



Responsible Editor: Rodrigo de Souza Gonçalves
Andrea de Oliveira Gonçalves
Associate Editor: Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia
Evaluation Process: Double Blind Review pelo SEER/OJS

Políticas de Integridad y Anticorrupción en Brasil: el Papel de la Contraloría-General en Estados y Capitales

RESUMEN

Objetivo: Analizar como normas y políticas de integridad y anticorrupción (PIPAC) están relacionadas con los principales papeles de las contralorías generales de estados y capitales brasileñas en el ciclo interno anticorrupción.

Metodología: Se utiliza análisis de contenido y estadística descriptiva para la investigación cualitativa de una muestra de 53 gobiernos, con datos recolectados en documentos y *websites* oficiales.

Resultados: Existe contraloría en el 84,9% (45) de los gobiernos, pero la mayoría no tiene política de integridad (71,7%) ni anticorrupción (83%). Donde esas políticas existen, las contralorías tienen papel central, siguiendo el modelo federal, que integra el ciclo interno anticorrupción en un órgano, lo que evidencia procesos de isomorfismo institucional.

Originalidad / relevancia: Existen algunos estudios sobre el proceso de isomorfismo en las contralorías subnacionales, pero prácticamente no hay estudios sobre la existencia de políticas de integridad pública en gobiernos locales de Brasil, tampoco sobre el papel de los órganos locales en esas políticas, ya que muy pocos las tienen.

Contribuciones teóricas: Bajo la perspectiva neoinstitucional, el artículo investiga como el isomorfismo al 'modelo federal' está asociado a la existencia de instrumentos anticorrupción a nivel organizacional. Esto puede contribuir para una mejor comprensión sobre lo que representan las instituciones para el *policy process* de una PIPAC en los gobiernos brasileños.

Contribuciones sociales / para la gestión: El estudio evidencia que los gobiernos subnacionales brasileños no siguen las recomendaciones internacionales sobre integridad pública. La coordinación de funciones anticorrupción por una agencia interna eficaz, con autonomía y capacidad, puede ayudar la eficacia de una PIPAC y facilitar su institucionalización.

Palabras clave: Integridad Pública; Sistema de Integridad Local; Corrupción; Isomorfismo; Nuevo Institucionalismo.

De Bona, Rodrigo S.

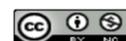
Contraloría-General de la Unión (CGU), Brasil.
Universidad Internacional Menéndez Pelayo
(UIMP) e Instituto Universitário de Investigação
Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la
Universidad Complutense de Madrid, España.
debona.floripa@gmail.com

Recibido: Dezembro 09, 2020

Revisado: Outubro 22, 2021

Aceito: Outubro 22, 2021

Publicado: Dezembro 30, 2021



How to Cite (APA)

De Bona, Rodrigo S. (2021). 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

1 INTRODUCCIÓN

Desde 2015 hasta la pandemia de 2020, la corrupción fue la principal preocupación de la población brasileña (Mohallem & Ragazzo, 2017). La corrupción impacta en el desarrollo económico (Rose-Ackerman, 2006), en los resultados de las políticas sociales (Ferraz et al., 2012), y en la composición del gasto público (Caldas, Costa, & Pagliarussi, 2016). Brasil ha tenido avances desde la firma de los acuerdos internacionales anticorrupción en 1996 (OEA), 1997 (OCDE), y 2003 (ONU), pero todavía no hay obligación legal que exija que los gestores locales controlen riesgos e implementen políticas de integridad o anticorrupción.

En el contexto mundial, la integridad pública se ha elevado a la cumbre de la agenda anticorrupción, con modelos propuestos por la Transparencia Internacional (McDevitt, 2014) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017a; 2017b; 2019), por ejemplo. Brasil intenta ser aceptado como miembro de la OCDE, lo que requiere, entre otras medidas, la adecuación de sus sistemas de integridad. El gobierno nacional está adelantado. Existe desde 2017 la obligación de implementar planes de integridad, gestión de riesgos y medidas de gobernanza en órganos del ejecutivo federal, y una agencia responsable por las actividades de promoción de la integridad y del ciclo de combate a la corrupción: la Contraloría-General de la Unión (CGU - Controladoria-Geral da União, en portugués).

El objetivo del presente trabajo es analizar una muestra de 53 gobiernos subnacionales de Brasil (estados y capitales, incluyendo el Distrito Federal - DF) para investigar cómo las normas y las políticas de integridad pública y anticorrupción (PIPAC) están relacionadas con los principales papeles de las contralorías-generales (CG) del poder ejecutivo. La cuestión central de investigación es: ¿cómo la existencia de normas y políticas de integridad pública y anticorrupción está relacionada con los más importantes papeles de las contralorías-generales del poder ejecutivo de estados y capitales brasileñas?

Según el modelo de Maesschalck y Bertok (2009), en nivel organizacional, una PIPAC contiene estructuras, instrumentos y procesos con medidas centrales y complementarias. Bajo una perspectiva institucional, el artículo busca investigar como el isomorfismo al 'modelo federal' de estructuras anticorrupción (contralorías-generales) está asociado a la existencia de los instrumentos anticorrupción (políticas institucionales y normas).

El trabajo puede contribuir para una mejor comprensión sobre lo que representan las contralorías-generales para las PIPAC que, en Brasil, todavía son muy pocas. La coordinación de funciones anticorrupción puede ser central para la coherencia y eficacia de esas políticas. Existen investigaciones sobre los impactos positivos de las auditorías de la CGU sobre la corrupción (Avis et al., 2018) y algunos estudios sobre el isomorfismo de las contralorías subnacionales, pero prácticamente no hay trabajos sobre la existencia o implementación de políticas de integridad pública en gobiernos locales brasileños, así como tampoco sobre el papel de las contralorías en esas políticas. La actuación de la contraloría no alcanza a los poderes legislativo y judicial, sino que es limitada al poder ejecutivo, pero los sistemas internos de integridad local son fundamentales para la buena gobernanza (Huberts, 2018). Una agencia interna eficaz de prevención, detección, sanción y remediación de actos corruptos puede inclusive reducir la sobrecarga de procesos en el sistema judicial del país.

