

## ARTÍCULOS

Sometido 19-12-2020. Aprobado 15-07-2021. Evaluado por el sistema *double blind review*.

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

# SISTEMA DE INTEGRIDAD LOCAL EN BRASIL: ANÁLISIS DE ACTORES INTERNOS EN PEQUEÑAS CIUDADES DE SANTA CATARINA

*Local integrity system in Brazil: Analysis of internal actors in small cities of Santa Catarina*

*Sistema de integridade local no Brasil: Análise de atores internos em pequenas cidades de Santa Catarina*

Rodrigo De Bona<sup>1,2</sup> | [debona.floripa@gmail.com](mailto:debona.floripa@gmail.com) | ORCID: 0000-0002-3576-6626

<sup>1</sup> Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Universitario de Investigación Ortega-Marañón, Madrid, España

<sup>2</sup> Universidad Complutense de Madrid (UCM), Programa de Doctorado en Economía y Gobierno, Madrid, España

### RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar y describir el Sistema de Integridad Local (LIS *en sus siglas en inglés*) existente en una muestra de pequeñas ciudades brasileñas, poniendo énfasis en los actores internos del poder ejecutivo y en el funcionamiento práctico de los mecanismos de frenos y contrapesos por ellos coordinados (actividades y productos), bajo una perspectiva institucional con cinco dimensiones: la existencia y *enforcement* de las reglas y la existencia, capacidad y autonomía de las instituciones. Tres actores se seleccionaron: el sector de control interno y auditoría, el ombudsman y el sector de asuntos internos y sanción administrativa. Se aplicó análisis estadístico sobre datos de 282 municipios de hasta 100.000 habitantes del Estado de Santa Catarina. Los hallazgos confirman, según estudios recientes, que el LIS en las pequeñas ciudades tiene instituciones internas extremadamente frágiles, cuando no inexistentes. Y donde las hay, no hay *enforcement*, autonomía ni capacidad de implementación de los mecanismos necesarios al ciclo anticorrupción. Los Sistemas de Integridad pueden ser impuestos a los gobiernos locales por el gobierno central o por presión externa, como de la OCDE, en la cual Brasil ha intentado ser aceptado como miembro, lo que puede ser una vía en el caso brasileño.

**Palabras Clave:** integridad pública, corrupción, control interno, auditoría, ombudsman.

### ABSTRACT

*This article aims to analyze and describe the existing Local Integrity System (LIS) in a sample of Brazilian' small cities, emphasizing the internal actors of the executive power, and the practical operation of the checks and balances mechanisms coordinated by them (activities and outputs), from an institutional perspective with five dimensions: the existence and enforcement of the rules, and the existence, capacity and autonomy of the institutions. Three actors were selected: the internal control and audit sector, the ombudsman, and the internal affairs and administrative sanction sector. Statistical analysis was applied on data from 282 municipalities with up to 100,000 inhabitants of the State of Santa Catarina. The findings have confirmed recent studies, that LIS in little cities has extremely fragile internal institutions, if not nonexistent. Where there is, the actors have no enforcement, autonomy or capacity to implement the mechanisms necessary for the anti-corruption cycle. Integrity systems can be imposed on local governments by the central government, or by external pressure, such as from the OECD, in which Brazil has tried to be accepted as a member, which may be a path for the Brazilian case.*

**Keywords:** *public integrity, corruption, internal control, auditing, ombudsman.*

### RESUMO

*O objetivo deste artigo é analisar e descrever o Sistema de Integridade Local (LIS) existente em uma amostra de pequenas cidades brasileiras, com ênfase nos atores internos do Poder Executivo, e no funcionamento prático dos mecanismos de freios e contrapesos por eles coordenados (atividades e produtos), sob uma perspectiva institucional com cinco dimensões: a existência e enforcement das regras e a existência, capacidade e autonomia das instituições. Três atores foram selecionados: o setor de controle interno e auditoria, a ouvidoria e o setor de corregedoria e sanções administrativas. Foi aplicada análise estatística sobre dados de 282 municípios com até 100 mil habitantes do Estado de Santa Catarina. Os achados confirmam estudos recentes de que o LIS em pequenas cidades possui instituições internas extremamente frágeis, quando não inexistentes. Onde há, não existe enforcement, autonomia nem capacidade para implementação dos mecanismos necessários ao ciclo anticorrupção. Sistemas de integridade podem ser impostos aos governos locais pelo governo central, ou por pressões externas, como da OCDE, da qual Brasil tem tentado ser aceito como membro, o que pode ser um caminho para o caso brasileiro.*

**Palavras-Chave:** *integridade pública, corrupção, controle interno, auditoria, ouvidoria.*

## INTRODUCCIÓN

La corrupción ha sido la principal preocupación en Brasil desde 2015 (Mohallem, & Ragazzo, 2017) hasta la pandemia sanitaria de 2020. Sus efectos afectan al desarrollo económico (Rose-Ackerman, 2006) y a las políticas sociales (Ferraz, Finan, & Moreira, 2012). La integridad, en el contexto público, es la calidad del agente de actuar conforme a las reglas normativas y valores morales generalmente aceptados, en la búsqueda del interés público (Huberts, 2018).

El objetivo del artículo es analizar y describir los Sistemas de Integridad Locales (LIS) de una muestra de pequeñas ciudades brasileñas, poniendo el énfasis en los actores internos del poder ejecutivo y en el funcionamiento de los mecanismos de frenos y contrapesos por ellos coordinados (sus actividades y productos). Las características se investigarán en cinco dimensiones, bajo la perspectiva institucional: existencia y *enforcement* de las reglas; y existencia, capacidad y autonomía de las instituciones. La hipótesis es que el LIS de las ciudades pequeñas tiene actores internos institucionalmente frágiles, con poca autonomía, y una capacidad prácticamente nula a la hora de implementar los mecanismos administrativos de frenos y contrapesos necesarios para el funcionamiento del ciclo anticorrupción.

La elección del porte de ciudad se justifica por los hallazgos de investigaciones realizadas a partir de auditorías de la Contraloría General de la Unión (CGU) (Caldas, Costa, & Pagliarussi, 2016; Sodré, & Ramos, 2018; Ferraz et al., 2012). Además, casi todas las ciudades reciben enmiendas parlamentarias, y que presentan, en promedio, una incidencia un 25 % mayor de corrupción (Sodré, & Alves, 2010), y una de las causas es el gran margen de discrecionalidad del alcalde.

En Brasil, no existe una ley nacional que obligue a los gobiernos municipales a implementar políticas de integridad. El poder ejecutivo federal ha tomado la iniciativa, porque es responsable de los acuerdos internacionales en esta materia. Algunos gobiernos de los estados federados y de las capitales han avanzado, pero no se han identificado investigaciones sobre integridad pública en gobiernos municipales en la revisión bibliográfica llevada a cabo entre marzo y abril de 2020, lo que confiere originalidad y relevancia a esta investigación.

