o, incluso, como políticas que contribuyen incuestionablemente para otras políticas.				54	
Creencia de que no hay argumento, es fácil convencer	Ocurrencia de argumentación de que no hay como denegar las políticas de transparencia e integridad, o de que no hay como replicarlas con argumentos contrarios, o, incluso que es fácil convencer a los actores.				23	
Creencia en colaboración, preferencia por colaboración	Ocurrencia de argumentación sobre situaciones reales (principalmente) o potenciales, en que los actores mostraron preferencia por relaciones colaborativas y cooperativas de apoyo y complementariedad, en general, o especialmente entre órganos de control y ejecución. (Es diferente de las ocurrencias sobre el apoyo de la CGU al municipio, que es exclusiva entre dos actores.)				77	
Creencia en confianza, relación de confianza	Ocurrencia de argumentación favorable a una relación de confianza entre los actores, principalmente con los órganos de control y de ejecución de políticas públicas.				13	
Creencia en la CGU como apoyo a municipios	Ocurrencia de argumentación sobre la CGU como institución que ofrece apoyo o cooperación a los municipios en políticas de integridad, transparencia o control.				100	
V - Creencias PRO-represión/conflicto						
Creencia en desconfianza y conflicto entre actores	Ocurrencia de argumentación sobre situaciones reales o sospechas de desconfianza, o conflicto entre los actores.					75
Creencia en investigación y sanción	Ocurrencia de argumentación sobre la importancia de la investigación o sanción de la corrupción como condición para una política de integridad eficaz.					13
IV - Creencias instrumentales sobre la política y coaliciones que pueden compartirlas (ocurrencia: X = "sí" en la coalición)						
Creencia en exceso de tareas o complejidad de la gestión local	Ocurrencia de argumentación sobre situaciones de exceso de tareas, sobrecarga de actividades, falta de tiempo o complejidad de la gestión, en uno de los actores locales.		X	X	X	
Creencia de que no todas las medidas son aplicables o posibles	Ocurrencia de argumentación que reconoce la necesidad de adaptar la política a cada contexto local, pues no todas las medidas recomendables son aplicables o posibles para todos los gobiernos.		X	X	X	
Creencia que la PIP es flexible y bien vista	Ocurrencia de argumentación sobre las ventajas de que la política es flexible o adaptable a los gobiernos y a las oficinas de la CGU, o que genera muy buena imagen en los actores que se asocian a la PIP o al órgano.	X	X	X	X	
Creencia en avances de transparencia e integridad, o difícil retroceso	Ocurrencia de argumentación que reconoce o defiende los avances logrados con las políticas de integridad o prácticas de transparencia o control, así como reconoce también que los avances impiden o dificultan grandes retrocesos.	X			X	X
Creencia en la CGU como ejemplo de integridad	Ocurrencia de argumentación que reconoce a la CGU como ejemplo o referencia de calidad en políticas de integridad, control, gestión de riesgos o transparencia.	X		X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en las ocurrencias identificadas en el análisis de contenido sobre las citas de las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

Cuadro A13. Ejemplos de citas características de creencias y coaliciones

Coaliciones y Creencias:	Caso 1 Navegantes/SC (tramos de las entrevistas)
I - Coaliciones PRO-conformidad	
Creencia en un papel de conformidad o burocracia del control	(6:51 ¶ 147) E de lá para cá eu assumi. Á época, controle interno, a gente se preocupava muito com relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Era um enfoque muito diferente do que é hoje. (E1)
II - Coaliciones PRO-corrupción	
Creencia de que hay interés en mantener la corrupción y/o el favorecimiento	<p>(6:96 ¶ 345 – 348) (...) historicamente os poderes Legislativo, eles são meio que comprados pelo Poder Executivo, em relação à distribuição de cargos e tudo mais. Isso é triste de se falar com essa tranquilidade, né? Mas essa é uma (...) realidade explícita, seja em governo federal, estadual municipal e as pessoas acham isso normal. É claro, usei o termo comprado, um termo bastante agressivo. Mas não deixa de ser, né (...)? Se a gente for então em nível, em nível federal por exemplo, não é incomum a gente ver notícias lá que estão negociando e tal, para conseguir aprovar uma lei. Tão trocando o cargo (...) para aprovar uma lei. (...) para aprovar uma lei. Pô! E isso infelizmente é uma realidade que acontece em todo lugar. Disfarçada, discreta, mas isso acontece. (E1)</p> <p>(6:130 ¶ 517 – 523) A título de curiosidade: - é por que que eu falei isso? Porque nessa eleição agora venceu um empresário que nunca tinha sido envolvido em política. Obviamente está apoiando um monte. A realidade da administração pública é totalmente outra. E mais, entre um empresário e todo o primeiro escalão, todo o primeiro escalão, sem exceção, ele foi composto por pessoas técnicas. Então, então, assim, para mim foi uma mudança muito radical. Normalmente era um vereador que venceu a eleição. Daí era trazido para ser secretário, pra daí enfim - tem toda essa questão e tal, daí Navegantes já fez lei que não pode mais, se vereador já ganhou, ele assume a Câmara (...) né? - e não pode, não pode assumir secretaria e, mas, enfim. Antes era assim. Então nessa, nessa gestão, isso, pra mim, foi um grande fator. Eu acredito muito em resultados nos próximos anos em relação a essa questão técnica. Querendo ou não, isso é um avanço. (E1)</p>
III - Coaliciones PRO-flexibilidad	
Creencia en la CGU/control como fiscal, o que transmite miedo	(7:115 ¶ 440 – 443) E o prefeito, ele tem muito receio de assinar uma coisa e não conseguir cumprir. Quando se trata de CGU, porque ele sabe que a CGU vai cobrar, vai tá em cima. Isso também é uma barreira que também pode ser visto como um lado forte. (E2)
Creencia de que el control o PIP es secundario	(6:126 ¶ 502) Nunca foi dado muito valor para a questão administrativa. Isso desfavorece o nosso controle interno. E quanto mais frágil essa parte mais frágil vai ser o controle. (E1)
Creencia de que el CI (o externo) y la transparencia perjudican o no importan	<p>(14:120 ¶ 550) Então assim, essa resistência de não implantar controles, de arrumar desculpa para tudo. Era ausência, desde a ausência de pessoas, a ausência de sistema, a ausência de equipamentos. Mas tinha, tinha licitação disponível. Era só pedir. Ausência de orçamento, que daí não dava para pedir porque não tinha orçamento. Então, não havia dentro do Município qualquer tipo, as secretarias não cuidavam do seu orçamento, gastavam, e faltava dinheiro para tudo. (E8)</p> <p>(14:121 ¶ 553 – 556) Tinha dinheiro, mas não tinha dinheiro para o essencial que era para fazer o controle. Isso a gente conseguiu ir mudando, já desde os governos anteriores também a gente conseguiu devagarinho implantando, implantando, melhorando, melhorando. E hoje nós já estamos assim, já bem avançados nisso. Não é o ideal, mas já conseguimos avançar bastante na questão de controle. Mas a ausência de controle, a ausência de controle era justamente para desvio de recurso público, tá? Isso é, isso já foi até comprovado pelo próprio Ministério Público, tudo em falas, em gravações, em tudo o que eles têm. Então era justamente para, para dificultar qualquer tipo de controle. (E8)</p>

Creencia de que es por desconocimiento	(Nossa, (...)! É primordial, assim, sabe. Porque, eu acho assim: dentro da administração pública existem as pessoas que desviam o recurso público por puro, por querer desviar - é fraude, é desvio mesmo. Existe essa falta de conhecimento que, pela falta de conhecimento das pessoas, acabam gerindo de maneira errada os recursos públicos ou não têm tanto cuidado, porque não têm esse conhecimento. Eles não conseguem ter essa visão. Porque se você não busca conhecer, se você não busca se aprimorar, se você não busca se qualificar para você gerenciar o recurso público, nossa! Você não consegue entender o contexto todo, entende. E Quando você estuda, quando você se aprimora, você consegue ter essa visão e você tem o outro cuidado sobre o que que é o dinheiro público. (E8)
Creencia en eficacia/efectividad más que control/eficiencia	Sin ocurrencias.
IV - Coaliciones PRO-prevención	
Creencia en control - credibilidad e importancia	(15:44 ¶ 145) Não falta desejo e vontade para que isso aconteça aqui dentro dessa gestão. O que nós precisamos é alinhar esses processos e eu vejo que a Controladoria, eu sempre falo para o (...): " Ela tem que ser o último estágio nosso, porque ela, a gente tem que fazer gestão eficiente. Mas para fazer gestão eficiente você precisa ter os controles e lá no final você vai ser pontuado com mérito. (E12)
Creencia en modelo preventivo y/o participativo	(14:1 ¶ 3 – 5) (...) na semana da Transparência e Combate à Corrupção, uma das nossas ações é o Prêmio Boas Práticas que visa premiar servidor ou gestor da pasta que apresentar um projeto que tem por objetivo melhorar a gestão pública, dentre todos são escolhidos os três melhores. Este prêmio é avaliado por uma comissão formada por servidores públicos efetivos. Outra ação é prêmio Agente Transformador, que visa premiar cidadãos que fizeram uso da ouvidoria para solicitação, denúncia, reclamação e esta ação de alguma forma contribuiu para a melhoria da sociedade/comunidade como um todo. (E8)
Creencia de que la integridad importa mucho	(6:84 ¶ 296) Ele pregava isso de integridade, de transparência, não com essas palavras, como uma pessoa mais simples, mas pregava a honestidade, muito a honestidade. Então é um ator, sem dúvida, a ser citado (E1)
Creencia de que no hay argumento, es fácil convencer	(6:23 ¶ 84 – 87) (...) exceto se as ideias do gestor forem totalmente contra a transparência, contra o combate à corrupção e contra a integridade, que eu acho, (...) eu não diria que é impossível no Brasil, mas é um discurso que é difícil você, é como é que eu vou dizer? Faltam argumentos para dizer que é contra isso! Não faz nenhum sentido hoje, nos tempos atuais. (E1)
Creencia en colaboración, preferencia por colaboración	(14:60 ¶ 309 – 312) E aí o promotor falou: “vamos fazer o seguinte, sempre que vocês tenham o relatório final que, encaminha para mim. Quando, quando tenha algum problema que vocês não conseguem resolver. Encaminha isso para mim”. E aí a gente começou a mandar os relatórios para eles. O relatório final para eles. (E8) (14:62 ¶ 315 – 318) (...) aí tem uma situação, que aí a gente fala por e-mail, né. Não, quando vocês concluírem esse relatório encaminha para a gente, que a gente anexa num outro processo que tem. Mas a gente se comunica. Entende? (E8)
Creencia en confianza, relación de confianza	(6:158 ¶ 707 – 710) É lógico, porque eu acredito que a confiança se elevou com a mudança de governo, porque, como eu te falei (...) (E1) (6:170 ¶ 751) Eu acredito que também o nosso controle interno, pelo menos em relação aos gestores, em relação ao público externo, talvez, a gente tem uma certa credibilidade. (E1)
Creencia en la CGU como apoyo a municipios	(6:25 ¶ 87) (...) outra situação que eu acho que favorece muito é o órgão que criou o programa, a própria Controladoria Geral da União, - primeiro pelo know-how, segundo pela postura do órgão enquanto parceiro dos municípios. (E1) (14:66 ¶ 333) Nossa! A CGU para gente é, assim, bem, bem no popular mesmo, sabe, a CGU é uma mãe pra gente. Nossa! (E8)

V - Coaliciones PRO-represión/conflicto	
Creencia en desconfianza y conflicto entre actores	<p>(6:28 ¶ 90 – 93) (...) nos municípios, eu falo obviamente por nós aqui, mas eu acredito que como eu participo de muitos grupos, isso represente muitos municípios, os órgãos de controle interno não veem de fato grandes parcerias com esses órgãos de controle externo. A parceria é uma coisa e a ação na prática, o que a gente vê, o que a gente percebe, é outra. Então não há uma relação de confiança, de parceria de fato. (E1)</p> <p>(7:38 ¶ 147) (...) vaidade também, (...) às vezes não é tão desvio do interesse público em si, mas ele tem uma vaidade tão grande que ele não quer dar continuidade naquilo que iniciou na gestão anterior, naquilo que não foi ele que deu o pontapé - ele não pariu a criança, então ele não quer dar continuidade àquilo. Então é pura vaidade. (E2)</p> <p>(15:15 ¶ 45) Porque a partir do momento que você tem uma interferência de forma abrupta e agressiva, como aconteceu, o que eu vejo que se fez necessário no Ministério Público dentro de uma gestão, você deixa todas as pessoas preocupadas, todas as pessoas com medos, porque elas não têm mais nenhum tipo de segurança de como agir, de como fazer. Porque elas acabam ficando assustada. (E12)</p>
Creencia en investigación y sanción	<p>(6:72 ¶ 242) Mas assim, o que que adianta eu evoluir muito no lado investigativo e não evoluir nada do lado punitivo? Se eu não tiver nada no lado punitivo, no lado da responsabilização, nunca vai dar em nada. Os processos e as pessoas vão continuar descrentes de que o controle interno funciona. Por quê? - independente da correição ser dentro da controladoria ou não, porque isso não importa, de fato, o que importa é que o sistema funciona. E se essa peça não funciona, ela é uma peça-chave, sem dúvida alguma, e não, -vai dar esse sentimento de que o controle interno não funciona como um todo. (E1)</p> <p>(20:25 ¶ 93) E o tribunal talvez na parte, como eu falei de operacional, talvez alguma coisa nesse sentido, atue pensando sempre claro, não interno da casa, mas pensando o tribunal com municípios e câmaras, com seus jurisdicionados principalmente. Eu acho que não tem e seria altamente recomendável. Já se falou, se pensou nisso, mas muito pouco se fez até agora, para tratar essa questão mais preventiva e não só posterior de talvez tentar remediar e muitas vezes punir também com débito (...) e multas. (E18)</p>
IV - Creencias instrumentales sobre la política	
Creencia en exceso de tareas o complejidad de la gestión local	<p>(14:8 ¶ 65) Estamos em dois para atender toda a demanda do Município, o que não é pouca. Não é pouca. A gente tem muita coisa para fazer, muita coisa. E estamos esperando abrir um concurso para abrir essa vaga, para esse outro auditor, para essa outra pessoa, para o próximo auditor. E espero que ano que vem isso se realize e a gente consiga ter mais uma pessoa para colaborar conosco, porque o trabalho é muito. (E8)</p> <p>(15:7 ¶ 21) (...) porque entendo perfeitamente que a gestão pública tem um viés muito amplo. Ela, a gente, acaba eu como empresário, entrei aqui dentro agora, vejo que ela tem, a gestão, é muito grande, ela é muito ampla: saúde, educação, assistência social, administração, obras, tantas e tantas frentes, que nós temos que enfrentar a cada dia (E12)</p> <p>(15:9 ¶ 24 – 27) Porque na verdade ela é bem complexa. O cidadão ali fora não faz ideia de como ela é aqui dentro. E se nós não tivermos uma simplificação no sentido de poder passar essas informações à população e a população poder, querer entender um pouquinho mais, a gente fica muito distante dos anseios da sociedade. (E12)</p>
Creencia de que no todas las medidas son aplicables o posibles	<p>(6:109 ¶ 415 – 421) E dentre uma das ações era aquela da agenda do prefeito e dos gestores, dos secretários de primeiro escalão. Então da divulgação dessa agenda oficial nos canais de transparência e tal. Então quando fomos para discutir uma forma de colocar isso em prática e tal aí houve: - não! Como assim eu vou divulgar? Então ali houve um recuo do gestor nessa situação. Daí eu pensei por que ele não tinha compreendido; ele tinha pactuado várias coisas e foi feito por nós aqui assinou meio que na confiança - "não, tudo coisa boa" e tal. Mas depois ele parou para pensar nesse negócio da agenda quando foi para colocar em prática. E aí recuou e não quis colocar em prática. Foi um fato.</p>

	Eu penso que até uma situação que ela é boa, mas ela tem que ser amadurecida também. Não é de qualquer jeito. São compromissos o tempo todo, são imprevistos e muitos imprevistos também. Então isso tem que ser amadurecido de uma forma para que a gente possa colocar. Eu ainda tenho essa ideia, mas não pactuou isso de novo. Resolvi esperar. (E1)
Creencia que la PIP es flexible y bien vista	(6:21 ¶ 84) O gestor sabe aquele: - olha, eu não tenho o compromisso de fazer tudo aquilo que veio naquela planilha! Eu vou escolher o que eu quero, o que eu não quero, e o que eu vou abraçar (E1) (6:24 ¶ 87) Então primeiro acho que o grande, o grande carro chefe é a flexibilização (E1)
Creencia en avances de transparencia e integridad, o difícil retroceso	(6:56 ¶ 162) Então em 2009 a gente já botou o Portal da Transparência no ar. Era horrível! Era horrível! A gente não tinha ferramentas para isso. (E1) (20:58 ¶ 217) Eu acho que cada gestão nova, principalmente as seguintes agora, duas ou três próximas, vai ser um desafio. A gente vai conversar, não só fazendo ações internas e participando de eventos, mas também com conversas com os gestores, com membros dos conselhos, conselheiros, para entenderem. Acho que uma vez bem disseminado, bem implementado e assimilado dentro órgão não teremos problemas mais. Talvez no começo, como eu falei, para as próximas gestões para entenderem, mas o bom é que a gente tem um suporte legal, também já, tem resolução já dificulta um pouquinho mais o processo inverso da coisa, para reverter. Mas se eu continuar na equipe eu quero conversar com os conselheiros, com os próximos gestores principalmente (E18)
Creencia en la CGU como ejemplo de integridad	(7:20 ¶ 75) Eu acho que o principal fator é o reconhecimento da CGU como uma instituição de controle séria, com técnicas inovadoras. Esse, a palavra CGU abre as portas. Quando a gente fala - CGU - a gente está falando sério. Não tem segundas intenções, não tem ações particulares. Não tem isso. (E2) (7:47 ¶ 180) (...) positivos é você ter uma ferramenta de planejamento reconhecida, aceita e com o aval, - não o aval - mas com o nome CGU, que é uma coisa boa. Qualquer Ministério Público acataria e acata e não sabe disso. (E2)
Coaliciones y Creencias:	Caso 2 Surubim/PE (tramos de las entrevistas)
I - Coaliciones PRO-conformidad	
C. en un papel de conformidad o burocracia del control	Sin ocurrencias.
II - Coaliciones PRO-corrupción	
C. de que hay interés en mantener la corrupción y/o el favorecimiento	(8:46 ¶ 144) (...) eu tinha muita insegurança que era exatamente a questão da corrupção até por conta da visão que as pessoas têm de que a prefeitura pode tudo. (E3) (11:94 ¶ 348) (...) a gente tem uma cultura de corrupção não só pela gestão mas uma cultura de corrupção pela própria sociedade. (E7) (11:95 ¶ 351) A sociedade, se o Prefeito entrar no município e sair do mesmo jeito que entrou, - eu digo financeiramente - a sociedade acha que ele é um cara que não foi esperto. Ou seja, o Prefeito tem que sair rico da Prefeitura. Isso é uma visão da própria sociedade. (E7) (11:79 ¶ 285) Então é sempre essa - até pela própria situação da maioria dos municípios, de corrupção. E existe muito nos municípios. (E7)
III - Coaliciones PRO-flexibilidad	
C. en la CGU/control como fiscal, o que transmite miedo	(8:9 ¶ 62) (...) então quando Abelardo me falou sobre essa possibilidade eu fiquei muito contente e vários colegas falavam assim: - que coragem você (...), você vai querer a CGU durante um ano dentro da sua prefeitura? E eu digo - não, é tudo isso que eu quero. (E3)

	<p>(8:45 ¶ 134 – 137) (...) imagine - você estar com órgão de controle, não fazendo a fiscalização, que é como a CGU é vista, como o Tribunal de Contas é visto, mas fazendo um trabalho de prevenção, isso aí foi o que mais me entusiasmou (E3)</p> <p>(8:85 ¶ 320) (...) esse programa da CGU, eu gostaria de ter novamente no nosso município e que também que se estenda a outros municípios para que a gente não veja só - como aquele quando chega o carro da CGU a gente fique todos os funcionários lá em pavorosa (E3)</p>
C. de que el control o PIP es secundario	<p>(13:45 ¶ 264) Então, se você encaminha aquilo ali para área, a área não quer responder, acha que aquilo ali está ocupando o tempo dela, ou não está deixando ela trabalhar, que aquele cidadão é chato, porque está só reclamando. Não vai funcionar a Ouvidoria. Não vai funcionar. Pode ser o melhor Ouvidor do planeta, mas não vai funcionar. Então não são, não é uma área finalística, a área finalística ela tem que estar junto nesse processo de integridade. E isso é uma mudança de cultura. E acho que no Time a gente tem a obrigação de trabalhar, todo o trabalho que a gente faz com Ouvidoria tem que chegar para os secretários e mostrar porque que está sendo feito, qual é a importância da Ouvidoria. (E9)</p>
C. de que el CI (o externo) y la transparencia perjudican o no importan	<p>(8:32 ¶ 110) (...) então foi preciso, primeiro de tudo, empoderar o controle. O nosso controle não ser visto apenas como muitos secretários viam como se fosse mais um auditor, mais um tribunal de contas perante a equipe. (E3)</p> <p>(11:29 ¶ 102) E antes desses servidores assim, a falta de importância na verdade, nessa área de gestão, falta de importância. Isso vem dos Prefeitos, que eles não são gestores, são de diversas áreas e entram na Prefeitura sem nenhuma ideia de gestão. Não tem condições de contratar boas pessoas - não diria nem, não tem condições, mas não tem interesse, porque para ele a área de gestão e a área de profissionalização é uma coisa que não interessa muito, ou não importa muito. (E7)</p>
Creencia de que es por desconocimiento	<p>(13:49 ¶ 273 – 279) E então a gente tentava fazer com que alguns, alguns normativos fossem aprovados na Câmara. E alguns estavam com dificuldade. Por mais básicos que fossem assim, por mais transparente que fosse a importância e a inocência de que aquilo ali não ia ser, não era uma questão política, era uma coisa muito para o cidadão, tudo, por uma questão de rivalidade entre os Vereadores e a política da Prefeitura. Que sempre tem, né, os a favor e os contra, da base da Prefeita. (E9)</p> <p>(13:50 ¶ 291) Para você ter uma ideia, eles estavam achando que a gente, com a regulamentação da LAI estava restringindo o acesso à informação. (E9)</p>
C. en eficacia/efectividad más que control/eficiencia	Sin ocurrencias.
IV - Coaliciones PRO-prevención	
C. en control - credibilidad e importancia	<p>(8:33 ¶ 113) E era empoderar o controle - para que perante todos os secretários. Isso ajudou porque todos os secretários eles ficaram muito ciente e abraçaram a causa. Não adianta a prefeita do município querer colocar a CGU, o programa Pacto, um programa tão importante de prevenção à corrupção, de integridade, da participação social, da transparência, se ele não tivesse lá na ponta não é? - desenvolvendo essa ação também em conjunto. (E3)</p> <p>(8:76 ¶ 264) Quando eu pensava o controle, a primeira coisa que vinha - eu tenho que botar uma pessoa que seja o mais honesto na minha cidade, que eu tenha muita confiança. (E3)</p>
C. en modelo preventivo y/o participativo	<p>(11:42 ¶ 138) As pessoas se envolveram, se envolveram bastante, - assim, no princípio pela determinação da Prefeita e depois, até mais facilmente, em função da nossa participação, que no caso do Pacto a gente ia mensalmente ao município. O que não (?) acontece no Time Brasil, a gente ia todos os meses e verificava tudo aquilo que foi implementado no último mês - então era uma coisa muito mais presente, muito mais constante. Com essa constância as pessoas começaram a se envolver mais, os secretários, as pessoas de interesse do plano de ação. (E7)</p>
C. de que la integridad importa mucho	<p>(10:40 ¶ 122 – 125) A Prefeita Ana Célia é uma senhora muito correta, muito transparente. Ela procura acertar. Então veja bem, o povo de Surubim é um povo honesto, é um povo ordeiro, é um povo que teve suas origens a agricultura. Tivemos como origem aqui a agricultura e a pecuária. É um povo honesto de um modo geral, (...) como o brasileiro, todo mundo tem acerto e tem erro, mas essa região de Pernambuco é região muito tranquila em relação - eu não</p>

	vejo focos de corrupção - seja privado, seja público, principalmente público. Na história de Surubim não teve, não teve histórico, fato relevante de corrupção não. Se houve foi insignificante, que foram resolvidos de forma administrativa. Pelo menos judicial e polícia, eu não tenho, não tenho esse relato não. (E5)
C. de que no hay argumento, es fácil convencer	(11:55 ¶ 192 – 195) Mas não tinha nenhuma assim, a única motivação de ter escolhido lá foi o conhecimento com a Prefeita e o conhecimento que eu tinha é que ela era uma pessoa que tinha todo o perfil de aceitar ou de implantar aquele - aceitar eu não diria, mas porque na verdade é difícil recusar. (E7)
C. en colaboración, preferencia por colaboración	(11:86 ¶ 315 – 318) Eu imagino que no futuro a gente terá uma condição boa de material, a gente tenha uma articulação entre as regionais boa. O que falta, o que faltará, eu acho, não sei se a gente vai chegar a resolver isso, é escala. Eu não posso, eu tenho 168 municípios. Se eu for fazer de três em três, eu não vou nunca chegar a 168. Mas de outra forma, de que forma a gente pode fazer isso? Ainda é uma coisa que a gente precisa discutir, né? De que forma que pode fazer isso? A solução do Time Brasil foi juntar, nos juntarmos com outras instituições que fazem controle também. (E7)
C. en confianza, relación de confianza	(10:42 ¶ 133) (...) Então eu vejo hoje que a administração ela começou em 2017 e fomos reeleitos para o segundo mandato. A confiança é muito boa. O trabalho foi apresentado, foi feito em muitas praças, a Prefeita tem o enfoque do serviço social, por formação, ela é formada em Serviço Social da ação social. A confiança é boa, eu vejo como boa. A população tem uma boa confiança. (E5)
C. en la CGU como apoyo a municipios	(9:22 ¶ 119 – 122) Então quando chegou, e aí Abelardo nos mandou um arquivo em Excel com os pontos do Pacto que a gente poderia trabalhar, a gente leu aqui no Controle Interno, os pontos, assinalou os pontos que a gente gostaria de trabalhar, gostaria de divulgar, gostaria de ter parcerias porque tinha muita coisa ali que a gente não sabia como fazer ainda. Ou seja, (...) se a gente descobrir como fazer em parceria logo com a CGU, não tem como dar errado. (E4) (11:34 ¶ 114 – 117) Então as pessoas, os gestores municipais ainda dão bastante atenção às ações da CGU e a gente tem ainda esse crédito. E toda vez que a gente leva um programa - nem que seja para conhecer e para, em alguns momentos, obter algum ganho político em função de estar fazendo algum trabalho junto com a CGU, a gente tem essa facilidade. (E7)
V - Coaliciones PRO-represión/conflicto	
C. en desconfianza y conflicto entre actores	(13:46 ¶ 267) Se faz uma coisa do Controle Interno, chega para o secretário. Tudo, tudo tem que mostrar aos secretários. Porque eles têm que se sentir parte do processo. Senão ele vai, vai entender que está sendo fiscalizado, ou que está sendo monitorado, que está se (...) - que aquela secretaria é dele - o que é que estão mexendo nela? (E9) (11:30 ¶ 105 – 111) Essa é a grande ideia, se você faz uma ação em relação, qualquer ação de controle social ou qualquer tipo de ação, se você, fica parecendo que você é oposição àquilo. Então as pessoas, diante dessa polarização entre duas ideias, as pessoas ficam com medo até de fazer qualquer tipo de participação para não sofrer talvez aí uma retaliação só pelo fato dela ter reclamado de algum serviço público que está sendo mal prestado. Então eu imagino que isso esteja prejudicando muito à vontade da sociedade de participar, de denunciar, de reclamar, de cobrar, porque a cobrança parece até uma oposição quando na verdade não é. Você está tentando ali uma melhoria do serviço público. (E7)
C. en investigación y sanción	Sin ocurrencias.
IV - Creencias instrumentales sobre la política	
C. en exceso de tareas o complejidad de la gestión local	(11:21 ¶ 81) Sempre que tem alguma coisa para fazer, eles deixam as atividades do Time Brasil para realizar outras ações. Então é a falta de prioridade, na verdade. Falta de prioridade, então a gente tem - eu tô sentindo muito essa dificuldade. (E7) (8:78 ¶ 264) Eu tenho dito aos funcionários que todo mundo, nossa vida, o dia a dia a gente está sempre apagando incêndio. Mas a gente tem sempre que ter um dia, que seja uma semana, seja três dias, para participar desses momentos de capacitação, de formação. (E3)

C. de que no todas las medidas son aplicables o posibles	Sin ocurrencias.
C. que la PIP es flexible y bien vista	(13:13 ¶ 77) Então, de cara a gente já viu que isso não era viável aqui. Se quisesse fazer o Time Brasil aqui no Estado teria que ser alguma coisa que desse pra fazer com a nossa equipe. Então, mas deixaram isso flexível. Deixaram isso flexível, e foi assim que a gente foi, foi trabalhando pra esse ano. (E9)
C. en avances de transparencia e integridad, o difícil retroceso	(10:79 ¶ 249) Antes não tinha essa cultura não. O Tribunal de Contas também exigiu. Mas foi a gente, o nosso site, o nosso Transparência servindo de exemplo para a região, para as Prefeituras da região. Recebi muitas ligações de Controladores da região. Como vocês estão disponibilizando isso? Qual a ferramenta de tecnologia de informação que usa? Procuo quem? E a gente sai orientando e eles foram também divulgando. (E5) (10:80 ¶ 249 – 252) Quer dizer, porque a população começava a dizer - por que Surubim divulga e essa cidade não divulga? Aí começou a haver uma cobrança direta nas cidades circunvizinhas. O Pacto (...) quando veio pra Surubim, a gente começou a divulgar as coisas, a região também começou a divulgar: despesas e receitas. (E5)
C. en la CGU como ejemplo de integridad	(8:14 ¶ 68) (...) que eu tenho dito que não é só mais a classe política que está nesse momento de descrença não é? - que as pessoas olham o seu/assim um sentimento de esperança. Hoje eu já vejo que ela está em vários outros poderes, em várias outras instituições, não mais só na classe política, então a CGU, ela veio me dar muita segurança nesse trabalho do Pacto e sobretudo da participação social. (E3)
Coaliciones y Creencias:	Caso 3 Cidade Ocidental (tramos de las entrevistas)
I - Coaliciones PRO-conformidad	
C. en un papel de conformidad o burocracia del control	Sin ocurrencias.
II - Coaliciones PRO-corrupción	
C. de que hay interés en mantener la corrupción y/o el favorecimiento	(23:34 ¶ 165) Isso assim, a corrupção ela acontece exatamente por isso. Porque ela se oculta na opacidade, na desorganização, e isso ainda é muito recorrente, especialmente em todas as administrações e cada uma com a sua peculiaridade. No âmbito dos municípios pequenos, isso a gente percebe uma resistência muito grande aqui em Goiás, nós temos isso, nós temos poucos municípios até hoje com sistemas de controle interno bem estruturados. (E20)
III - Coaliciones PRO-flexibilidad	
C. en la CGU/control como fiscal, o que transmite miedo	(19:34 ¶ 143) Sim, a gente fez o decreto da LAI. Está rodando. A gente repactuou agora também, esse ano. Assim, o que está sendo proposto para a gente pela CGU, a gente está fazendo. (E14)
C. de que el control o PIP es secundario	(23:32 ¶ 156) Não, eu acho que não é falta de informação. Isso é cultural. Faz parte de uma cultura, assim como, por exemplo, uma postura machista, é uma cultura. As pessoas sabem que aquilo não deve ser assim, que aquilo não deve ser replicado, que a mulher tem o mesmo direito do que o homem, (...). Mas a cultura do machismo ela se expressa em coisas pequenas, coisas nas relações do cotidiano. Como algo que replica, que é automático nas pessoas, por ser algo que está na consciência cultural daquela sociedade. Não acho que é falta de informação, que informação nós temos muito. Mas é uma resistência mesmo por conta de um ambiente cultural. (E20)
C. de que el CI (o externo) y la transparencia perjudican o no importan	(19:19 ¶ 88) Isso tem até numa apresentação que a gente fez, depois eu vou te mandar também, que fala justamente disso. Na verdade era mais por conta dos gestores. Eles tinham essa mentalidade de que se você expunha os seus atos, suas ações, você estaria alimentando de provas, as supostas provas contra sua gestão. (E14) (19:20 ¶ 88 – 91) Isso foi, nessa palestra que a gente participou, teve até um funcionário de uma prefeitura que ele falou - velho, o meu chefe nunca vai aceitar isso aí. Isso aí a gente vai estar alimentando a oposição para ir contra a gente depois e tal. Essa cultura vem mais por conta dos gestores (E14)