El artículo tiene seis secciones, incluyendo la introducción y las referencias. El bloque dos presenta la fundamentación teórica y el contexto empírico del tema, y la sección tres contiene la metodología adoptada. El bloque cuatro contiene la interpretación de datos y análisis de los resultados, y la sección cinco presenta las conclusiones alcanzadas, los límites del trabajo y posibles caminos futuros.

2 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

2.1 Corrupción y sistemas de integridad en Brasil

La corrupción en el sector público es “el abuso del poder encargado para beneficio privado” (TI, 2020). A pesar de su presencia en la historia de la sociedad humana (Ruiz-Morales, 2019), el fenómeno de la corrupción se ha destacado en la agenda mundial a partir de los años 1980. Ya en aquella época se comprobó que la corrupción traía más prejuicios que beneficios al comercio internacional, porque corroía la credibilidad de las instituciones y gobiernos, debilitando a la democracia e inviabilizando el bien estar social (Abramo, 2005). Huberts (2018) apunta al menos ocho perspectivas distintas por las cuales es posible caracterizar el concepto de integridad en la literatura, con base en las siguientes palabras clave: integridad y coherencia; responsabilidad profesional; reflexión moral; valores como incorruptibilidad, leyes y reglas; valores morales y normas; y comportamiento ejemplar. La integridad es aquí utilizada en el contexto público, según la perspectiva de ese autor (2018), como la calidad del agente público en actuar de acuerdo a las reglas normativas y valores morales generalmente aceptados, en la búsqueda por el interés público.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico estimula la creación de políticas nacionales de integridad y de sistemas nacionales anticorrupción en sus países miembros (OCDE, 2017a; 2017b; 2019). Uno de los aspectos destacados por la OCDE es que el sistema de integridad sea coherente, completo y eficaz. Transparencia Internacional ha conducido evaluaciones de sistemas de integridad locales (*Local Integrity System - LIS*) (McDevitt, 2014), dentro de un abordaje para gobiernos locales, adaptado del Sistema Nacional de Integridad (*National Integrity System - NIS*) (Pope, 2000). El sistema de integridad es el conjunto de componentes internos y externos que buscan contribuir con la integridad de un gobierno, “como las políticas, prácticas, instituciones y guardianes de la integridad” (Six & Lawton, 2013, p. 641, traducción libre).

A nivel organizacional, el diseño de una PIPAC puede ser analizado bajo el ‘marco de gestión de la integridad organizacional’ (*organizational integrity management framework*) de la OCDE (Maesschalck & Bertok, 2009). Es un enfoque sistémico que combina medidas basadas en reglas (*rules-based*) y en valores (*values-based*) y que busca garantizar la coordinación suficiente para el éxito de la política. Considera no solamente los instrumentos normativos, sino también los procesos y estructuras a cargo de su implementación. El modelo tiene dos capas (medidas centrales – *core measures* – y medidas complementarias – *complementary measures*), estructuradas en tres pilares. El primero es una combinación equilibrada de *instrumentos* para gestión de la integridad. El segundo es el desarrollo de los *procesos* a través de los cuales la gestión de la integridad es introducida, implementada y evaluada. El tercer pilar son las *estructuras*, es decir, el arreglo estructural del marco de gestión de la integridad, con énfasis en el papel de los actores y de la coordinación (Maesschalck & Bertok, 2009).

En Brasil, la multiplicidad institucional típica del sistema nacional anticorrupción siempre ha presentado dificultades de articulación y efectividad y los órganos estatales de control externo padecen por una histórica falta de coordinación entre sus acciones (Machado & Paschoal, 2016). Además, no hay obligación legal expresa para que los gobiernos controlen sus riesgos e implementen políticas de integridad y anticorrupción. Cada ente subnacional tiene autonomía para crear su propia legislación, aunque los deberes de legalidad, moralidad y eficiencia sean principios constitucionales.

En el gobierno federal, existe desde 2017 una norma que requiere la implementación de integridad y buena gobernanza en el ejecutivo federal (Brasil, 2017). Existe también una

agencia de primer escalón – la CGU – responsable por las actividades de defensa del patrimonio público e incremento de la transparencia, que actúa por medio de auditoría pública, inspección interna, oidoría, prevención y combate a la corrupción. Entre sus atribuciones, esta agencia incentiva, capacita, coordina y monitorea la implementación de los programas de integridad de todos los órganos federales (CGU, 2020a).

Pero la CGU no posee competencia para imponer políticas de integridad a los demás poderes y esferas del gobierno. Desde 2019 la Transparencia Internacional conduce un proyecto con siete de los estados federados de Brasil, en conjunto con las embajadas de Dinamarca y Canadá, con el objetivo de ayudar a los gobiernos a desarrollar planes anticorrupción y de promoción de la integridad. Estos estados son: Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rondônia y Santa Catarina (CBN Curitiba, 2019). Algunos pocos ya tienen leyes que exigen la creación de políticas de integridad en el poder ejecutivo, como Santa Catarina, en el sur.

2.2. El Sistema de Control Interno y el ciclo anticorrupción

La Constitución de 1988 estableció instrumentos de rendición de cuentas (Pinho & Sacramento, 2009), incluyendo los sistemas de control interno y externo. En el poder ejecutivo, el gobierno federal ha creado en 1994 la Secretaria Federal de Control Interno (SFC), pero con graves limitaciones, pues subordinaba el control al más importante de los controlados, el jefe de la hacienda pública (Gomes & Benini, 2016). En 2001 el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) determinó la separación de las funciones de auditoría y finanzas, y en 2003 fue criada la Contraloría-General de la Unión (CGU), vinculada directamente al presidente de la república, con la incorporación de funciones de control interno, auditoría, oidoría y asuntos internos. En 2006 fueron integradas las funciones de transparencia, prevención a la corrupción y promoción de la integridad. (CGU, 2020a). En los últimos años, nuevas leyes fueron surgiendo, relacionadas a la mejoría de la gobernanza pública, muchas de ellas incorporadas a las funciones de la CGU, a nivel federal, incluyendo el incremento de la transparencia, de la participación ciudadana y del combate a la corrupción.