Los conceptos del LIS son herramientas para evaluación de los factores que favorecen la corrupción en varios países, y el análisis descriptivo aquí propuesto puede contribuir a la comprensión de los límites y debilidades institucionales en Brasil, así como a la discusión sobre integridad pública local. El artículo tiene cuatro secciones, además de la introducción y las referencias. El próximo bloque presenta el contexto teórico-empírico, y a continuación se describe la metodología adoptada. El siguiente expone la interpretación de datos y análisis de resultados. En último lugar, se manifiestan las conclusiones alcanzadas, así como también los posibles caminos para futuras investigaciones.

## CONTEXTO TEÓRICO Y EMPÍRICO

Esta sección delimita conceptos centrales del trabajo. La corrupción aquí estudiada es la que ocurre en el sector público, definida como “el abuso del poder encargado para beneficio privado”

(TI, 2020). Los incentivos para involucrarse en redes de corrupción a nivel local son muchos (García-Quesada Jiménez, & Villoria, 2013), gracias a la proximidad de los actores políticos con el funcionariado y la ciudadanía en general, y también por sus interacciones tanto con el mercado local como con los propios proveedores del ayuntamiento, lo que les permite la manipulación de intereses y recursos.

Los riesgos a la integridad en gobiernos locales son tan elevados como en los gobiernos nacionales. Ortiz y Embid (2009) apuntan a que en Francia y España la corrupción está ligada al tamaño del municipio, y que la consolidación de redes clientelares y de corrupción alrededor de grupos reducidos es favorecida, ya que las ocurrencias pueden no recibir tanta atención por la menor cobertura mediática. Pero “la falta de relevancia pública no indica la ausencia de corrupción” (p. 215).

En Brasil, el 42,4 % de la población está en el 89 % de los 5.570 municipios con menos de 100.000 habitantes, mientras que el 28 % de ellos tienen hasta 10.000 (IBGE, 2020). Santa Catarina tiene 7,25 millones (poco más del 3 % del país) y el promedio de las 295 ciudades es de 24.585 habitantes, mientras que el promedio de las 282 hasta 100.000 habitantes aquí estudiadas es de 14.063. En 2010, SC tenía el tercer IDH municipal del país, con un promedio de 0,732, mientras el promedio nacional fue 0,659 (PNUD, 2013).

## Integridad Pública y Sistemas de Integridad

La corrupción en el sector público ha ganado protagonismo en la agenda mundial desde los años 1980, cuando se ha evidenciado que el fenómeno debilita la credibilidad tanto de las instituciones públicas como de los gobiernos, menoscabando la democracia e inviabilizando el estado de bienestar social (Abramo, 2005). Además, la integridad pública también se ha erigido como una de las prioridades mundiales.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos estimula la creación de políticas y sistemas de integridad y anticorrupción (OCDE, 2017a; 2017b; 2019). Transparencia Internacional ha conducido evaluaciones de Local Integrity Systems (LIS), un abordaje para gobiernos subnacionales adaptado del concepto de National Integrity System (NIS) (Pope, 2000; McDevitt, 2014).

El sistema de integridad es el conjunto de componentes internos y externos involucrados 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). Huberts, Anechiarico y Six (2008) condujeron el primer estudio sistemático de LIS y, desde entonces, se han realizado experimentos en Reino Unido (Lawton, 2008; Macaulay, Newman, & Hickey, 2014), Bélgica (Loyens & Maesschalck, 2008), España (Jiménez, Villoria & García-Quesada, 2012; García-Quesada et al., 2013; Jiménez, García-Quesada & Villoria, 2014), así como también en Argentina, Kenia, Palestina, Portugal y Senegal (McDevitt, 2014).

No fueron identificados estudios sobre LIS en Brasil. Además, hasta 2019, Barreto y Vieira (2020) identificaron solo tres ciudades brasileñas con políticas de integridad pública (Aracati - CE, Belo Horizonte - MG y Secretaría del Verde y del Medio Ambiente de São Paulo - SP). El LIS tiene nueve elementos o características (García-Quesada et al., 2013): los actores del sistema;

su contexto regulatorio; la interpretación del concepto de integridad; el público a quien esta se dirige; la posición y el rol de la principal agencia local de integridad; la presencia de estrategias del tipo *compliance-based* y *values-based*; los mecanismos internos y externos de *checks and balances*; el soporte público y político al sistema; y su efectividad y eficiencia.

El primer paso para evaluar el sistema es precisamente el objetivo de esta investigación: identificar y describir a sus actores (McDevitt, 2014). Otra etapa se basa en describir los *checks and balances* internos y externos existentes en las normas y en la práctica. Aunque no se va a realizar aquí un análisis descriptivo de los mismos, sí se enfatizarán las acciones internas, lo que hace posible investigar los *gaps* entre los arreglos existentes y las reglas formales.

## Sistemas de Integridad Locales en Brasil

Brasil se encuentra atrasado en temas de integridad y ha sufrido con escándalos de corrupción. Además, no cuenta con una política nacional anticorrupción coordinada por un actor central, con capacidad y *enforcement*, a pesar de ser parte firmante de las tres convenciones anticorrupción, las de 1996 (OEA), 1997 (OCDE) y 2003 (ONU).

Ha habido avances en materia reglamentaria en ciertos asuntos, como transparencia y acceso a la información. A pesar de esto, hasta el año 2020, no se había establecido ninguna obligación nacional, en el sentido de regular que los administradores locales deben controlar sus riesgos e implementar políticas de integridad y anticorrupción. Así, la mayoría de las ciudades no cuentan con ellas, a pesar de que los deberes de legalidad, moralidad y eficiencia se materializan como principios constitucionales. Este aspecto, junto con la gran autonomía de los alcaldes, hace que los gobiernos locales no sean capaces de reducir los incentivos a comportamientos oportunistas.

El sistema anticorrupción de Brasil está caracterizado por su multiplicidad institucional (Machado, & Paschoal, 2016). Entre los actores del LIS, se puede identificar al poder judicial y al ministerio público (MP), conocido como ‘guardián de la ley’. Pero, a nivel local, en muchas ocasiones existe un solo agente del MP para actuar en varias ciudades y sobre varios temas, incluso en materias que entrañan tanto derechos individuales como colectivos, como el medioambiente, temas de familia, e, incluso, los casos de corrupción. Por limitación de recursos, puede que el agente se encuentre obligado a priorizar, actuando solo en aquellos casos que considera más graves o urgentes.

Otro actor externo son los Tribunales de Cuentas (TC), que son órganos auxiliares a los legislativos, y actúan como agencia central de auditoría sobre los alcaldes, incluso reglamentando gran parte de la actuación del Sistema de Control Interno (SCI) del poder ejecutivo, previsto en la Constitución de 1988, que tiene el deber de:

- a. evaluar la ejecución de programas y metas de gobierno y presupuestos;
- b. comprobar la legalidad y evaluar resultados (eficacia y eficiencia) de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial en entes públicos, y de la aplicación de recursos públicos por entidades privadas;
- c. controlar operaciones de crédito, fianzas, avales y créditos a recibir;
- d. apoyar el control externo.