C. de que es por desconocimiento	(23:30 ¶ 144) Eu não sei. Sabe por que, porque os gestores eles são parte dessa sociedade inconsciente. Eles não são algo à parte e nem são assim, suas cabeças iluminadas, diferente dessa sociedade. Eles são parte dessa sociedade. É a cultura que eles têm. Do mesmo jeito que assim, não vêm isso como importante, acham que isso não é necessário e de uma certa forma isso favorece, então, não é estimulado. Eu penso assim. (E20)
C. en eficacia/efectividad más que control/eficiencia	Sin ocurrencias.
IV - Coaliciones PRO-prevención	
C. en control - credibilidad e importancia	(21:36 ¶ 162) E sobre os órgãos de controle, especificamente o TCM, eles são muito atuantes, não só em relação à transparência propriamente dita. Eles estão atuando nos diversos setores da Prefeitura, seja em questão de contas, seja em questão de atos administrativos. Acho que em termos de fiscalização a gente tem órgãos atuantes e que impõem e sugerem políticas melhores para serem seguidas. (E16)
C. en modelo preventivo y/o participativo	(23:11 ¶ 54) (...) então, essa atuação em parceria de obter resultados consensuais foi muito bem-vinda e bem vista pelos membros que se engajaram na, todos aderiram, as chamadas, as reuniões, participaram e se colocaram muito disponíveis para essa interlocução com os gestores. E nós fomos os interlocutores, porque eles se dispuseram a implementar. (E20) (19:7 ¶ 34) Ele começou a ir ao sul, não sei se era Florianópolis, Porto Alegre, ele começou a ir. E aí a gente recebeu (...) de encaminhamentos e destinação de verbas, mais democrático. Então a gente iniciou esse primeiro orçamento participativo e a gente começou a ouvir a população e acatar a sugestão dela, para onde a gente destinava as verbas, e acabou que a gente começou a ter essa cultura, essa mentalidade de transparência. (E14)
C. de que la integridad importa mucho	(19:14 ¶ 67 – 70) Quando a gente iniciou a nossa gestão, a gente até, essa pauta era o nosso carro chefe, que a gente foi, trabalhou pela (...), uma gestão transparente, isso sempre era dito (...). E aí o (...), como ele é um Prefeito que vem da administração, é formado em administração, tem experiência com farmácia, então ele imprimiu essa habilidade, ele tem um restaurante. Então ele imprime essa habilidade geracional para a própria prefeitura. Ele mudou muita coisa, muitas formas tratativas e a própria escolha de cargos foi bem focada na habilidade profissional e menos na ligação política (E14)
C. de que no hay argumento, es fácil convencer	(21:64 ¶ 258 – 267) Falando sobre esse governo acho que a sustentabilidade e a continuidade dessas políticas, não têm risco algum, porque realmente a gente está numa gestão que se importa com isso. Agora olhando para o futuro, eu imagino, isso é só uma dedução, que não há tanto risco de as coisas retrocederem nesse sentido por conta do cenário atual. Felizmente as pessoas debatem mais sobre isso. Felizmente elas se engajam mais em comparação ao passado. Elas se mostram cada dia mais interessadas no que está acontecendo dentro do município e, além disso, nós temos os órgãos externos para também auxiliar nesse progresso. Se por um acaso numa gestão futura alguém propuser alguma coisa absurda que não esteja de acordo com o acordo coletivo, não vai prosperar. (E16)
C. en colaboración, preferencia por colaboración	(23:6 ¶ 36 – 39) (...) mas com um viés de dar um apoio para o gestor, para que ele implementasse aquilo que ele se propôs implementar. Porque essa era a essência do projeto, que as coisas acontecessem voluntariamente, por uma adesão voluntária do gestor sem aquela. Tanto que assim, o que não foi cumprido não foi objeto de nenhuma ação, medida coercitiva, de recomendação ou de ação por parte do Ministério Público. Porque essa era a essência do projeto. (E20)
C. en confianza, relación de confianza	(21:49 ¶ 207 – 210) Sobre confiança especificamente, é um ponto que eu acho que não tem a ver com o trabalho do que foi desenvolvido dentro do Time ou do Pacto. Eu acho que tem a ver mais com a própria competência do gestor atual. Ele realmente passa essa impressão pela pessoa que é. Não acho que tem a ver com esse trabalho especificamente. E com isso as pessoas que ele foi indicando para certas posições também levavam um pouco disso. Se tal pessoa está indicando essa nova pessoa para assumir tal posição a gente já dá um voto de confiança por conta de quem indicou. (E16)
C. en la CGU como apoyo a municipios	(21:32 ¶ 150) Eu acho que tem a ver também com o TCM, o TCM de Goiás, do Estado de Goiás, que é um órgão atuante nessa fiscalização externa. A CGU também é importante ressaltar, porque se não houvesse essa vontade da CGU em propor um programa desses para os municípios, as coisas ficariam na mesma forma, não teria um parceiro dentro da federação que contribuísse para as políticas que foram implementadas. (E16)

V - Coaliciones PRO-represión/conflicto	
C. en desconfianza y conflicto entre actores	(23:10 ¶ 54) Porque se você tiver que acionar a Justiça para isso, o processo fica mais dificultoso. Fica mais problemático. A hora que judicializa as coisas se enrolam mais. (E20)
C. en investigación y sanción	Sin ocurrencias.
IV - Creencias instrumentales sobre la política	
Creencia en exceso de tareas o complejidad de la gestión local	(21:22 ¶ 105) Eu acho que principalmente a estrutura municipal mesmo. A gente hoje não tem um órgão específico para trabalhar todos esses eixos. A gente reúne servidores de outros locais para montar uma equipe para fazer esse trabalho, mas de qualquer forma os servidores ainda têm as funções originais deles e não é um trabalho integral. (E16)
C. de que no todas las medidas son aplicables o posibles	Sin ocurrencias.
C. que la PIP es flexible y bien vista	(21:16 ¶ 72) E eu acho que isso dentro da CGU foi como um protótipo para perceber o que era possível dos municípios aplicarem ou não, porque você tem que levar em consideração que o município X ele não vai conseguir fazer as mesmas coisas que o Y, de acordo com as suas limitações. E eu acho que o Time, o Programa Time foi já entendendo essa lógica. E então no Time a gente teve um programa mais enxuto que os municípios com seus planos de ação, eles poderiam optar por aquilo que era mais possível. (E16)
C. en avances de transparencia e integridad, o difícil retroceso	(19:38 ¶ 152 – 155) E uma coisa que a gente coloca muito é essa mentalidade que é transparente, que foi o que a gente assumiu. Uma coisa que eu argumentei contigo, não tem como voltar atrás. É uma coisa que as próprias entidades botaram isso já como norma, o TCM principalmente (E14)
C. en la CGU como ejemplo de integridad	Sin ocurrencias.
Coaliciones y Creencias:	Caso 4 Conde (tramos de las entrevistas)
I - Coaliciones PRO-conformidad	
C. en un papel de conformidad o burocracia del control	(18:68 ¶ 347) O que eu ficava mais chateada é que às vezes não basta estar a informação inserida no site ou no sistema, porque, todas as licitações que a gente mandava, fazia, a gente inseria no site e a gente inseria no sistema do Tribunal de Contas. Mas aí vinha um auditor e faz o que? A primeira coisa? Cópia do processo. Meu, a gente já inseriu no sistema. Porque isso, querendo ou não, é um desperdício de tempo. (E13)
II - Coaliciones PRO-corrupción	
C. de que hay interés en mantener la corrupción y/o el favorecimiento	(12:4 ¶ 18) Cada um queria trinta cargos dentro da Prefeitura. Então foi uma política que ela cortou. Outra coisa que a gente tinha tido lá, lá existia a “fila dos vinte”. Pra entender essa fila dos vinte: toda terça-feira tem uma fila na Prefeitura - vêm pessoas para receber vinte reais. Você acredita? Nós assumimos em janeiro de 2017. Aí passou o mês e quando foi fevereiro as pessoas começaram a cobrar - e aí, vai ser quando o dia da fila? (...) sem entender, principalmente eu que era de fora, da cidade vizinha. É porque na Prefeitura, na Prefeita anterior tinha este “programa” de dar vinte reais toda semana, num determinado dia. Então isso era a fila dos vinte. As pessoas iam para lá, faziam fila, lá na Prefeitura, para receber os vinte reais. Entendeu? Todo mês ou era toda semana, tinha isso. Aí ela disse não (E6)
III - Coaliciones PRO-flexibilidad	
C. en la CGU/control como fiscal, o que transmite miedo	(12:18 ¶ 91) Mas eu acho que a CGU continuar indo no município uma vez por ano é saudável, sabe? Saudável no sentido de que as pessoas sabem que daí tem uma fiscalização da CGU - porque as pessoas são assim: elas fazem aquilo que ela acha que vai ser fiscalizada então ela faz. Se não for fiscalizada ela não está muito preocupada não. (...) Isso tem muito lá, sabe? (E6)

	(12:20 ¶ 97 – 100) Eu sei que CGU também é controle Interno. Mas para, é Controle Interno para (...), é o Controle Interno da União Federal. Mas todo mundo morre de medo (...) da CGU, todo mundo corre atrás de documento que é para passar. (E6)
C. de que el control o PIP es secundario	(12:54 ¶ 358 – 361) (...) como eu lhe disse, o Controle Interno melhorou muito, mas o pessoal acha sempre que é assim: não dá, é uma coisa que não dá muito ibope, porque quando você constrói uma escola, o povão está vendo a escola. Quando você faz o asfalto, o pessoal está vendo o asfalto. Então o Controle Interno é - as pessoas não veem o trabalho que está subliminar ali, dando apoio para que aquilo, que aquela escola seja construída de forma correta. Por exemplo, com recurso aplicado adequadamente. (E6)
C. de que el CI (o externo) y la transparencia perjudican o no importan	(12:21 ¶ 100) Às vezes eu (...) do Controle Interno, para pedir documentação, levo uma semana para receber. Mas se o Tribunal de Contas chegasse (...) pelo amor de Deus, eu tinha que providenciar porque em 24 horas, aí aparecia, aparecia uma máquina xerox (...) que não tinha. Tem isso, infelizmente. (E6) (17:75 ¶ 573 – 577) A gente teve um pouco, a gente tem um pouco essa discussão, na questão das ouvidorias, a gente ainda percebe uma resistência dos gestores em implementar ouvidoria naquela linha e de que a ouvidoria vai me trazer problema. A ouvidoria, eu geralmente faço um parâmetro: Você está dizendo que não quer ir ao médico para não encontrar a doença. O problema você já tem. (E10)
C. de que es por desconocimiento	Sin ocurrencias.
C. en eficacia/efectividad más que control/eficiencia	(26:86 ¶ 460 – 463) Então o que me incomoda às vezes é um técnico que não entende, e isso é muito comum nesses órgãos seja CGU, TCE, Ministério Público e que são pessoas que não entendem nada do que estão controlando e querem controlar. Eu acho que o seu papel é questionar. Mas por que, se tinha esse preço, por que é que comprou esse? E ver outros indícios, se por acaso existirem outros indícios. Porque, como eu disse ao delegado, eu disse - delegado os quatro anos que eu passei como secretária, o Ideb do estado da Paraíba subiu. (E15) (26:90 ¶ 472) Por que você comprou a de 10? Comprei a de 10 porque toca. A de cinco não toca. E eu quero que a flauta toque. Eu disse - essa flauta, secretário, que tem aqui só dá para tanger cachorro. (...) cachorro, porque não presta para nada. Entendeu? Então é dinheiro público jogado fora. Ah, porque tem que ter coragem também para fazer as coisas e ser questionado (E15)
IV - Coaliciones PRO-prevención	
C. en control - credibilidad e importancia	(12:57 ¶ 367) Mas ainda assim, como a Prefeita exigia, dizia: ó deu carta branca, e ela dizia que o que o Controle Interno e a Controladora determinar você tem que fazer de acordo com o que eles, com o que a Controladoria determinar. E muitas vezes ela mandava, quando alguém vinha solicitar alguma coisa, chegava um processo ela mandava ouvir a gente, entendeu? (E6)
C. en modelo preventivo y/o participativo	(18:3 ¶ 27 – 30) Então, desde a campanha política a (...) queria essa abertura né. Abrir todos os dados, ser transparente. Antes mesmo dela pensar em ser prefeita, em ter que obedecer a leis de transparência e tudo mais, ela acredita que a informação liberta. A informação faz com que a população se apodere daquilo e tome conta da gestão pública junto com o serviço público. (E13)
C. de que la integridad importa mucho	(26:69 ¶ 338) Então essa predisposição nossa, da equipe, desses valores, dessas práticas, eu acho que isso ajudou a implantação. O que dificultou em alguns momentos era mais a coisa da própria tecnologia, da gente não estar preparada em determinados momentos para inserir uma determinada prática. (E15)
C. de que no hay argumento, es fácil convencer	(17:34 ¶ 172) Coincidência ou não, agora - um deles, inclusive, a gente teve um evento recente agora, que a gente teve um pouco mais pessoalmente com a pessoa da Controladoria e a gente falou no programa: - ah, como é aquele programa? Quando a gente explicou o programa - (...) eu quero entrar. E aí meio que caiu a ficha daquilo - como é que eu faço pra entrar? Eu digo - Agora já fechou. Nós vamos ter uma, - não, eu quero entrar, eu quero entrar. Eu digo: - tenha calma. Meio que caiu a ficha um pouco, com esse contato pessoal, porque com a pandemia, todo o nosso contato era virtual. (E10)

C. en colaboración, preferencia por colaboración	(26:64 ¶ 305 – 311) (...) mas no Tribunal de Contas eu encontrei mais apoio nesse sentido, e, também, eles viram, eles conheciam, tanto que quando foi para serem julgadas minhas primeiras contas de 2017 foi uma coisa linda no Tribunal de Contas. (E15)
C. en confianza, relación de confianza	(17:80 ¶ 418 – 421) Não. Eu acho que não dá para a gente evitar, sabe. É um tipo de risco que a gente pode mitigar mas não tem como a gente mensurar isso em todo o município. A gente no fortalecimento teve esse problema já. A gente fez uma capacitação, uma semana. Quinze dias depois estava todo o secretariado que estava no curso da gente preso. Numa operação especial que por óbvio apesar do nosso setor específico de operação especial estar sabendo, eles não poderiam nos comunicar. Isso foi na época de sorteio. A gente não tinha como dizer - vou cancelar o evento. Vai cancelar por quê? Então foi todo um contexto mas a gente não tem como se livrar desse risco. Eu acho que já há uma seleção natural no sentido de que aqueles mais propensos à corrupção geralmente querem afastamento ou seja gente não vai conseguir espaço naquele município que não queira digamos assim, uma aproximação maior. Vale salientar por exemplo, a gente fez uma divulgação ampla para os 223. Dos nove, oito foram que a gente fez uma divulgação muito mais focada, indo lá, conversando com o pessoal. (E10)
C. en la CGU como apoyo a municipios	(26:71 ¶ 344) Mas no geral, eu vejo de forma muito positiva e o que eu gostei desse projeto da CGU é porque a gente tinha retorno. Isso eu acho que é a coisa mais chata dessas relações de poder que existem é você se prestar para alguém pensar um projeto e sair depois fazendo palestra desse projeto, mas onde o projeto foi desenvolvido, você não tem o retorno daquilo. Então isso era legal. A gente tinha um retorno. O (...) foi muito presente. (E15)
V - Coaliciones PRO-represión/conflicto	
C. en desconfianza y conflicto entre actores	(12:40 ¶ 292 – 295) Teve muita coisa. Ela tem uns 30 processos contra ela. Para você ter uma ideia, na do concurso, a gente foi - quando a gente ia anular o concurso, antes de começar tudo, a gente foi falar com a promotora de Justiça que era no município vizinho. Na época o Conde não tinha comarca. E quem disse isso pra gente foi uma promotora. Quando a gente disse por que, porque tinha uma comissão de pessoas que foram aprovadas, que foram lá falar com a promotora para impedir que nós anulássemos o concurso. E ela, a procuradora ouviu, ela não sabia das irregularidades que tinha no processo. E era favorável ao pessoal dos, aos concursados. (...) quando a gente disse – por que é que vocês não entrevistaram durante o concurso? Nós perguntamos à promotora e ela foi quem disse: - olha, nós fomos falar com a Prefeita da época que fez o concurso em 2016 e - olha, a senhora não faça isso (um ato lá), porque a senhora pode ter um processo contra a senhora. E ela disse: - minha filha, eu já tenho uns 30. Um a mais, ou a menos não vai fazer a diferença. Essa foi a promotora que nos disse que a Prefeita disse. Eu já tenho 30 processos, um a mais, um a menos não muda nada. (E6)
C. en investigación y sanción	(12:19 ¶ 91 – 94) Quando o pessoal sabe que o Tribunal de Contas pode estar de olho naquilo, aí cumpre - tinha muito isso - ó não bote isso porque o Tribunal de Contas vai (...) isso aí. Mas se o Tribunal de Contas não (...) entendeu? Se eles souberem que o Tribunal de Contas realmente tá de olho naquilo (E6)
IV - Creencias instrumentales sobre la política	
C. en exceso de tareas o complejidad de la gestión local	(18:53 ¶ 277) Pois é. Eu vivi 20 anos e em 4. Vivi 20 anos em 4. Porque assim, existiu, para mim especificamente, um choque de realidade muito grande de modelo de gestão, porque eu só tinha trabalhado no Estado. E todo mundo dizia assim: “o município é a casa. Você tem uma porta para o povo ir bater”. O Estado, o povo não vai bater na sua porta. Ninguém vai muito atrás do Estado. O povo vai atrás do município. (E13)
C. de que no todas las medidas son aplicables o posibles	(17:93 ¶ 493 – 497) Dizer - pô, eu não vou pedir para o município fazer isso. Mas era tão... Pô, como é que o município não vai fazer isso? Como é que eu, enquanto CGU, não vou sugerir que o município faça isso? E muitas vezes a gente ficava um pouco frustrado, mas a gente via que pela reunião lá, pela equipe técnica, eles não teriam condições de maturidade administrativa de fazer isso. Então é melhor que ele não coloque no plano de ação. (E10)
C. que la PIP es flexible y bien vista	(12:59 ¶ 373) Inicialmente, antes de a gente ter a página que depois a gente... o <i>sitezinho</i> que a gente contratou, não tinha o do SIC, não tinha um serviço (...), aquele que tem espaço para as pessoas mandarem. Então ele deu a sugestão de a gente criar um formulário, porque a gente usava o do Estado. Mas não tinha o feedback (...) bom, o do Estado não era, acho que ainda hoje não é bom, mas na época era pior. E ficaram de implantar para a gente, ia mudar, inovar, a empresa estatal, a (...) de processamento de dados.

	Então passei para ele essas dificuldades e ele disse: - crie um formulário de solicitação e deixe lá disponível, porque isso aí, pelo menos, em parte, por enquanto atende à publicização, porque era para o cidadão, a acessibilidade. (E6)
C. en avances de transparencia e integridad, o difícil retroceso	(17:66 ¶ 344 – 347) O Fala.BR permitiu que a gente mantivesse o contato, mesmo diante da turbulência. Quando a pessoa entrou e viu que a ferramenta estava funcionando, a gente entrou em contato, e ele hoje tem contato com a gente. Ou seja, a gente contribui com o processo da Ouvidoria. (E10)
C. en la CGU como ejemplo de integridad	Sin ocurrencias.
Coaliciones y Creencias:	Entrevistas CGU-DF (tramos de las entrevistas)
I - Coaliciones PRO-conformidad	
C. en un papel de conformidad o burocracia del control	Sin ocurrencias.
II - Coaliciones PRO-corrupción	
C. de que hay interés en mantener la corrupción y/o el favorecimiento	(16:44 ¶ 469 – 472) Isso mudou a realidade ou melhorou alguma coisa? Tenho minhas dúvidas. Por que (...)? (...) Você sabe bem mais que eu, que à medida que você vai aprofundando, você pode fazer um mestrado, um doutorado, só pra estudar a questão do arranjo de Cidade Ocidental. Tem uma questão pública (?) de política complexa, e uma social complexa. (...) te falando: tem uma questão que é o problema de segurança pública, tem a vinculação política, tem a questão social, tem a capacidade técnica do controlador, da controladora, sempre tem o arranjo (...) do Prefeito, que pegou um cara da Secretaria de Educação. (E11)
III - Coaliciones PRO-flexibilidad	
C. en la CGU/control como fiscal, o que transmite miedo	(16:11 ¶ 85) (...) lá no órgão central, você passa ali na porta ali da SFC, os caras ficam olhando torto. (E11) (16:12 ¶ 88) Quem é esse cara aqui? O que que ele quer e tal. Sei lá, tem desconfiança muito grande. Não sei. Cá entre nós né, pode falar. Mas pode, mas sei lá se, assim, rola até um pouco de inveja, preconceito, não sei, de ações da STPC. E muita gente fala - mas está fazendo coisa para estado e município. Não é, não é objetivo da CGU trabalhar Estado e Município. (...) da CGU é Poder Executivo Federal. Não é ficar mandando, gastando (...) com o Estado e Município. (E11)
C. de que el control o PIP es secundario	(22:46 ¶ 279 – 282) Para mim está muito claro isso. Os outros programas que a gente já realizava, o Fortalecimento da Gestão e outros que a CGU já fez. Está muito claro que a gente precisa, primeiro, deixar claro qual o papel do parlamento local. Eles ainda se enxergam como um apêndice do Executivo. Assim, muitas localidades (...) não se enxergam como instância de controle, nem como instância de política pública local. Mas para começar é extremamente importante você ter isso configurado em leis, sem dúvida, esse primeiro papel de consolidar pelo menos esse aspecto formal excepcional. O segundo papel que eu acho que vai contribuir muito nesse processo é o Legislativo local também se abrir para as necessidades daquela sociedade local e você realmente criar canais de construção de políticas locais que você depois vai regular para o Executivo realizar. (E21)
C. de que el CI (o externo) y la transparencia perjudican o no importan	Sin ocurrencias.
C. de que es por desconocimiento	(16:9 ¶ 70 – 73) Porque assim, a CGU, esse programa é basicamente um programa de transferência de conhecimento. É um programa que ele busca diminuir a assimetria de informações, que ainda é muito grande entre a União e os entes subnacionais. Existe assim, cara, uma assimetria quase infinita assim, entre o que a União faz e pensa e trabalha em transparência e integridade de municípios, e o que a grande maioria dos entes subnacionais,

	principalmente pequenos municípios. Municípios de até cinco mil habitantes que, sei lá, quase, quase 90% do país faz em relação a esses temas. Então, isso tem o objetivo de diminuir essa assimetria e levar esses conhecimentos para esses entes. (E11)
C. en eficacia/efectividad más que control/eficiencia	Sin ocurrencias.
IV - Coaliciones PRO-prevención	
C. en control - credibilidad e importancia	Sin ocurrencias.
C. en modelo preventivo y/o participativo	(16:28 ¶ 190) Agora a diferença, para você chamar isso de uma ação, de um programa de governo aberto é você ter exatamente a participação, a co-criação da sociedade, que isso não tem. O máximo que você tem ali é um informe ali da, para a sociedade, no máximo, é do que está fazendo. E aí a gente, estávamos discutindo hoje muito, cara, pelo menos uma reunião uma vez por semana ou mais. Nas últimas duas semanas foi mais de uma conversa sobre isso, de como a gente adaptar o que a gente tem hoje do Time Brasil. Então esse planilhão, com essas ações, com esses nomes, para uma metodologia, para um formato de programa de governo aberto. Então vai sair (...) isso aí, então a gente está discutindo (E11)
C. de que la integridad importa mucho	(24:57 ¶ 267 – 270) Eu vejo é bem isso. Essa parte da integridade, essa participação social. Lógico, você está fazendo isso e estoura uma operação especial, não fica um clima agradável para você trabalhar. E aí, a depender da situação, ou você suspende ou você corta ali de imediato e vai depois. Mas assim, de fato (...), a gente não pode se distanciar não, a gente pode chegar mais. Principalmente quando tem uma operação especial. Tem uma operação especial? (...) É a hora de a gente chegar e falar - cara, vamos ajustar porque é a hora de ajustar. A gente tem cara que o cara falou - bicho, eu não quero mais passar por isso. A gente tem cara que falou - não quero mais passar por isso, eu quero ajustar esse negócio aqui (E17)
C. de que no hay argumento, es fácil convencer	(22:60 ¶ 360 – 363) O que facilita é o seguinte - tem apoio para tudo quanto é lado. Parece que esse nome Time Brasil foi incorporado na veia de todo mundo. Os órgãos públicos clamam por esse projeto. Esse projeto já é um projeto conhecido. Assim, ele se tornou conhecido pelo esforço inicial que foi feito. Engraçado como que deu certo. E isso é um facilitador. Há uma aceitabilidade muito grande. E do ponto de vista internacional, tem reunião que a gente faz com a OCDE, a OCDE fala do Time Brasil. Internacionalmente esse programa já é conhecido. Eles perguntam - como é que está o Time Brasil. Eles entendem já esse tipo de trabalho que nós estamos fazendo. Então tem suporte demais. A gente pode conseguir recursos, a gente pode conseguir evento, às vezes recurso para fazer uma pesquisa de impacto. (E21)
C. en colaboración, preferencia por colaboración	(22:6 ¶ 60) Então a gente precisa ter uma parceria forte. O Tribunal de Justiça tem comarca em mais de 300 municípios de Minas Gerais. Eu enxerguei ali uma possibilidade de ampliar o nosso escopo de ação por meio dessa parceria. Porque senão não seria viável a gente realizar isso com a estrutura de NAOP que tem. Mesmo assim na época eu já tinha aumentado o NAOP de Minas para 9 pessoas. É um NAOP muito bem estruturado, para poder fazer face a esse desafio todo. (E21)
C. en confianza, relación de confianza	Sin ocurrencias.
C. en la CGU como apoyo a municipios	(22:14 ¶ 99) É um veículo, é o meio pelo qual eu vou conseguir atingir os Estados e Municípios para eu conseguir ter essa melhoria em nível de país, em vários aspectos. Então com esse argumento a gente levou isso ao ministro e a gente conseguiu subir a prioridade no Time Brasil. Hoje o Time Brasil passou a ser prioritário, como o sorteio de municípios, como outras ações voltadas ao governo federal, na CGU. (E21)
V - Coaliciones PRO-represión/conflicto	
C. en desconfianza y conflicto entre actores	(22:24 ¶ 165 – 168) Mas eu tenho uma ressalva (...), que essa ressalva é muito importante. Eu acho que isso é algo que a gente precisa trabalhar melhor. Os nossos parceiros, eles ainda estão muito antenados com a ideia de controle. Então a ideia de controle significa o seguinte: eu quero o tempo todo ficar avaliando as coisas que estão acontecendo e cobrando o município, por exemplo, pelo plano de ação. Só que essa abordagem de controle ela acaba se refletindo também para o que a gente chama de controle social. Ela cria, ela fortalece uma visão de desconfiança daquele ente municipal com relação aos órgãos de aos órgãos parceiros e com relação à própria sociedade. (E21)

C. en investigación y sanción	(25:51 ¶ 276 – 279) Porque se tem gente que é a favor de - ah vai fazer operação policial, é aquele que a gente tem que trabalhar - como você falou. A maioria pensa o contrário: Vai ter operação policial? Cara, cai fora. Não vai sujar o nome da CGU. Como aconteceu no Pacto em (...). (...) estava no Pacto. Aí houve uma operação policial, o (...) preferiu não trabalhar em 2020 com (...). Agora (...), a operação policial acabou, (...) voltou. (E19)
IV - Creencias instrumentales sobre la política	
C. en exceso de tareas o complejidad de la gestión local	(16:66 ¶ 400) E uma segunda resistência é a resistência técnica. O Prefeito pode até dar o ok e tal, o técnico olha aquilo dali, não entende a linguagem, não entende onde, onde quer chegar. Assim, não entende tecnicamente o Programa e desiste - ah não, isso daí é muito complexo, isso vai dar muito trabalho, a gente não tem tempo. (E11) (22:42 ¶ 261) Então você vê, onde que eu estou querendo chegar? E estou querendo chegar que desses pequenos marcos, que são concretos, a regulamentação de lei etc., isso no final das contas pode ser perdido se outros elementos eu não conseguir trabalhar, sabe, se eu não sedimentar isso num terreno um pouco mais concreto. (E21)
C. de que no todas las medidas son aplicables o posibles	(24:12 ¶ 69) Olha, isso aqui eu não tenho, mas é complicado de eu fazer. Eu não vou fazer agora. Mas isso aqui dá para fazer. Esse item de transparência do intermediário dá para fazer. Então eu faço. Então ele constrói o plano de ação. Lógico que não sozinho, porque tem município também, (...), que fala - cara, eu quero fazer toda a matriz - e a gente sabe que ele não vai dar conta. Então cabe à gente orientar no sentido de - olha, isso aqui é mais complicado. Vocês têm certeza que vocês têm força política para passar uma regulamentação da Lei de Acesso à Informação pela Câmara (...) de Vereadores? (E17)
C. que la PIP es flexible y bien vista	(24:18 ¶ 90) É, cada Regional, porque assim, nós estamos aqui no órgão central. Quem entende o ambiente político local são as nossas regionais. Então ele entende, cara, esse município, eu prefiro que ele permaneça porque está fazendo um trabalho bacana eu acho que é importante que ele permaneça em vez de a gente trazer outro. Então ele renova o plano de ação, se o plano de ação estiver finalizado. Ou ele pode dizer - não, cara, (...) eu vou dar oportunidade para outros. Isso não impede de os municípios que não tenham aderido ou tenham saído dessa adesão, tenham completado o tempo, tenham construído plano de ação deles. Inclusive o plano os planos de ação, eles estão publicados no site do Time Brasil e não impede de eles continuarem trabalhando. (E17)
C. en avances de transparencia e integridad, o difícil retroceso	(22:18 ¶ 126 – 132) Aquele círculo anticorrupção que está muito bem descrito na recomendação da OCDE de 2017 de Integridade Pública. Então você tem essas duas ferramentas para trabalhar. Quando a gente coloca isso numa portaria e atrela o Time Brasil a essas políticas, você traz uma estabilidade a esse processo. Porque são políticas que o país depende de implementar para conseguir ingressar como membro da OCDE. (...) São políticas que os outros países e os nossos países que o Brasil relaciona. Eles observam. Eles cobram enfim, de uma maneira ou outra impacta o Brasil como um Estado nesse cenário internacional. Eu vejo uma estabilidade nesse sentido. Mesmo que a gente possa pensar hoje - ah, o Time Brasil é um programa que pode não existir amanhã. Mas aquilo que ele trabalha não tem como deixar de existir, sabe, o conteúdo. (E21)
C. en la CGU como ejemplo de integridad	(25:44 ¶ 249 – 252) E para mim é um trabalho já que a CGU faz nos estados e que esse nome digamos assim, que a CGU, o capital chama, não sei se a gente chama isso de capital político, que a CGU foi adquirindo ao longo dos anos, isso influencia os municípios a quererem fazer a adesão. Competência técnica assim, sobremaneira, o diferencial, a qualidade técnica dos profissionais da CGU, que é um diferencial para mim. Então assim, esse capital político adquirido ao longo dos anos, muito pela visão da fiscalização, do nome da CGU, essa questão da competência e dessa relação que a CGU construiu aí, diuturnamente nos Estados com os municípios. (E19)

Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Atlas.ti®, que contienen el análisis de contenido de las entrevistas.