Algunos de los principales resultados del órgano indican su eficacia para el ciclo interno anticorrupción, incluso en gobiernos locales (Avis et al., 2018). Entre 2012 y 2018, para cada R\$ 1,00 aplicado, la CGU ha proporcionado a la sociedad una economía y / o recuperación de recursos financieros de R\$ 5,10 (el 410% más que su costo). En 2018, fueron R\$ 8,37 recuperados para cada Real invertido en control (el 737% más que su costo). También se destaca el aspecto preventivo: el 87,9% de los R\$ 7,22 miles de millones agregados por la CGU al presupuesto federal en 2018, fueron referentes a “gastos indebidos evitados” (R\$ 6,4 miles de millones), mientras que sólo el 12,1% fueron de “valores recuperados” (R\$ 882 millones) (CGU, 2018a; 2020b).

En sus funciones de investigación y sanción, las expulsiones administrativas apuntan una tendencia en la dirección de más punibilidad. Desde 1993 hasta noviembre del 2019, fueron casi 8.453 expulsiones, siendo la corrupción el principal motivo en el 65% de los casos. Hasta la creación de la CGU (Alencar & Gico Jr., 2011), el promedio había sido de 53 expulsiones anuales en los primeros 22 años de estadística. A partir de 2003 hasta 2011, el promedio anual pasó para 393 (Portal IG, 2018); y entre 2012 y 2019 fue de 529 (FolhaPE, 2020; Portal G1, 2018) – los datos del Portal IG incluyen 11 años antes de la CGU y 3 después; por eso, si sumado, el total no alcanza a los 8.453 desde 2003, pero eso poco afecta el promedio. El índice de “reintegraciones” judiciales es un importante indicador complementario a las sanciones, es decir, cuántos empleados obtienen judicialmente su vuelta al trabajo. La efectividad de las condenas judiciales por corrupción es del 1,59% hasta el 3%,

mientras que en el poder ejecutivo federal la tasa de reintegración fue del 3,05% en 2018 (CGU, 2018b). O sea, la punición administrativa se muestra un 97% efectiva. Esto refuerza la eficacia de las providencias internas y tempranas contra la corrupción, y así, de las PIPAC.

Cuanto a los gobiernos locales, a partir de la ley de responsabilidad fiscal (Brasil, 2000) se ha tornado obligatoria la creación de unidades de control interno (UCI) en todos ellos, inclusive en los gobiernos más pequeños. Desde entonces, se han estructurado los Sistemas de Control Interno (SCI), ya previstos desde 1988.

2.3. El ‘modelo CGU’ del ciclo interno anticorrupción y la teoría institucional

Como institución de control, la CGU tiene múltiples papeles para la gobernanza, integridad, prevención y combate a la corrupción. El órgano se ha destacado por integrar en el poder ejecutivo federal la ejecución y / o supervisión de las actividades administrativas de prevención, detección, investigación y sanción, que forman parte del ciclo anticorrupción (Góis et al., 2016). A su vez, el término *contraloría* (*controladoria*, en portugués brasileño) no fue utilizado inicialmente por la CGU, sino que primero en al menos tres estados y en el ayuntamiento de Rio de Janeiro. La denominación Contraloría-General fuera utilizada desde la década de 1990 (Balbe, 2013), pero su actuación tenía un abordaje de conformidad, control fiscal y financiero.

El modelo de contraloría interna con funciones anticorrupción integradas representa una innovación institucional, y su múltiple actuación cambió el proceso de control de los gobernantes en la democracia brasileña (Loureiro et al., 2012), generando más normas sobre control como consecuencia de la evolución del sector (Coutinho e Silva et al., 2017). En este modelo, la contraloría amplía sus funciones (Cruz et al., 2016; Cunha & Callado, 2019), actuando como órgano central de los sistemas administrativos de control interno, de auditoría, de oidoría, de asuntos internos, de transparencia y de integridad en el poder ejecutivo federal. Desde entonces, estados como Rio de Janeiro y Minas Gerais, el Distrito Federal y capitales como São Paulo y Florianópolis, entre otras, han creado contralorías-generales con los mismos moldes. Algunas capitales incorporaron las mismas funciones de control coordinadas por la CGU. Otras crearon el órgano con algunas funciones, y otras aún solo cambiaron su nombre, pero siguieron el mismo abordaje de control predominantemente financiero y legalista, y se mantuvieron subordinadas a la hacienda pública. En 2013 los estados tenían 16 contralorías-generales, 5 auditorías-generales y otros 6 organismos con nombres variados. En 2017, habían 18 órganos de control estatales con contraloría en su denominación.

Ese fenómeno organizacional es investigado por la escuela del nuevo institucionalismo y es denominado isomorfismo, un proceso de adaptación en el cual las organizaciones copian prácticas de su contexto y con el tiempo se vuelven más similares. Aunque tenga limitaciones, como el riesgo de tautologías y la carencia de problematización, la teoría institucional ha ofrecido contribuciones importantes y ha llamado la atención sobre la relación estrecha entre cada organización, su campo y el entorno social (Alvesson & Spicer, 2019). Las instituciones son las reglas formales e informales que constituyen y caracterizan un grupo social (Acuña & Chudnovsky, 2013), y son afectadas por diferentes factores, procesos y fuerzas (Altayar, 2018). Para Meyer y Rowan (1977), las organizaciones absorben los procedimientos, conceptos y modelos institucionalizados en la sociedad para aumentar sus posibilidades de supervivencia, mejorar su legitimidad y su imagen. Para Dimaggio y Powell (1983), los cambios en las organizaciones son isomorfos, porque se originan de procesos que tornan las organizaciones más similares, sin que necesariamente se tornen más eficientes en la coordinación y control de sus actividades y en sus resultados.

Según Tolbert y Zucker (1998), la institucionalización es la conformidad de los

individuos con el comportamiento de los demás, siendo un proceso central en la creación y perpetuación de grupos sociales duraderos. Para ellos, cuando la institucionalización es alta, la transmisión de las normas y su mantenimiento a lo largo del tiempo son también altos. La institucionalización ocurre en tres etapas, la *habitualización*, cuanto a comportamientos que se han desarrollado empíricamente y fueron adoptados por los actores, la *objetificación*, es decir, el desarrollo de significados generales socialmente compartidos y ligados a tales comportamientos, y la *sedimentación*, con la transmisión de estas conductas a los nuevos miembros y su continuidad histórica (ibíd).