Aunque los TC pueden actuar concomitantemente y *de oficio*, esos actores, en general, son demandados cuando el acto de corrupción ya ha tenido lugar. Su análisis y el de su marco legal regulatorio no será objeto de profundización en el presente artículo.

## Sistemas Internos de Integridad en gobiernos locales de Brasil

Han sido publicadas investigaciones sobre los controles internos municipales brasileños (Cruz, Spinelli, Silva, & Carvalho, 2014; Guerra de Sousa, Santos Souto, & Moreira Nicolau, 2017) y sobre sus debilidades, así como el informe del Consejo Nacional de Control Interno y del Banco Mundial (Conaci, 2020), y los artículos de Angeli, Silva y Santos (2020), De Bona, Borba y Miranda (2020), Araújo, Libonati, Miranda y Ramos (2016), y Lino, Carvalho, Aquino y Azevedo (2019).

La perspectiva institucional de la integridad pública se va a utilizar aquí para el análisis de los actores en cinco dimensiones: la existencia de los marcos institucionales; su *enforcement*, o fuerza vinculante ante los demás órganos internos; la existencia de los actores en el poder ejecutivo; la capacidad de funcionamiento de ellos en cuanto a recursos y competencias (Six & Lawton, 2013); y su autonomía, en cuanto a la libertad de control sobre otras autoridades locales. El análisis de los mecanismos de *checks and balances*, a su vez, ha tenido en cuenta las prácticas institucionales en esas dimensiones.

Sobre la capacidad y autonomía de los actores para identificar e interrumpir las irregularidades, las recomendaciones internacionales (Maeda, 2013) incluyen: subordinarse solamente al nivel jerárquico más elevado, la existencia de una estructura para actuar y libertad al momento de aplicar los recursos del sector, así como también independencia técnica y cualificación. Ellos deben tener “voz” para orientar por la prevención, pero también “dientes” (Fox, 2014) para investigar y sancionar.

Los marcos normativos, capacidades, *enforcement* y prácticas, van a ser investigados con énfasis en los actores internos más importantes para el ciclo anticorrupción, esto es, la prevención, detección y sanción administrativa. En el poder ejecutivo local brasileño, se pueden identificar algunos de los principales actores: el alcalde, su asesoría jurídica, el área de contabilidad, el secretario municipal de administración, donde en general están los contratos, y los responsables por asuntos internos disciplinarios, el órgano central de control interno y auditoría, y el ombudsman, obligatorio desde 2017 por ley federal.

Ese trabajo investiga tres actores internos con papeles para la integridad:

- Control interno y auditoría: las reglas e instrumentos de control son fundamentales para reducir las incertidumbres y los riesgos organizacionales, incluyendo los relacionados con la integridad (Maeda, 2013; Vargas Bernal & Orozco, 2014). Los controles pueden ser clasificados, entre otras formas, de acuerdo con el momento del ciclo anticorrupción (preventivos, de detección, investigativos, sancionadores), o según el modelo de las tres líneas de defensa (IIA, 2013): controles básicos (primera línea), gestión de desempeño y riesgos (segunda línea), y auditoría interna (tercera línea).
- Canal de denuncias (ombudsman, oidoría): 45 % de los fraudes en grandes organizaciones son identificadas a través de estos canales, y un 58 % tienen un origen interno. Las

corporaciones que disponen de este mecanismo reducen sus pérdidas financieras por fraudes hasta en un 60 % (ACFE, 2008).

- Instrumentos de investigación y sanción (asuntos internos o corrección): los canales de denuncias y controles preventivos son insuficientes *per se*. Es necesario tener mecanismos para que, cuando se detecten los problemas, se realicen investigaciones rigurosas y confidenciales para aplicación de sanciones internas. El riesgo de sanción hace con que se reduzcan los incentivos a los desvíos de conducta (Getino & Herrero, 2016; Vargas Bernal & Orozco, 2014; Oliveira Júnior & Jordão, 2014).

## METODOLOGÍA

Esta investigación utiliza procedimientos de revisión bibliográfica y estadística descriptiva para realizar un análisis teórico-empírico y descriptivo sobre los LIS en una muestra de municipios de Brasil. El análisis estadístico incluye datos de los 295 municipios de SC, recolectados en *survey* entre setiembre de 2018 y enero de 2019 por el Ministerio Público de Santa Catarina (MPSC), con apoyo técnico de la CGU. Como auditor de la CGU, el autor de este trabajo ha propuesto gran parte del *survey*, aplicado por medio de encuesta electrónica, enviada a los municipios por el MPSC, y que ha exigido su respuesta, hecha por los responsables de las UCI municipales, lo que garantiza la confiabilidad de las mismas. Después de un análisis preliminar de los datos recolectados, el estudio ha puesto el foco en las 282 ciudades pequeñas de SC (hasta 100.000 habitantes), que suman el 55 % de la población, mientras que el otro 45 % viven en las 13 ciudades restantes, las más grandes (IBGE, 2020).

Para análisis de los LIS, ha sido llevada a cabo una revisión bibliográfica sistemática, en la cual han sido seleccionados términos generales (integridad+pública, anticorrupción+pública, en español, portugués e inglés) para la búsqueda en todos los índices disponibles en bases científicas electrónicas de Brasil, América Latina y Caribe: Scientific Periodicals Electronic (Spell), Scientific Electronic Library Online (SciELO), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) y Portal de Periódicos CAPES/MEC.

Como criterio selectivo, se ha optado por recolectar solamente artículos revisados por pares y disponibles en bases gratuitas. Con la recolección de datos efectuada entre el 5 de marzo y el 13 de abril de 2020, fueron identificados inicialmente casi 11.000 estudios (gestionados con la aplicación gratuita Zotero), que están detallados en los documentos complementarios de investigación. Después de la exclusión de los que no incluían al sector público, así como también de los duplicados, se seleccionaron 139 trabajos, cuyos resúmenes fueron pre-analizados, y de los cuales 107 no tenían costes de acceso, y que fueron analizados íntegramente.

De esta forma, fueron seleccionados dos de los nueve elementos del LIS: (1) los actores que pertenecen al LIS, enfocado en las instituciones internas del poder ejecutivo; y (2) la presencia de mecanismos internos de *checks and balances*, eso es, el funcionamiento práctico de los mecanismos coordinados por los actores: sus actividades y productos. Este análisis ha buscado describir sus características bajo cinco dimensiones: la existencia y *enforcement* de las reglas, la existencia, capacidad y autonomía de las instituciones.