Cuadro A14. Ejemplos de citaciones de eventos internos y externos al sPIP

Código:	Caso 1 Navegantes/SC (tramos de las entrevistas)
Ev. externos: transparencia	(6:55 ¶ 158 – 162) Quando veio (...) a Lei Complementar 131 de 2009, e trouxe os portais de transparência, eu penso que ou a gente foi o primeiro ou um dos primeiros em SC a botar um portal no ar. (E1)
Ev. externos: ventanas de oportunidad	(6:4 ¶ 49) (...) houve uma transição de governo que teoricamente era o mesmo partido, era o mesmo grupo. Mas, no entanto, houve uma ruptura. Eram do mesmo grupo, logo no primeiro ano de 2017 já houve essa ruptura e já viraram inimigos. Não é inimigo, é mais um termo, mais tipo oposição, vamos dizer assim. Então quando há essa ruptura, obviamente se começam a discutir novas coisas e isso eu penso que é um fator importante, né? (E1) (6:10 ¶ 52) (...)a ideia de uma ruptura eu acho que foi um fator positivo nesse sentido. Os escândalos forçam um pouco, né? (E1)
Eventos externos: otros	(7:92 ¶ 343) E o marco maior meu foi na Conferência Nacional de Transparência e Controle Social. Essa conferência, que teve em Brasília e que eu participei é que realmente me abriu a cabeça, assim, me deu fome para ir atrás dessas informações. E aí eu comecei a estudar bastante. Aí dali pra cá eu passo meu tempo às vezes assistindo uma palestra de integridade e gestão pública, de gestão de risco e de todas essas temáticas, porque eu gosto muito. (E2)
Ev. internos: integridad	(6:212 ¶ 1022 – 1025) Então a gente está fazendo um novo eu estou fazendo o projeto de lei de uma política de integridade. Não está fácil tirar tempo para conseguir fazer porque é complexo cada um faz de um jeito e tudo mais, mas eu quero implementar integridade e já utilizar também o termo compliance nessa nova política e tudo mais, fazer junto. Mas é uma dimensão muito grande aí, que a gente quer atingir, mas que eu acho que é necessária. Então a gente tem que estartar alguma coisa. Então nesse momento estamos construindo um projeto de lei - acredito que o próprio Time Brasil vai ser extremamente importante nesse processo pelas parcerias porque há muitas dúvidas e a gente está entrando numa área que eu não conheço tanto. E a gente precisa de todo esse apoio desse nesse sentido então, sem dúvida alguma vai ajudar muito isso não é do dia para a noite, mas vai acontecer. (E1)
Ev. internos: participación	(14:36 ¶ 194 – 197) E a gente tem o Conselho da Transparência e Combate à Corrupção que ela é vinculado à nossa secretaria que também leva para fora um pouco isso, né. Então a gente consegue trazer um pouco mais a sociedade para a gente, entende, para que eles entendam todo esse processo, todo esse processo também (E8)
Ev. internos: transparencia	(6:111 ¶ 429 – 432) Aqui em Navegantes daí eu acho que, eu acredito que mais do que o que os outros participantes do Time Brasil, a gente teve muito treinamento derivados desse processo, desse programa. Eu cito como os maiores exemplos as capacitações durante a Semana da Transparência e foram muitas. Teve diversos públicos: servidores, conselheiros, população em geral. Sem dúvida para mim aquilo ali é um avanço gigantesco que a gente concentra em um determinado momento também essas situações. (E1)
Ev. internos: otros - local o de CGU	(6:173 ¶ 757 – 760) E acredito que isso influencie na agenda. O que a gente propõe, as pessoas não levam como algo ruim. Isso é interessante e a gente tem também uma certa aceitação como servidores como um todo por causa da própria Escola de Administração Pública que a gente criou. Então isso criou um contato do controle interno maior com as pessoas e tal. (E1)
Ev. municipales: corrupción	(6:3 ¶ 46) (...) é um conjunto de fatores, né? Mas uma situação talvez um tanto quanto atípica. Aqui em Navegantes a gente vinha de um governo de um determinado partido político até 2016, onde houve ali, aqui em Navegantes, alguns escândalos de corrupção e escândalos mesmo com o Paraná, na mídia e tudo mais. Eram situações graves que hoje ainda, ainda estão rolando na Justiça, como se diz. (E1) (6:70 ¶ 236 – 239) (...) da questão dos escândalos de corrupção aqui. Então a gente fazia algumas rotinas, a gente fazia auditorias. Por coincidência, eu penso que foi totalmente por coincidência mesmo, ou até por um pouquinho de <i>feeling</i> , talvez, os dois grandes escândalos de corrupção que teve aqui a gente já tinha feito auditoria anterior e já tinha apontado quase todos os mesmos problemas. (E1)

	(15:16 ¶ 48) Então eu vejo assim, que esse histórico dos últimos 10 anos com relação à corrupção dentro do nosso município, ele trouxe um atraso muito grande para o desenvolvimento da nossa cidade. Visto que se nós olharmos as cidades em torno de Navegantes, com o mesmo potencial econômico, ou até menor, tem se desenvolvido bem mais do que a nossa própria cidade. (E12)
Código:	Caso 2 Surubim/PE (tramos de las entrevistas)
Ev. externos: transparencia	(8:59 ¶ 195) (...) da CGU inclusive, ele teve um desdobramento muito positivo em relação ao de transparência do Tribunal de Contas do Estado. Nós fomos/somos o terceiro município mais transparente. Então isso tudo já é fruto do Programa Pacto, então por isso eu tenho todo interesse, porque eu acho que tem uma consciência que a gente tem muito ainda o que avançar, eu acho que estamos apenas no começo. (E3)
Ev. externos: ventanas de oportunidad	(9:30 ¶ 143 – 146) Porque o bonde, a gente está trocando a roda do carro com o carro andando, a gente vai conseguir trocar e a gente colocou esse e outros pontos. Que eram muitos pontos. Lembro até que teve uma fala do (...), - nossa, vocês aceitaram quase tudo, quando ele chegou. E a gente disse: - já que vai, vai tudo. Aqui é assim, no sítio, em cidade pequena a gente é matuto, ou é tudo ou é nada. A gente bota e pronto. (E4)
Eventos externos: otros	(13:58 ¶ 357) A gente não está conseguindo fazer muito trabalho, muito trabalho com o Tribunal de Contas e com o MP não. Consegue assim, trabalhos mais de eventos. Como eu disse: vai haver um Seminário Internacional, uma capacitação. Mas trabalhos mais, mais profundos, que demande assim, mais dedicação de servidores, comprometimento de servidores de mais longo prazo, a gente não consegue. Muitas vezes a gente nota até coisas em paralelo. A gente está fazendo uma coisa, eles estão fazendo outra parecida. Aí fica aquela, não, não está andando nesse sentido, não. (E9)
Ev. internos: integridad	(10:25 ¶ 89) (...) olha só, não vou dizer dificultador - foi um assunto novo, que ninguém conhecia nada. Então, todo o assunto novo é escuro. Ele é distante, então a gente teve que sair devagarinho, devagarinho, fazendo reuniões e explicando. Então eu não vou dizer dificultador - foi trabalhoso. Trabalhoso no sentido da divulgação desses três grandes eixos, na própria administração, na sociedade civil organizada que é representada pelos conselhos e no legislativo municipal. (E5)
Ev. internos: participación	(8:64 ¶ 219 – 222) (...) a segunda prioridade, depois de a gente investir também na transparência, foi de a gente ouvir a população, e nós lançamos o Surubim Participa. Então a população demonstrando através, no primeiro momento, na primeira gestão, de audiências públicas, e através de urnas colocadas em algumas praças - qual era, o que a população pensava para aquele município. E a gente tinha feito um programa de governo e que adaptamos muita coisa depois que nós fizemos todo esse trabalho de escutar a população. (E3)
Ev. internos: transparencia	(8:18 ¶ 74 – 77(...)) nós convidamos o (...) porque nós mandamos a LAI, a lei de acesso à informação para a câmara, você sabe, às vezes todo mundo tem que ter oposição, tem que sofrer crítica. Eu sempre tenho dito que a crítica é um instrumento de planejamento. Agora a questão pessoal aí - é quando eu não aceito - e para você ter uma ideia (...) foi com (...) na câmara municipal explicar o que era a LAI e nenhum vereador fez uma pergunta, nem se pronunciou. Quando enviamos para a câmara teve dois vereadores que votaram contra. Então você, para você ter uma ideia do que é a vida do dia a dia no nosso município, a lei de acesso à informação, um vereador votar contra. (E3)
Ev. internos: otros - local o de CGU	(11:2 ¶ 11) Assim, a gente, quando estava fazendo o trabalho lá, a gente toda hora assim, que saía a matéria, sempre que eu encontrava ela no evento dos prefeitos ela divulgava - tá certo. Não tem problema nenhum. Politicamente para ela e para os municípios é importante dizer que está fazendo alguma coisa contra a corrupção e pela transparência junto com a CGU. (E7)
Ev. municipais: corrupción	(8:44 ¶ 134) Então havia uma prática muito grande de vereadores, de pessoas que vêm pedir ao prefeito gasolina, a ordem de gasolina. Então a gente cadastrou, fez uma licitação e hoje só coloca combustível no carro aqueles carros que estão cadastrado. Então são ações que ,a cada dia, com essa parceria com a CGU... (E3)
Código:	Caso 3 Cidade Ocidental (tramos de las entrevistas)
Ev. externos: transparencia	(19:24 ¶ 97 – 106) É claro que a gente é bem impulsionado por metas e, também, títulos. E aí a CGU, juntamente com o Tribunal de Contas, eles fazem um <i>ranking</i> de cidades e municípios mais transparentes. Que tem, eles pontuam esses municípios e a gente sempre chegou com um posicionamento de ducentésimo quadragésimo terceiro município no estado de Goiás. Então a gente estava ao contrário, acho que era um dos últimos municípios mais transparentes do Goiás. E aí, a gente não tem nenhum, nem o (...) número de como que a gente estava no país. Mas a gente estava numa posição muito ruim e aí dentro dessa pauta, estava lá que se a gente

	<p>conseguisse uma pontuação uma boa pontuação com a CGU, isso facilitaria e melhoraria nosso <i>ranking</i>. Então esse foi, encheu os olhos do Prefeito também, falou - velho, vamos melhorar nossa transparência, vamos trabalhar para que a gente seja o primeiro do estado, ser o município mais transparente do Brasil. O que é que precisa fazer? Aí veio, vem o plano de ação, que tem todas os pontos lá que a gente precisa melhorar, e atrelado a isso as ações que cada secretaria teria que fazer. (E14)</p> <p>(19:31 ¶ 134) Então assim e até outra questão também a questão da nossa pontuação. Eu acho que nenhuma outra gestão que vier depois do Fábio vai querer sair. A gente está com a segunda colocação no Estado de Goiás em município mais transparente. E a nossa meta é evoluir para o primeiro lugar no Estado e melhorar o <i>ranking</i> nacional também. E acredito que nenhum gestor vai querer retroceder isso aí, porque é uma vitrine e é uma pontuação que se ele mantém o que está sendo feito, ele no mínimo vai ficar em segundo. (E14)</p>
Ev. externos: ventanas de oportunidad	<p>(21:54 ¶ 228) Mas quando você tem como comprovar certas coisas, a proporção de crítica também diminui. E ao inverso também, a proporção de quem elogia aumentou por conta de, além dessas políticas públicas necessárias, houve realmente uma melhora municipal em todos os setores, da educação, infraestrutura. Então o trabalho atualmente ele vem sendo bem avaliado. Tanto é que o resultado foi uma reeleição, que não acontecia desde 2006, se não me engano, 2004. Não acontecia há muito tempo então, o trabalho vem sendo desenvolvido de forma expressiva assim. (E16)</p>
Eventos externos: otros	<p>(23:4 ¶ 30 – 36) Essa parte é porque esse projeto começou em 2019. Iniciaram-se as primeiras ações em 2019. Era uma coordenadora anterior. Ela iniciou o projeto e eu peguei o projeto em 2020 quando eu assumi essa fase da articulação com os parceiros, essa reunião que foi feita em Uruaçu, ela foi organizada com esta coordenadora que atuou anteriormente. Eu atuei já quando as ações já estavam sendo apresentadas pelos aderentes, aqueles que resolveram aderir ao projeto. E aí fiz a interlocução com os membros e nós fizemos reuniões com os membros para esclarecer como seria essa atuação, como o Ministério Público atuaria nessa situação, não como um órgão fiscalizador e de cobrança do gestor, é mais um órgão de apoio, de incentivo, um parceiro, para incentivar o gestor a adotar voluntariamente aquelas medidas. Então que nós atuamos muito acima na cobrança a gente está na lei tem que ser implementada. A nossa posição foi mais de parceiro, não para atuar com esse viés de cobrar, de cobrança (E20)</p>
Ev. internos: integridad	<p>(21:19 ¶ 84 – 87) Então, sobre o Pacto especificamente eu sei que eram muitas metas e eu não lembro exatamente se tinha alguma proposição de lei. Porque eu entrei no Pacto já no fim do programa Pacto que depois se tornou o Time Brasil. Aí no Time Brasil que eu participei da formulação do plano de ação, eu lembro que tinham duas propostas de lei que foram feitas. Uma que eu me recordo bem é a lei de conflito de interesses. Essa lei foi feita uma minuta para ser encaminhada para a Câmara Municipal, só que não foi feita nenhuma, não teve prosseguimento Ela não avançou dentro da Câmara. Atualmente eu não sei qual é a situação dela dentro da Câmara. Se tem alguma motivação do porquê ela não avançou, se eles têm vontade de avançar em outro momento. Mas eu sei que essa lei especificamente ela ainda não foi aprovada. (E16)</p>
Ev. internos: participación	<p>(21:58 ¶ 237 – 240) Então, além do trabalho do dia a dia, o que é mérito desta gestão para tentar se conectar com as pessoas, para a Prefeitura não ser alheia ao que está acontecendo na realidade municipal. Ainda houve esse convite a mais, esse convite com esses conselhos, com esses debates públicos, uma coisa que foi feita nessa gestão, que parou por conta da pandemia, (...) o Prefeito ele ia, ele vai nos bairros. Ele ia nos bairros de forma periódica para ouvir as pessoas. Era o orçamento participativo. Era, é uma ação que a Prefeitura junto com o Prefeito fazia antes da pandemia, que era ir nos bairros municipais para prestar contas, para ouvir o que está acontecendo naquela região. E isso era feito com uma frequência boa. Acho que era uma vez por mês, ele ia num bairro diferente. E, além disso, a gente tem hora cívica toda segunda-feira, que é um local também para se prestar contas, onde ele e o secretariado expõem as ações semanais que vão ser feitas, o cronograma do que está sendo feito, e tudo isso é transmitido pela internet também. (E16)</p>
Ev. internos: transparencia	<p>(21:27 ¶ 126 – 129) Não, até que aqui no município, não se teve, vou usar a mesma palavra, não teve resistência sobre esse assunto. Eu acho que uma coisa que foi determinante é que as pessoas clamavam por isso realmente. Quando, é porque eu não tenho esse comparativo (...). Mas se você pegasse um comparativo entre o site de 2016 e a mudança que foi feita nesta nova gestão, é gritante. Então que as pessoas já estavam com aquele sentimento de “o município está parado neste assunto”. Então quando foi implementado um site melhor, com informações fidedignas, as pessoas só falaram “é isso aí. Esse é o caminho certo”. Tanto internamente quanto externamente. Não só do pessoal da própria prefeitura como a população de forma geral. (E16)</p>

Ev. internos: otros - local o de CGU	(21:35 ¶ 159) Sobre a CGU (...) nesse processo especificamente eles foram atuantes. Além desse contato virtual que a gente teve e, também, devido à pandemia que impôs essa situação. Antes da pandemia a atuação deles presencialmente era expressiva. Eles vinham aqui com certa frequência para conversar, para entender o que estava acontecendo aqui no âmbito municipal. E eu acho também que tem um pouco a ver com a localização do município, que ele está muito perto de Brasília. (E16)
Ev. municipales: corrupción	(19:13 ¶ 67) Tanto que os últimos Prefeitos, o (...) e a (...) são, ainda respondem. Para você ter ideia o (...) participou da última eleição mas ele entrou com um mandato de segurança para poder participar da eleição. Então assim, a última gestora, que é a (...), ela está inelegível, não pode se candidatar. Então assim, a gente vem vendo o histórico de corrupção e uso da máquina pública em benefício próprio. (E14)
Código:	Caso 4 Conde (tramos de las entrevistas)
Ev. externos: transparencia	Sin ocurrencias.
Ev. externos: ventanas de oportunidad	(18:5 ¶ 33) E a gente trazia muito isso da transparência, da humanização no atendimento, de muita coisa assim. Então assim, o início foi isso: de quebrar todo um padrão, um modelo que vinha há anos sendo administrado pela mesma (...) pelo mesmo pleito político, pelo mesmo lado, pelo mesmo partido, pela mesma família. Até se fala muito em coronelismo e tudo, ainda, lá na cidade de Conde. (E13)
Eventos externos: otros	(17:38 ¶ 187 – 193) É, eu acho que acabou casando um pouco, a maturidade do Time agora, com um movimento que é também do Brasil (...), que cada vez mais municípios implementam a sua controladoria, né. Então praticamente todos os municípios. Eu teria que ver isso aí, mas eu acho que todos os nove que aderiram têm controladoria. Diferente do cenário que nós tínhamos quando a gente inseriu Conde, porque da região metropolitana, só João Pessoa tinha controladoria, né. Então houve um movimento aí nos últimos anos de implementação do Controle Interno Municipal. Aí houve uma questão de maturidade do processo, que houve todo um trabalho anterior e aí aqui junta o foco de estímulo ao controle interno e do estímulo de implementação ao controle interno dos municípios e inclusive o FOCCO há três anos fez uma ação exatamente com os dez maiores municípios. (E10)
Ev. internos: integridad	(18:6 ¶ 36) Então essa, essa entrada da (...) foi meio um impacto na mudança disso. E aí ela trouxe (...), que criou a Secretaria, a Controladoria e começou-se esse trabalho, até antes mesmo da implantação (E13)
Ev. internos: participación	(12:73 ¶ 503) Eu falei da lei de gestão compartilhada, que apesar da ouvidoria - tem essa ouvidoria mas ela criou a lei de gestão compartilhada para ter participação da comunidade, acompanhando as obras, e fazendo as críticas, tentar fazer isso de uma forma que não fosse politizada, mas sim realmente - o pai que quisesse olhar se a escola estava sendo construída, (...) entrava no grupo lá (...). Estávamos tentando manualizar a lei para fazer um passo a passo mas, (...) aí não deu tempo de terminar (E6) (12:77 ¶ 512 – 515) Ela criou a (...) orçamento participativo. Ela ia em todas as comunidades explicar o que era e pedir que todo mundo listasse quais eram suas prioridades para aquela comunidade para poder ela inserir no orçamento, as audiências (...) fazia. Depois ela criou um programa Olá Comunidade, que ela passou os quatro anos dela fazendo esse programa (...). Ela ouvia as comunidades, independente do orçamento, para ela saber o que estava acontecendo em cada um, em cada comunidade. Quais eram as queixas deles. Ouvir deles mesmos. (E6)
Ev. internos: transparencia	(18:26 ¶ 117 – 120) E acho que a gente, como (...) sempre dizia “isso aqui é uma gestão pedagógica”. Ela dizia muito isso: aqui é uma gestão pedagógica. A gente está ensinando as pessoas como ser cidadãs. Então, eu acho que ela não se arrepende disso. Inclusive no último dia da gestão ela fez a gente fazer outdoors na cidade, colar umas placas com todos os saldos bancários. Os dados das obras, o que tinha sido feito, o que não tinha, o dinheiro está na conta. Até o último dia ela foi transparente. (E13)
Ev. internos: otros - local o de CGU	(18:4 ¶ 33) A gente criou até uma lei, e reformulou a lei de cargo em/e comissão, reformulou a estrutura organizacional, inclusive colocando os valores, os conceitos da Prefeitura. (E13)

<p>Ev. municipales: corrupción</p>	<p>(12:34 ¶ 241 – 244) (...) eu só sei que o concurso que (...) tinha feito, que ela tinha feito em 2016, a Prefeita anterior, a gente anulou esse concurso. Inclusive agora, essa semana, saiu porque, os que tinham sido aprovados entraram com recurso até vinha rolando isso ontem, essa semana foi o ponto final. Ele disse que o ato de anulação - o TJ né? - foi correto. E ele continua porque alguns entraram, vai continuar sendo, continuar sendo servidor à base de liminar. Mas para você ter uma ideia o primeiro, o segundo e terceiro lugares era o chefe de gabinete dela, o secretário de Administração, - essas três pessoas passaram no primeiro, segundo e terceiro lugar. E foram nomeadas no dia primeiro de agosto. No dia 2 de agosto colocaram à disposição do Tribunal de Justiça. (...) anulamos esse concurso. Foi difícil. Ela formou uma comissão na qual eu fazia parte, eu, a secretária de (...), o procurador. Éramos quatro procuradores e uma pessoa do Gabinete e eu, para a gente analisar tudo, toda documentação, desde o nascimento do concurso até as provas. Então anulamos. Fizemos um relatório, tem um relatório que deu 43 páginas dizendo quais foram as irregularidades encontradas no concurso. E pedimos a anulação. E já foi outra guerra, porque quem tinha passado ficava com raiva da Prefeita porque ela anulou o concurso. (E6)</p> <p>(12:88 ¶ 554) Teve. Inclusive foi por esta razão que ela foi cassada. Nós sabíamos - existia - a comunidade, né? No sábado à noite anterior a eleição tinha filas de pessoas para receber dinheiro, dinheiro vivo. E isso foi assim uma forma bem escrachada, sabe? - todo mundo sabia. E no dia da eleição, tinha uma menina que trabalhava comigo que ela foi, acho que era fiscal e ela disse “(...), eu fiquei impressionada porque os policiais viam, tinham dois policiais vendo o pessoal dando dinheiro”. Como era do outro lado, não era de (...), eles faziam que não estavam vendo. (E6)</p> <p>(26:6 ¶ 32 – 35) Então é uma família de usurpadores. Tanto eles como os seus companheiros de usurpadores, e dessa forma calaram as pessoas. Então aqui os quilombos ficaram mudos, calados. Os indígenas também. E por uma questão de sobrevivência entraram no jogo. Então tudo aqui é na base do dinheiro. Tudo na base do dinheiro. Aqui existia, até 2016, existia a fila dos 20 reais, que era uma fila administrada pela Guarda Municipal, na frente da prefeitura, para o prefeito ou a prefeita distribuir dinheiro às pessoas. Então isso diz tudo, por que qual é o prefeito e o prefeita que tem dinheiro suficiente para sair entregando numa fila? Ninguém ganha para isso. Mas era o dinheiro que não era investido corretamente. Então isso era um hábito aqui de mais de 30 anos. A fila dos 20 reais era um hábito antigo. Como tinha outros hábitos antigos aqui. (E15)</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Atlas.ti®, que contienen el análisis de contenido de las entrevistas.

Cuadro A15. Ejemplos de citaciones de aprendizaje orientado a la política

Código:	Caso 1 Navegantes/SC (tramos de las entrevistas)
Aprendizaje y cúmulo de conocimiento	<p>(6:63 ¶ 189 – 193) E aí a partir dali as nossas conversas e discussões internas sobre a transparência, eu trouxe isso pra cá de alguma forma, né? Começaram a evoluir, e depois inclusive eu utilizei do Time Brasil, tu participaste de uma reunião que a gente fez na AMFRI. À época, quase constringendo as empresas de sistema para que se desenvolva, para mostrar o quão ruim eram as ferramentas de transparência que a gente tinha. Na minha opinião, isso deu frutos, não só para nós, mas como para a própria empresa que acabou desenvolvendo para Navegantes e acabou utilizando a gente como analista de sistema para desenvolver uma coisa melhor (E1)</p> <p>(6:68 ¶ 219 – 225) Teve um que me visitou, faz umas três semanas, é participante do Time Brasil. Foi de Joaçaba. (...) E eles vieram aqui pra conhecer o Portal da Transparência. Eles ficaram surpresos. Porque, eles acharam fantástica como usuário. Aí aqui eu fiz uma apresentação para eles da parte do administrador. Comecei a mostrar pra eles, eu criando relatórios na hora e mudando as coisas do portal na hora, eles ficaram encantados e já iam fazer uma grande pressão na empresa. (E1)</p>
Intercambio de informaciones	<p>(7:16 ¶ 69) (...) outra coisa que o programa traz muito é o compartilhamento de informações de (...), de casos de sucesso entre os municípios. E aí eles passaram a compartilhar, não só com os municípios do Time Brasil, mas com todos os municípios. Isso também é um grande ganho. Eles contam as coisas boas que eles fazem, eles mandarem, compartilhar arquivos, compartilhar artes para campanhas. (E2)</p>
Construcción colectiva	<p>(6:142 ¶ 582) Eu procuro, eu procuro sempre, (...) eu sempre procuro trazer eles pro contexto da discussão, porque daí eles vão compreender todas as dificuldades, vão participar do processo e o processo fica mais legítimo. Então porque, quando você não participa é muito fácil você criticar, você apontar algum tipo de defeito, mas você não acompanhou, porque em determinadas situações, por que não é do jeito que você gostaria? E todo mundo fala que, pô! (E1)</p> <p>(6:187 ¶ 817) Então isso mudou muito porque eu levo as discussões de controle interno a cada, quase quinzenalmente, para dentro das reuniões do colegiado, o colegiado (...) o secretariado, o primeiro escalão. E antes não tinha esse contato. Antes era totalmente isolado, completamente, isolado. (E1)</p>
Datos científicos y técnicos, <i>experts</i>	<p>(14:32 ¶ 175 – 181) O (...), ele tem uma visão muito, muito macro do que que é gestão pública. Em 2018 quando eu fiz a minha pós eu fiz ela sobre (...) ISO. Eu fiz o meu trabalho em cima da ISO, eu falei: - (...), olha o que que a gente pode aproveitar para o município. E aí o (...) foi o meu orientador nesse meu trabalho e a gente, acho que pegou assim, o <i>feeling</i> da coisa - não, isso dá para implantar dentro do Município, dá pra gente fazer alguma coisa. E aí veio o Time Brasil, o Pacto e trouxe isso. São coisas muito similares (...) (E8)</p>
Entrenamiento s y material orientativo	<p>(14:99 ¶ 473) Olha, a gente teve, assim, muitas palestras sobre vários temas. A gente tem uma comissão que decide sobre isso. Nós temos essa escola. Ela ajudou bastante sim. Agora ela está, esse ano por conta da pandemia e tudo, a gente deu uma diminuída. Quer dizer, eu acho que ano passado teve umas duas ou três palestras e esse ano, esse ano teve uma. Então assim, por conta disso diminuiu bastante. Mas os servidores eram bem participativos, eles participavam bastante sobre, sobre a questão de, eram decididos por área e enfim, e eles participavam mesmo. (...) (E8)</p>
Redes horizontales flexibles e informales	<p>(6:113 ¶ 432 – 435) Eu tinha o contato de uma pessoa do Tribunal de Contas assim que já me quebrou muitos galhos um grande parceiro da área de atos do pessoal. Mas fora isso a gente não tem essa liberdade com outros órgãos. E tive o contato do WhatsApp de um promotor que também agregou um pouco. (E1)</p> <p>(7:50 ¶ 189) Eles ficam muito felizes de participar de um grupo de WhatsApp onde alguém da CGU responde a demanda deles, nem que seja para falar “não”, mas alguém ouviu e respondeu. Isso é maravilhoso. Então isso também é uma grande conquista. (E2)</p>
Código:	Caso 2 Surubim/PE (tramos de las entrevistas)
Aprendizaje y cúmulo de conocimiento	<p>(8:56 ¶ 180) Então logo depois foi construir uma arquibancada e a empresa colocou um preço que não quis cumprir. Tivemos também problema, mas imediatamente a gente já estava ali, através de toda hora essa orientação da CGU, nesse canal já de informação com a população. Então mais uma vez eu tenho dito que fez a diferença, um aprendizado muito grande. (E3)</p>