En el caso de las contralorías-generales, los actores parecen buscar en el modelo federal un arreglo más confiable y legítimo para sus propias estructuras. Los resultados del órgano de control federal apuntan que el ‘modelo CGU’ de agencia gubernamental es eficaz para el ciclo anticorrupción y su proliferación es coherente con los conceptos institucionalistas (Lopes et al., 2020). Con esto, es posible facilitar la coordinación de un sistema interno de integridad que pueda actuar en toda las etapas del combate a la corrupción, incluyendo la prevención, detección, investigación y sanción de actos irregulares.

Pero hay pocas investigaciones empíricas sobre la eficacia de las estructuras de control en los estados y municipios que adoptan el modelo integrado, así como sobre el fenómeno de isomorfismo en las CG investigado en este artículo, en el contexto de creación de políticas de integridad y anticorrupción. De esta manera, profundizar el conocimiento a nivel organizacional puede contribuir con la sedimentación de las estructuras, instrumentos y procesos cuyo fortalecimiento puede reducir comportamientos corruptos y, al mismo tiempo, mejorar la administración de los recursos públicos. Por eso, lo que se propone es investigar cómo los principales papeles anticorrupción que componen el arreglo de la CG del ejecutivo, están relacionados con las normas sobre PIPAC, donde existen.

3. METODOLOGIA

Este estudio teórico-empírico utiliza análisis de contenido (Bardin, 2016) sobre material documental, y apoyo de estadística descriptiva (Hair et al., 2009) para conducir una investigación cualitativa en una muestra de gobiernos subnacionales brasileños, sobre cómo la existencia de normas y políticas de integridad y anticorrupción se relaciona con los varios papeles del ciclo anticorrupción que tienen las contralorías-generales (CG) de esos gobiernos.

Según el modelo de Maesschalck y Bertok (2009), una PIPAC contiene ‘estructuras’, ‘instrumentos’ y ‘procesos’. Bajo el abordaje del nuevo institucionalismo, el artículo busca investigar cómo el isomorfismo al ‘modelo federal’ de las ‘estructuras’ anticorrupción (contralorías-generales) está asociado a la existencia de los ‘instrumentos’ para su combate (políticas institucionales y normas). El modelo de análisis se presenta en la Figura 1.

Las funciones (papeles) de las contralorías fueron clasificadas según su actuación en el ciclo anticorrupción, es decir, para la prevención, detección, investigación y sanción de los actos administrativos corruptos. Los normativos de esas políticas (donde las hay), fueron analizados para identificación de los papeles de la CG. La recolección de datos ocurrió entre 13 y 17 de abril de 2020 en los sitios oficiales de los 53 gobiernos subnacionales seleccionados, más la CGU, como referencia institucional. Fueron buscados la estructura organizacional, el organigrama y las competencias de la contraloría –u órgano equivalente–, además de las leyes, decretos y otras normas locales, que podrían apuntar la existencia de políticas de integridad o anticorrupción.

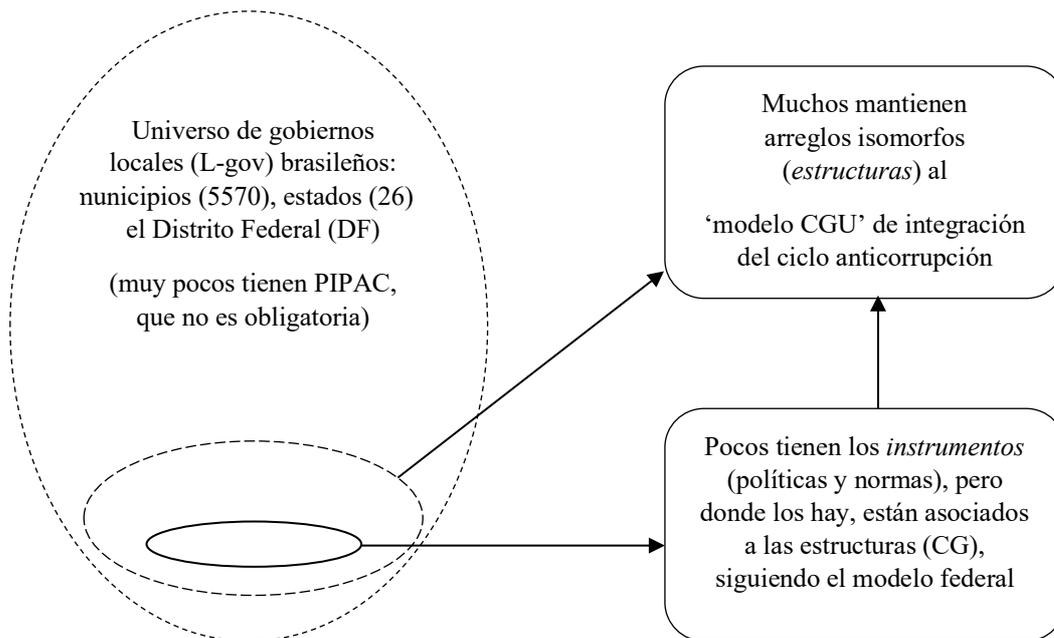


Figura 1: Modelo de análisis de la asociación isomorfa al modelo federal

Nota. los subconjuntos de gobiernos no son presentados en escala proporcional.

La búsqueda incluyó secciones de noticias, de los portales oficiales a partir de las palabras “integridad”, “corrupción”, “anticorrupción” y “gobernanza”, esa frecuentemente asociada a la integridad. La elección de esas palabras permitió analizar también las siguientes cuestiones asociadas a la existencia de políticas de integridad y anticorrupción, inclusive cuanto a la existencia de consejos, que han sido encontrados en algunas búsquedas:

- Hay reglamentación de la ley anticorrupción en el poder ejecutivo?
- Existe política de gobernanza (PG) del ejecutivo, expresa en ley o norma interna?
- Hay consejo de transparencia y / o anticorrupción en el poder ejecutivo?