Para analizar empíricamente esos mecanismos de *checks and balances*, se han tomado en cuenta las prácticas de esos actores del gobierno local, o sea, la situación en cuanto a su acción real (cantidad de actividades) y a los productos que generan. El Cuadro 1 presenta los tres actores internos seleccionados y las características a investigar.

Cuadro 1. Actores internos del LIS y sus características

ACTORES INTERNOS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD LOCAL	CARACTERÍSTICAS INVESTIGADAS
Ombudsman interno	¿Hay regulación local?
Control interno y auditoría	¿Hay <i>enforcement</i> ?
Asuntos internos (corrección)	¿Hay actor interno responsable? ¿Hay autonomía y capacidad? ¿Cómo es el funcionamiento práctico de los mecanismos internos de <i>checks and balances</i> que esos actores coordinan? (O ¿cómo es la cantidad de sus actividades y productos?)

El *survey* aplicado tiene 84 preguntas sobre los arreglos institucionales, regulación, prácticas y productos del sistema de control interno, del ombudsman y de asuntos internos. Los registros se han tratado para estandarizar las categorías de respuesta y permitir comparaciones entre variables y ayuntamientos. Así, fueron seleccionadas 22 cuestiones para identificar y describir las características investigadas, presentadas en el Cuadro 2.

Para análisis de la práctica de los *checks and balances*, fueron utilizadas otras cuestiones del *survey* sobre la cantidad de actividades y productos generados, según lo presentado en los resultados y detallado en los documentos complementarios de investigación.

Cuadro 2. Actores internos del LIS, características y variables seleccionadas

ACTORES INTERNOS	CARACTERÍSTICAS	VARIABLES (NÚMERO Y RESUMOS DE LA CUESTIÓN DEL SURVEY) *
Ombudsman	Reglamentación	10 - Existencia de regulación local de la Oidoría, recepción de denuncias y quejas. 13 - Existencia de carta de servicios publicada, con padrones transparentes de acceso a servicios públicos.
	<i>Enforcement</i>	10 - ídem. 8 y 9 - Existencia y posición jerárquica del ombudsman en el poder ejecutivo.
	Existencia actor	8 y 9 - ídem.
	Capacidad	9 - ídem. 15 - Total de agentes exclusivamente en el sector.
	Autonomía	8 y 9 - ídem. 17 - Tipo de vínculo de trabajo del ombudsman.

Asuntos internos (o corrección)	Reglamentación y <i>enforcement</i>	75 - Existencia y tipo de normativa que regule la sanción administrativa de personas jurídicas (Ley Federal Anticorrupción 12.846//2013).
	Existencia del actor	Existencia de sector o puesto responsable exclusivamente para la investigación y sanción de: 72 - agentes públicos. 74 - personas jurídicas por la ley anticorrupción.
	Capacidad	72 y 74 - Vínculo de los agentes que conducen los procesos.
	Autonomía	72 y 74 - Posición jerárquica en el organigrama.
Control Interno y Auditoría	Reglamentación	21 - Tipo y nivel de regulación de la estructura del SCI.
	<i>Enforcement</i>	21 - ídem. 28 - Existencia de atribución legal para establecer reglas vinculantes a los demás órganos.
	Existencia del actor	21 - ídem. 37 - Denominación del sector o responsable en la estructura del poder ejecutivo.
	Capacidad	25 - Alcance de la UCI: administración directa, autarquías, legislativo, etc. 26 - Estructura del SCI: uno o varios órganos coordinados en el poder ejecutivo. 41 - Total de servidores con actuación exclusiva en la UCI. 42 - Existencia de carrera o puesto exclusivo para la UCI, como auditor interno o equivalente, con ingreso por proceso de selección. 43 - Cantidad de esos auditores aprobados en ejercicio. 47 - Horas anuales de entrenamiento entre 2017 y 2018.
Autonomía	22 - Posición jerárquica de la institución en el organigrama. 23 - Tipo de vínculo de trabajo del responsable por el SCI. 24 - Cambio de jefe en 3 años (ago/2015 - ago/2018). 48 - Lista de actividades realizadas "en desvío de función" por el jefe, además de su propia rutina de obligaciones.	

Nota: \*El número corresponde a la pregunta original en la base de datos.

El objeto del microanálisis es el poder ejecutivo de los municipios pequeños seleccionados, no alcanzando en ese momento al contexto externo y a otras organizaciones, abordaje que puede profundizarse en investigaciones futuras. Además, no hay pretensión de explicar los factores que contribuyen o dificultan la integridad, pero la comprensión de los actores, marcos normativos y mecanismos prácticos es importante para construir hipótesis objetivas que, más tarde, puedan testarse empíricamente. Tampoco se va a evaluar el LIS existente, ya que esa calificación depende de una evaluación de los riesgos locales.

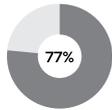
El LIS sufre críticas por ser extensamente descriptivo y no tener base en teorías testadas (Six, & Lawton, 2013). Por otro lado, tratándose de integridad y corrupción, no existe un camino ideal, pues existen diferentes arreglos institucionales y prácticas que pueden ayudar a obtener buenos resultados.

## PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

Los Cuadros 3, 4 y 5 contienen las características identificadas de los actores internos y los mecanismos prácticos de *checks and balances*.

### Cuadro 3. Ombudsman interno

#### Reglamentación:

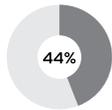


218 ciudades sin regulación del ombudsman (Oidoría), no existiendo reglas y procedimientos para tratamiento de denuncias.

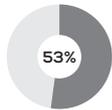
#### Enforcement:

La fuerza vinculante del ombudsman interno en los ayuntamientos, sobre los administradores – políticos o técnicos – depende de que la reglamentación local así lo establezca.

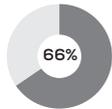
#### Actor interno responsable:



124 ciudades sin sector o puesto responsable por el ombudsman en su estructura, para tratamiento de quejas y denuncias de la población.

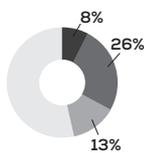


149 ciudades sin responsable nombrado para los servicios de ombudsman.



185 ciudades sin ningún funcionario actuando exclusivamente con los servicios de ombudsman.

#### Autonomía y capacidad:



22 ombudsman están subordinados directamente al alcalde.

72 están vinculadas al mismo sector de control interno y auditoría.

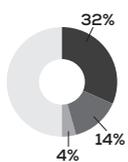
37 están subordinados a otros gestores, como el jefe de gabinete del alcalde, asesoría de comunicación, jefe de finanzas o de administración general.



En 43 ombudsman, las funciones son hechas por ocupante de puesto “en comisión”, o sea, de libre nombramiento, sin vínculo permanente con el Estado, la mayor parte de ellos también responsable por otras actividades.

En 33, el responsable es un empleado “estable”, esto es, que ocupa una plaza con funciones de control interno, o sea, que ha pasado un proceso selectivo con pruebas y no puede ser cambiado de área.