Intercambio de informaciones	(11:40 ¶ 132 – 135) (...) e as outras áreas eles, eu percebo que eles se envolveram, mas se envolveram mais em função da determinação da Prefeita. Então tinha, por exemplo, uma ordem, uma determinação que todo mundo que quando fosse a Recife, quando viesse à capital, ela entrasse em contato com a gente, com a CGU para saber se precisava deles ou se eles tinham alguma dúvida. E sempre e em alguns momentos quando eles vinham a Recife, eles vinham na CGU pra gente discutir algum assunto que tivesse dentro do plano de ação do município. (...) (E7)
Construcción colectiva	(11:41 ¶ 135) E as outras áreas, é claro, que, assim, cada área, a área técnica tem bastante trabalho no município, tem muitas atividades. Mas eles todos se envolveram na realização do trabalho, claro, dentro do possível, dentro daquilo, da necessidade daquela área. Mas a área, a procuradoria jurídica, a área de planejamento, a de administração, educação, todos eles, patrimônio, por exemplo, no código de ética. (E7)
Datos científicos y técnicos, <i>experts</i>	(9:35 ¶ 182) Quem melhor do que logo a CGU dando as cartas de “como fazer”? Vamos implantar isso aqui, vamos implantar aquilo. Então assim, foi uma consultoria gratuita que a gente teve, porque ela nos ensinou boas coisas de como tratar bem o Sistema de Acesso à Informação, o SIC, o e-SIC, nos ajudou na questão da lei de acesso à informação municipal. A CGU nos deu grande força nisso. Inclusive veio para nós aqui no dia da aprovação da lei de acesso à informação municipal, na câmara de vereadores. Foi uma grande parceria, uma grande tutoria que veio da CGU. (E4)
Entrenamiento s y material orientativo	(11:52 ¶ 171 – 174) (...) surgiu a necessidade e a importância de levar esse assunto para os vereadores. E até por demanda deles mesmos e por solicitação da gestão. Então eu fiz uma palestra na Câmara sobre a lei de acesso à informação. Falei assim, em linhas gerais, e até para poder, para que a câmara pudesse entender sobre a regulamentação da LAI que estava sendo, que já existia, mas estava sendo proposta, estava sendo proposta uma alteração da regulamentação da LAI em função de informações novas que a gente levou. E aí os vereadores, até para entender esse modelo de regulamentação, o que é necessário, o que não era, a gente falou em linhas gerais, assim, uma palestra de duas ou três horas trazendo todos os detalhes da LAI. (...) (E7)
Redes horizontales flexibles e informales	(13:55 ¶ 312) Parece brincadeira (...), mas por exemplo: a gente dá apoio à rede de ouvidoria dos municípios que tem o e-Ouv, o Fala Br que está dentro do e-Ouv. Eu recebo aqui no município aqui no Estado a gente acho que os quarenta e poucos municípios que têm. Eu recebo todos os dias, não é um dia ou outro não. Todos os dias. Eles têm o meu WhatsApp. A gente criou uma rede, um WhatsApp com todos esses que aderiram ao e-Ouv. A gente, toda vez que tem um seminário, que tem algum treinamento, a gente joga para eles tomarem conhecimento. E aí, conseqüentemente eles têm o meu celular particular (E9)
Código:	Caso 3 Cidade Ocidental (tramos de las entrevistas)
Aprendizaje y cúmulo de conocimiento	(23:47 ¶ 210 – 213) Eu não, agora eu não estou, me fugiu. Mas inicialmente, a proposta inicial era fazer o diagnóstico e disponibilizar para os gestores, mecanismos de como fazer, como implementar aquilo que ele eventualmente identificasse que não atendia. Havia essa proposta. Não acho que sejam concorrentes, são complementares, assim como as ações internas de cada esfera, de cada órgão, acabam complementando. Porque não tem um projeto assim, esse projeto, por exemplo, ele teve, o PNPC teve o êxito, o ganho de fazer diagnósticos, com certeza, que talvez o Time Brasil não fez, e essa informação a partir do diagnóstico pode dar ensejo a outras, até assim, uma elaboração melhor do próprio Time Brasil para uma segunda fase, para a partir desses diagnósticos focar em determinados pontos dessas ações que precisam ser melhoradas em determinadas regiões, determinados municípios, enfim. (E20)
Intercambio de informaciones	(21:11 ¶ 54 – 57) Atualmente, falando agora do aspecto atual, a gente está tentando aprimorar isso justamente pegando boas práticas de outros lugares. Já temos um diário oficial municipal onde a gente faz nossas próprias publicações. A gente não precisa do Estado, nem da União para fazer publicação municipal oficial. Estamos largando aquela prática de publicar as coisas numa parede de algum lugar que é o antigo placar né. (E16)
Construcción colectiva	(23:48 ¶ 216) E eu penso que todos são muito bem-vindos para essa proposta de melhorar isso, porque nós temos deficiência em tudo. Desde a questão do diagnóstico até a questão da implementação, mesmo. Então eu acho que os dois são muito positivos e tendem só a trazer mais aperfeiçoamento em qualquer ação futura voltada para isso. (E20)
Datos científicos y técnicos, <i>experts</i>	(23:43 ¶ 198) Eu penso que o apoio da CGU foi importante, porque muitos não conseguem fazer, porque não sabem fazer ou porque não têm expertise para fazer. E aí nesse ponto o apoio técnico da CGU, eu penso que foi bastante relevante para eles, nesse auxílio de como fazer, de implementar. E eu vejo assim, que muitas dessas ações eles não sabem na verdade, não sabem como fazer. (E20)

Entrenamiento s y material orientativo	(19:8 ¶ 37) Então depois do lançamento/orçamento (?) a gente começou a dialogar. E aí veio essa questão do Pacto. E a gente fez os treinamentos, fizemos todos os planos. A CGU veio pra cá, que era bem antes da pandemia. Então a gente conseguiu treinar os servidores para que eles tivessem entendimento do que seria o programa e como seriam essas ações. E aí a gente conseguiu dividir os times de acordo com os departamentos, eles começaram a fazer as ações que tornariam assim mais fácil a entrada da prefeitura no processo de transparência. (E14)
Redes horizontales flexibles e informales	Sin ocurrencias.
Código:	Caso 4 Conde (tramos de las entrevistas)
Aprendizaje y cúmulo de conocimiento	(18:56 ¶ 289) A relação com a câmara era muito difícil. Porque a gente não se encaixava naquele modelo de política antigo. Então vários vereadores foram voltando. A gente começou com quase todos os vereadores na nossa base. Acho que a gente não terminou com nenhum, com um ou dois vereadores na base. Então assim, foi um aprendizado de você aprender a lidar com esses públicos. (E13)
Intercambio de informaciones	(12:5 ¶ 18) (...) ela estabeleceu um dia na semana, toda quarta, receber a população. Era uma fila enorme. E isso era normalmente, usualmente (...) era para pedir coisas (...). Aí ela explicava. Ela era muito paciente. Que não podia dar. Que era dinheiro público. Que ela não podia dar. Ela podia, o que ela tinha que dar era melhorar a escola, melhorar a saúde, a rua, a praça, essas coisas. Era política pública. Mas não podia dar dinheiro. Aí ela ia explicar tudinho. Toda quarta ela fazia isso. (E6)
Construcción colectiva	(26:20 ¶ 116 – 122) Aí o meu pai disse assim - mas o preço que a gente que trabalha, ele disse - você acha que você não já está na política quando você foi secretária de Educação de um governador? Você acha mesmo isso? Você acha que esse tipo de comparação por você ter sido secretária de Educação, isso já não acontece? Aí ele disse assim - faça de conta que a sua sala de aula cresceu. Então você vai encarar uma sala de aula com 25 mil pessoas. Então na hora que ele disse isso, aí ele me convenceu. Entendeu? Eu acho que é coisa da professora, assim, o orgulho, a vaidade não é? De uma professora com tanta gente na sala de aula me pegou. E daí eu decidi assumir esse desafio. E aí eu parti para a campanha política e essa campanha política eu não sabia como fazer. De jeito nenhum. (E15)
Datos científicos y técnicos, <i>experts</i>	(26:87 ¶ 463) Esse é o dado que diz que eu fiz a escolha certa quando comprei um livro e outro não. A aprovação e a permanência das crianças na escola aumentou. Então esse é o dado que a gente tem que olhar. Então se você não entende nada de educação, só entende de controlar e você vem falar então, olha os dados que, você tem que esperar como resultado, o que a LDB diz, porque o Plano Estadual de Educação diz, o Plano Nacional de Educação diz, o plano escolar diz. Então olha esses documentos e veja - se alcançou esses dados, se não alcançou, nem quer dizer que é crime. (E15)
Entrenamiento s y material orientativo	(12:52 ¶ 352) É difícil por conta da estrutura que não tínhamos. É difícil por quem você não encontra hoje até quem é servidor há mais tempo - qualificado. Depois nós implantamos uns programas de treinamento. Ficou, (...) a gente contratou até uma escola que tem aqui (...) Aprender que é vinculada, tem muita gente do Tribunal de Contas. A gente fez um contrato e eu estava dando, que tinha começado, já tinha feito uns 3 cursos, eu acho. (...) de servidores, mas era difícil por isso. (E6)
Redes horizontales flexibles e informales	(12:7 ¶ 31) Uma Pós de terapia. Ela conversava muito com as pessoas. Então, às vezes ela (...) - daí uma pessoa ia pedir dinheiro do aluguel, ela dizia que não dava, não podia, mas ela por trás, ela pedia pra gente fazer uma cota/uma com a outra (...) e dar, socorrer aquela pessoa. Por exemplo, ela não dava, a Prefeitura não dava, ela não dava, mas também ela não deixava entender que ela interferiu para algo. Senão todo mundo ia pedir para fazer isso. Eles estavam acostumados a receber (E6)
Código:	Entrevistas CGU-DF (tramos de las entrevistas)

Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Atlas.ti®, que contienen el análisis de contenido de las entrevistas.

Cuadro A16. Ejemplos de citaciones de temas institucionales y recursos de coaliciones

Código:	Caso 1 Navegantes/SC (tramos de las entrevistas)
Capacidad	(6:20 ¶ 79 – 82) (...) algumas boas práticas são inviáveis para a gestão, principalmente em nível municipal quando a gente fala em tecnologia, quando a gente fala em recursos e tudo mas tem muita coisa que não dá. Realmente que não dá pra fazer (E1) (6:92 ¶ 327) Eu não vou conseguir comparar o cara que faz um concurso de nível federal, que estudou o mundo para conseguir, para conseguir chegar nesse patamar com um cara que faz um concurso ali onde o salário é 2 mil reais, 1.500 reais em nível municipal de muitas realidades. Eu não vou esperar que ele tenha o conhecimento de um promotor do Ministério Público. Não vai ter. Não vai ter. Não vai ter e pode passar a vida na prefeitura e não vai ter. (E1)
Adecuación	Sin ocurrencias.
Imagen institucional	(14:22 ¶ 136 – 139) E assim, olha, a partir desse momento que a gente começou a participar do Pacto e depois do, do Time Brasil, quanto ao nosso trabalho e a visão do Município, quanto à questão anticorrupção, ela deu um salto bem, bem expressivo assim, sabe. A gente consegue ter um diálogo melhor e os gestores começam a ter um entendimento um pouco melhor do que que é gestão pública, que antes era uma coisa muito mecânica. Então, ter esse cuidado, eu acho que foi assim, foi uma mudança expressiva. Não sei te pontuar exatamente em todos, em todas as coisas, assim, sabe. Mas a gente sentiu uma abertura maior, uma aceitação melhor do controle interno no caso, essa, essa visão um pouco melhor sobre o trabalho. (E8)
Legitimidad	(6:172 ¶ 751 – 754) Pelo menos em 2021, porque quando, quando aconteceu a transição de 2016 para 2017, eu já estava de secretário em 2016 e o prefeito eleito foi o que era vice do governo anterior. Então para mim ali já era para eu ter sido trocado. E eu assumir a minha função de auditor - ali já era pra ter sido trocado e acabei não sendo. E agora, com toda novidade e tal, eu acabei não sendo. Então acredito que isso é um pouco fruto da credibilidade do trabalho que a gente vem tentando desenvolver aqui. (E1)
Normas y Reglas	(6:215 ¶ 1049) (...) a gente quer fazer Lei mesmo. Lei da política de integridade, não só o plano – vamos dizer assim - daí, dentro dessa lei da política eu vou instituir que tem que ter um plano e a ideia minha ideia é fazer plano por decreto e sempre ser renovado. O plano tu muda. Consegui isso e agora vou fazer isso, e tudo mais. Mas a política está instituída em lei aí ninguém derruba mais. (E1)
Papel	(6:150 ¶ 632) (...) os fatos acontecimentos eu não posso nem atrelar tudo à controladoria. A Controladoria até tem algumas situações que a gente apontou que certamente deram uma mudada no contexto, assim. Mas hoje em dia eu diria que a gente ainda corre um risco muito alto. Mas eu não acho, não tenho motivos para acreditar que o nível de corrupção hoje seja alto. Não acho isso. (E1)
Código:	Caso 2 Surubim/PE (tramos de las entrevistas)
Capacidad	(13:28 ¶ 157 – 160) Agora, tem os fatores mais pontuais, por exemplo, a qualificação dos servidores. Mas eu não vejo isso como um dificultador do programa, porque eu vejo o programa como você melhorar o que tem lá, com as condições que tem lá. Eu não acho que se tem que chegar, a meta do programa tem que se criar Prefeituras ideais. Ela tem que ser ideal com o que ela dispõe. Se é uma Prefeitura, uma Prefeitura mais rica, ela vai ter um ideal, um ponto de chegada mais alto, mas, num patamar mais alto. Mas se a Prefeitura é mais pobre, de uma população que tem menos instrução, a gente vai tentar chegar no melhor que ela tem condição de chegar. Por isso que eu digo assim, eu não diria dificuldade, eu diria que são questões que a gente tem que avaliar na hora de definir os objetivos. Mas se eu parto do ponto zero para o ponto cinco é tão bom quanto se eu parto do ponto cinco para ponto dez. A meu ver. Entendeu? O importante é esse incremento. Então agora, para qualquer uma dessas situações um gestor tem que estar envolvido. (E9)
Adecuación	Sin ocurrencias.
Imagen institucional	(10:57 ¶ 175) (...) o nome fazia medo CGU - eles quebraram esse medo, que não era bicho papão. Eles estavam para nos ajudar, como realmente fomos, realmente. Foi muito proveitoso e ajudou muito o município. (E5)

Legitimidad	(8:13 ¶ 68) Então fiquei muito feliz e fiquei ainda muito mais feliz com o resultado do Transparência Brasil, da gente ter ficado em terceiro lugar como município e o 94, nonagésimo quarto no Brasil. Isso aí deu uma credibilidade muito grande sobre o olhar das pessoas, (E3)
Normas y Reglas	(9:38 ¶ 200 – 206) A gente teve um pequeno contratempo em que um dos vereadores, ele não entendeu que a regulamentação da LAI Municipal era para dar Transparência. Ele entendeu que era para não dar Transparência. Foi o momento em que ele chegou a não entender, fez um movimento e até mandou uma das pessoas dele aqui no Controle Interno. No dia só quem estava era eu, então eu sentei com a pessoa e expliquei ponto a ponto da regulamentação da LAI. Ele não veio aqui falar com a gente, tá? Ele mandou uma pessoa, eu recebi como cidadão, a pessoa, eu expliquei - os pontos aqui da LAI não estão para não dar Transparência, são para dar Transparência. Então houve uma resistência. Mas no meu ver a resistência não foi política. Foi a resistência de entender aquilo que estava sendo dito. Mesmo após o (...) explicar ponto a ponto na Câmara dos Vereadores. Mesmo após (...) isso, ele entendeu o contrário. Mas como foi algo (...) após a explicação que alguém veio aqui, resolvido. (E4)
Papel	(13:29 ¶ 166 – 175) A gente no Time não tem trabalhado com o Time Brasil no âmbito federal. Tem trabalhado, assim, com programas de integridade, mesmo. Tem uma outra ação da STPC que ela realmente tem promovido a Integridade nos órgãos federais. (...) Mas aí já são metas mais arrojadas porque é diferente, porque aí a CGU tem um papel de normatização, de cobrança, diferente. Nesses municípios a gente faz mostrando pra eles que aquilo é importante. No Federal não. A gente cobra porque tem norma federal na qual a CGU participa da elaboração e que determina prazos para que se chegue a algum - então, até o final do ano tal você tem que estar com os programas de Integridade instituídos - Então a CGU está... tem ido lá e checado. Tem que mandar lá no painel todo o Programa de Integridade. Qual o dia e a época que tem que estar pronto? Aí vai lá, se cobra todos eles. Tem que estar. Tem que estar. Então fica até mais fácil de se trabalhar nesse sentido. Você faz capacitação, mas tem um interesse legal da outra parte de cumprir o que está previsto, sob pena (...) do que está descrito lá em lei, né? (E9)
Código:	Caso 3 Cidade Ocidental (tramos de las entrevistas)
Capacidad	(21:37 ¶ 165) (...) voltando para a CGU, eu acho que esses programas são essenciais para a evolução das políticas públicas municipais e estaduais, porque a gente fica um pouco refém da nossa região. A gente não tem um amparo tão grande da União para implementar políticas melhores. (E16)
Adecuación	Sin ocurrencias.
Imagen institucional	(19:31 ¶ 134) Então assim e até outra questão também a questão da nossa pontuação. Eu acho que nenhuma outra gestão que vier depois do Fábio vai querer sair. A gente está com a segunda colocação no Estado de Goiás em município mais transparente. E a nossa meta é evoluir para o primeiro lugar no Estado e melhorar o ranking nacional também. E acredito que nenhum gestor vai querer retroceder isso aí, porque é uma vitrine e é uma pontuação que se ele mantém o que está sendo feito, ele no mínimo vai ficar em segundo. (E14)
Legitimidad	(21:29 ¶ 135) Eu acho que foi determinante também. Porque foi uma prática nova, uma prática nova e necessária. As pessoas, novamente, volto àquele assunto, as pessoas clamavam por isso. Clamavam por, clamam por isso. Por políticos que além de ter um discurso, que eles consigam provar aquilo que eles estão falando. E uma das formas de fazer isso é com um site decente e transparente, que tem as informações oficiais, que não fica só no discurso. (E16)
Normas y Reglas	(21:5 ¶ 27) Dentro da secretaria, já adiantando sobre o trabalho que foi feito lá, uma das coisas que nós implementamos foi a questão da publicação dos atos. Era feito, não era de forma tão formal, não era um processo. (E16)
Papel	(23:16 ¶ 84) Primeira coisa, eu acho que isso é uma visão institucional que se alarga cada vez mais, diante do que, da dificuldade de obtenção de resultados que nós tivemos ao longo do tempo em uma atuação demandista. Nós percebemos que essas respostas buscadas no âmbito Judiciário por meio de demanda, elas realmente são mais morosas e o resultado fica mais comprometido. (E20)
Código:	Caso 4 Conde (tramos de las entrevistas)
Capacidad	(12:33 ¶ 238 – 241) Nós não encontramos nem sede. É uma coisa cômica, mas não tinha sede. Não tinha onde a Prefeita despachar, porque o prédio, no final quando ela estava já, acho que já perdendo, não sei, porque a eleição foi em outubro, isso foi em setembro, ela doou a sede da Prefeitura para o TJ, Tribunal de Justiça, para funcionar lá a comarca, sei lá, (...) doou, ficou assim. Então tinha uma casa - quando nós chegamos, a gente teve que arranjar uma casa que é da Secretaria de Ação Social, dar uma arrumada para poder ser o gabinete da Prefeita. (E6)

	(26:116 ¶ 592) Nós passamos o primeiro ano, isso eu tenho certeza, o segundo eu não sei quando foi que, mas nós passamos sem contratar carro, alugar carro. Porque não tinha como. Então todo mundo - prefeita, assim não dá, eu preciso, essa estrada, o meu carro, não sei o que... Eu digo - vá no seu carro, porque você está tendo a oportunidade de ajudar uma cidade que por mais de 40 anos só levou tapa na cara. Então você está aqui ganhando seu salário, mas não é o principal. O principal é que você está tendo a oportunidade de ajudar. Então vá no seu carro. Não tem para onde não. (E15)
Adecuación	Sin ocurrencias.
Imagen institucional	(12:31 ¶ 223 – 226) Até o secretário de Comunicação fazia milagre – (...) com a gente (...) página (...) não tinha muito, a gente não podia contratar empresa - o primeiro ano foi muito difícil, as contratações de uma forma geral, porque os fornecedores não acreditavam que receberiam o pagamento. Foi preciso a gente construir uma nova imagem para o município. Entendeu? (E6)
Legitimidad	(17:3 ¶ 24) E aí com o Brasil Transparente que eu acho que foi mais ou menos ali em 2012, que era de se aproximar mais dos municípios para ajudá-los a implementar a Lei de Acesso à Informação. E aí eu acho que naquele, naquela política a gente tinha uma capacitação mais direcionada, tinha uma aproximação maior. Então a gente acabou fazendo uma boa rede de contatos com as prefeituras pra apoiar no avanço da política de transparência, que aí teve um <i>enforcement</i> muito importante que foi a Escala Brasil Transparente. (E10) (17:39 ¶ 196 – 199) Então acho que esse é esse fator, o fato de você ter um setor responsável por isso foi um diferencial. De quando você chega, esse ator para mim é o mais relevante. Por quê? Porque o plano de ação do Time, ele casa praticamente com um plano de ação como a Controladoria faria. Porque o cara, quando ele entra na controladoria de um município pequeno, ele vai dizer: - o que é que eu vou fazer? Para onde eu vou? Que caminho eu vou seguir? Então a maioria vê o Time como dizendo: - é aqui que eu preciso. Então eu acho que dos sete, se eu não me engano, uns quatro ou cinco tinham controladoria recentemente implementadas. Praticamente (...), mas principalmente aqueles que estão implementando o (...) veem o Time como: - olha, é aqui que eu vou pegar a minha Controladoria. Então acho que o responsável pelo controle interno do município, ele é um ator fundamental para que isso possa ser implementado via Time Brasil porque é um plano de ação da controladoria. (E10)
Normas y Reglas	(17:41 ¶ 206 – 210) Na estrutura da política, quer seja no Conde ou quer seja nesses nove que a gente aderiu agora, a gente não percebe uma participação direta do Legislativo. É óbvio que muita coisa lá você precisa mudar por lei, mas toda essa negociação é via gestor, via técnica. A gente acaba não entrando nessa discussão para que eu possa ter essa percepção de até que ponto você tem um avanço ou não. Que impacto essa ação tem junto à Câmara. Então a gente acabou não entrando nessa seara. Então mesmo quando era a discussão sobre leis, a gente tinha uma discussão técnica sobre o que seria importante ter ou não ter. Mas a gente não acompanhou o processo legislativo para aprovar essa lei. Isso ficava muito por conta do município. A gente não participava dessas discussões. (E10) (17:45 ¶ 234) Eu acho que não, para que se melhore a gestão do Time Brasil no município, você precisa necessariamente fazer interlocução, porque aquilo que precisa de lei, acaba tendo a interlocução do próprio gestor, já que há outros contextos que precisam ser levado em consideração. (E10)
Papel	(18:36 ¶ 186) O papel da CGU é ótimo. Porque quando vem assim com um programa, já facilita para a gente porque já dá um direcionamento. Já tem um modelo do que você fazer, do que você seguir. Nem que seja só a planilha, por exemplo, que não era, porque a gente tinha as visitas. (...) ajudou dando treinamento com a gente também, foi muito participativo. Então eu acho que a maior ajuda, o maior papel, assim, da CGU é dar o roteiro, dar o acompanhamento. Porque se você, às vezes, não tiver alguém acompanhando para fazer, você nem sempre consegue, porque a gente sempre falava que era miudeira, a miudeira do dia a dia. (E13)
Código:	Entrevistas CGU-DF (tramos de las entrevistas)
Capacidad	(22:12 ¶ 90 – 93) Quando a gente chegou a CGU tinha um entendimento muito claro, que as ações para o governo federal são prioritárias em relação às ações para os estados e municípios. Acho que é uma questão acertada, porque a gente tem um custo muito alto para desenvolver algumas ações. Hoje a gente tem um custo de sistema. A gente tem que manter o Fala.BR no ar e oferecer para o país inteiro. Isso é caríssimo. O principal orçamento da CGU é TI. É caríssimo. E a gente precisava avançar melhor no governo federal, talvez antes de empreender esforços nos estados e municípios. Então essa era a visão. (E21)

	<p>(22:20 ¶ 138) O que a gente tem que fazer agora, primeiro, é se valer desse aspecto tecnológico que hoje todo mundo aceita e ele é possível. Eu consigo ter uma agenda de interação com os municípios online mais duradoura. Segundo, eu consigo ter essa agenda envolvendo mais municípios. Se eu preciso trabalhar transparência, eu consigo trabalhar em 50 municípios fazendo uma abordagem online. E tratando determinados casos de uma maneira mais pontual se for necessário. (E21)</p> <p>(22:56 ¶ 336) O Time hoje tem um problema operacional, é claro, aquela primeira abordagem [atención personalizada] dele era, já era nítido que a gente não ia dar conta de avançar para o país inteiro. Então a gente tem que solucionar o problema operacional. (E21)</p>
Adecuación	Sin ocurrencias.
Imagen institucional	<p>(24:30 ¶ 129) (...) vai depender muito. O que a gente tem hoje como configuração internacional até, é uma configuração de que o Time não caia. Porque como a gente tem uma recomendação, uma organização, em que inclusive o Brasil quer fazer parte, como a gente tem também participado de fóruns internacionais na linha de governo aberto, que é a OGP. Então a gente tem uma OGP, a gente tem uma OCDE dando respaldo e a necessidade, e isso não é uma necessidade brasileira, é uma necessidade mundial, de se trabalhar Governo Aberto com governos locais. Isso é uma necessidade da Colômbia, isso é uma necessidade do México, isso é uma necessidade. Então há uma necessidade de se trabalhar isso. E o Brasil com o Time Brasil, eu acredito que o Brasil esteja na vanguarda de se trabalhar isso. Porque a gente está trabalhando. A gente já trabalha com as três linhas do governo aberto, a participação, integridade e transparência, e a gente já tem esse <i>knowhow</i> construído. (E17)</p>
Legitimidad	<p>(16:20 ¶ 127 – 130) Mas ao contrário, já querem elevar a importância do Time dentro da STPC, elevar à prioridade. Mas aí você vai dizer: mas o que foi que aconteceu? O Programa não mudou, a ideia do programa (...), desde essa primeira ideia do Pacto para hoje, não mudou muito a ideia, não. Pode ter azeitado ali linguagem, formato, não sei o que, mas ainda é um programa de capacitação. (...) de levar boas práticas para estados e municípios. A ideia central é mais ou menos a mesma, mas o que muda a forma e tal, e outras coisas. O que é que mudou? Na minha opinião é, (...) a força dos superintendentes. Os superintendentes, eles reconhecem que o Programa é importante, eles reconhecem que aquilo leva a uma, a uma melhoria da ação, da gestão municipal. (E11)</p>
Normas y Reglas	<p>(24:24 ¶ 108 – 111) Só que nessa linha que a gente está trabalhando, nos pilares do governo aberto, com as recomendações que a gente tem da OCDE, então a gente entende que o Time é a ferramenta pra isso. Então a casa, ela vê o Time como uma prioridade nessa linha, trabalhando todas as secretarias. Então assim, a partir do momento que o Time seja regulamentado, ele não está regulamentado ainda, mas o processo está bem avançado. A gente, deve estar saindo a regulamentação aí, por esses dias. Então a partir do momento em que ele for regulamentado, junto com essa regulamentação, já vem também a criação de um grupo de trabalho da CGU em si, com um integrante de cada secretaria, para que a gente possa debater os temas. Eu não falo de integridade para um município sem conversar com a área de integridade da casa. Eu não falo de ouvidoria com um município sem falar com a área de ouvidoria da casa. Eu não falo de corregedoria para um município sem falar com a área de corregedoria da casa. (E17)</p>
Papel	<p>(16:10 ¶ 76 – 82) Mas tem um problema interno na CGU, porque esses temas não estão todos dentro da STPC. E mesmo os que estão dentro da STPC, a gente tem dificuldade de reunir pessoas, reunir conhecimentos, ou o que tem disso aí, e passar para o programa. E aí uma série de questões internas. Por exemplo, o Time Brasil hoje, (...) desde o Pacto, não existe formalmente. Um grande problema. A gente não tem uma regulamentação. O programa não existe formalmente na CGU. Tem uma portaria, não sei o que? Não. Existe a portaria do FGP. Para o FGP você acha a portaria. Mas para o Time Brasil, o Pacto, não existe. Então a gente está fazendo um programa que formalmente é FGP, mas ele não é Time Brasil nem Pacto. Recebi ontem à noite, sei lá, 10 da noite, a (...) me mandou uma mensagem, a gente está tentando a regulamentação disso desde a época do Pacto. E isso travando, isso, agora é um dos motivos aí, assim, quando sair (...) da equipe técnica, aí a gente só sabe os motivos pelos chefes. Ah, não, não (...) mas está parada, aí está com o secretário... Mudou o secretário e tal, está parado, agora. Não sei o que, essas confusões todas. Mas eu acho que é uma questão ainda mais política, interna lá por trás. Mas enfim, a gente tem essa dificuldade (...), que as áreas, elas não, às vezes, não passam informações, têm dificuldade de diálogo interno dentro da própria secretaria. (E11)</p> <p>(16:11 ¶ 85) Aí tu imagina dentro das outras secretarias ali dentro. (E11)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Atlas.ti®, que contienen el análisis de contenido de las entrevistas.

Cuadro A17. Mapa analítico comparativo: influencia y eficacia de la política⁴²

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Ocidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA	
(NIS) 1. Capacidad estatal	1.1. Recursos humanos en general (calidad del vínculo)	Cómo: Más profesionalización y menos cambio de funcionarios, con menos comisionados y temporarios, contribuye con la eficacia, pero eso depende de otros factores más importantes.	Cómo: Profesionalización y cambio medianos, la mitad del cuadro es permanente, pero muchos funcionarios son temporarios, eficacia mediana.	Cómo: Más profesionalización y poco cambio de funcionarios, con menos servidores comisionados y temporarios, pero poca eficacia.	Cómo: Baja profesionalización y mucho cambio de funcionarios, con pocos servidores permanentes y muchos temporarios, dificultan la eficacia.	
		Cuánto: Muy buena profesionalización, cambio muy poco frecuente de funcionarios, pocos temporarios y comisionados, eficacia más alta, dependiendo de otros factores más importantes.	Cuánto: La mitad del cuadro profesional, cambio mediano, muchos servidores temporarios, eficacia mediana, dependiendo de otros factores importantes.	Cuánto: Muy buena profesionalización, cambio poco frecuente de funcionarios, pocos temporarios y comisionados, pero poca eficacia, dependiendo de otros factores importantes.	Cuánto: Baja profesionalización, cambio frecuente de funcionarios, muchos temporarios y servidores comisionados, eficacia más baja, dependiendo de otros factores más importantes.	
		Por qué: Facilita la institucionalización de las reglas, normas, rutinas y rituales que construyen la integridad a lo largo del tiempo en los diversos sectores, y hace que se cumplan las reglas implementadas. El conocimiento se mantiene en los cambios de gobierno.	Por qué: Aunque se tenga calificación profesional mediana, no ha cambiado el gobierno pero el proyecto fue cerrado, así que sin otros factores, parte de los avances ya se han perdido.	Por qué: Aunque se tenga calificación profesional, no ha cambiado el gobierno, y el proyecto fue prorrogado, pero gran parte de los avances ya se perdió, posiblemente por la predominancia de la coalición pro-flexibilidad en el sPIP _L .	Por qué: Dificulta la institucionalización de las reglas, normas, rutinas y rituales que construyen la integridad a lo largo del tiempo. Aunque se tenga calificación profesional, parte más grande del conocimiento y de los avances se pierden en los cambios de gobierno.	
		Evidencias: Datos de recursos humanos triangulados con datos de la base sobre perturbaciones, eventos críticos, restricciones y recursos a corto plazo, y con tramos de las entrevistas, documentos y noticias locales.				
(NIS) 1. Capacidad estatal	1.2. Recursos financieros en general	Cómo: Influencia no conclusiva. No ha sido determinante.	Cómo: Influencia no conclusiva. No ha sido determinante.	Cómo: Influencia no conclusiva. No ha sido determinante.	Cómo: Influencia no conclusiva. No ha sido determinante.	
		Cuánto: Más recursos per cápita y mejor capacidad de inversión facilitan la eficacia	Cuánto: Menos recursos per cápita, capacidad de inversión más baja, eficacia mediana.	Cuánto: Recursos per cápita y capacidad de inversión medianas, eficacia baja.	Cuánto: Más recursos per cápita, buena capacidad de inversión, eficacia baja.	
		Por qué: Ciudades con muchos o pocos recursos pueden tener una PIP eficaz o no.				
		Evidencias: Datos de recursos presupuestarios y financieros triangulados con datos de la base sobre perturbaciones, eventos críticos, restricciones y recursos a corto plazo, junto con tramos de las entrevistas, documentos, y noticias, con respecto a las condiciones e histórico locales.				

⁴² En los títulos, los ayuntamientos están en colores de acuerdo con el porcentaje de eficacia alcanzado. El cuadro registra el resultado de la comparación como sigue: Verde: influencia de la clase de variable compatible con el nivel de eficacia de los casos en general, inclusive en las condiciones y codependencias con otras clases de variables; Azul, parcialmente compatible, porque hay alguna condición diferente entre los casos o de un caso con relación a los demás; Rojo: influencia incompatible, con asociaciones y/o condiciones diferentes entre los casos o de un caso con relación a los demás; Amarillo: No determinante, imposibilidad de concluir sobre el caso o de compararlo con los otros casos analizados. Las proposiciones están mezcladas cuando las afirmaciones pueden abarcar más de un caso. A partir de esa clasificación, es posible identificar los factores de cambio para confrontar las hipótesis iniciales.