Siendo la unidad de análisis las contralorías de entes subnacionales, la muestra fue seleccionada por conveniencia. Se buscó incluir a los órganos de control interno de los poderes ejecutivos del Distrito Federal, de 26 Estados y sus 26 capitales, que suman 53 entes. Además de su importancia política, esas 26 ciudades más el Distrito Federal (DF) están entre las 93 más grandes, con 49,6 millones de habitantes, lo que representa un 23,6% de la población del país (IBGE, 2019).

A su vez, el trabajo tiene un abordaje cualitativo pues la muestra de 53 gobiernos no permite explorar cuantitativamente la dirección y fuerza de la correlación entre estructuras e instrumentos institucionales, así como la dirección de alguna relación causal. O sea, la capacidad predictiva del análisis por medio de la correlación de Spearman (Hair et al., 2009) entre las variables utilizadas no es suficiente, así como tampoco lo es el análisis de las probabilidades de ocurrencia (*p-values*). Futuras investigaciones podrán ampliar esa muestra.

4. RESULTADOS

4.1. Macro procesos (papeles) de las contralorías en el ciclo anticorrupción

Ocho papeles típicos fueron identificados en las estructuras de las CG investigadas, asociados al ciclo anticorrupción (Figura 2). Los papeles son macro procesos organizacionales –o macro funciones, termino adoptado por la CGU– que forman parte del arreglo institucional de la CG, algunas veces como sectores, otras como actividades en uno de los demás sectores. Los mismos serán reportados a seguir por sus abreviaciones apuntadas en la Figura 2.

Macro procesos (papeles) institucionales típicos de las CG públicas	Etapas donde actúa o contribuye	Funciones principales del macro proceso en cada etapa del ciclo anticorrupción
1. Control Interno (CI)	Todas	Órgano central del Sistema de Control Interno (SCI) previsto en la Constitución de 1988. Propone, coordina y supervisa los mecanismos administrativos de <i>checks & balances</i> , para la prevención y detección de fraudes y errores, así como sugiere herramientas de investigación e hipótesis de sanción, para defensa del patrimonio público.
2. Auditoría (AUD)	Todas	Realiza evaluaciones de conformidad y de desempeño sobre los demás órganos. Es la instancia que evalúa a los controles internos existentes y riesgos de integridad. Una herramienta de detección e investigación, que, al mismo tiempo, debe retroalimentar las etapas de prevención y sanción.
3. Ombudsman y acceso a la información (OAI)	Prevención	Fomento a la participación ciudadana, estímulo al envío de denuncias y al derecho de acceso a la información.
	Detección	Recepción y tratamiento de denuncias y pedidos de informaciones públicas no disponibles.
	Investigación	Análisis preliminar de las denuncias y respuesta a los ciudadanos sobre lo que será hecho internamente.
4. Transparencia (TRA)	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.
	Detección	Contribuye con la identificación de indicios de irregularidades por la sociedad o el control externo.
	Investigación	La disponibilidad de datos en transparencia puede contribuir con investigaciones, reducir demandas por informaciones y posibilitar investigaciones más amplias de denuncias.
	Sanción	La divulgación de las sanciones aplicadas contribuye para la prevención de nuevas ocurrencias.
5. Inspección Interna, Asuntos Internos o Corrección (CRG)	Prevención	La divulgación de las sanciones aplicadas contribuye para la prevención de nuevas ocurrencias.
	Detección	Puede contribuir con el SCI proponiendo, coordinando y supervisando los mecanismos administrativos de detección e investigación disciplinaria de funcionarios y de empresas.
	Investigación	Conduce las investigaciones disciplinarias contra funcionarios y contra personas jurídicas (PJ).
	Sanción	Después de la investigación, propone la aplicación de sanción, por la máxima autoridad del gobierno: los alcaldes y gobernadores.
6. Combate a la Corrupción, Inteligencia y / o Informaciones Estratégicas (CC-IIE).	Prevención	Permiten la detección de problemas o la creación de alertas que puedan prevenirlos.
	Detección	
	Investigación	Donde hay un área estructurada, realiza la investigación de los casos detectados, con apoyo de órganos de control externo, 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.

Macro procesos (papeles) institucionales típicos de las CG públicas	Etapas donde actúa o contribuye	Funciones principales del macro proceso en cada etapa del ciclo anticorrupción
7. Gestión de Riesgos (GR)	Prevención	Herramienta de mapeo y evaluación de riesgos de integridad, además de otros tipos de riesgos existentes (legales, operacionales, financieros, etc.). Una vez identificados y evaluados los eventos de riesgo posibles, es necesario definir medidas de tratamiento preventivo para evitar que ocurran, y determinar acciones de respuesta cuando sea detectada su ocurrencia.
	Detección	
	Investigación	Puede contribuir proponiendo mecanismos de investigación y sanción para mitigar los impactos de los riesgos identificados.
	Sanción	
8. Integridad (INT)	Prevención	Donde existe un área, coordina la política de integridad junto a los demás órganos del gobierno, incluyendo el Plan de Integridad, donde deben ser actualizadas periódicamente las acciones de prevención, detección, investigación y sanción de los riesgos de integridad y corrupción.
	Detección	
	Investigación	
	Sanción	

Figura 2. Papeles de los macro procesos de la CG en el ciclo anticorrupción

4.2. Arreglos institucionales y el ‘modelo CGU’:

La Figura 3 presenta el análisis sobre la existencia de seis de los ocho papeles identificados en los 48 gobiernos que tienen CG. No se consideran cinco de estos entes por no poseer CG, pero, para fines didácticos, los porcentuales están calculados sobre los 53 entes. El papel INT será analizado en un apartado. La GR no está en la Figura porque puede estar diluida sin identificación en las diversas áreas operacionales del gobierno, o porque puede formar parte del macro proceso INT, como uno de sus ejes. Además, donde no existe área o política de integridad o anticorrupción, la GR aún puede estar con el CI y / o AUD.

Macro proceso	Existe dentro de la CG	Existe fuera de la CG	No identificado
1 - CI	38 (puede ser 40 o 44)* (del 72% al 83%)	4	6 (puede ser 0)*
2 - AUD	43 (81%)	4	1
3 - OAI	29 (55%)	18 (34%)	1
4 - TRA	38 (72%)	7	3
5 - CRG	27 (50%)	7	19 (36%)
6 - CC y / o IIE	15 (28%)	1	37 (70%)

Figura 3. Macro procesos identificados en los 48 gobiernos con CG

Nota.*Por ser obligación legal desde el año 2000 y fiscalizada por los Tribunales de Cuentas, probablemente, en esos casos, CI está con AUD, aunque no haya sido identificado en el organigrama o en las búsquedas. De esta manera, puede llegar a 40 o 44 los entes que tienen CI en la CG, y cero los que no lo tienen.