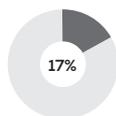
#### Mecanismos en la práctica:



En 89 de las que tienen ombudsman no se compilan datos de denuncias recibidas, y no se publican informes de sus actividades.

En 40, se produce algún informe, pero sin publicación en transparencia.

En 12, se produce algún informe, publicado en transparencia y remitido a las autoridades locales.

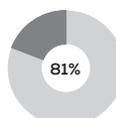


En 47 ciudades, no hay canales de comunicación por vía electrónica (internet) para la sociedad, exigiendo denuncias en papel o presencial.

#### Cuadro 4. Asuntos internos (corrección)

##### **Regulación:**

En casi todas las ciudades, la regulación disciplinaria de los funcionarios es similar a la Ley nacional 8.112, que estableció en 1990 las reglas para los agentes públicos federales con base en la Constitución de 1988, con definición de deberes y prohibiciones y reglamento de conducción de los procesos de investigación y sanción disciplinaria.



En 228 municipios, no hay reglamentación local sobre los procedimientos de investigación interna y sanción de personas jurídicas por responsabilidad objetiva, con base en la ley nacional anticorrupción (Ley 12.846/2013).

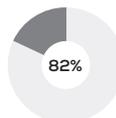
##### **Enforcement:**

La Constitución de 1988 obliga a los agentes públicos a comunicar cualquier irregularidad de la que tengan conocimiento, así que hay *enforcement* del deber de procesar administrativamente.

##### **Actor interno responsable:**

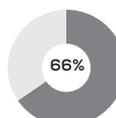


En 247 ciudades, no existe un sector o puesto responsable para los procesos de investigación disciplinaria interna.



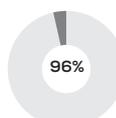
En 231, no existe un sector o puesto responsable para los procesos administrativos de investigación y sanción de personas jurídicas, con base en la ley anticorrupción de 2013.

##### **Autonomía y capacidad:**



De las ciudades que no tienen área de investigación interna, en 187 los procesos son dirigidos por empleados que también son responsables de otras actividades, de modo concurrente.

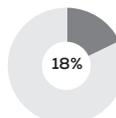
##### **Mecanismos en la práctica:**



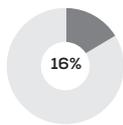
Hasta 2018, 272 ciudades no habían iniciado ningún proceso de investigación contra personas jurídicas (ley nacional anticorrupción).



En 8 se han empezado procesos, sea dos (2 ciudades), o tres (3 ciudades), y dos ciudades han aplicado sanción a una empresa cada una.



51 ciudades no contratan formalmente un funcionario para fiscalizar la ejecución de contratos, una exigencia de la ley nacional de licitaciones públicas.



En 45, existe solamente la formalización genérica de un funcionario para gestión de varios contratos.

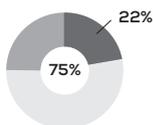
## Cuadro 5. Control interno y auditoría

### **Reglamentación:**

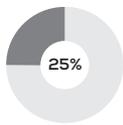
Desde la Constitución de 1988, los órganos públicos tienen obligación de mantener un área o, al menos, una persona formalmente nombrada, como UCI y órgano central del SCI. En Santa Catarina las ciudades tienen una regulación básica del SCI. Últimamente, nuevas actividades se han incorporado al sector, como la transparencia, el acceso a la información, el ombudsman, funciones en materia sancionadora, reportes burocráticos y actividades de apoyo.

### **Enforcement:**

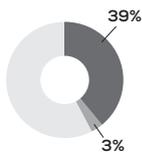
El nivel de profundización y desarrollo de la regulación puede suponer una mayor o menor protección del actor.



En 211 ciudades, la UCI está vinculada directamente al alcalde, pero solo 62 ciudades tienen el Control Interno en el primer escalón, lo mismo que las demás autoridades bajo su control.

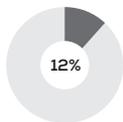


En otras 69, está subordinada a autoridades bajo su competencia de fiscalización, como el jefe de gabinete del alcalde, los jefes ejecutivos de finanzas, planeamiento, gestión, y otros del primero o segundo escalón.



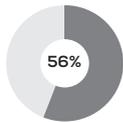
En 110, las reglas generales sobre la UCI están hechas por una ley ordinaria, sin regulación propia sobre su organización, procedimientos, flujos de trabajo, prerrogativas, plazos o sanciones.

En 9 ciudades no hay ley, el tema es tratado exclusivamente por la norma propia del poder ejecutivo, sujeto a cambio en cada elección.



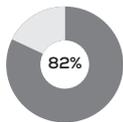
En 34 UCI, no hay autorización legal para expedir instrucciones vinculantes a los demás órganos de la administración que se encuentran bajo su control.

### **Actor interno responsable:**



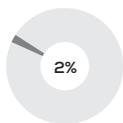
Al menos en 157 (55,9 %) ciudades la UCI es nombrada Contraloría, sea Interna (131) o General (26). La mayoría de las demás utiliza términos como Director, Coordinador, Auditor o Técnico de Control Interno.

### **Autonomía y capacidad:**

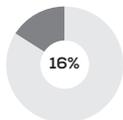


En 232 ciudades, hay solamente 1 funcionario actuando como UCI.

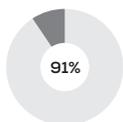
Rodrigo De Bona



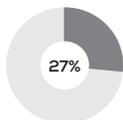
En otras 6 no hay nadie en la UCI.



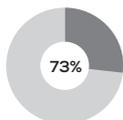
En 44, hay dos o más personas.



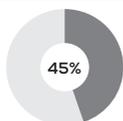
En 256, la estructura del SCI tiene solo un órgano central o persona responsable, o sea, no hay "sistema", solo "unidad" de control interno.



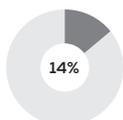
Sobre el vínculo de trabajo del responsable, en 75 él es de libre nombramiento, sin vínculo permanente con el Estado. En 58 él está solo en el sector, y en 17 hay una o más personas bajo su comando.



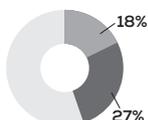
En 206, el responsable es funcionario estatutario, que ha superado un proceso de selección: 126 estatutarios en la UCI, y 80 en otros órganos o esferas de gobierno, temporalmente nombrados con gratificación financiera.



En 126 ayuntamientos, no hay carrera o puesto de auditor interno o equivalente, para que el control interno y auditoría sean dirigidos por técnicos cualificados.

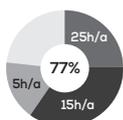


Otras 39 afirmaron tener la carrera o puesto, pero que no es utilizada.



En 51 UCI, ha habido 2 o más cambios de jefe en tres años (agosto/2015 a agosto/2018).

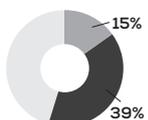
En 75, ha tenido lugar 1 cambio de jefe. Las otras no cambiaron en el periodo.