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Ocidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA
(NIS) 1. Capacidad estatal	1.3. Eficacia de la acción gubernamental	Cómo: Desarrollo socioeconómico más elevado (mejores condiciones de ingresos, educación y salud en la sociedad local [IDHM]), así como buen histórico de desempeño de políticas en general, contribuyen con la eficacia, aun en los cambios de gobierno, si existe un actor central y se mantiene la coalición en el sPIP.	Cómo: Peor desarrollo socioeconómico (peores condiciones de ingresos, educación y salud en la sociedad local [IDHM]), así como un peor histórico de desempeño de políticas, dificultan la eficacia si cambia la coalición política del gobierno, o si cambia la coalición del sPIP y no existe un actor central en el LIS-Interno capaz y responsable de la política para mantener su continuidad. Aunque se mantenga el gobierno, la eficacia baja a mediana, en medio plazo si no hay capacidad y equipo permanente en el actor central responsable de la política.		
Y	Y	Cuánto: Más desarrollo socioeconómico y buen histórico de eficacia del gobierno facilitan la eficacia, aun con cambios de gobierno, pero eso depende de la capacidad del actor central responsable de la política.	Cuánto: Histórico de desarrollo socioeconómico y eficacia del gobierno más bajo, eficacia más baja a lo largo del tiempo, aun sin cambios de gobierno. Si no cambia la coalición, la eficacia puede mantenerse mediana en un plazo medio, pero eso depende de la capacidad del actor central responsable de la política.		
(ACF) 5. Contexto externo	5.1. Condiciones socioeconómicas	Por qué: En un ayuntamiento con buen histórico de desempeño de políticas en general, hay más personal con vínculo permanente, procesos internos más organizados y, así, hay más facilidad con los cambios de integridad. El ayuntamiento mantiene las reglas y el conocimiento, y lo transmite en los cambios de gobierno por medio del actor central y de la coalición pro-prevención del sPIP. Con más desarrollo socioeconómico, hay menos atrito alrededor de cuestiones sociales más básicas como ingresos, salud, educación y conflictos sociales, permitiendo a la sociedad y a la prensa local más espacio para la agenda de integridad, cuando ocurren los eventos críticos. El sPIP es más maduro, la agenda es menos personalmente conflictiva, entre partidos y adversarios políticos. Existe una preocupación con la confianza pública local, el ambiente de inversiones, el desarrollo de los negocios y de la ciudad.	Por qué: En un ayuntamiento con histórico de desempeño más bajo de políticas, hay menos personal con vínculo permanente y procesos internos menos organizados y, así, hay más dificultad con los cambios de integridad. Aun con reelecciones, el ayuntamiento mantiene menos las reglas y el conocimiento, lo que puede ser minimizado si hay un actor central del LIS-Interno responsable de la política y con capacidad, que mantenga la coalición del sPIP. Si no existe un actor central del LIS-Interno que monitoree el sPIP _L o que conduzca la política, aunque haya reelección, la eficacia baja si hay cambio de opinión sobre cooperación en la coalición. Si hay también cambio de coalición política, no se transmiten las reglas y el conocimiento para perjudicar al próximo alcalde, o no se utilizan las políticas del alcalde anterior para no darle crédito y para que lo olviden. Cambia el responsable del actor central y la coalición del sPIP, eficacia más baja. Las condiciones de contexto con menos desarrollo generan más atrito alrededor de cuestiones como ingresos, salud, educación, alcantarillado sanitario y conflictos sociales, como violencia, peleas por tierras, abriendo menos espacio en la sociedad y en la prensa local para una agenda preventiva de integridad cuando ocurren los eventos críticos. sPIP poco maduro, agenda con más énfasis en los conflictos y en los culpables, sin enfoque en las soluciones y temas más constructivos de integridad, aun ante eventos de crisis. Agenda más conflictiva y entre enemigos históricos. Ambiente de divergencias y desconfianza.		
(Clases 1.3 y 5.1 reunidas porque comparten condiciones [cómo y cuánto] y dependencias)		Evidencias: Datos socioeconómicos y de eficacia gubernamental triangulados con datos de la base sobre recursos presupuestarios y financieros, recursos humanos, perturbaciones, eventos críticos, restricciones y recursos a corto plazo, y con tramos de las entrevistas, documentos y noticias.			

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Occidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA	
(NIH) 2. Arreglo organizacional	2.1. Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Cómo: CG 'modelo' (1 ^{er} escalón, autonomía, equipo permanente, capacidad, 5 funciones), actor central del LIS-Interno y responsable de la política, facilitan la eficacia.	Cómo: CG parcial (1 ^{er} escalón, 3 a 4 funciones), pero solo con un jefe, sin capacidad, sin equipo, aunque sea el actor central del LIS-Interno y responsable de la política, facilitan la eficacia a corto plazo, la mantienen a medio plazo con reelección, pero dificultan la continuidad en cambios de coalición política o cambios de opinión sobre cooperar con la coalición en el sPIP _L .			
		Cuánto: CG modelo con más capacidad, más credibilidad y legitimidad, más eventos y coaliciones favorables, eficacia más alta.	Cuánto: CG modelo parcial, sin capacidad, sin equipo permanente, construcción de credibilidad y legitimidad, solo con puestos comisionados, sin eventos regulares ni coaliciones favorables, eficacia baja a plazo medio y largo plazo.			
		Por qué: Si no hay capacidad del LIS (equipo permanente), ni autonomía (el jefe es comisionado), el arreglo de la CG, el 1 ^{er} escalón, o el hecho de ser el actor central del LIS-Interno responsable de la política, no son suficientes para la eficacia de la PIP, o lo son a corto plazo, pero la eficacia no es sostenible, la PIP no resiste a los cambios de coalición. Si otro sector es el responsable de la política, sin involucrar y reforzar el sector de control interno y auditoría, los <i>outputs</i> pueden ser aún más a corto plazo y poco duraderos.				
		Evidencias: Datos de los arreglos del LIS-Interno triangulados con datos del <i>survey</i> y de la base, y con tramos de las entrevistas y documentos.				
(NIS) 3. Capacidad LIS-Interno	3.1. Autonomía del actor central	Cómo: Actor central del LIS con más capacidad facilita la eficacia. Responsable de la CG con vínculo permanente, con más tiempo en el puesto, de 1 ^{er} escalón, de carrera, con equipo y capacidad, facilita la eficacia. Oiduría: no conclusivo, no determinante.	Cómo: Actor central del LIS responsable de la política con poca capacidad o ausencia de actor u otro responsable, dificulta la eficacia. Responsable del LIS y la política de 1 ^{er} escalón pero con vínculo temporario y sin equipo, aunque sea un profesional en otra esfera del gobierno, facilita la eficacia a corto plazo, o si hay reelección, hay eficacia mediana en plazo medio, pero dificulta su continuidad en los cambios de gobierno o cambios de opinión sobre cooperación en la coalición. OUV no conclusivo, no ha sido determinante.			
		Cuánto: Mucha autonomía del actor central del LIS-Interno, equipo propio y buena capacidad, eficacia alta.	Cuánto: Autonomía del responsable de la política, aunque no sea el actor central del LIS-Interno, aunque sea temporario y sin capacidad, puede generar buena eficacia a corto plazo, o eficacia mediana con reelecciones, pero sin equipo permanente, sin capacidad del LIS, la eficacia baja en los cambios de gobierno o cambios de opinión sobre cooperación en la coalición.			
		Por qué: CG como actor central, con autonomía, capacidad y equipo profesional siendo responsable de la política, conduce la implementación de las medidas y permite más continuidad.	Por qué: CG como actor central, aunque tenga "carta blanca", autonomía a lo largo del gobierno, y calificación profesional del jefe, si no tiene capacidad del LIS y equipo profesional siendo responsable de la PIP, puede lograr la implementación de medidas a corto plazo, pero no garantiza su continuidad, logrando eficacia mediana a plazo medio y baja después de cambios de gobierno. Lo mismo ocurre si no existe un actor central del LIS-Interno que monitoree el sPIP _L o que conduzca la política, aunque haya reelección, o antes de esto, un cambio de opinión sobre cooperación en la coalición.			
		Evidencias: Datos de la autonomía de los actores triangulados con datos del <i>survey</i> y de la base, y con tramos de las entrevistas y documentos.				

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Occidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA
(NIS/NIH) 3. Capacidad LIS-Interno	3.2. Recursos humanos (cantidad y calidad del vínculo)	Cómo: Actor central del LIS con más capacidad facilita la eficacia. CG con equipo permanente, con profesionales de carrera, con más tiempo de ayuntamiento, calificados anualmente, CG con capacidad, facilita la eficacia. Cantidad de déficit y OUV no conclusivo, no ha sido determinante.	Cómo: Actor central del LIS responsable de la política con poca capacidad, posibilita alguna eficacia a corto o medio plazo, con reelección. Pero sin equipo ni profesionales de carrera, sin capacidad, con solo un funcionario en el CI, aunque esté calificado, dificulta la eficacia a plazo medio, y la eficacia baja después de cambios de gobierno. Lo mismo ocurre si no existe un actor central que monitoree el sPIP _L y la política. Cantidad de déficit y OUV no conclusivo, no ha sido determinante.		
		Cuánto: CG responsable de la PIP con buena capacidad, equipo profesional permanente, calificado, con experiencia, eficacia alta.	Cuánto: CG responsable de la PIP con baja capacidad, sin equipo, eficacia mediana a medio y corto plazo, continuidad y eficacia bajas a largo plazo. Otro sector responsable y cambio de coalición, eficacia baja a plazo medio.		
		Por qué: CG con equipo profesional siendo responsable de la política, conduce la implementación de las medidas en un subsistema más maduro, ofrece más credibilidad y legitimidad ante el gobierno, demás sectores y legislativo. Hay más resultados de la CG, porque ya se ha recorrido parte del camino, lo que permite más eficacia y continuidad.	Por qué: CG sin equipo y responsable de la política, conduce la implementación de las medidas, en un subsistema poco maduro, en contexto desfavorable y baja capacidad general, logrará avances a corto plazo, pero no garantizará su continuidad, logrando eficacia mediana a medio plazo, y baja después de cambios de gobierno. La eficacia baja a plazo medio si no existe un actor central del LIS-Interno que monitoree el sPIP _L o que conduzca la política, si hubo reelección, o si hubo un cambio de opinión sobre cooperación en la coalición.		
		Evidencias: Datos de los recursos humanos del LIS-Interno triangulados con datos del <i>survey</i> y de la base, junto con datos cualitativos de las entrevistas sistematizados por medio del Atlas.ti® y con tramos de las entrevistas y documentos.			
(NIS) 3. Capacidad LIS-Interno	3.3. Existencia de estructuras	Cómo: Actor central del LIS con más capacidad, facilita la eficacia. Existencia de estructuras de integridad anteriores a la PIP, vinculadas a la CG (que es responsable de la política), como responsables sectoriales por el CI y consejo de transparencia y combate a la corrupción, facilitan la eficacia de la política, pero asimismo depende de la autonomía y capacidad del Actor responsable, favorecido por condiciones socioeconómicas propicias, capacidades estatales, así como perturbaciones, eventos y aprendizaje.	Cómo: Ausencia de estructuras de integridad anteriores a la PIP, aunque la CG sea responsable de la política y tenga autonomía y capacidad profesional individual, dificulta la eficacia de la política. Esas estructuras y un Actor central del LIS con poca capacidad y sin equipo no lograrán avances suficientes y duraderos, así como la falta de perturbaciones y eventos externos que provoquen su refuerzo. Esto es facilitado también por la existencia de un cuadro de recursos humanos más permanente y con menos cambios, y por el predominio de una coalición pro-prevenición en el sPIP.		
		Cuánto: SCI con responsables en todos los órganos y el consejo de TCC existentes, eficacia alta.	Cuánto: SCI responsable de la política pero sin capacidad, con un funcionario para todos los órganos, o sin estar involucrada en la política, eficacia baja o mediana a corto plazo, continuidad baja a largo plazo.		
		Por qué: CG con actuación en todas las secretarías, más un concejo social, responsable de la política, ofrece más legitimidad ante el gobierno, demás sectores y legislativo, y así permite más eficacia y continuidad, desde que tenga capacidad y aprendizaje para aprovechar las estructuras.	Por qué: CG con actuación limitada, solamente el jefe de la CG actúa en todas las secretarías, aunque sea responsable de la política y tenga capacidad profesional individual y aprendizaje para aprovechar perturbaciones y eventos, solamente ofrece más <i>enforcement</i> por determinación del alcalde ante los demás sectores y el legislativo, y por ser comisionado, mientras no cambie el gobierno, o la coalición del sPIP _L , permite alta eficacia a corto plazo pero sin continuidad.		
		Evidencias: Datos de las estructuras del LIS-Interno triangulados con datos del <i>survey</i> y de la base, con datos cualitativos de las entrevistas sistematizados por medio del Atlas.ti® y con tramos de las entrevistas y documentos.			

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Ocidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA
(NIS) 3. Capacidad LIS-Interno	3.4. Existencia de reglas	<p>Cómo: LIS más institucionalizado (reglamentado) contribuye para más capacidad y legitimidad para el actor central y facilita la eficacia y la continuidad. Reglas centrales de integridad existentes antes de la PIP ya forman parte del camino, y la aprobación de nuevas medidas es más fácil, porque el tema no es nuevo. Pero asimismo depende de la autonomía y de la existencia de profesionales permanentes en el actor central, lo que puede ser facilitado con la existencia de un cuadro de recursos humanos más permanente en el ayuntamiento, con menos cambios, y con el predominio de una coalición pro-prevención en el sPIP. OUV no conclusivo, no determinante.</p>	<p>Cómo: LIS poco institucionalizado (reglamentado) no contribuye con la capacidad y legitimidad del actor central y dificulta la eficacia y la continuidad. Ausencia de reglas centrales de integridad anteriores a la PIP, señala que los avances iniciales serán en temas más básicos y nuevos. Existencia de algunas reglas centrales anteriores a la PIP, contribuye para una eficacia mediana. Pero asimismo depende de la autonomía y de la existencia de profesionales permanentes en el actor central, lo que puede ser dificultado con un cuadro de recursos humanos poco permanente en el ayuntamiento, con más cambios, y con el predominio de una coalición que no sea pro-prevención en el sPIP. OUV no conclusivo, no ha sido determinante.</p>		
		<p>Cuánto: Existencia de más reglas centrales anteriores de la PIP, eficacia más alta.</p>	<p>Cuánto: Ausencia de reglas centrales anteriores a la PIP, eficacia baja. Existencia de algunas reglas centrales antes, eficacia mediana.</p>		
		<p>Por qué: Existencia de reglas centrales sobre política, como programa o política de integridad o anticorrupción formalizada, código de ética, recibimiento de regalos, nepotismo y conflicto de interés, anteriores a la PIP, representan un sPIP más maduro, lo que hace mucho más fácil la aprobación de nuevas medidas de la política, porque ya se ha recorrido parte del camino y las medidas son incrementales, ya se tiene alguna legitimidad en el sPIP. Asimismo depende de la autonomía y de la existencia de profesionales permanentes en el actor central, y de capacidades estatales cuanto a un cuadro de recursos humanos más permanente y con menos cambios.</p>	<p>Por qué: Ausencia de reglas centrales sobre política, como programa o política de integridad o anticorrupción formalizada, código de ética, recibimiento de regalos, nepotismo y conflicto de interés, anteriores a la PIP, representan un sPIP poco maduro en el cual difícilmente predomina una coalición pro-prevención, lo que hace mucho más difícil la aprobación de medidas de la política, porque cualquier cambio es tema nuevo, y hay: (a) más camino por recorrer y más resistencias abiertas si predomina la coalición pro-flexibilidad, (b) más resistencias ocultas si predomina la pro-corrupción, o (c) más conflicto y desconfianza si hay mucha corrupción y predomina la coalición pro-represión. Esto se ve aún más dificultado por cambios más frecuentes del personal, falta de autonomía y de profesionales permanentes en el actor central, siendo más difícil salir de lo básico o, cuando se avanza, se hace difícil no retroceder o perderse la información en los cambios de gobierno, o en los cambios de opinión sobre la coalición en el sPIP.</p>		
<p>Evidencias: Datos de las reglas del LIS-Interno triangulados con datos del <i>survey</i> y de la base, con datos cualitativos de las entrevistas sistematizados por medio del Atlas.ti® y con tramos de las entrevistas y documentos.</p>					

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Occidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA
(NIS) 4. Prácticas del LIS-Interno	4.1. Prácticas del LIS-Interno	Cómo: Actor central del LIS que hace más auditorías y más entrenamientos regulares, facilita la eficacia. CG con autonomía, equipo permanente, y calificado, o sea, con más capacidad, hace auditorías en gran parte de su tiempo y divulga informes con resultados a los sectores del gobierno, lo que facilita la eficacia.	Cómo: Actor central del LIS con pocas prácticas de auditoría y pocos entrenamientos regulares, dificulta la eficacia. CG sin equipo permanente, calificación regular, que no ejecuta auditorías en gran parte de su tiempo total y no divulga sus informes a todos los sectores del gobierno, dificulta la eficacia, pues no tiene resultados a presentar.		
		Cuánto: Ejecución de más auditorías técnicamente bien hechas, por personal calificado en un subsistema más maduro, más resultados de las auditorías, eficacia más alta.	Cuánto: Ausencia o ejecución de poca auditoría calificada en un sPIP poco maduro, con el único responsable comisionado, poco o ningún resultado concreto de las auditorías, eficacia más baja. Auditoría calificada en un sPIP poco maduro produce eficacia mediana a medio plazo medio, mientras no cambie el gobierno o la coalición en el sPIP.		
		Por qué: CG con buena capacidad y autonomía, con auditorías técnicamente bien ejecutadas por equipo calificado en un subsistema más maduro, produce resultados positivos en pagos evitados, recursos recuperados, sugerencias de mejoras e incluso identificación de corrupción. Esto genera credibilidad y respeto a la CG, que siendo responsable de la PIP, garantiza más legitimidad y más eficacia, siendo menos vulnerable a cambios de gobierno y coaliciones.	Por qué: CG con baja capacidad y autonomía, sin informes de auditorías ni equipo calificado regularmente, y en un sPIP poco maduro, no produce resultados que refuercen la credibilidad y respeto a la CG como actor central del LIS, aunque sea el responsable de la PIP, determinado por el alcalde. Esto puede dar respeto, legitimidad y eficacia a corto plazo, pero la CG es muy vulnerable a cambios del gobierno y de coaliciones en el sPIP. La eficacia es mediana a medio plazo, si existe ejecución de auditorías calificadas aunque sea en un subsistema poco maduro, pues produce movimiento en el sPIP. Pero sin un equipo permanente, esto no resiste a cambios de gobierno o de coalición. La eficacia es más baja a medio plazo si no existe un actor central del LIS-Interno que monitoree el sPIP _L o que conduzca la política, si hubo reelección (sin cambio de gobierno), pero si hubo también un cambio de opinión sobre cooperación en la coalición.		
		Evidencias: Datos de las prácticas del LIS-Interno triangulados con datos del <i>survey</i> , de la base y con tramos de las entrevistas y documentos.			
(ACF) 6. Coaliciones promotoras	6.1. Restricciones y recursos a corto plazo	Cómo: Aprobación de las cuentas por el TCE y legislativo local de los últimos 10 años sin restricciones: influencia no conclusiva. No determinante. Sin embargo, esto refuerza características del contexto, de que el sPIP es más maduro, y aunque exista corrupción y represión, esas coaliciones no predominan.	Cómo: Reprobación de las cuentas (4/10) por el TCE o falta de publicación del juzgamiento por el Tribunal o por el legislativo local en los últimos 10 años: influencia no ha sido conclusiva. No determinante. Sin embargo, estos datos refuerzan las características del contexto, de flexibilidad legal o corrupción, y de poca alternancia (aun con reprobación, el grupo sigue en el poder), o sea, un sPIP poco maduro y con coaliciones pro-corrupción y pro-represión actuantes.		
		Cuánto: Aprobación de las cuentas por el Tribunal y legislativo sin restricciones, sPIP _L más maduro, posible predominancia de coalición pro-represión o pro-prevención.	Cuánto: Reprobación de parte de las cuentas por el Tribunal o falta de publicación de los juzgados por el TCE o legislativo, sPIP _L poco maduro, posible predominancia de coaliciones pro-flexibilidad, pro-corrupción y/o pro-represión.		
		Por qué: Restricciones y reprobación por el TCE ocurren si hay varias irregularidades graves en el año. Si no hay reprobación o restricciones, es porque no predomina la coalición pro-corrupción en el sPIP _L . Si hay aprobación por el legislativo o TCE contra criterios técnicos, predomina una pro-flexibilidad.	Por qué: Restricciones y reprobación por el Tribunal de Cuentas del Estado ocurren en general en casos de más de una irregularidad grave a lo largo del año, y si hay reprobación, es porque predomina la coalición pro-corrupción en el sPIP _L . La falta de juzgamiento o de publicidad de los resultados es fruto de un subsistema poco maduro, con posible predominancia de coaliciones pro-flexibilidad, pro-corrupción y/o pro-represión.		
		Evidencias: Datos de los juzgados de los TCEs de los cuatro estados y de los legislativos locales, triangulados con datos de la base sobre perturbaciones, estabilidad política y sobre eventos críticos, con tramos de las entrevistas, documentos y noticias locales analizadas.			

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Ocidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA
(ACF) 7. Cambio de coalición gobernante	7.1. Perturbaciones y estabilidad política	<p>Cómo: Contexto político con menos estabilidad o sea, más alternancia y con perturbaciones de escándalos de corrupción, tiene más condiciones de frenos y contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo, lo que facilita la PIP. Coalición federal no conclusiva. No determinante.</p> <p>Cuánto: Mucha alternancia de grupos de poder en el ejecutivo (3 coaliciones diferentes en 3 elecciones), mucha alternancia de partidos en el legislativo, y pocos conflictos sociales (aunque haya conflictos económicos y escándalos de corrupción), producen eficacia alta. Pero eso depende de otros factores también, como la voluntad política del alcalde de mantener un actor central en el sPIP_L, con capacidad para conducir la política. El legislativo puede aprobar medidas, pero no las pone en práctica, las atribuye al propio ejecutivo.</p> <p>Por qué: La ciudad ha tenido un contexto socioeconómico más favorable y menos conflictos sociales locales, y tres a cuatro grupos políticos dividen el legislativo desde la última década, con coaliciones pequeñas (no más que tres partidos). Dos partidos que se invirtieron en el poder ejecutivo, generando una oposición no predominante, pero con alternancia. En las dos elecciones anteriores y en la actual, hay histórico de apoyo del legislativo al ejecutivo, y ofrecer puestos a parlamentarios es prohibido. Desde la adhesión del Time (2018), el alcalde es del partido de la base de apoyo del presidente del país, ya que la CGU es un órgano del gobierno federal.</p>	<p>Cómo: Contexto político local con más estabilidad política, o sea, menos alternancia de coalición en el poder, y con perturbaciones externas (conflictos o escándalos de corrupción), tiene menos condiciones de <i>checks & balances</i> entre el ejecutivo y el legislativo, lo que dificulta la PIP, aunque se obtengan avances en ventanas de oportunidad a lo largo de un gobierno alternado, o avances a corto plazo, que dependan de otros factores para su continuidad. La coalición política federal no ha sido conclusiva. No determinante.</p> <p>Cuánto: Alternancia mediana de grupos de poder en el ejecutivo (2 coaliciones diferentes en 3 elecciones), alternancia mediana de partidos en el legislativo, pero histórico de algunos conflictos sociales (además de peores condiciones económicas), producen eficacia mediana. Pero eso depende también de otros factores.</p> <p>Por qué: Peor desarrollo socioeconómico pero alternancia mediana de grupos de poder en el ejecutivo y en el legislativo, producen eficacia mediana de los de <i>checks & balances</i> entre el ejecutivo y el legislativo, debido a las características presupuestarias y del proceso político brasileño, lo que hace del sPIP un subsistema no maduro, pero que puede mantener la eficacia de la política por cierto tiempo, dependiendo de otros factores.</p>	<p>Cuánto: Poca alternancia de grupos de poder en el ejecutivo (1 coalición con poca diferencia en 3 elecciones), aunque haya mucha alternancia en el legislativo, pero histórico de peores condiciones económicas), produce eficacia baja. Pero eso depende también de otros factores.</p> <p>Por qué: Peor desarrollo socioeconómico y poca alternancia de grupos de poder, aunque haya alternancia en el legislativo, reduce la eficacia de los de <i>checks & balances</i> entre el ejecutivo y el legislativo, debido a las características del proceso brasileño, lo que hace del sPIP un subsistema no maduro, pero que puede mantener la eficacia de la política por cierto tiempo, dependiendo de otros factores.</p>	<p>Cuánto: Mucha alternancia de partidos en el ejecutivo (3 coaliciones diferentes en 3 elecciones), pero todos de la misma familia (grupo de poder). Alternancia mediana de partidos en el legislativo, pero histórico de muchos conflictos sociales (además de peores condiciones económicas y escándalos de corrupción), producen eficacia baja. Pero se puede mantener una eficacia mediana por cierto período, dependiendo de otros factores, como la voluntad del alcalde de mantener un actor central en el sPIP_L, con capacidad para conducir avances incrementales, aprovechando ventanas de oportunidad.</p> <p>Por qué: Más histórico local de conflictos sociales y peor desarrollo socioeconómico, y dos grupos familiares luchando por el poder, lo que caracteriza un sPIP no maduro. Hay alternancia de partidos, pero se mantienen los mismos vínculos familiares. En la última década, coaliciones de hasta 6 partidos, incluso unos nacionalmente rivales, han ocupado el legislativo. Hay histórico de oposición formal, pero también de acuerdos informales de cambio de apoyo por puestos a los parlamentarios, y a tres o cuatro decenas de personas recomendadas por ellos. En 2018, el alcalde era del partido de oposición al presidente, asimismo adhirió al Programa. El gobierno siguiente (actual) es de la base del presidente.</p>
Evidencias: Datos políticos-electorales triangulados con datos de la base y con las entrevistas, documentos y noticias locales analizados.					

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Occidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA
(ACF) 8. Perturbaciones y eventos externos	8.1. Perturbaciones y eventos críticos	<p>Cómo: Ocurrencia de escándalos más frecuentes de corrupción, auditorías externas, procesos judiciales, operaciones policiales y agentes públicos presos bajo cobertura de la prensa, facilitan la PIP – en caso de que sea un sPIP_L más maduro, con más alternancia de poder, más alternancia en el legislativo y un actor central con capacidad, que aprovechen las ventanas producidas por los eventos para refuerzo de coaliciones, aprendizaje, eventos internos y promoción de avances institucionales y políticos incrementales.</p> <p>Además de eso, eventos en el sPIP_R con repercusión en la prensa, como <i>rankings</i> de transparencia, producen agenda y facilitan la PIP, pero con eficacia temporaria, su continuidad depende de nuevos <i>rankings</i> y de la madurez del sPIP. La PIP es muy frágil a cambios del gobierno y cambios de coalición en sPIP poco maduros.</p>	<p>Cómo: Inexistencia de escándalos, operaciones policiales, aun con auditorías y procesos judiciales, dificultan la PIP, porque el sPIP_L es poco maduro, aunque haya alternancia en el ejecutivo y en el legislativo, sin un actor central con capacidad y una coalición pro-prevención actuante, la eficacia es mediana también en medio plazo.</p>	<p>Cómo: Inexistencia de escándalos, operaciones policiales, aun con auditorías y procesos judiciales, dificultan la PIP, porque el sPIP_L es poco maduro, hay poca alternancia en el ejecutivo, aunque haya alternancia en el legislativo, pero sin oposición actuante, y no existe un actor central con capacidad, ni una coalición pro-prevención.</p>	<p>Cómo: Ocurrencia de escándalos más frecuentes de corrupción, auditorías externas, procesos judiciales, operaciones policiales y agentes públicos presos bajo cobertura de la prensa, dificultan la PIP en un sPIP_L poco maduro y con poca alternancia de poder, sin oposición política, y sin un actor central con capacidad. Ventana: Escándalos más frecuentes pueden facilitar la PIP, aunque esté en un sPIP_L poco maduro y con poca alternancia de poder, en caso de que ocurra – y solamente si ocurre – una ventana de oportunidad para creación de un actor central y avances incrementales. Pero puede durar solo un gobierno, aun con exposición en la prensa.</p>
		<p>Cuánto: Más escándalos de corrupción, producen eficacia alta en sPIP_L más maduros. Si no hay escándalos, la agenda pierde prioridad, no hay otros resultados, aprendizajes y eventos del actor central, u otras perturbaciones y eventos, como evaluaciones de transparencia.</p>	<p>Cuánto: Pocos o ningún escándalo de corrupción, alternancia de poder mediana, subsistema poco maduro, producen eficacia mediana de la PIP a medio plazo con reelección. Pero la PIP es muy frágil delante de cambios de gobierno.</p>	<p>Cuánto: Pocos o ningún escándalo de corrupción, poca alternancia de poder, subsistema poco maduro, producen baja eficacia de la PIP, aun con reelección, debido a cambio de opinión sobre la coalición del sPIP.</p>	<p>Cuánto: Más escándalos de corrupción, producen eficacia baja en sPIP_L poco maduros. Si no hay escándalos, la agenda no gana prioridad, no hay otras perturbaciones y eventos, como evaluaciones de transparencia. Estas pueden generar avances temporarios, pero no son sostenibles delante de cambios de coalición, sin un actor central con capacidad y recursos humanos permanente, con calidad profesional.</p>
		<p>Por qué: Los escándalos producen la agenda de integridad, utilizada por la oposición para presentar propuestas de leyes difíciles de recusar a lo largo de cierto tiempo, de acuerdo con la duración del escándalo en la prensa, que puede también reforzar la agenda. La agenda es utilizada también por el actor central para producir resultados y eventos, reforzar su legitimidad, sus capacidades y el aprendizaje.</p>	<p>Por qué: Pocos o ningún escándalo de corrupción, poca alternancia de poder, subsistema poco maduro, hace predominar una coalición pro-flexibilidad, o pro-corrupción, pero sin que se active una pro-represión contraria, lo que no abre espacio para la agenda de integridad. <i>Rankings</i> de transparencia con repercusión en la prensa, generan agenda y facilitan la PIP por cierto tiempo.</p>	<p>Por qué: Los escándalos que podrían producir la agenda de integridad no son utilizados por la oposición, que no existe. También no son utilizados por el actor central o CG, porque no hay carrera ni equipo permanente, solo un jefe recomendado por el alcalde y que puede cambiar de puesto en cualquier momento. Ventana: La agenda puede ser impuesta por un nuevo alcalde si ocurre una ventana de oportunidad para crear un actor central y una política. Pero esta agenda puede durar un gobierno, o menos, si ocurre un escándalo con el propio gobierno.</p>	
		<p>Evidencias: Datos de las perturbaciones y eventos críticos, auditorías y procesos de los órganos de control, triangulados con datos de la base sobre restricciones y recursos a corto plazo, y con tramos de las entrevistas, documentos y noticias locales analizados.</p>			