4.3. Roles de las contralorías en las políticas de integridad y anticorrupción

El macro proceso INT como papel de la CG (actividad o sector) es presentado en apartado en esa sección, juntamente con el análisis sobre la existencia de políticas de integridad y / o anticorrupción, y sobre el papel de la CG en esas políticas, donde ellas existen. También fueron recolectados datos sobre la existencia de un consejo de transparencia y / o anticorrupción en el poder ejecutivo. La Figura 4 resume los hallazgos.

Cuestión investigada	No identificado	Hay política, reglas o consejo	Papel de la CG en INT	Área responsable por la PIPAC
Existe política de integridad del poder ejecutivo, expresada en ley o norma? (PI)	38 (72%)	15 (28%)	<ul style="list-style-type: none"> En 11 de los 15 (73%) gobiernos que tienen PI, la política indica la CG como responsable. Además de esas 15 con PI, otras 4 CG tienen un área responsable por integridad y / o ética, aunque no hay política. 	<ul style="list-style-type: none"> En 2 (13%) gobiernos el PI indica otro área, fuera de la CG. En otros 2 no hay indicación de área en el PI. Sumando 34 sin política ni sector y 2 con política pero sin sector, fueron 36 los entes (68%) sin sector.
Existe política anticorrupción del poder ejecutivo, expresada en ley o norma? (PAC)	44 (83%)	9 (17%)	<ul style="list-style-type: none"> En 7 de los 9 (78%) gobiernos con PAC, la política indica la CG como responsable. Además de esas, otras 5 CG tienen un área responsable por actividades anticorrupción, aunque no hay PAC. 	<ul style="list-style-type: none"> En 1 (11%) gobierno la PAC indica otro área del gobierno. En 1 gobierno no hay indicación de área. En 1 de los 44 gobiernos que no tienen PAC, hay un área dentro de la AUD, porque no existe CG.
Hay reglamentación de la ley anticorrupción (LAC)?	27 (51%)	26 (49%)	<ul style="list-style-type: none"> En 25 (96%) de los 26 gobiernos, la CG figura como responsable por las investigaciones de la LAC. 	<ul style="list-style-type: none"> No identificados.
Existe política de gobernanza (PG) del poder ejecutivo, expresada en ley o norma?	48 (91%)	5 (9%)	<ul style="list-style-type: none"> No identificados papeles de la CG sobre gobernanza. El término se usa en la ejecución de recursos o tecnología de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> De los 5 gobiernos que tienen PG, 1 (20%) no indica el área responsable. Pero fue identificada un área de PG en otros 3 entes, aunque no tengan PG.
Existe consejo de transparencia y / o anticorrupción en el poder ejecutivo?	48 (91%)	5 (9%)	<ul style="list-style-type: none"> En 1 de los 5 (20%) gobiernos, el consejo está directamente vinculado a la CG. 	<ul style="list-style-type: none"> No identificados.

Figura 4. El papel de la CG en las políticas de integridad y anticorrupción

4.4. Discusión de los resultados

Este trabajo ha investigado cómo las normas y las políticas de integridad y anticorrupción (PIPAC) están relacionadas con los principales papeles de las contralorías-

generales (CG) en el ciclo interno anticorrupción del poder ejecutivo. Cuanto a sus papeles, de los 53 gobiernos, sólo el 9,4% (5) no tiene una CG integrada y con autonomía para el ciclo anticorrupción, es decir, el CI y AUD están subordinados a gestores de áreas ejecutivas, sobre las cuales deberían ejercer control. En el 5,7% (3 entes) fueron identificados solamente 1 o 2 papeles del ciclo (AUD y / o CI), aunque también se llamen CG.

A su vez, las CG existen en el 84,9% (45) de los estados y capitales, inclusive el DF, y la mayoría tiene su arreglo institucional isomorfo al 'modelo CGU' de órgano central multifuncional de integridad y anticorrupción. Los papeles 1 a 5 de la Figura 3 (CI, AUD, OAI, TRA y CRG) fueron identificados como principales, pues están presentes en más de 50% de los gobiernos: en promedio, el 66% de ellos. A pesar de eso, diferentes arreglos son utilizados para agruparlos. Por ejemplo, se puede encontrar TRA en áreas distintas, con los arreglos [CI + TRA], [OAI + TRA] e [INT + TRA].

La consolidación de los datos permite destacar algunas cuestiones sobre algunos de esos papeles y arreglos institucionales. Primero, 20 de los 53 (38%) gobiernos tienen algunos de los papeles centrales del ciclo anticorrupción fuera de la CG. El promedio de macrofunciones fuera es 2. Además, en el 34% (18) de los entes, el sector OAI está fuera de la CG. Esto puede reducir la cantidad de denuncias encaminadas por el ombudsman administrativo para los sectores de investigación (auditoria y asuntos internos), ya que el mismo es subordinado a otra autoridad, aún de mismo escalón, pero que puede no tener interés en investigar a alguien bajo su comando.

Cuanto al sector de sanción interna, en el 36% (19) de los gobiernos no hay área de CRG. En algunos de ellos hay comisiones permanentes para procesos disciplinarios en cada área operativa (secretaría de salud, educación, infraestructura, etc.). En otros, esa actividad es conducida por el propio sector de recursos humanos, que con frecuencia es subordinado a la secretaría de administración general (o equivalente). Esto puede reducir las apuraciones y sanciones, ya que la administración es casi siempre ocupada por agentes de libre indicación del alcalde, que también puede no tener interés en investigar alguien bajo su comando.