En 216, los agentes de la UCI utilizaron solo el 1 % de su tiempo de trabajo anual para la capacitación profesional entre 2017 y 2018, siendo: en 70, hasta 25 horas de entrenamiento por año, en 99 hasta 15h/año, y en 47 hasta 5h/a.

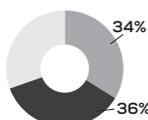
**Mecanismos en la práctica:**

Parte de las UCI no ejecuta sus finalidades constitucionales.



En 43 UCI, no se evalúa el cumplimiento de metas plurianuales.

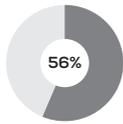
Otros 111 afirmaron que las evalúan, pero no se ha realizado ningún informe.



En 95, no se evalúa la ejecución y resultados de los programas de gobierno.

Otros 100 dijeron que evalúan, pero ningún informe es generado.

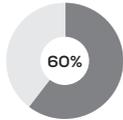
Rodrigo De Bona



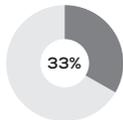
En 159, no se monitoriza el cobro de pagos y créditos tributarios.



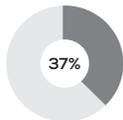
En 118, no se acompaña el proceso de inscripción de pagos a proveedores.



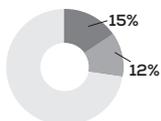
En 170, no se hace auditoría en el registro de los ingresos previstos del ayuntamiento, para evaluar el correcto reconocimiento y mensuración de los créditos fiscales.



En 94, la UCI no fiscaliza los recursos recibidos de otros órganos, como las enmiendas parlamentarias, fuentes de corrupción.

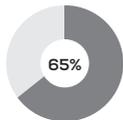


Acumulando otras funciones de control, en 105 el controlador es también el ombudsman (60), o la actividad es parte del sector (45).



En 43, la UCI también hace las funciones de transparencia.

En 35, es responsable de las investigaciones y sanciones disciplinarias de funcionarios y/o de ilícitos de personas jurídicas.



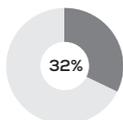
En 2018, 183 UCI dedicarán como máximo el 20 % de su trabajo para auditorías e investigación de denuncias, considerando la suma de horas anuales de trabajo de sus funcionarios.



En 46, las actividades de rutina y apoyo ocuparan más del 80 % del tiempo.

En 63, esas tareas ocuparan entre el 60 % y 80 % del tiempo de trabajo.

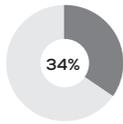
En otras 74, esas tareas ocuparan hasta el 60 % del tiempo.



Sobre auditoría interna, 91 UCI no realizaron ninguna en 2018.



En 2017, 114 no realizaron ninguna auditoría.

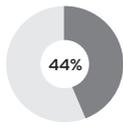


En contradicción, 97 UCI acumulan actividades de otros sectores. Siguen los ejemplos más frecuentes (hasta 4 en cada UCI):

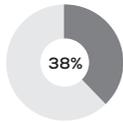
- elaboración de inventarios de bienes;
- ejecución presupuestaria, financiera y contabilidad;
- recepción de compras;
- fiscalización de ejecución contractual;
- asesoría jurídica;

Otros ejemplos críticos ocurren en al menos una ciudad:

- control de insumos, autorización de compras, pagos a proveedores y recepción;
- gestión y control de vehículos, patrimonio, y gestión de personas;
- elaboración de contratos y convocatorias de llamadas públicas, participación en compras, que después deben ser evaluadas por la auditoría;
- elaboración de proyectos de ley, decretos y normas y de los presupuestos anuales, que después debe evaluar;
- apoyo técnico y asesoría administrativa a jefes y ejecutivos de áreas que, después, debe auditar;
- conducción de vehículos, servicios de informática y otras tareas logísticas.

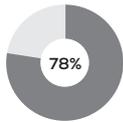


En 123, la auditoría no formaliza planeamiento, para definición de objetivos, metas y acciones de control con base en riesgos.

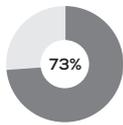


En 106, la UCI no hace ningún informe periódico de sus actividades.

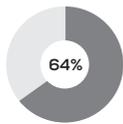
#### **Los jefes de las UCI fueron cuestionados sobre sus 4 productos principales:**



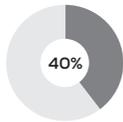
Para 219, el principal es la remesa periódica de datos generales al TCE.



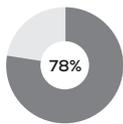
En 207, lo importante son los dictámenes sobre conformidad en los actos de entrada o salida de funcionarios, enviados al TCE.



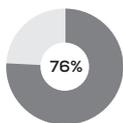
En 182, son importantes los procesos de rendición de cuentas de entidades que reciben recursos, o anticipos a funcionarios para viajes y urgencias.



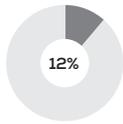
Para 112, lo importante son los reportes periódicos al TCE, con datos fiscales y ejecución presupuestaria.



Sobre denuncias de irregularidades recibidas de la sociedad, 221 UCI no recibieron ninguna para investigación entre agosto/2015 y agosto/2018.



En 214, no se ha hecho ninguna investigación interna entre 2017 y 2018.



En 33, hasta 1 y 3 denuncias recibidas fueron investigadas de 2017 a 2018.

Sobre el ombudsman interno, los datos evidencian que la gran mayoría de las ciudades no tenía regulación legal del ombudsman hasta el año 2019, por lo que no existían reglas ni procedimientos para el tratamiento de denuncias, ni *enforcement* en su actuación. La mayor parte no tenía un responsable nombrado oficialmente, ni sector o puesto de ombudsman, ni tampoco un funcionario dedicado exclusivamente a estas actividades, lo que impacta en la capacidad y autonomía del sector. Además, en la práctica, de las que tienen responsable, se trata de un funcionario de libre nombramiento del alcalde, muchos de ellos subordinados a los gestores de otras áreas, sin canales de comunicación electrónicos para denuncias, y casi la mitad no compila datos ni publica ningún informe.

Sobre los asuntos internos, la Constitución de 1988 obliga a todo agente público a comunicar a su jefe acerca de cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, es decir, que el deber de procesar y sancionar administrativamente efectivamente existe. Pero los datos evidencian que muy pocas ciudades tienen un actor responsable para asuntos internos, para iniciar un procedimiento disciplinario a sus funcionarios o a personas jurídicas contratadas, eso es, no existe capacidad de control ni autonomía en el sector.