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Occidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA	
(ACF) 9. Coaliciones	9.1. Coalición predominante	<p>Cómo: Si predomina una coalición pro-prevención en el sPIP regional y también en el sPIP local, con un actor central capaz, facilita la política.</p> <p>Cuánto: Cuanto más fuerte la coalición pro-prevención, en un sPIP_L más maduro, con un actor central más capaz, más eficaz es la política. La coalición pro-prevención local logra avances medianos en plazos también medios y aprovecha presiones regionales pro-represión y pro-prevención, como eventos críticos y <i>rankings</i>, así como cambios de gobierno (ventanas de oportunidad). Los avances son incrementales pero duraderos, porque el actor tiene capacidad, utiliza el aprendizaje y los eventos para reforzar su legitimidad institucional y sus resultados, lo que fortalece el sPIP y la coalición. La pro-represión no fue identificada a nivel local.</p> <p>Por qué: Si predomina la coalición pro-prevención en el subsistema de PIP regional, y en el subsistema local predomina una pro-flexibilidad, la ocurrencia de eventos críticos generan agenda que, a su vez, producen políticas e instituciones, con un actor central del LIS-Interno aprovechando los eventos críticos, los eventos internos y el aprendizaje para lograr capacidad y legitimidad, y así fortalecer el sPIP local. Todo esto desarrolla una coalición local pro-prevención que involucra al legislativo, a la sociedad civil y a los nuevos alcaldes, resistiendo a cambios de gobierno, retroalimentando la capacidad del actor para la continuidad de la política ante nuevos cambios, y nuevos eventos críticos. Es cuando el subsistema cambia a un ciclo virtuoso de integridad.</p> <p>Evidencias: Datos de las entrevistas por caso, triangulados con datos de la base, documentos y noticias locales.</p>	<p>Cómo: Si predomina una coalición pro-flexibilidad, pro-conformidad, pro-represión o pro-corrupción en el sPIP_R y en el sPIP_L, sin un actor central capaz, dificulta la política.</p> <p>Cuánto: Cuanto más fuerte la coalición pro-flexibilidad, pro-conformidad o pro-corrupción en el subsistema de PIP local, sin un actor central capaz, más difícil se hace la política de integridad, sea cuanto a la corrupción o a los resultados sociales de las políticas públicas. La coalición pro-flexibilidad local permite avances medianos en plazos también medios ante presiones regionales pro-represión o pro-prevención, como <i>rankings</i> de transparencia o eventos críticos, pero estos avances duran solamente un gobierno (ventana de oportunidad) o hasta que cambie la opinión sobre la coalición del sPIP. La coalición pro-represión no fue identificada a nivel local.</p> <p>Por qué: Si predomina la coalición pro-flexibilidad o pro-represión a nivel regional, y en el sPIP_L hay una coalición pro-flexibilidad o pro-conformidad, o viceversa, o si la corrupción se oculta en una de estas, el conflicto de creencias limita la eficacia de la política a nivel medio, a corto plazo, como después de <i>rankings</i> de transparencia, que se interrumpen y tienen que recomenzar con los cambios de gobierno. La continuidad de las medidas depende de la capacidad del LIS-Interno de monitorear, auditar, y aprovechar eventos críticos y ventanas. Aunque predomine la coalición pro-prevención en el sPIP regional, si el subsistema local no es maduro y no existe actor central, o él no tiene capacidad para desarrollarse, la eficacia de la política es mediana mientras ocurra una reelección, pero será baja después de cambios de gobierno. La política necesitará prácticamente reiniciarse con cada nuevo gobierno, sin institucionalizar el actor, ni madurar el sPIP_L. Es cuando el subsistema se mantiene en un ciclo vicioso de falta de integridad, que no permite avances socioeconómicos y de capacidades estatales para mejorar el desempeño de las políticas públicas.</p>			
(ACF) 10. Cambios	10.1. Cambios Secundarios - Acuerdos negociados	<p>Cómo: Acuerdos negociados entre coaliciones opuestas, facilitan la PIP. Evaluación de la variable no ha sido conclusiva. No determinante.</p>				
		<p>Cuánto: No evidenciados acuerdos relevantes en los casos.</p>				
		<p>Por qué: No evidenciados acuerdos negociados significativos entre coaliciones opuestas.</p>				
		<p>Evidencias: Datos de las entrevistas por caso, triangulados con datos de la base, documentos y noticias locales.</p>				

Clase de Factor	Clase de Variable	1°. Navegantes / SC = 72% EFICACIA	2°. Surubim / PE = 47% EFICACIA	4°. Cidade Occidental/GO = 20% EFICACIA	3°. Conde / PB = 27% (CP) a 22% (MP) EFICACIA
(ACF) 10. Cambios	10.2. Cambios Secundarios - Aprendizaje orientado a la política	Cómo: Alta cantidad y frecuencia de aprendizaje y acumulación de conocimiento por el actor central del LIS-Interno, y por todos los servidores, con entrenamientos, material orientativo, construcción colectiva, uso de redes flexibles e informales, y valorización de datos científicos, técnicos y de <i>experts</i> , facilitan mucho la eficacia. Pero la continuidad y transmisión del conocimiento dependen de cuanto más el actor tenga recursos humanos permanentes, para trabajar la madurez del sPIP, institucionalizarse y retroalimentar el subsistema.	Cómo: Cantidad y frecuencia baja, mediana o alta de aprendizaje y acumulación de conocimiento por el actor central del LIS-Interno, y por todos los servidores del cuadro general del ayuntamiento, con entrenamientos, material orientativo, construcción colectiva, uso de redes flexibles e informales, y valorización de datos científicos, técnicos y de <i>experts</i> , facilitan mucho la eficacia, pero solamente a corto o medio plazo, si el actor central no tiene recursos humanos permanentes y el ayuntamiento tiene muchos servidores temporarios. En este caso la continuidad y transmisión del conocimiento se ven amenazadas, y no producen la madurez del sPIP, no retroalimentan el subsistema y no institucionalizan el actor interno central.		
		Cuánto: Alta cantidad y frecuencia de aprendizaje de los temas del sPIP por un actor de integridad con equipo permanente, y por todos los funcionarios del ayuntamiento, producen eficacia alta a largo plazo.	Cuánto: Cantidad y frecuencia de aprendizaje baja, media o alta, por un actor central sin equipo permanente, o por todos los servidores con gran cantidad de funcionarios temporarios, producen eficacia media a alta solo a corto plazo, y eficacia baja después del cambio de gobierno o de opinión sobre la coalición del sPIP. Sin aprendizaje sobre los temas de integridad, la eficacia es muy baja.		
		Por qué: Más cantidad y frecuencia de aprendizaje por el actor de integridad con equipo permanente, garantiza la continuidad y transmisión del conocimiento, y la consolidación e institucionalización de los avances, reforzando la madurez del sPIP, y retroalimentando el subsistema, la credibilidad y la legitimidad del actor interno central.	Por qué: Más cantidad y frecuencia de aprendizaje por el actor de integridad sin equipo permanente, no garantiza la continuidad y transmisión del conocimiento, y no hay consolidación e institucionalización de los avances, no se produce madurez en el sPIP, no se retroalimenta el subsistema, ni el actor interno central.		
		Evidencias: Datos de aprendizaje por caso de entrevistas, triangulados con datos de la base sobre capacidad del LIS, eventos, documentos y noticias locales.			
(ACF) 10. Cambios	10.3. Cambios principales - Eventos internos al sPIP _L	Cómo: Realización de más eventos internos al sPIP _L por el actor central en temas amplios del subsistema, facilitan la PIP, pero a largo plazo, solamente si el actor tiene capacidad y legitimidad.	Cómo: Realización de pocos eventos internos al sPIP _L , dificultan la PIP si no existe actor central o este no tiene capacidad y legitimidad. Puede haber eficacia media a corto plazo sin el actor, o a plazo medio con reelección y actor, pero habrá eficacia baja después de cambios de gobierno o de opinión sobre el sPIP.		
		Cuánto: Más eventos internos realizados por el actor central producen eficacia alta a corto plazo, con o sin capacidad del actor. Si tiene capacidad, la eficacia será alta a largo plazo.	Cuánto: Pocos eventos internos realizados por el actor central producen eficacia media a corto plazo, y eficacia baja a medio plazo, con o sin capacidad del actor. Con reelección, la eficacia puede ser mediana a medio plazo, si no cambia la opinión sobre la coalición del sPIP.		
		Por qué: Eventos internos realizados por el actor central del LIS, refuerzan la legitimidad y la credibilidad del actor, la madurez del subsistema y la cooperación en la coalición pro-previsión, manteniendo las temáticas de integridad en la agenda, reduciendo resistencias, aprovechando ventanas de oportunidad y eventos críticos para facilitar los cambios.	Por qué: Pocos eventos internos realizados por el actor central del LIS, no mantienen los temas de integridad en la agenda, no califican a los funcionarios para la integridad, no aprovechan eventos críticos para el cambio, y no refuerzan la madurez del subsistema, las estrategias preventivas, la legitimidad y la credibilidad institucional del actor, así como tampoco reducen resistencias, ni facilitan cambios.		
		Evidencias: Datos de eventos realizados en cada localidad, triangulados con la base sobre los casos y con las entrevistas, documentos y noticias locales.			

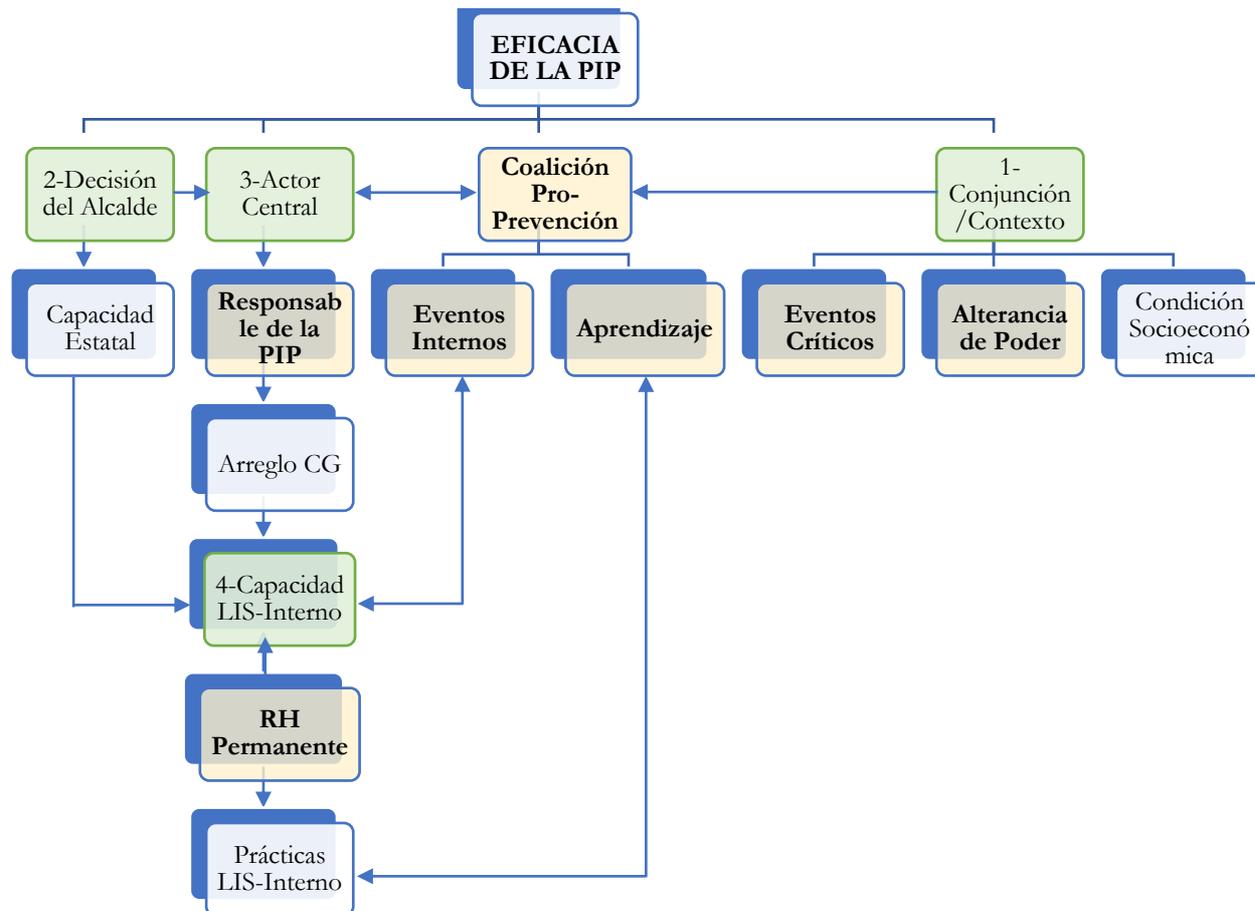
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A18. Factores de influencia, eficacia y factores condicionantes

Clase de Factor y Clase de Variable necesarias para la Eficacia, de acuerdo con el mapa anterior	Asociación con la Eficacia	Otras Clases de Variables necesarias en conjunto [a]	Condición previa [b]	LP condición continuidad [c]
1. Capacidad estatal			Decisión del alcalde + Actor central responsable por la PIP	CapLIS-Int + Prácticas del LIS-Interno + Eventos + Aprendizaje
1.1. Recursos humanos	+/-	CapLIS-Int		
1.3. Eficacia de la acción gubernamental	+/-			
2. Arreglos organizacionales		CapLIS-Int		
2.1. Arreglos isomorfos del LIS-Interno	+			
3. Capacidad LIS-Interno		RH Permanente		
3.1. Autonomía del actor central	+			
3.2. Recursos humanos permanentes	+			
3.3. Existencia de estructuras	+			
3.4. Existencia de reglas	+			
4. Prácticas LIS-Interno	+	CapLIS-Int		
4.1. Prácticas – auditorias y calificación				
5. Contexto externo		Ev. Crít. + Alternancia + Coalición		
5.1. Condiciones socioeconómicas	+/-			
7. Cambio de coalición gobernante (altern)		Ev. Crít. + Coalición		
7.1 Perturbaciones y estabilidad política	+/-			
8. Perturbaciones y eventos externos		Alternancia +Coalición		
8.1. Perturbaciones y eventos críticos	+/-			
9-10. Coaliciones promotoras y Cambios		CapLIS-Int		
9.1. Coalición pro-prevención en el sPIP _R y local	+			
10.2. C. secundarios - Aprendizaje actor central	+			
10.3. Cambio principal - Eventos internos sPIP _L	+			

Fuente: Elaboración propia. * No fueron identificados acuerdos negociados significativos entre coaliciones opuestas.

Cuadro A19. Flujo de los factores de influencia para la eficacia de la PIP⁴³



Fuente: Elaboración propia.

⁴³ Los factores clave están resaltados en color verde y numerados en el cuadro. Los siete factores en negrita y resaltados en amarillo componen el segundo nivel de importancia, pues son factores evidenciados como los más importantes, y que hicieron la diferencia para la continuidad de la eficacia de la política a medio plazo (en uno de los casos), mientras que los otros cuatro factores se encuentran en el tercer nivel, como factores que contribuyen para la eficacia aunque no sean necesarios a corto plazo, pero facilitan la continuidad y sostenibilidad de la PIP.

Cuadro A20: Políticas de la CGU disponibles en el Programa Time Brasil

Área CGU	Política y año de creación	Objetivo de la política	Productos ofrecidos a gobiernos locales	Eje del Time
Secretaría de Transparencia y Prevención a la Corrupción (STPC)	(2004) Programa Ojo Vivo en el Dinero Público (Ojo Vivo)	Estimular el control social y capacitar los consejos de políticas locales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.	Material técnico y orientativo, entrenamiento presencial y a la distancia de consejeros representantes de la sociedad y de ciudadanos voluntarios.	Absorbido por el eje Participación
	(2006) Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (FGP)	Apoyar Estados, DF y Municipios en el fortalecimiento de los controles internos y en la aplicación adecuada de los recursos federales transferidos.	Material técnico y orientativo, y entrenamiento presencial de agentes sobre control interno y políticas federales del área social (sanidad, educación y otras).	Absorbido por el eje Integridad
	(2007) Concurso Anual de Dibujo y Redacción (CDR)	Promover reflexión y debate en las escuelas para despertar en los estudiantes el interés por el control social y la participación.	Concurso nacional con tema anual y premios en más de diez categorías para alumnos niños, jóvenes y adultos de escuelas públicas y privadas.	Incluido para oferta en el eje Participación
	(2009) Programa Un por Todos y Todos por Uno – por la Ética y Ciudadanía (UPT)	Diseminar valores éticos de conducta y relacionados a la participación social, la democracia, el respeto a la diversidad y la responsabilidad por el bienestar colectivo en las escuelas y la comunidad en que se insieren, con auxilio de personajes lúdicos muy conocidos por los brasileños hace más de sesenta años.	Entrenamiento a la distancia a profesores sobre la metodología y materiales didácticos para imprimir, para que ofrezcan a los alumnos (niños) actividades en clase y en familia, sobre ciudadanía, democracia, inclusión social, participación y autoestima.	Incluido para oferta en el eje Participación
	(2013) Programa Brasil Transparente (PBT)	Apoyar órganos y entidades de Estados, DF y Municipios en la reglamentación e implementación de la ley de acceso a la información.	Material técnico y orientativo, entrenamiento presencial, y sistema informatizado para pedidos de acceso a la información.	Absorbido por el eje Transparencia
Corregiduría-General de la Unión (CRG)	(2019) Programa de Fortalecimiento de Corregidurías [asuntos internos] (PROCOR)	Apoyar órganos y entidades de la Unión, Estados, DF y Municipios en la ejecución de sus actividades de corrección administrativa [asuntos internos].	Material técnico y orientativo, entrenamiento presencial, participación en la Red Nacional de Corregidurías, y sistemas informatizados de la CRG.	Incluido para oferta en el eje Integridad
Oidoría General de la Unión (OGU) [Ombudsman]	(2012) Política de Formación Continuada en Oidoría (PROFOCO)	Desarrollar actividades de capacitación y formación continuada en oidoría pública.	Entrenamiento presencial y a la distancia, incluyendo acreditación profesional y curso de posgrado en oidoría pública.	Incluido para oferta en el eje Integridad
	(2017) Programa de Fortalecimiento de Oidorías (PROFORT)	Incentivar el uso de tecnología, perfeccionar la gestión de procesos y la actuación integrada de las oidorías, y apoyar órganos y entidades de los demás Poderes, de los Estados, DF y Municipios en la ejecución de sus actividades de oidoría.	Material técnico y orientativo, entrenamiento, participación en la Red Nacional de Oidorías, y sistema informatizado de la OGU.	Incluido para oferta en el eje Integridad
	(2017) Concurso de Buenas Prácticas de la Red de Oidorías	Premiar las mejores prácticas de oidorías públicas de todo el país.	Concurso nacional con premios en tres categorías para oidorías públicas.	Incluido para oferta en el eje Integridad
	(2019) Concurso de Fotografía ‘Ciudadanía en Foco’	Premiar fotografías que ilustren escenas y situaciones sobre los temas gestión pública, ética, control social y ciudadanía.	Concurso nacional con premios en dos categorías para cualquier persona interesada en participar.	Incluido para oferta en el eje Participación

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGU.

Tabla A1. Datos de las 50 variables institucionales analizadas

Clase de factor	Clase de variable	Municipio y eficacia Time	Navegantes = 72% EFICACIA	Surubim = 47% EFICACIA	Cidade Ocidental = 20% EFICACIA	Conde = 27% EFICACIA
Capacidad estatal	Recursos financieros	(*)Desp. Presupuest. Empeñada 2017 per cápita 2018 (x R\$1000)	2,925	1,679	1,672	2,829
		(*)Capacidad de inversión 2017 (Desp. Capital/Total)	8,0%	2,3%	0,0%	6,1%
		(*)Desp. Presupuest. Empeñada 2020 per cápita 2021 (x R\$1000)	3,881	2,103	2,314	3,788
		(*)Capacidad inversión pandemia 2020 (D. Capital/Total)	10,0%	6,5%	8,7%	15,4%
Capacidad estatal	Recursos humanos	Porcentaje RH 2020 / Población 2021	3,5%	2,7%	2,4%	5,8%
		Porcentaje RH Efectivos /Total2020	79,7%	50,3%	66,7%	42,3%
		Porcentaje RH Comisionados/Total 2020	6,2%	10,7%	15,8%	11,3%
		Porcentaje RH Temporarios/Total 2020	13,8%	38,9%	17,3%	46,4%
		(*)Variación de RH 2020/2018	-11,3%	+7,0%	-11,9%	+10,8%
		(*)Variación de RH 2020/2018 Efectivos	+5,1%	-12,1%	+14,1%	-0,8%
		(*)Variación de RH 2020/2018 Comisionados	+13,9%	+8,6%	+44,2%	+1,9%
(*)Variación de RH 2020/2018 Temporarios	-15,1%	+18,6%	-36,9%	+1,3%		
Capacidad estatal	Eficacia de la acción gubernamental	Promedio IEGM 2019 del Municipio	C+	C	-	C+
		Promedio IEGM 2018 del Municipio	B	C+	C	C+
		Promedio IEGM 2017 del Municipio	B	C+	C+	C+
		Promedio IEGM 2016 del Municipio	B	-	-	C
		Promedio IEGM 2015 del Municipio	B	-	C	C
Capacidad LIS-Interno	Autonomía de los actores	Titular CG - Naturaleza vinculo	Servidor efetivo em cargo de controlador/ auditor, ao qual foi atribuída chefia da unidade de controle	Servidor/a não-efetivo/a com Cargo Comissionado como Titular da UCI, que atua sozinho/a no setor	Servidor/a com Gratificação de Titular da UCI e efetivo/a em outro cargo Municipal, Estadual ou Federal	Servidor/a não-efetivo/a com Cargo Comissionado como Titular da UCI, que atua sozinho/a no setor.
		Titular CG - Cambios Ct Titulares	1 desde 2015	2	1	-
		Estructura CG - Posición Jerárquica	Vinculação direta ao Chefe do Poder Executivo Municipal, com nível de Secretaria Municipal	Vinculação direta ao Chefe do Poder Executivo Municipal, com nível de Secretaria Municipal	Vinculação direta ao Chefe do Poder Executivo Municipal, com nível de Secretaria Municipal	-
		Estructura CG - Existencia Carrera/puesto Auditor Interno	Sim	No	No	No

Clase de factor	Clase de variable	Municipio y eficacia Time	Navegantes = 72% EFICACIA	Surubim = 47% EFICACIA	Cidade Ocidental = 20% EFICACIA	Conde = 27% EFICACIA
	Variable					
	(*)Titular OUV - Naturaleza vinculo		Servidor/a não-efetivo/a com cargo comissionado como Titular da Ouvidoria, que atua sozinho/a no setor	Servidor/a com gratificação na Ouvidoria e efetivo/a em outro cargo Municipal, Estadual ou Federal	Servidor/a não-efetivo/a com cargo comissionado como Titular da Ouvidoria, que atua sozinho/a no setor	Servidor/a não-efetivo/a com cargo comissionado como Titular da Ouvidoria, que atua sozinho/a no setor
	(*)Estructura OUV - Posición Jerárquica		Vinculação à UCI ou Controladoria municipal	Vinculação à UCI ou Controladoria Municipal	Vinculação à Assessoria de Comunicação	-
Existencia de estructuras	Estructura CG - Sectoriales SCI		Há um órgão central, que estabelece as diretrizes gerais, e servidores responsáveis pelo controle em órgãos específicos (secretarias, fundos, autarquias), porém hierarquicamente vinculados ao chefe do órgão setorial (secretário, presidente da autarquia)	Há um único Órgão/Unidade/Servidor, responsável por todas as atividades de Controle Interno;	Há um único Órgão/Unidade/Servidor, responsável por todas as atividades de Controle Interno;	Há um único Órgão/Unidade/Servidor, responsável por todas as atividades de Controle Interno;
	(*)Reglas OUV - Existencia de reglas		Sim, foi regulamentado/ atualizado após a vigência da Lei 13.460/2017. Mas Oidoria existe por Ley desde 18/01/2013.	Sim, foi regulamentado/ atualizado após a vigência da Lei 13.460/2017	Sim, foi regulamentado/atualizado após a vigência da Lei 13.460/2017	-
Existencia de reglas	Reglas Integridad - Existencia de reglas PIP		Sim	No	No	-
	Reglas Integridad - Existencia reglas Cod Ética		Sim	No	No	-
	Reglas Integridad - Existe reglas Gestión Riesgos		No	No	No	-
	Reglas Integridad - Existencia reglas Consejo		Sim	No	No	-
	Reglas Integridad - Existencia de reglas Nepotismo/Conflicto Interés/Regalos		Sim, possui regulamentação desses 4 temas	Sim, possui regulamentação de 2 desses temas	Não possui regulamentação de nenhum desses temas	-
Recursos humanos	RH CG - RH CG existente		6	2	8	-
	(*)RH CG - RH CG DEFICIT		-9	-8	-2	-
	(*)RH OUV - RH OUV DEFICIT		-2	-2	-5	-
	(*)Prácticas OUV - Eval. Servicios		No	No	No	-
	(*)Prácticas OUV - Informe Periódico		Há Ouvidoria, mas não é feita a compilação dos dados ou a publicação de Relatório	Há Ouvidoria, mas não é feita a compilação dos dados ou a publicação de Relatório	Há Ouvidoria, mas não é feita a compilação dos dados ou a publicação de Relatório	-
Prácticas LIS-Interno	Prácticas CG - hace Auditoría		Si, hace Auditoría y/o Fiscalizaciones	Si, hace Auditoría y/o Fiscalizaciones	No realiza, por falta de calificación técnica	-
	Prácticas CG - Auditoría porcentaje horas		Menos de 60%	Menos de 60%	Menos de 10%	-
	(*)Prácticas CG - Apoyo porcentaje horas		Menos de 40%	Menos de 60%	Menos de 10%	-
	Prácticas CG - Entrenamiento Horas por Año		Más de 100 horas	Menos de 80 horas	0 horas	-
	Prácticas CG - Entrenamiento Horas EAD / Año		Até 50 horas	Menos de 80 horas	0 horas	-
	(*)Prácticas CG - Cálculo benef \$ pagos evitados		No posee	Sim, posee rutina, pero no formalizada	No posee	-

Clase de factor	Clase de variable	Municipio y eficacia Time	Navegantes = 72% EFICACIA	Surubim = 47% EFICACIA	Cidade Ocidental = 20% EFICACIA	Conde = 27% EFICACIA
		Variable				
		(*)Prácticas CG - Cálculo benef \$ pagos recuperados	No posee	Si, posee rutina, pero no formalizada	No posee	-
		(*)Prácticas CG - Beneficios No Financieros	Sim, posee norma formalizadora	Si, posee rutina, pero no formalizada	No posee	-
		Prácticas CG - Informe Periódico	Si, es hecho informe bimestral (sin considerar el del TCE/SC)	Otros (especificar)	No, solamente informes eventuales	-
		Prácticas CG - Informe Publicado	É abierto para todos los Sectores de la Administración	Es informado solamente al Alcalde Municipal	Es restricto solamente a los integrantes de la Contraloría	-
		Arreglos isomorfos – Macro funciones	Las reglas de la UCI incluyen Auditoría; Las reglas de la UCI incluyen Oidoría; Las reglas de la UCI incluyen Transparencia Activa; Las reglas de la UCI incluyen Gestión de Riscos; Las reglas de la UCI incluyen Integridad Pública y/o Compliance;	Las reglas de la UCI incluyen Auditoría; Las reglas de la UCI incluyen Oidoría; Las reglas de la UCI incluyen Transparencia Activa; Las reglas de la UCI incluyen supervisión de la Corrección / Corregedoria; Las reglas de la UCI incluyen ejecución de la Corrección (participar de comisiones); Las reglas de la UCI incluyen Gestión de Riscos; Las reglas de la UCI incluyen Integridad Pública y/o Compliance;	Las reglas de la UCI incluyen Auditoría; Las reglas de la UCI incluyen Oidoría; Las reglas de la UCI incluyen Transparencia Activa; Las reglas de la UCI incluyen Gestión de Riscos;	-
Arreglos organizacionales	Arreglos isomorfos del LIS-Interno	Arreglos isomorfos - OUV	Sim, faz parte da estrutura da Unidade de Controle Interno	Sim, faz parte da estrutura da Controladoria	Sim, faz parte da estrutura da Controladoria	-
		(*)Arreglos isomorfos - CRG disciplinario	Não existe setor ou cargo, mas os processos são conduzidos por servidores efetivos, também responsáveis por outras atividades	Sim, possui um setor específico de Correição, fora da Controladoria, porém por ela supervisionado	Sim, possui um setor específico de Correição, totalmente desvinculado da Controladoria	-
		(*)Arreglos isomorfos - CRG PJ	NÃO POSSUI	Não existe setor ou cargo	Não existe setor ou cargo	-
		Arreglos isomorfos - Transparencia	Sim, faz parte da estrutura da Controladoria Interna	Não há cargo ou setor, mas as funções são desempenhadas por servidor efetivo, também responsável por outras atividades	Sim, possui um cargo ou setor específico, fora da Ouvidoria, porém por ela supervisionado	-

Fuente: Elaboración propia. Las variables iniciadas con (*) son las que, al final del análisis, no se ha logrado obtener evidencias suficientes para trazar los procesos entre esos indicadores y la PIP, ni por medio de datos cuantitativos ni cualitativos; así, ellas pueden ser excluidas del modelo de análisis definitivo, incluyendo una clase de variable.

Leyenda de la evaluación de las variables: Nivel 1 (mejor); Nivel 2; Nivel 3 (mediano); Nivel 4; Nivel 5 (peor).