La mayor parte de los entes no tiene expresamente un área de GR, quedando la actividad, cuando identificable, diluida entre las funciones INT y AUD. Sin embargo, la GR es fundamental para el ciclo anticorrupción, así como el CC y IIE, aunque no se los haya evidenciado como papeles principales, dada su baja ocurrencia. A su vez, en sólo el 28% (15) de los entes existe un sector equivalente al CC-IIE, o la actividad está en alguna de las otras macro funciones de la CG. En uno de los casos, la actividad está fuera de la CG, y en los demás 37 (70%) no fue localizada.

Cuanto a las normas y políticas, el análisis de los datos apunta a que la gran mayoría de los gobiernos todavía no tiene institucionalizados los instrumentos (políticas reglamentadas), ni las estructuras organizacionales (sectores formales) necesarias para la promoción de la integridad y el ciclo anticorrupción. En el 71,7% de los entes no existe PI, en el 83% no hay PAC, y en el 90,6% no existe política o consejo de gobernanza pública.

Por otro lado, donde las hay, se ha evidenciado la centralidad de los papeles de las CG y su relación directa con la conducción de las PI (73%) y de las PAC (78%) creadas, y por lo tanto, con la coordinación de las estructuras (actores) y de los instrumentos (normas) existentes. Además de eso, los siguientes datos indican posibles riesgos para la eficacia de la CG en la coordinación del ciclo anticorrupción, pudiendo ser objeto de profundización en futuras investigaciones empíricas:

- En el 34% de los gobiernos, el ombudsman está fuera de la CG, algunos bajo el control de otras áreas. Se puede analizar si, en esos casos, hay diferencias en el tratamiento e investigaciones de denuncias reportadas y sus resultados, en relación a donde la oidoría está integrada a la CG, con autonomía y más cerca de quien investiga: auditoria y asuntos internos.

- Más de la mitad no reglamentó los procesos para sanción de entidades privadas (LAC), y en el 35,8% no hay área de asuntos internos para investigación disciplinaria de los servidores públicos. Así como en el caso del ombudsman, se puede evaluar futuramente si hay diferencias en la apuración y sanción de conductas irregulares, en relación a donde sí hay un área especializada e integrada a la CG. El éxito de un proceso de sanción de funcionarios y empresas privadas es poco probable si no hay reglas, procedimientos ni área especializada para llevarlo a cabo.

- Estas cuestiones conducen a otro problema: si el gobierno no tiene PIPAC ni sector de investigación y sanción y el ombudsman no se comunica con la auditoría, el subsistema interno del LIS no está completo ni es coherente, y su eficacia queda perjudicada, dejando al gobierno más vulnerable a actos corruptos y desvíos de conducta. A su vez, para la gran mayoría de los municipios brasileños, el desafío está en cómo viabilizar un sistema interno de integridad y una PIPAC en organizaciones gubernamentales pequeñas que tienen, por ejemplo, una sola persona ejerciendo las funciones de control interno y ombudsman.

- Otras preguntas complementarias para futuras investigaciones pueden ser: ¿la aproximación de la OAI (detección) con AUD y CRG (investigación) en un órgano central – aunque solamente con una persona en cada sector– viabiliza más sanciones administrativas? ¿En qué condiciones eso ocurre? La ley que exige la creación de oidorías administrativas no estableció una cantidad mínima de personal, ni dónde deben localizarse esas oidorías en la estructura, tampoco instituyó sanciones para los administradores que no ofrezcan capacidad de operarlas. Aún, si el ombudsman está subordinado a un jefe o asesor que ocupa un puesto político, una denuncia grave correría el riesgo de no ser investigada si fuera contra amigos, o podría tornarse pública antes de ser comprobada, si fuera contra enemigos.

5. CONCLUSIÓN

El trabajo ha investigado cómo la existencia de normas y políticas de integridad y anticorrupción se relaciona con los papeles del ciclo anticorrupción en las contralorías-generales (CG) de una muestra de gobiernos brasileños. Cuanto a las normas y políticas, la gran mayoría de los gobiernos de estados y capitales no tiene institucionalizados los instrumentos (políticas reglamentadas) ni las estructuras organizacionales (sectores formales) necesarias para institucionalizar la integridad pública y el ciclo anticorrupción.

En el 71,7% de los gobiernos no existe PI y en el 83% no hay PAC, así como en el 90,6% no existe política o consejo relacionados a la gobernanza pública. La inexistencia de PIPAC evidencia que el país no sigue las recomendaciones internacionales de la OCDE sobre integridad pública en gobiernos locales, especialmente cuanto a la existencia de una agencia anticorrupción, guardiana de la integridad (*watchdog agency*), con autonomía y capacidad institucional (OCDE, 2017a; 2017b; 2019).

Donde hay PIPAC, las CG tienen un rol central en la coordinación de los actores e institucionalización de esas políticas. Fueron identificados ocho macro procesos (papeles o funciones) presentes en las CG. Además de la gestión de políticas de integridad, existen las funciones de: control interno, auditoría, ombudsman y acceso a la información, transparencia, asuntos internos, como principales atribuciones, y gestión de riesgos y combate a la corrupción, incluyendo inteligencia e informaciones estratégicas. En el gobierno federal, como ya fue dicho, esos papeles son de la CGU (CGU, 2020a).

De esta manera, los marcos normativos (instrumentos) en esos gobiernos están fuertemente asociados a los sectores (estructuras) institucionalizados, como en el modelo federal, con integración del ciclo interno anticorrupción en un solo órgano del poder ejecutivo. Ese isomorfismo institucional al ‘modelo CGU’ no es un fenómeno estático, sino

que es un proceso en desarrollo que va más allá de los arreglos organizacionales, alcanzando cambios incrementales, como nuevos papeles añadidos de acuerdo con nuevos marcos normativos o nuevas prácticas adoptadas por la CGU en la esfera federal.

La copia de arreglos organizacionales, procesos e instrumentos anticorrupción, en esos casos, puede contribuir con la eficacia y la credibilidad de las instituciones anticorrupción en los gobiernos subnacionales de Brasil, llevando en consideración los resultados presentados por el órgano federal desde su creación en 2003. Cabe destacar que no se ha realizado aquí una evaluación de desempeño de esas funciones coordinadas. La eficacia de esa integración presente en algunos de los gobiernos puede ser comparada futuramente con la existencia aislada de los sectores en otros entes, para que se conozca cómo y en qué condiciones esa coordinación centralizada mejora la eficacia de una PIPAC.