Además, en la mayor parte, no hay regulación sobre los procedimientos de investigación y sanción de personas jurídicas, según la ley nacional anticorrupción de 2013, lo que dificulta su aplicación local. En la práctica, si más de una de cada tres ciudades no indican formalmente un funcionario para fiscalizar la ejecución de contratos, se puede imaginar que ocurran problemas de ejecución. Pero en cinco años desde la vigencia de la ley, se han formalizado solo 8 procesos, y se han aplicado tan solo 3 sanciones en las 282 ciudades. En materia disciplinaria, el *enforcement* de investigación y sanción existe, pero la autoridad responsable de aprobar la investigación y aplicar la sanción es, en general, el alcalde, que en las ciudades pequeñas puede no tener interés en sancionar a nadie, por su proximidad con los electores.

Sobre el sector de control interno y auditoría, se trata de una obligación constitucional y tiene múltiples y complejas finalidades. A pesar de esto, parte de las UCI no ejecuta sus más importantes funciones constitucionales, mientras acumulan otras funciones de control, como ombudsman, transparencia, investigaciones y sanciones, además de conducir indebidamente funciones ejecutivas de otros sectores. En la práctica, cuestionados sobre sus cuatro productos principales, los propios responsables eligieron tareas de apoyo al control externo, como el envío de datos e informes periódicos –la última de sus obligaciones constitucionales. Gran parte del tiempo de la llamada ‘contraloría’ está dedicada a esas actividades de apoyo, mientras no existe una tercera línea de defensa (auditoría) para la gestión de esos municipios. Esto sucede porque la gran mayoría de las ciudades analizadas tan solo tiene un funcionario responsable para las actividades del único órgano del SCI.

## DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS

Lo que se ha evidenciado es que no hay un “sistema”, ni tampoco una “unidad” de control interno o contraloría, y tampoco hay ombudsman ni área de asuntos internos, sino apenas una persona. En la práctica, la capacidad y autonomía para combatir la corrupción sufren gran impacto, si la contraloría interna incluye el ombudsman pero no tiene reglamentación propia de sus procedimientos, si el jefe y/o ombudsman es de libre nombramiento político, si no hay carrera o puesto de auditor interno o garantías de seguridad al ombudsman, si solamente el 1 % del tiempo de trabajo anual es destinado a entrenamiento, si no se dedica una parte importante de la fuerza de trabajo para realizar auditorías con base en riesgos, si no se formaliza un planteamiento, para la definición de los objetivos y metas, y si no se hace ningún informe periódico de actividades.

Solo una de cada cinco contralorías es un órgano de primer escalón, mientras que una de cada cuatro es subordinada indebidamente a autoridades sobre las cuales tiene competencia de controlar, recibir e investigar las denuncias, lo que compromete el *enforcement* de sus acciones. Además, han sido incorporadas al sector nuevas actividades sin actualizar las reglas y sin refuerzo del capital humano, mientras que casi la mitad de las ciudades ha pasado al menos por un cambio de jefe del control en tres años. En ese período, la gran mayoría de los ombúdsmanes no recibió denuncias de la sociedad sobre irregularidades o corrupción para investigación.

Aunque es posible no haber tenido denuncias ni actos irregulares en esos años, eso puede indicar que los problemas no llegan hasta el control interno, tampoco al control externo, cuya actuación es predominantemente *ex post*. Puede que no haya sido considerado necesario ejecutar auditorías, ni que haya existido una necesidad de investigación y corrección administrativa. Pero la gran cantidad de ciudades sin ninguna auditoría ni sanción disciplinaria puede ser indicativa de que no hay recursos humanos suficientes en los dichos sectores.

Por otro lado, la actuación en desvío de función contradice esa posibilidad. Muchas contralorías y/o ombudsman acumulan actividades ejecutivas indebidamente, pues que deberían, más tarde, auditar y certificar la conformidad, moralidad y eficiencia de esos mismos actos. Eso consume gran parte del tiempo de trabajo de los que ya actúan solos y que, como se ha visto, tampoco cumplen sus actividades constitucionales más importantes.

## CONCLUSIÓN

Con el objetivo de describir el LIS de pequeñas ciudades, se analizaron tres actores internos del poder ejecutivo en 282 ciudades del estado de Santa Catarina, así como también el funcionamiento de sus mecanismos administrativos de frenos y contrapesos. Se han obtenido evidencias que confirman la hipótesis inicial, de que el LIS de las ciudades pequeñas de SC tiene sus principales instituciones anticorrupción extremadamente frágiles, cuando no inexistentes. Donde hay ombudsman, control interno, auditoría, investigación y sanción administrativa, no hay *enforcement*, autonomía ni capacidad de acción, impidiendo el funcionamiento de los mecanismos de frenos y contrapesos coordinados por esos actores.

En general, las ciudades no reciben denuncias de la sociedad, no reclaman ni sancionan a funcionarios o empresas por conductas irregulares. Puede que no exista corrupción en ninguna de ellas, pero eso también puede ser consecuencia de la falta de canales y reglas de recepción por el ombudsman, de la ausencia de regulación y de personal especializado para investigaciones, de la falta de interés de las autoridades en fiscalizar y sancionar a sus compañeros. Además, SC es uno de los Estados más desarrollados de Brasil, o sea, que la situación nacional puede ser peor.

Los datos empíricos refuerzan investigaciones recientes aquí apuntadas, sobre la debilidad de los controles municipales brasileños (Conaci, 2020; Angeli, Silva, & Santos, 2020; De Bona, Borba, & Miranda, 2020; Araújo, Libonati, Miranda, & Ramos, 2016; Lino, Carvalho, Aquino, & Azevedo, 2019). Eso, junto con el análisis de los estudios sobre la ocurrencia y efectos de la corrupción en gobiernos locales del país (Sodré, & Alves, 2010; Ferraz et al., 2012; Caldas, Costa, & Pagliarussi, 2016; Sodré & Ramos, 2018), permite diseñar un grave escenario de debilidad institucional y corrupción local en Brasil que no va a cambiar si no se desarrollan reformas más amplias, pero esto difícilmente ocurrirá en las 5.570 ciudades del país.

O sea, la problemática de la corrupción local en Brasil demanda un movimiento nacional de reformas, que puede ser facilitado con una coalición pro-integridad, para hacer obligatoria la evaluación de riesgos y la creación de condiciones para combatir administrativamente la corrupción, incluso en pequeñas ciudades. Pero, aunque necesario, eso no es suficiente, si no hay actores locales con capacidad, autonomía y *enforcement*.

Se espera que el escenario evidenciado pueda contribuir a la discusión sobre las reformas necesarias para avanzar a la mejora de la confianza de los ciudadanos y a la calidad de los servicios públicos en el país. Medidas de integridad y anticorrupción son a menudo adoptadas como parte de reformas posteriores a eventos críticos, como la crisis por la que pasa el país y el mundo, o por presión externa (Huberts et al., 2008), como de la OCDE, de la cual Brasil ha intentado ser aceptado como miembro. Sistemas de Integridad pueden ser impuestos administrativamente a los gobiernos locales por el gobierno central, como ha ocurrido en Reino Unido en los años 2000 (Six & Lawton, 2013), lo que no sería fácil en Brasil.