Tabla A2. Datos de las 59 variables analizadas sobre los procesos políticos

Clase de factor	Clase de variable	Municipio y eficacia Time	Navegantes = 72% EFICACIA	Surubim = 47% EFICACIA	Cidade Ocidental = 20% EFICACIA	Conde = 27% EFICACIA
Contexto externo	Condiciones socioeconómicas	Variable				
		% domicilios – Alcantarillado sanitario adecuado	87,5%	58,0%	55,4%	16,7%
		(*)Porcentaje pobl. ingreso per cáp < 1/2 SM	28,4%	44,5%	33,4%	48,0%
		IDHM	0,736	0,635	0,717	0,618
		PIB per cápita	48.187,98	11.683,83	11.394,02	28.948,22
		(*)Promedio salario mensual - trab. formal	2,5	1,6	2,1	1,8
		(*)Mortalidad Infantil / mil nacidos	11,3	8,13	11,9	11,9
Cambio de coalición gobernante	Perturbaciones y estabilidad política	Crecimiento pobl. 2021/2010	41,6%	13,1%	33,0%	18,4%
		Partido del Alcalde - año 2004	PMDB	PT	PSDB	PV
		Municipal 2004 - Apoyo/Opos/ Pluralis	Apoyo	Oposición	Oposición	Pluralismo
		Principal partido Cámara 2004	PT 11,1%; PFL/PP 11,1%; PMDB/PPS 66,7%; PSDB/PTN 11,1%	PSC 40,0%; PT 20,0%; PPS 20,0%; PSDB 10,0%; PAN 10,0%	PFL 22,2%; PT 22,2%; PSDB 22,2%; PP 22,2%; PMDB 11,1%	PDT 33,3%; PMN 22,2%; PMDB 22,2%; PTB/PFL/PRP 22,2%
		Partido del Alcalde - año 2008	PSDB	PT	PR	PMDB
		Municipal 2008 - Apoyo / Opos/ Pluralis	Oposición	Apoyo	Pluralismo	Pluralismo
		Principal partido Cámara 2008	PT 10,0%; PMDB/PTB 40,0%; PR/PSB/PV 10,0%; PSDB/PSC 30,0%; PSL/DEMOCR/PP 10,0%	PT 50,0%; PP 20,0%; PSB 20,0%; PSDB 10,0%	PSDB 30,0%; PRB 20,0%; PTB 20,0%; PT 20,0%; PSB 10,0%	PMN 22,2%; PV 22,2%; PTB/PFL/PRP 22,2%; PDT 11,1%
		Partido del Alcalde - año 2012	PRB/PP/PTB/PSL/PR/PSDC/PMN/PSB/PSDB/PSD	PDT/PT/PSC/PR/PRTB/PTC/PCdoB	PTB/PMDB/PSL/PR/DEM/PSDC/PRTB/PMN/PSB/PV/PSDB/PTdoB	PRB/PP/PTB/PSL/PR/PHS/PMN/PTC/PV/PRP/PSDB/PCdoB/PTdoB
		Municipal 2012 - Apoyo/ Opos/ Pluralis	Apoyo	Oposición	Oposición	Oposición
		Principal partido Cámara 2012	PTB/PMN/PSDB 40,0%; PRB/PP/PR/PSDC/PSB 20,0%; PSL/PSD 20,0%; PT/PMDB/PHS 20,0%	PP/PTB/PTN/PHS/PSB/PV/PSD/PTdoB 63,6%; PDT/PCdoB 18,2%; PT/PSC/PR/PRTB/PTC 18,2%	DEM/PSB/PSDB 15,4%; PHS/PSD 15,4%; PP/PPS/PTC/PPL 15,4%; PRB/PDT/PRP/PCdoB 15,4%; PT/PSC 15,4%; PTB/PSDC/PTdoB 15,4%; PMDB/PSL/PR/PRTB/PMN/PV 7,7%	PRB/PP/PTdoB 27,3%; PDT/PMDB/PSB/PSD 27,3%; PR/PHS/PMN/PRP/PSDB 18,2%; PTN/PPS/PSDC 18,2%; PT/PSC 9,1%
(*)Partido Presidente 2014	PT, después PMDB	PT, después PMDB	PT, después PMDB	PT, después PMDB		
Partido del Alcalde - año 2016	PSDB/PSB/PR/PP/PSD	PSB/PR/PSD/DEM/PSDB/PPS/PTC/PRTB/PRP/PSL	PP/PDT/PT/PSL/PTN/PR/PSD/PHS/SD/PV/PRB/PRTB/PSC	PSB/PEN/PV/PT/PRTB		

Clase de factor	Clase de variable	Municipio y eficacia Time	Variable			
			Navegantes = 72% EFICACIA	Surubim = 47% EFICACIA	Cidade Occidental = 20% EFICACIA	Conde = 27% EFICACIA
		Municipal 2016 - Apoyo/ Opos/ Pluralis	Apoyo	Apoyo	Apoyo	Oposición
		Principal partido Cámara 2016	PSDB/PR/PP 40,0%; PSB/PSD 30,0%; PMDB/PTC/PSC 20,0%; PDT/PT/SD 10,0%	PSB/PSD/PR/DEM 46,2%; PDT/PMDB 23,1%; PSC/PRB/PTdoB/PTB 15,4%; PCdoB/PTN/PV/SD/PT 7,7%; PPS/PRTB/PTC/PRP/PSDB 7,7%	PP/PTN/PRTB/PSL 20,0%; PT/PRB/SD/PHS/PV 20,0%; DEM/PEN/PMB/PCdoB 13,3%; PDT/PSD/PR 13,3%; PROS/PSB 13,3%; PTB/PMDB 13,3%; PSDC/PPL/PSDB 6,7%	PR/PTdoB/PROS/PSDC/ PPL/PPS 54,5%; PMDB/PSD/PTB/SD/PP 27,3%; PSB/PEN/PT/PV/ PRTB 18,2%
		(*)Partido Presidente 2018	PSL/PL	PSL/PL	PSL/PL	PSL/PL
		Partido del Alcalde - año 2020	PSL/SOLIDARIEDADE/DEM	PP/PSL/PSB/PSDB/PSD	PSC/DEM/DC/REPUBLI/ PSDB/PCdoB/PP/PODE	DEM/MDB/PSL/PROS
		Municipal 2020 - Apoyo/ Opos/ Pluralis	Oposición	Apoyo	Apoyo	Oposición
		Principal partido Cámara 2020	PL 30,0%; MDB 20,0%; DEM 10,0%; PATRIOTA 10,0%; PP 10,0%; PSC 10,0%; PSD 10,0%	PSB 46,2%; REPUBLICANOS 30,8%; PODE 7,7%; PSDB 7,7%; PT 7,7%	PP 26,7%; PODE 13,3%; PSC 13,3%; DEM 6,7%; MDB 6,7%; PL 6,7%; PRTB 6,7%; PSB 6,7%; PSDB 6,7%; REPUBLICANOS 6,7%	PTB 18,2%; PROS 27,3%; PSB 27,3%; CIDADANIA 9,1%; MDB 9,1%; SOLIDARIEDADE 9,1%
Coaliciones promotoras	(*)Restricciones y recursos de corto plazo	(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2010	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2011	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2012	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	En análisis en el TCE (liminar TJ)
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2013	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Reprobación (Cuentas Irregulares)
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2014	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Reprobación (Cuentas Irregulares)
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2015	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Reprobación (Cuentas Irregulares)
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2016	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Reprobación (Cuentas Irregulares)
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2017	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2018	Aprobación	En análisis en el TCE	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas
		(*)Aprobación Cuentas-Informe TCE2019	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	En análisis en el TCE
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2010	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Pedido vía LAI em 2/11/21
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2011	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Pedido vía LAI em 2/11/21
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2012	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	Pedido vía LAI em 2/11/21
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2013	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	No juzgadas
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2014	No encontrado - Cámara ni TCE	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	No juzgadas
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2015	Aprobación	No encontrado - Cámara ni TCE	No encontrado - Cámara ni TCE	No juzgadas
(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2016	Aprobación	Aprobación con reservas	No encontrado - Cámara ni TCE	No juzgadas		

Clase de factor	Clase de variable	Municipio y eficacia Time	Navegantes = 72% EFICACIA	Surubim = 47% EFICACIA	Cidade Ocidental = 20% EFICACIA	Conde = 27% EFICACIA
		Variable				
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2017	Aprobación	No encontrado - Cámara ni TCE	No encontrado - Cámara ni TCE	Pedido LAI 2/11/21
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2018	Aprobación	En análisis en el TCE	No encontrado - Cámara ni TCE	Pedido LAI 2/11/21
		(*)Aprobación Cuentas - Legislativo 2019	Aprobación	No enviado por el TCE	No encontrado - Cámara ni TCE	Pedido LAI 2/11/21
		CGU TOTAL Hallazgos 2003-2021	16	226	34	55
		CGU Total Hallazgos 2003-2021 - Graves	5	54	10	16
		(*)CGU Tot Hallazgos 2003-21-Medianos	0	14	1	5
		CGU Total Hallazgos 2003-2021 - Básicos	11	158	23	34
		CGU Prom. Hallazgos / Audit. 2003-2021	5,3	56,5	17,0	55,0
		CGU Prom Hallazgos/Aud 2003-21 Grav	1,7	13,5	5,0	16,0
		(*)CGU Prom Hallz/Aud 2003-21 Median	0,0	3,5	0,5	5,0
		CGU Prom Hallazgos/Aud 2003-21 Básic	3,7	39,5	11,5	34,0
Perturbaciones y eventos externos	Perturbaciones y eventos críticos	MPF TOTAL Procesos Corrupción/ Improbidad 2010-2020	4	5	10	55
		MPF Tot Procesos 2010-2020 Archivados/Declinados	3	2	5	44
		MPF Tot Procesos 2010-2020 Em Andamento	1	1	4	5
		MPF Tot Procesos 2010-2020 Proposta Ação Civil / Improbidade	0	2	1	6
		Tot PICrimMPE2014-2020	20		39	
		Tot NotFato2014-2020	319		3.570	
		Promedio-NotFato2014-2020	45,6		510	

Fuente: Elaboración propia. Las variables iniciadas con (*) son las que, al final del análisis, no se ha logrado obtener evidencias suficientes para trazar los procesos entre esos indicadores y la PIP, ni por medio de datos cuantitativos ni cualitativos; así, ellas pueden ser excluidas del modelo de análisis definitivo, incluyendo una clase de variable.

Leyenda de la evaluación de las variables: Nivel 1 (mejor); Nivel 2; Nivel 3 (mediano); Nivel 4; Nivel 5 (peor).

Tabla A3. Distribución de las clases de medidas de eficacia - Navegantes/SC

	Total de Medidas	Transparencia	Integridad	Participación
Total por eje	134	51	65	18
Relevancia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Core Measures	124 93%	51 100%	55 85%	18 100%
Existente	87 65%	43 84%	34 52%	10 56%
Parcialmente	3 2%	2 4%	1 2%	
No existente/no identificado	15 11%	3 6%	6 9%	6 33%
Prorrogado para el 2022	13 10%	1 2%	10 15%	2 11%
NA (<i>Complementary</i>)	6 4%	2 4%	4 6%	
Complementary Measures	10 7%		10 15%	
Existente	10 7%		10 15%	
Coherencia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Ruled-Based	106 79%	49 96%	42 65%	15 83%
Existente	74 55%	41 80%	26 40%	7 39%
Parcialmente	3 2%	2 4%	1 2%	
No existente/no identificado	12 9%	3 6%	3 5%	6 33%
Prorrogado para el 2022	13 10%	1 2%	10 15%	2 11%
NA (<i>Complementary</i>)	4 3%	2 4%	2 3%	
Value-Based	18 13%	2 4%	13 20%	3 17%
Existente	13 10%	2 4%	8 12%	3 17%
No existente/no identificado	3 2%		3 5%	
NA (<i>Complementary</i>)	2 1%		2 3%	
NA (Complementary)	10 7%		10 15%	
Contexto	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Externo	2 1%	0 0%	2 3%	0 0%
Existente	2 1%	0 0%	2 3%	0 0%
Externo e Interno	17 13%	5 10%	11 17%	1 6%
Existente	8 6%	1 2%	6 9%	1 6%
Parcialmente	1 1%		1 2%	
No existente/no identificado	4 3%	1 2%	3 5%	
Prorrogado para el 2022	1 1%	1 2%		
NA (<i>Complementary</i>)	3 2%	2 4%	1 2%	
Interno	115 86%	46 90%	52 80%	17 94%
Existente	87 65%	42 82%	36 55%	9 50%
Parcialmente	2 1%	2 4%		
No existente/no identificado	11 8%	2 4%	3 5%	6 33%
Prorrogado para el 2022	12 9%		10 15%	2 11%
NA (<i>Complementary</i>)	3 2%		3 5%	
Enforcement	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Hard law	50 37%	34 67%	8 12%	8 44%
Existente	39 29%	29 57%	6 9%	4 22%
Parcialmente	2 1%	2 4%		
No existente/no identificado	4 3%	1 2%		3 17%
Prorrogado para el 2022	3 2%		2 3%	1 6%
NA (<i>Complementary</i>)	2 1%	2 4%		
Soft law	84 63%	17 33%	57 88%	10 56%
Existente	58 43%	14 27%	38 58%	6 33%
Parcialmente	1 1%		1 2%	
No existente/no identificado	11 8%	2 4%	6 9%	3 17%
Prorrogado para el 2022	10 7%	1 2%	8 12%	1 6%
NA (<i>Complementary</i>)	4 3%		4 6%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Time Brasil y de los planes de acción de los ayuntamientos analizados.

Tabla A4. Distribución de las clases de medidas de eficacia – Cidade Ocidental/GO

Total por eje	Total de Medidas	Transparencia	Integridad	Participación
	10	2	4	4
Relevancia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
<i>Core Measures</i>	9 90%	2 100%	3 75%	4 100%
No existente/no identificado	6 60%		3 75%	3 75%
Existente	1 10%		0%	1 25%
Prorrogado para el 2022	2 20%	2 100%		
<i>Complementary Measures</i>	1 10%		1 25%	
Existente	1 10%		1 25%	
Coherencia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
<i>Ruled-Based</i>	6 60%	1 50%	2 50%	3 75%
No existente/no identificado	4 40%		2 50%	2 50%
Existente	1 10%			1 25%
Prorrogado para el 2022	1 10%	1 50%		
<i>Value-Based</i>	3 30%	1 50%	1 25%	1 25%
No existente/no identificado	2 20%		1 25%	1 25%
Prorrogado para el 2022	1 10%	1 50%		
NA (Complementary)	1 10%		1 25%	
Contexto	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Externo e Interno	3 30%	1 50%	2 50%	
No existente/no identificado	2 20%		2 50%	
Prorrogado para el 2022	1 10%	1 50%		
Interno	7 70%	1 50%	2 50%	4 100%
No existente/no identificado	4 40%		1 25%	3 75%
Existente	2 20%		1 25%	1 25%
Prorrogado para el 2022	1 10%	1 50%		
Enforcement	Total	Transparencia	Integridad	Participación
<i>Hard law</i>	4 40%	1 50%		3 75%
No existente/no identificado	2 20%			2 5%
Existente	1 10%			1 25%
Prorrogado para el 2022	1 10%	1 50%		
<i>Soft law</i>	6 60%	1 50%	400% 100%	1 25%
No existente/no identificado	4 40%		300% 75%	1 25%
Existente	1 10%		100% 25%	
Prorrogado para el 2022	1 10%	1 50%		

Fuente: Elaboración propia con datos del Time Brasil y de los planes de acción de los ayuntamientos analizados.

Tabla A5. Distribución de las clases de medidas de eficacia – Surubim/PE

Total por eje	Total de Medidas	Transparencia	Integridad	Participación
	62	38	10	14
Relevancia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
<i>Core Measures</i>	58 94%	38 100%	6 60%	14 100%
No existente/no identificado	30 48%	12 32%	4 40%	14 100%
Existente	28 45%	26 68%	2 20%	
<i>Complementary Measures</i>	4 6%		4 40%	
No existente/no identificado	3 5%		3 30%	
Existente	1 2%		1 10%	
Coherencia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
<i>Ruled-Based</i>	53 85%	37 97%	5 50%	11 79%
No existente/no identificado	25 40%	11 29%	3 30%	11 79%
Existente	28 45%	26 68%	2 20%	

<i>Value-Based</i>	5	8%	1	3%	1	10%	3	21%
No existente/no identificado	5	8%	1	3%	1	10,00%	3	21%
NA (Complementary)	4	6%			4	40%		
No existente/no identificado	3	5%			3	30%		
Existente	1	2%			1	10%		
Contexto	Total		Transparencia		Integridad		Participación	
Externo e Interno	2	3%			2	20%		
No existente/no identificado	2	3%			2	20%		
Interno	60	97%	38	100%	8	80%	14	100%
No existente/no identificado	31	50%	12	32%	5	50%	14	100%
Existente	29	47%	26	68%	3	30%		
Enforcement	Total		Transparencia		Integridad		Participación	
Hard law	38	61%	27	71%	2	20%	9	64%
No existente/no identificado	17	27%	7	18%	1	10%	9	64%
Existente	21	34%	20	53%	1	10%		
Soft law	24	39%	11	29%	8	80%	5	36%
No existente/no identificado	16	26%	5	13%	6	60%	5	36%
Existente	8	13%	6	16%	2	20%		

Fuente: Elaboración propia con datos del Time Brasil y de los planes de acción de los ayuntamientos analizados.

Tabla A6. Distribución de las clases de medidas de eficacia – Conde/PB

Conde	Total de Medidas	Transparencia	Integridad	Participación
Total por eje	55	33	6	16
Relevancia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Core Measures	54	98%	33	100%
No existente/no identificado	40	73%	22	67%
Existente	14	25%	11	33%
Complementary Measures	1	2%	1	17%
Existente	1	2%	1	17%
Coherencia	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Ruled-Based	48	87%	32	97%
No existente/no identificado	34	62%	21	64%
Existente	14	25%	11	33%
Value-Based	6	11%	1	3%
No existente/no identificado	6	11%	1	3%
NA (Complementary)	1	2%	1	17%
Contexto	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Externo	1	2%	1	17%
Existente	1	2%	1	17%
Externo e Interno	7	13%	5	15%
No existente/no identificado	7	13%	5	15%
Interno	47	85%	28	85%
No existente/no identificado	33	60%	17	52%
Existente	14	25%	11	33%
Enforcement	Total	Transparencia	Integridad	Participación
Hard law	27	49%	17	52%
No existente/no identificado	20	36%	11	33%
Existente	7	13%	6	18%
Soft law	28	51%	16	48%
No existente/no identificado	20	36%	11	33%
Existente	8	15%	5	15%

Fuente: Elaboración propia con datos del Time Brasil y de los planes de acción de los ayuntamientos analizados.

Tabla A7. Evaluaciones de transparencia de Conde con criterios de la EBT-360

n.	Detalhamento	Temas/Parâmetros	Pontu ação máxima	%	10/02/2022		07/07/2022		
					Inform Localiz? (S/N)	Pontu ação	Inform Localiz? (S/N)	Pontu ação	
1	Estrutura organizacional	Estrutura organizacional	1,50	1,5%	Sim	1,5	Sim	1,5	
2		Unidades administrativas	Endereço	0,70	2,1%	Sim	0,7	Sim	0,7
			Telefone	0,70		Sim	0,7	Sim	0,7
			Horário de atendimento	0,70		Sim	0,7	Sim	0,7
3	Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,00	4%	Sim	1	Sim	1
		Arrecadação	1,50	Sim		1,5	Sim	1,5	
		Classificação	1,50	Sim		1,5	Sim	1,5	
4	Despesas	Empenhos	Número	0,80	12%	Sim	0,8	Sim	0,8
			Valor	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8
			Data	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8
			Favorecido	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8
			Descrição	0,80		Não	0	Não	0
5		Pagamentos	Valor	1,00		Sim	1	Sim	1
			Data	1,00		Sim	1	Sim	1
			Favorecido	1,00		Sim	1	Sim	1
			Empenho de referência	1,00		Sim	1	Sim	1
6			Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido	3,00			Sim	3	Sim
7		Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto	1,00		Sim	1	Sim	1	
8	Licitações	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital	0,75	9%	Sim	0,75	Sim	0,75
			Modalidade	0,75		Sim	0,75	Sim	0,75
			Objeto	0,75		Sim	0,75	Sim	0,75
			Situação/Status	0,75		Sim	0,75	Sim	0,75
9		Disponibiliza o conteúdo integral dos editais	3,00		Sim	3	Sim	3	
10		Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas	3,00		Sim	3	Sim	3	
11	Contratos	Dados dos contratos	Objeto	0,80	4,8%	Sim	0,8	Sim	0,8
			Valor	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8
			Favorecido	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8
			Número/Ano do contrato	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8
			Vigência	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8
			Licitação de origem	0,50		Sim	0,5	Sim	0,5
12		Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos	0,30		Sim	0,3	Sim	0,3	
13		Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto	1,00	0,00%	Sim	1	Sim	1	

N	Detalhamento	Temas/Parâmetros	Pontuação máxima	%	10/02/2022		07/07/2022		
					Inform. Localiz? (S/N)	Pontuação	Inform. Localiz? (S/N)	Pontuação	
14	Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	0,40	Não	0	Não	0	
			Valor total	0,40	Não	0	Não	0	
			Empresa contratada	0,40	Não	0	Não	0	
			Data de início	0,40	Não	0	Não	0	
			Data prevista para término ou prazo de execução	0,40	2,6%	Não	0	Não	0
			Valor total já pago ou percentual de execução financeira	0,30	Não	0	Não	0	
			Situação atual da obra	0,30	Não	0	Não	0	
15	Servidores Públicos	Nome	1,00	4%	Sim	1	Sim	1	
		Cargo/Função	1,00		Sim	1	Sim	1	
		Remuneração	2,00		Sim	2	Não	0	
16	Despesas com diárias	Nome do beneficiário	0,80	4%	Sim	0,8	Sim	0,8	
		Valores recebidos	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8	
		Período da viagem	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8	
		Destino da viagem	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8	
		Motivo da viagem	0,80		Sim	0,8	Sim	0,8	
17	Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso.	2,50	2,5%	Sim	2,5	Não	0	
18	Relatório estatístico	Divulgação de relatório de atendimentos	Quantidade de pedidos recebidos	1,00	2%	Sim	1	Não	0
			Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,00		Sim	1	Não	0
			Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	x		Sim	x	Não	0
19	Bases de dados abertos	Publica na internet relação das bases de dados abertos do município ou do estado	0,50	0,5%	Não	0	Não	0	
TRANSPARÊNCIA ATIVA			50,0%	49%		46,1		39,6	

CONDE Pedidos	Fecha Pedido	Recurso?	Fecha Resp.	Resp?
1	30/09/2021	Recurso 1 em 20/10/21	04/11/2021	ok
2	03/11/2021	-	11/11/2021	ok
3	16/12/2021	Recurso 1 em 19/5/22	-	Não

N.	Detalhamento	Temas/Parâmetros	Pontuação máxima	%	10/02/2022		07/07/2022		
					Inform Localiz? (S/N)	Pontuação	Inform Localiz? (S/N)	Pontuação	
1	Existência de SIC	Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Endereço	1,00	Sim	1	Não	0	
		Telefone	1,00	3%	Sim	1	Não	0	
		Horário de atendimento	1,00	Sim		Não		0	
		Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica	Sistema ou formulário	6,00	6%	Sim	6	Não	0
		E-mail	4,00	Sim	4	Não	0		
2		Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação	4,00	4%	Sim	4	Não	0	
3	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Permite o acompanhamento o posterior da solicitação	Data de registro do pedido	2,00	4%	Sim	2	Não	0
			Situação do pedido	2,00	Sim	2	Não	0	
4	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Responde aos pedidos de informação	Resposta ao Pedido 1	0,50		Sim	0,5	Sim	0,5
			Resposta ao Pedido 2	0,50	1,5%	Sim	0,5	Sim	0,5
			Resposta ao Pedido 3	0,50	Não	0	Não	0	
5	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Cumprir os prazos para resposta das solicitações	Resposta no prazo para o Pedido 1	3,00		Não	0	Não	0
			Resposta no prazo para o Pedido 2	3,00	9%	Sim	3	Sim	3
			Resposta no prazo para o Pedido 3	3,00	Não	0	Não	0	
6	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou	Resposta em conformidade para o Pedido 1	7,00		Sim	7	Sim	7
			Resposta em conformidade para o Pedido 2	7,00	21%	Sim	7	Sim	7
			Resposta em conformidade para o Pedido 3	7,00	Não	0	Não	0	
7	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Comunica sobre possibilidade de recurso	Comunicação existente na resposta ao Pedido 1	0,50		Não	0	Não	0
			Comunicação existente na resposta ao Pedido 2	0,50	1,5%	Não	0	Não	0
			Comunicação existente na resposta ao Pedido 3	0,50	Não	0	Não	0	
TRANSPARÊNCIA PASSIVA			100	49%		39		18	
GRADO FINAL						8,51		5,76	

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de la EBT-360 (CGU) y datos de los portales de Conde.

Tabla A8. Actores principales de los subsistemas locales de PIP

Actor	Descripción	Ocurrencias	%
1 Poder Ejecutivo Municipal	Citación directa o indirecta del poder ejecutivo local.	667	24%
2 CGU	Citación directa o indirecta de la Contraloría-General de la Unión.	571	21%
3 CGM	Citación directa o indirecta de la Contraloría-General del Municipio.	328	12%
4 Alcalde/sa	Citación directa o indirecta del alcalde o alcaldesa municipal.	321	12%
5 Sociedad Civil / Población	Citación directa o indirecta de la sociedad, el ciudadano, la población en general o alguna organización social, que no sea consejo ni empresa.	190	6%
6 Otros Actores o Indefinidos	Citación directa o indirecta de otros actores además de los ya clasificados, incluyendo organizaciones internacionales como OCDE, o citación en general sin un actor específico, como en el caso de políticos, partidos, o de corrupción.	156	6%
7 Tribunales de Cuentas	Citación directa o indirecta del Tribunal de Cuentas del Estado de cada caso.	137	5%
8 Poder Legislativo	Citación directa o indirecta del poder legislativo local o de los parlamentarios (vereadores).	124	4,5%
9 Ministerio Público o Policía o Judicial	Citación directa o indirecta del Ministerio Público del Estado de los ayuntamientos, principalmente, o del MP Federal, de la Policía, o del Poder Judicial, en temas asociados al MP.	131	4,7%
10 ENCCLA, PNPC e-Prevención	Citación directa o indirecta de la ENCCLA - Estrategia Nacional de Combate a la Corrupción y Lavado de Dinero y/o su política, llamada Política Nacional de Prevención a la Corrupción, o su herramienta electrónica, e-Prevención.	42	1,5%
11 Consejos	Citación directa o indirecta de Consejos Municipales de Políticas Públicas.	32	1%
12 Empresas y Proveedores	Citación directa o indirecta de empresas y proveedores gubernamentales.	27	1%
13 Prensa y Medios	Citación directa o indirecta de la prensa y/o los medios de comunicación, en general o uno en particular.	21	1%
14 Procuraduría Municipal, del Estado o de la Unión	Citación directa o indirecta de la procuraduría o abogacía del municipio, principalmente, o del Estado o de la Unión.	12	0,4%
15 Universidades	Citación directa de universidades, en general o de una organización.	8	0,3%

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas por medio del Atlas.ti®.

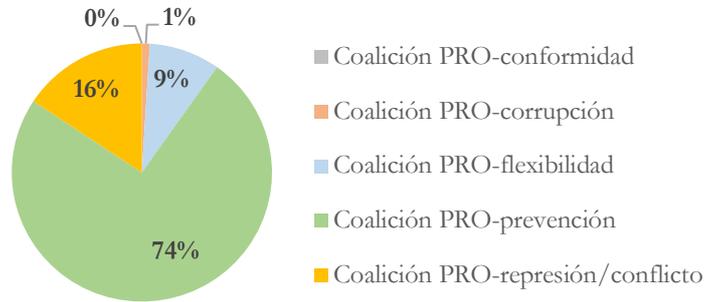
Tabla A9. Ocurrencias por caso y segmento entrevistado: creencias y coaliciones

Creencias por segmento de personas entrevistadas	Casos de estudio				Segmento de personas entrevistadas				
	Caso 1 Navegantes	Caso 2 Surubir	Caso 3 Cidade Ociden	Caso 4 Conde	CGU DF	Entrev. CGU Region:	Entrev. Otros	Entrev. Agentes Municip.	Entrev. Alcaldes
Cantidad de entrevistas	5	5	3	4	4	4	2	8	3
Creencias sobre la política e instrumentales									
- Creencia en avances de transp e integridad o difícil retroceso	10	24	22	3	10	8	8	38	5
- Creencia en CGU como ejemplo de integridad o calidad	7	3	0	0	5	2	3	4	1
- Creencia en exceso de tareas o complejidad local	16	10	4	18	4	21	1	18	8
- Creencia que la PIP es flexible y bien vista	7	3	4	2	4	8	0	8	0
- Creencia que no todas medidas son aplicables o posibles	3	0	0	2	5	2	1	2	0
Coalición PRO-conformidad									
- Creencia en papel de conformidad o burocracia del control	4	0	0	1	0	1	1	3	0
Coalición PRO-corrupción									
- Creencia en corrupción y favorecimiento	21	11	2	63	1	8	5	37	47
Coalición PRO-flexibilidad									
- Creencia en CGU/control como fiscal o que pone miedo	6	20	1	6	5	16	0	11	6
- Creencia en eficacia/efectividad más que control/eficiencia	0	0	0	4	0	0	0	0	4
- Creencia que control o PIP es secundario	5	4	1	3	2	6	1	5	1
- Creencia que el CI-Transp perjudican o no importan	13	3	6	7	0	7	4	14	4
- Creencia que es por desconocimiento	6	2	1	1	2	2	3	5	0
Coalición PRO-prevención									
- Creencia en colaboración, preferencia por	22	16	17	11	11	13	18	17	18
- Creencia en confianza, relación de	5	4	1	3	0	2	0	9	2
- Creencia en control - credibilidad e importancia	34	8	2	18	0	17	1	25	19
- Creencia en la CGU como apoyo a municipios	22	25	6	25	22	42	1	32	3
- Creencia en modelo preventivo y/o participativo	31	21	10	19	38	33	12	21	15
- Creencia que la integridad importa mucho	20	5	7	18	4	9	8	23	10
- Creencia que no hay argumento, es fácil	18	2	1	1	1	6	4	12	0
Coalición PRO-represión/conflicto									
- Creencia en desconfianza y conflicto entre actores	15	13	1	34	12	11	2	27	23
- Creencia en investigación y sanción	8	0	0	1	4	0	1	8	0
Total de ocurrencias = 903	273	174	86	240	130	214	74	319	166

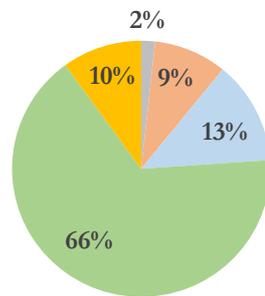
Fuente: Elaboración propia según ocurrencias identificadas en el análisis de contenido de las entrevistas con el Atlas.ti®.