## Consideraciones finales

A pesar de sus limitaciones, este trabajo ha investigado dos de los nueve ejes que conforman el LIS, con énfasis en las condiciones internas de las agencias, y los resultados apuntan hacia posibles debilidades en los demás ejes. La inexistencia de actores internos y de *enforcement*, su incapacidad y desvío de finalidad, evidencian esas debilidades, impactando la efectividad y eficiencia del sistema anticorrupción local.

Estudios futuros pueden ampliar la investigación a ciudades de otros estados brasileños. Esas investigaciones acerca de la integridad en gobiernos locales brasileños pueden avanzar hasta otras variables, como la reglamentación de ocupación de puestos ejecutivos, el nepotismo, el conflicto de intereses, el control patrimonial, y las restricciones para ocupación de funciones públicas.

También se puede profundizar en el análisis de posibles relaciones con la *performance* burocrática, el poder de reglamentación discrecional, los intereses económicos y los incentivos locales, indicadores de corrupción e integridad, la presencia de mujeres en puestos de mando,

la proporción de representantes *per cápita* en el legislativo, variables que sí han sido investigadas en otros países.

## REFERENCIAS

- Abramo, C. W. (2005). Percepções pantanosas: A dificuldade de medir a corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, 73, 33–37. doi:10.1590/S0101-33002005000300003
- Angeli, A. E., Silva, J. W. G., & Santos, R. A. (2020). As controladorias municipais em perspectiva analítica: Diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. *Revista da CGU*, 12(21), 23–44. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21>
- Araújo, D. J. C., Libonati, J.J., Miranda, L.C., & Ramos, F.S. (2016). Unidades de Controle Interno dos Municípios Brasileiros: Análise sob a Ótica do COSO II. *Revista Universo Contábil*, 12(2), 39-58. doi: 10.4270/ruc.2016213
- Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). (2008). *Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse*. Recuperado de [https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/documents/2008-rtnn.pdf](https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/2008-rtnn.pdf)
- Barreto, R.T.S., & Vieira, J.B. (2020). Os programas de integridade pública no Brasil: Indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3). doi: 10.1590/1679-395120200069
- Caldas, O.V., Costa, C.M., & Pagliarussi, M.S. (2016). Corrupção e composição dos gastos governamentais: Evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 237–264. doi:10.1590/0034-7612140185
- Conselho Nacional de Controle interno (CONACI). (2020). Conaci e Banco Mundial divulgam Diagnóstico Nacional de Controle Interno. Publicado em 21 dec. 2020. Recuperado de <http://www.conaci.org.br/noticias/conaci-e-banco-mundial-divulgam-diagnostico-nacional-de-controle-interno>
- Cruz, M.C.M.T., Spinelli, M.V.C., Silva, T.A.B., & 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. doi: 10.22370/rgp.2014.3.2.2244
- De Bona, R., Borba, J.A., & 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. doi: 10.36428/revistadacgu.v12i21.170
- Ferraz, C., Finan, F., & Moreira, D. (2012). Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9), 712–726. doi:10.1016/j.jpubeco.2012.05.012
- Fox, J.A. (2014). *Social accountability: What does the evidence really say? GPSA Working Paper, #1*. World Bank. Recuperado de <https://gsdrc.org/document-library/social-accountability-what-does-the-evidence-really-say>

- García-Quesada, M., Jiménez, F., & Villoria, M. (2013). Building local integrity systems in southern Europe: The case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 618–637. doi:10.1177/0020852313501125
- Huberts, L., Anechiarico, F., & Six, F.E. (Eds.). (2008). *Local integrity systems*. The Hague: BJu Legal Publishers.
- Institute of Internal Auditors (IIA). (2013). Position paper: The Three Lines of Defense. Recuperado de <https://www.theiia.org/3-lines-defense>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2020). Estimativas de população. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>
- Jiménez, F., Villoria, M., & Garcia-Quesada, M. (2012). Badly designed institutions, informal rules and perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 10(4), 363–381. doi:10.4335/10.4.363-381(2012)
- Jiménez, F., García-Quesada, M., & Villoria, M. (2014). Integrity Systems, Values, and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 67–82. doi:10.1080/01900692.2013.836666
- Lawton, A. (2008). *Evaluation of the London integrity system*. In L. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six (Eds.). *Local Integrity Systems* (pp. 135–149). The Hague: BJu Legal Publishers.
- Lino, A.F., Carvalho, L.B., Aquino, A. C. B., & Azevedo, R. R. (2019). A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 375–391. doi:10.1590/0034-761220170404
- Loyens, K., & Maesschalck, J. (2008). *Evaluation of the Antwerp integrity system*. In L. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six (Eds.). *Local integrity systems* (pp. 249–270). The Hague: BJu Legal Publishers.
- Macaulay, M., Newman, C., & 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. doi:10.1080/01900692.2013.830623
- Machado, M. R., & Paschoal, B. (2016). Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, 35(1), 11–36. doi:10.25091/s0101-3300201600010001
- Maeda, B.C. (2013). *Programas de Compliance e Anticorrupção: Importância e elementos essenciais*. In A., Del Debbio, B., Maeda, A., Carneiro, & C. H., Silva (Coords.). *Temas de Anticorrupção e Compliance* (pp. 167–201). Elsevier.
- McDevitt, A. (2014). *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Transparency International. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/publications/local-integrity-system-assessment-toolkit>
- Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC). (2019). *Programa Unindo Forças – 2º. Diagnóstico Estadual*. Recuperado de <https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>

- Mohallem, M. F., & Ragazzo, C. E. J. (Coords.). (2017). *Diagnóstico institucional: Primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. FGV Direito Rio.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017a). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017b). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia*. doi:10.1787/9789264278646-es
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018–2019*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>
- Ortiz, J., & Embid, J. (Coords.). (2009). *Informe sobre la democracia en España 2009*. Alternativas.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. The TI Sourcebook 2000. Transparency International.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Recuperado de <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>
- Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Elgar.
- Ruiz-Morales, M. (2019). La corrupción como delito del pensamiento en el siglo XIX. *Revista Socio-Jurídicos*, 21(2), 331–356. doi:10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7853
- Six, F.E., & Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: A configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4) 639–658. doi:10.1177/0020852313501124
- Sodré, A. C. de A., & Alves, M.F.C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(3), 414–433. doi:10.1590/S1415-6552010000300003
- Sousa, R. G., Souto, S. D. A. S., & Moreira, A. N. (2017). Em um mundo de incertezas: Um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 14(31), 155-176. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76250678009>
- Transparency International (TI). (2020). *Anti-corruption glossary: Corruption*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Vargas Bernal, D. F., & Duque Orozco, Y. V. (2014). Una mirada a las prácticas de anticorrupción de las organizaciones adheridas al pacto global en Colombia. *Revista CS*, 13, 145–182. doi:10.18046/recs.i13.1824