Gráficos A1 a A5. Ocurrencias argumentativas características de las coaliciones por caso

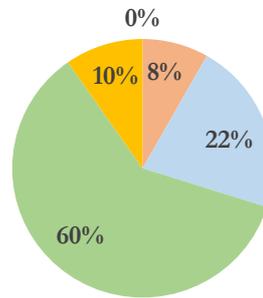
Entrevistados CGU - DF



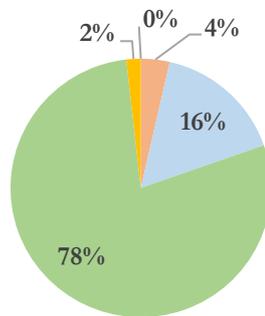
CASO 1 - Navegantes



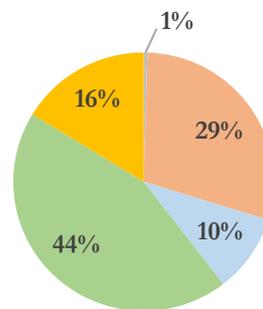
CASO 2 - Surubim



CASO 3 - Cidade Ocidental

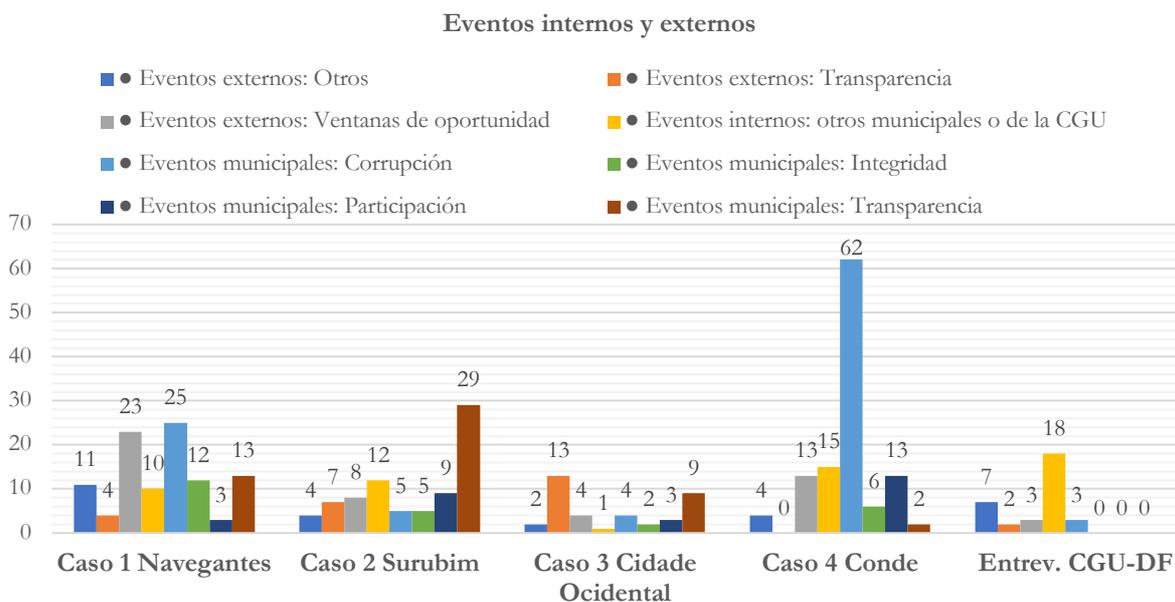
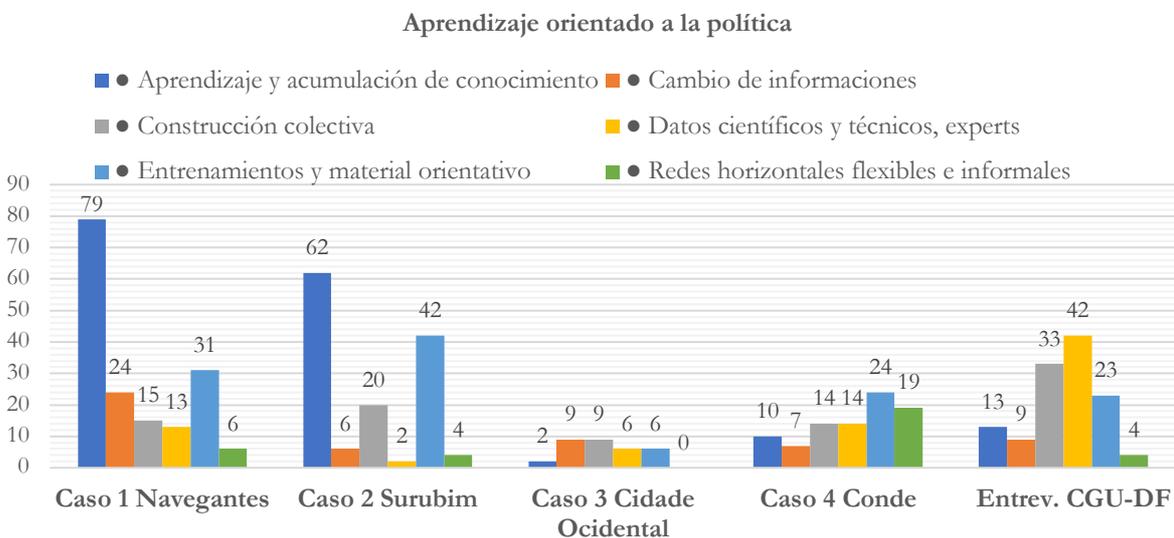
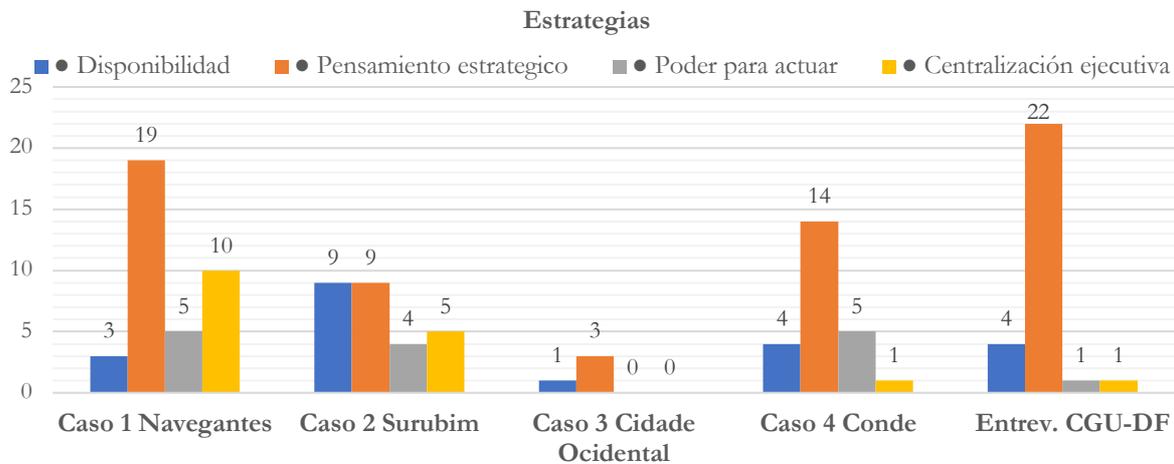


CASO 4 - Conde



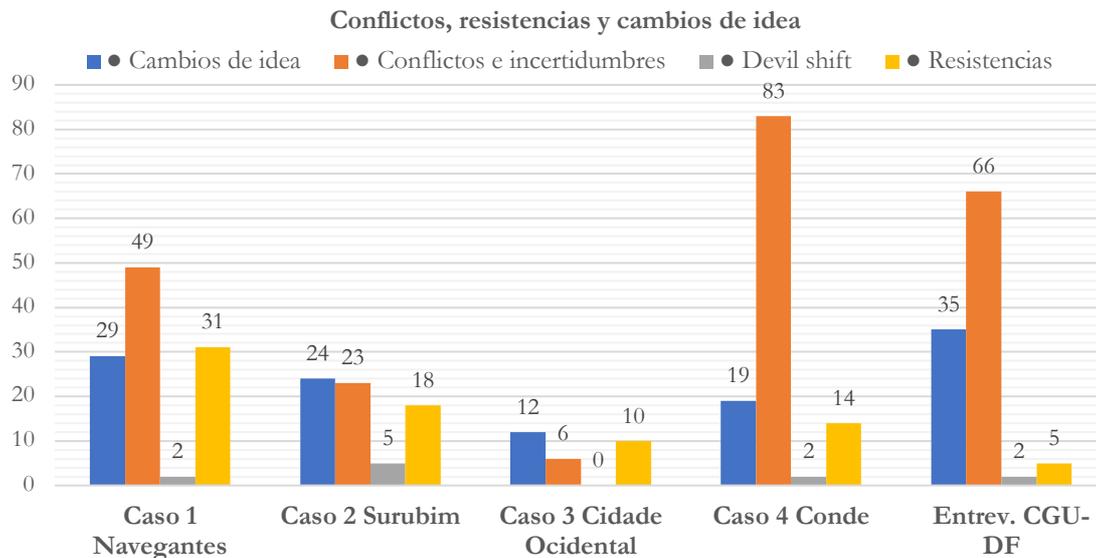
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas por medio del Atlas.ti®.

Gráficos A6 a A8. Ocurrencias por caso: estrategias, aprendizaje y eventos



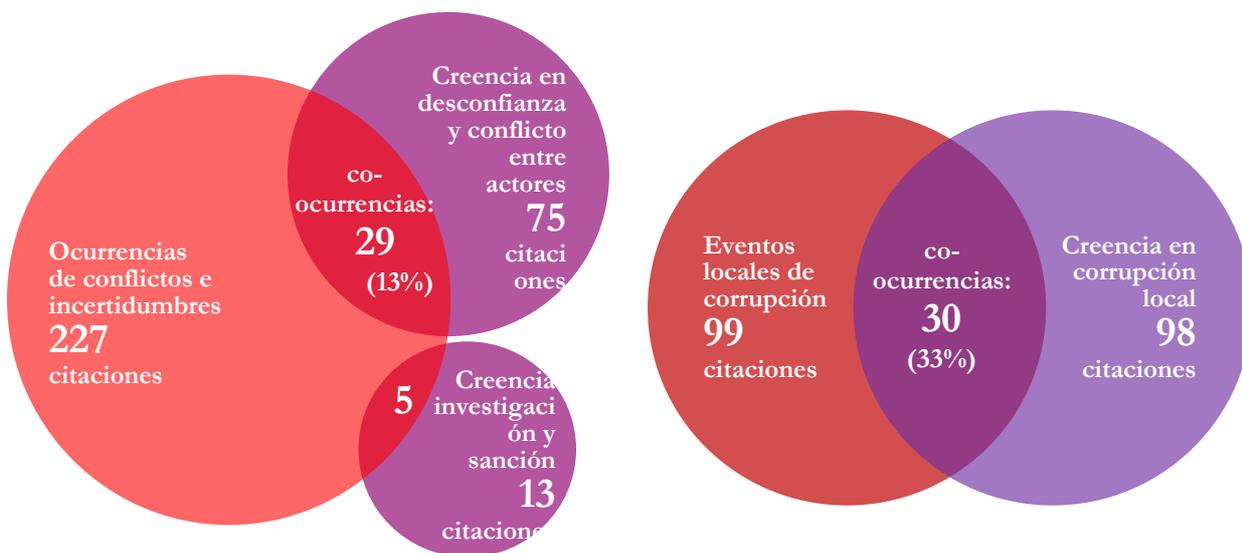
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

Gráfico A9. Ocurrencias por caso: resistencias, conflictos y cambios de idea



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de contenido sobre las entrevistas, por medio del Atlas.ti®.

Gráficos A10 y A11. Comparación de co-ocurrencias de clases de códigos*

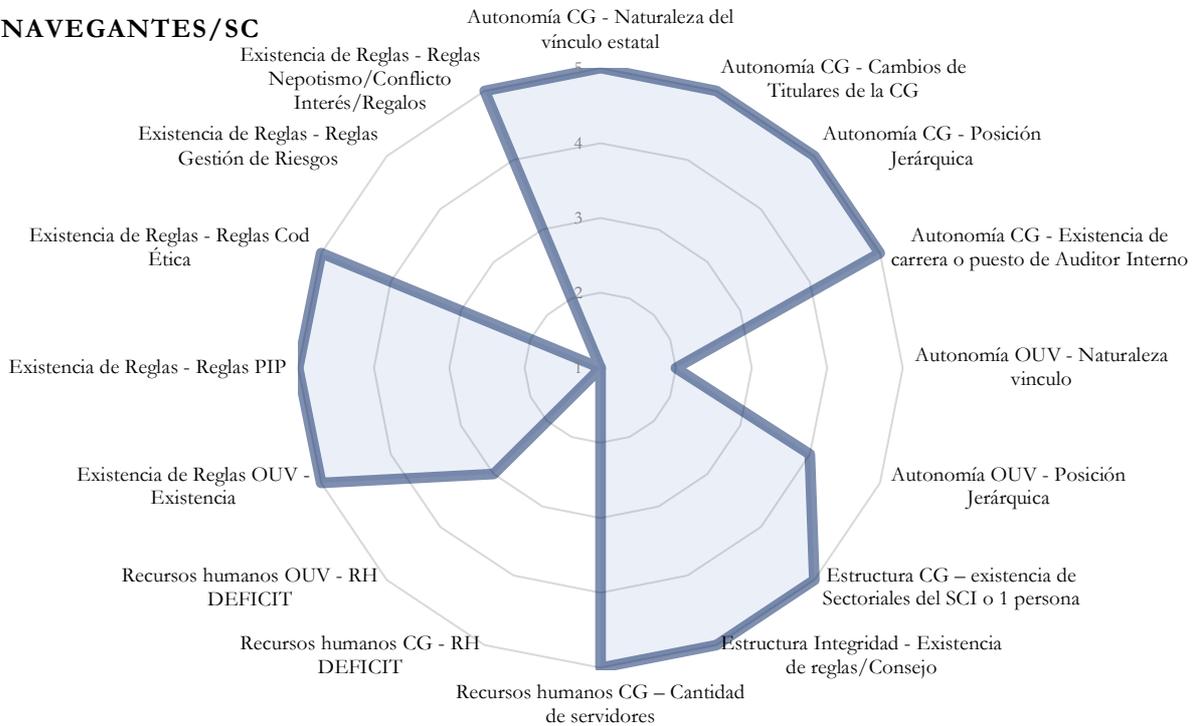


Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas.

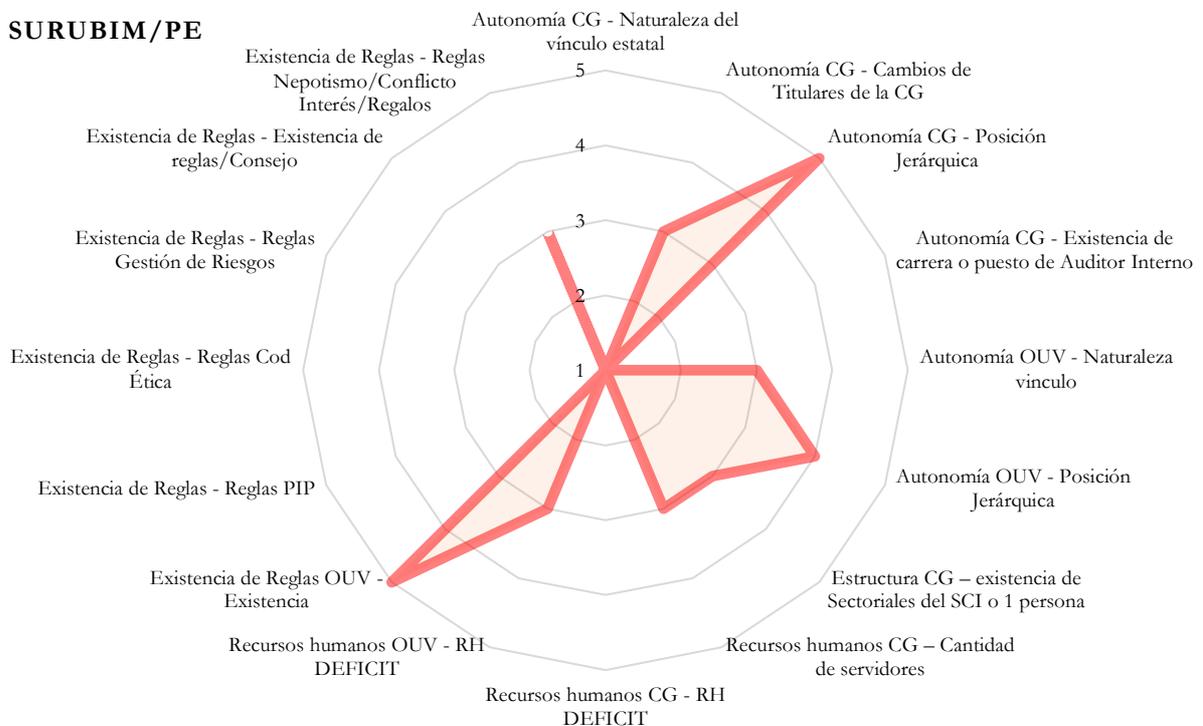
* Imágenes meramente ilustrativas, no corresponden a gráficos proporcionales.

Gráficos A12 a A16. Capacidad del LIS-Interno de cada caso y de los casos sobrepuestos

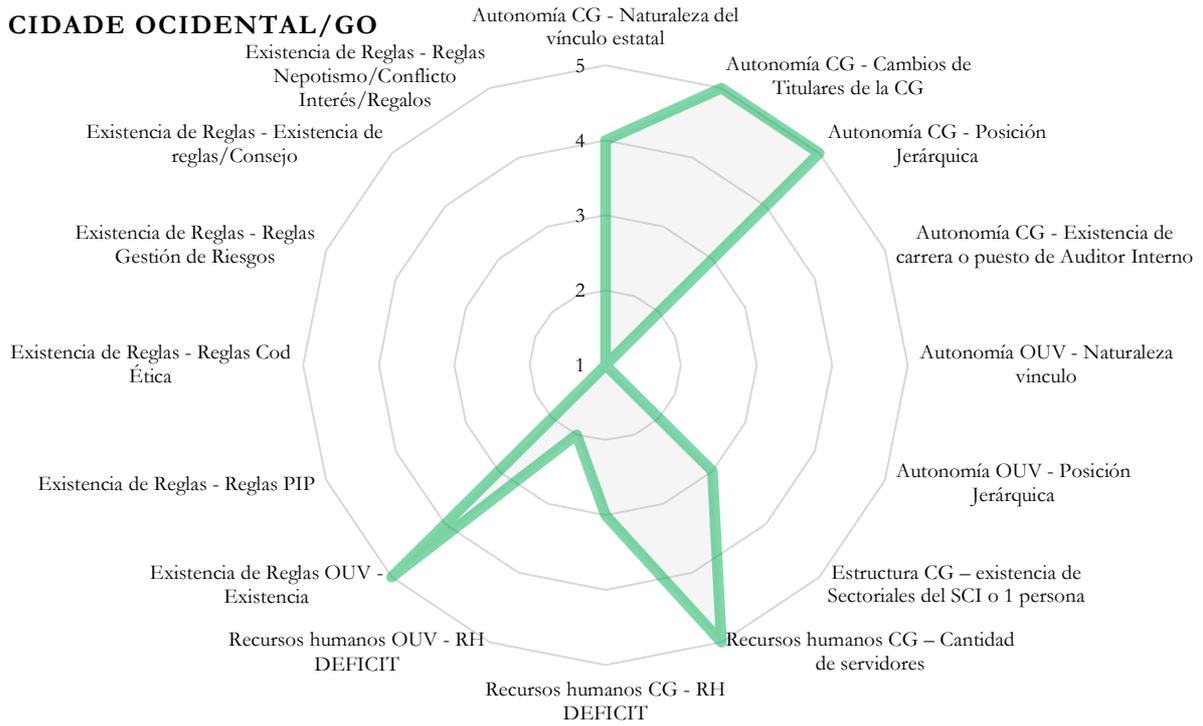
NAVEGANTES/SC



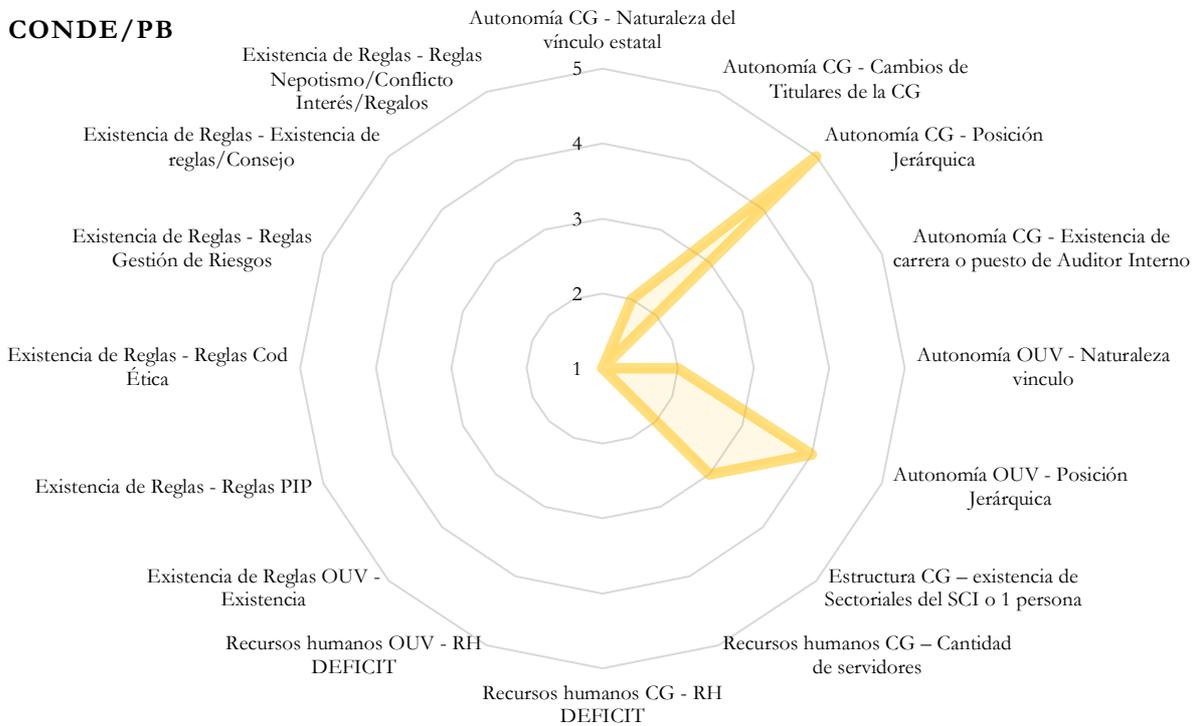
SURUBIM/PE

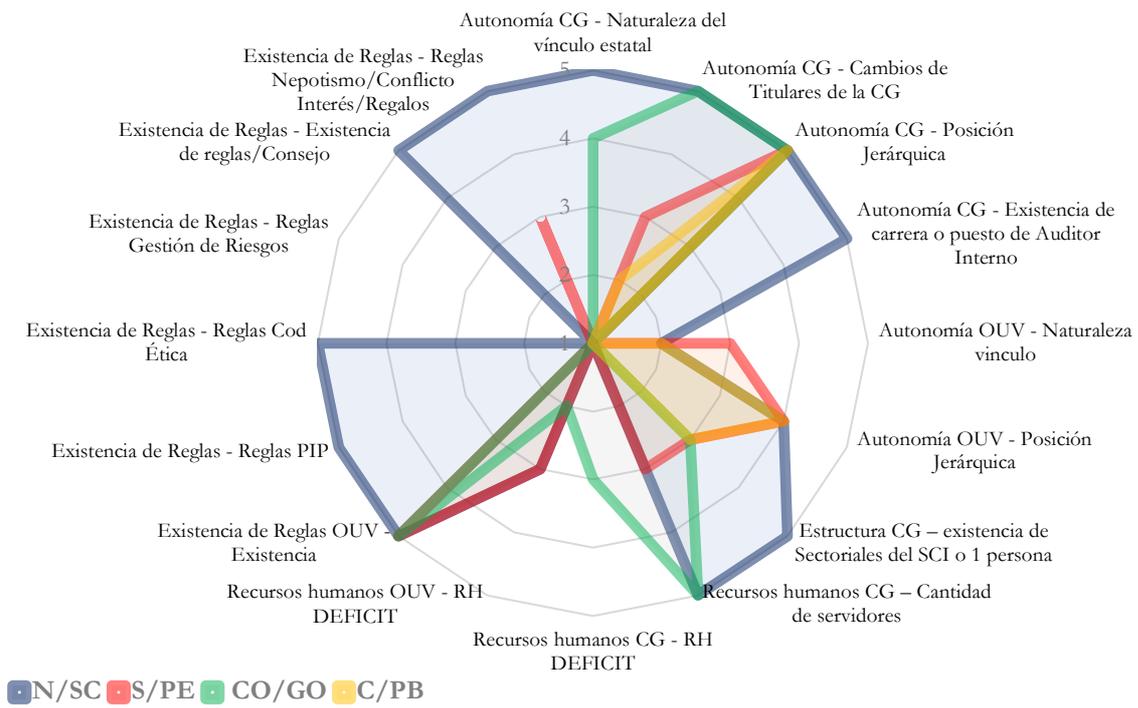


CIDADE OCIDENTAL/GO



CONDE/PB

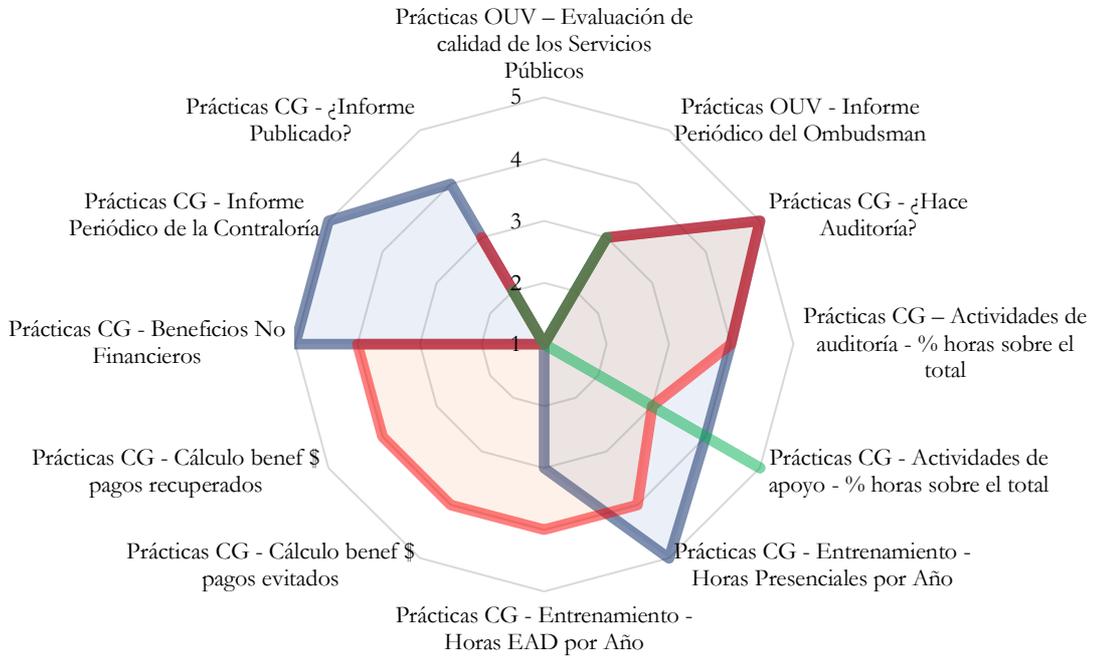




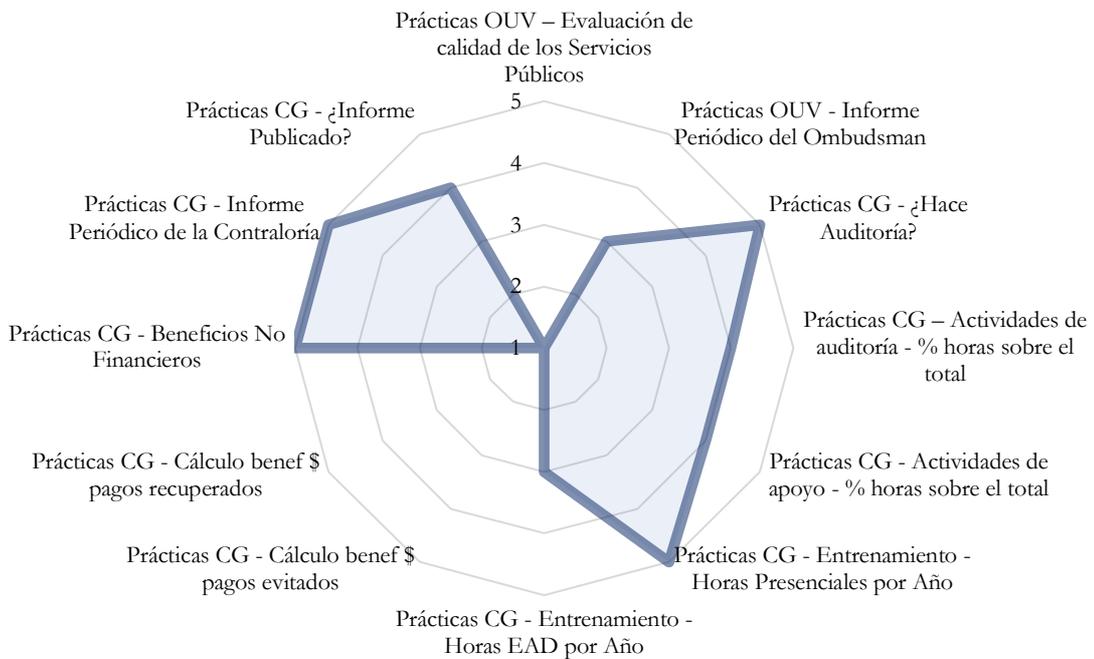
Fuente: Elaboración propia.

Gráficos A17 a A20. Prácticas del LIS-Interno de cada caso y de los casos sobrepuestos

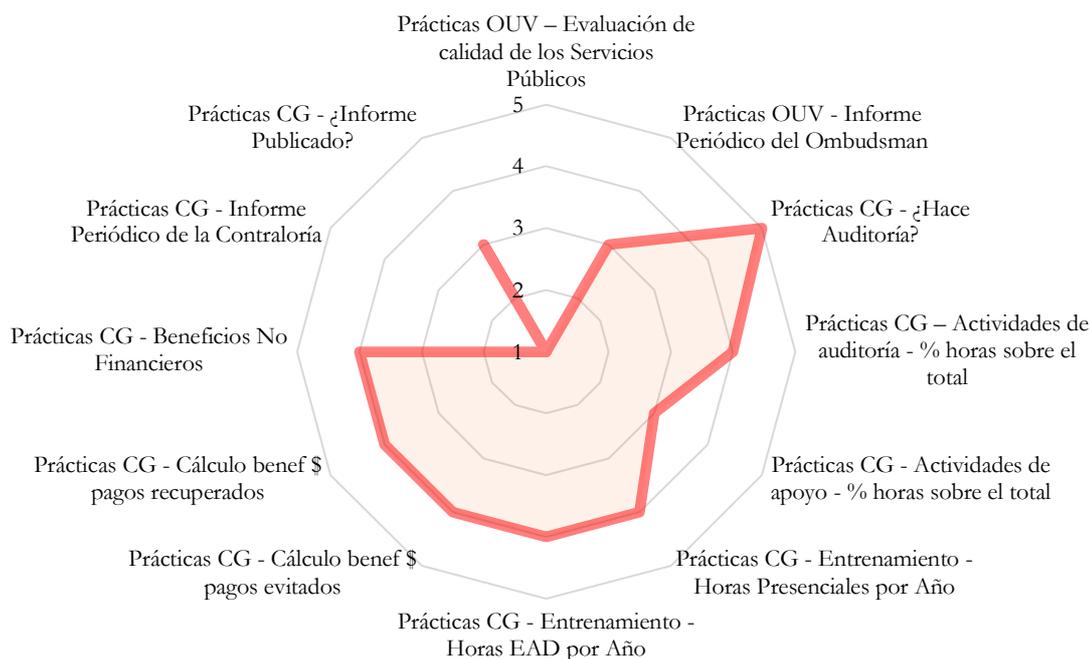
■ N/SC ■ S/PE ■ CO/GO



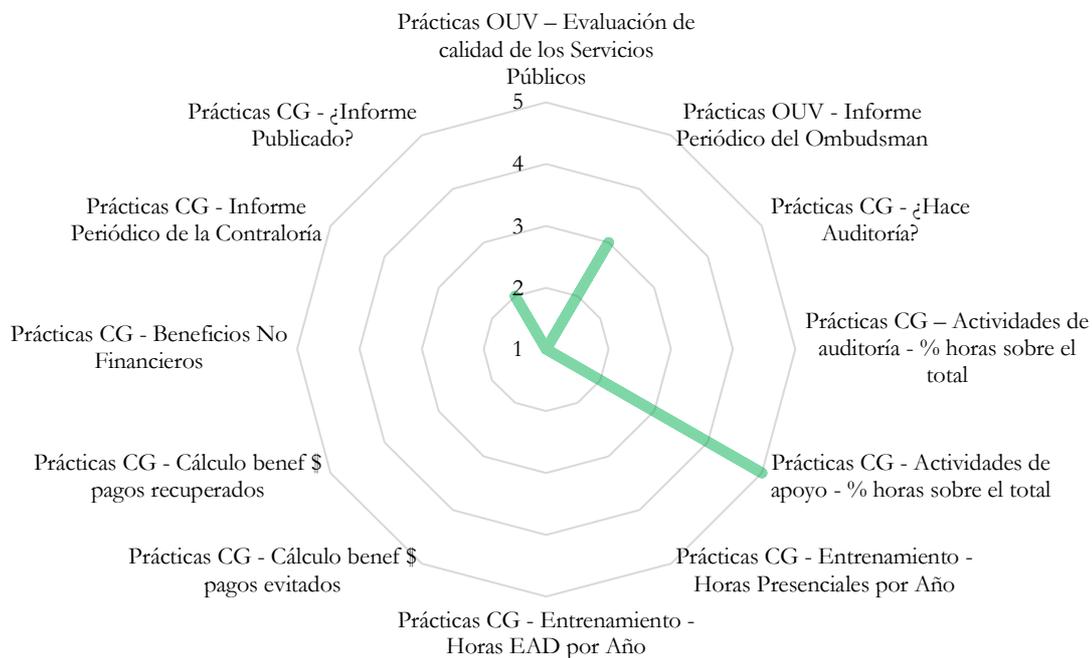
■ N/SC



S/PE



CO/GO



Fuente: Elaboración propia. Sin datos de Conde, que no contestó al *survey*.