Conforme se ha visto, la Transparencia Internacional conduce proyectos de integridad desde 2019 en siete estados. Es precipitado evaluarlos, pero cinco de ellos ya tienen PIPAC reglamentadas y la CG desarrolla un papel central (Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rondônia). Santa Catarina, a su vez, es el único gobierno que tiene reglamentada la PIPAC pero el sector de integridad es apartado de la CG, mientras que solamente Goiás no tiene su PIPAC formalizada. Futuras investigaciones pueden analizar el papel de la contraloría en esos proyectos y la eficacia de las políticas de integridad bajo diferentes arreglos institucionales.

De entre las limitaciones del trabajo sobresaliese que, siendo la unidad de análisis las contralorías subnacionales, la muestra de estados y capitales fue seleccionada por conveniencia. Además, la investigación tiene un abordaje cualitativo, no siendo posible explorar con significancia estadística la dirección y fuerza de la correlación entre estructuras e instrumentos institucionales, ni la dirección de posibles relaciones causales. Por eso, las conclusiones de esa investigación no pueden ser extendidas a los más de 5.500 municipios brasileños no analizados, la gran mayoría muy pequeños. Futuras investigaciones podrán ampliar la muestra para un análisis más amplio.

Por fin, se busca una reflexión sobre las reformas necesarias para avanzar en el combate a la corrupción en Brasil. La diseminación del ‘modelo CGU’ es una realidad y el cambio institucional está ocurriendo. La institucionalización de este modelo todavía es frágil, sin garantías de que no puedan haber retrocesos, pues está a la merced de la voluntad propia del próximo gobernante. No hay expectativa de algún cambio legislativo coercitivo, que obligue a los gobiernos locales a crear esas políticas o a gestionar sus riesgos de corrupción. Nuevas medidas de integridad y anticorrupción son a menudo adoptadas como parte de reformas tras eventos críticos o por presión externa (Huberts et al., 2008), como en el caso de OCDE, de la cual Brasil ha intentado ser aceptado como miembro.

Sistemas de Integridad pueden ser impuestos a los gobiernos locales por el gobierno central, como ha ocurrido en el Reino Unido en los años 2000 (Six & Lawton, 2013), lo que no es tarea fácil en Brasil. Para acelerar el cambio institucional, la implementación de esas políticas en gobiernos locales puede ser incluida como obligación en los normativos federales que regulan las transferencias de recursos intergubernamentales en diversas políticas, como ocurre con la salud y la educación.

REFERÊNCIAS

Abramo, C. W. (2005). Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estud. - CEBRAP*, 73, 33-37. São Paulo. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>

- Acuña, C. H., & Chudnovsky, M. (2013). Como entender las instituciones y su relación con la política. En: Acuña, C.H. (Comp). *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alencar, C. H. R. de, & 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>
- Altayar, M. S. (2018). Motivations for open data adoption: An institutional theory perspective. *Government Information Quarterly*, 35, 633-643. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.006> .
- Alvesson, M., & Spicer, S. (2019). Neo-Institutional Theory and Organization Studies: A Mid-Life Crisis? *Organization Studies*, 40(2), 199–218. <https://doi.org/10.1177/0170840618772610>.
- Avis, E., Ferraz, C., & Finan, F. (2018). Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964. <https://doi.org/10.1086/699209>
- Balbe, R. S. (2013). *Controle interno e o foco nos resultados*. Belo Horizonte: Fórum.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (Luís Antero Reto & Augusto Pinheiro, Trad.). São Paulo: Edições 70.
- Brasil. Decreto nº 9.203 (2017). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 22nov.2017. D.O. de 23/11/2017.
- Brasil. Lei nº 101 de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 04 may.2000. D.O. de 05/05/2000.
- 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. *Rev. de Adm. Pública*, 50(2), 237-264. <https://doi.org/10.1590/0034-7612140185>
- CBN Curitiba. (2019). *Transparência Internacional lança projeto para ajudar estados no combate à corrupção*. Recuperado em 18 diciembre, 2021, de <https://cbncuritiba.com/transparencia-internacional-lanca-projeto-para-ajudar-estados-no-combate-a-corrupcao>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2020a). *Institucional*. Recuperado em 18 diciembre, 2021, de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>
- _____. (2020b). *Portal de Transparência Governo Federal*. Despesas por Órgão. Recuperado de <http://transparencia.gov.br>
- Coutinho e Silva, A. H, Abreu, C. L., & Couto, D. C. F. (2017). Evolução do controle interno no setor público: um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003-2016. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 22(2), 20-38. <https://doi.org/10.12979/32362>
- Cruz, M. C. M. T.; Silva, T. A. B.; Spinelli, M. V. (2016). O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 721-743. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131556>
- Cunha, T. M., Callado, A. L. C. (2019). Funções das controladorias municipais: um estudo nas prefeituras das capitais brasileiras. *Revista Gestão Organizacional*, 12(3), 123-140. <https://doi.org/10.22277/rgo.v12i3.5196>
- Dimaggio, P., & 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>

- 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. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>
- FolhaPE. (2020). *Nenhum dos 7.766 servidores expulsos desde 2003 saiu por mau desempenho, aponta CGU*. Recuperado em 18 dezembro, 2021, de <https://www.folhape.com.br/economia/economia/brasil/2020/01/02/NWS,126622,10,1103,ECONOMIA,2373-NENHUM-DOS-766-SERVIDORES-EXPULSOS-DESDE-2003-SAIU-POR-MAU-DESEMPENHO-APONTA-CGU.aspx>
- Góis, V.S. de.; Santos, A. E. dos, & Rocha, I. M. M. da. (2016). Marco normativo anticorrupção: desafios para implantação de compliance. *Revista da CGU*, 8(12), 229-246. <http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i12.47>
- Gomes, D. P., & Benini, E. G. (2016). Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional. *Revista da CGU*, 8(12): 247-274. <http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i12.53>
- Hair Jr., J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Tradução: Adonai S. Sant'Anna. (6. ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20(1), S18-S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L., Anechiarico, F., & Six, F.E. (Eds). (2008). *Local integrity systems*. The Hague: BJu Legal Publishers.
- IBGE. (2019). *Estimativa de população enviadas ao TCU*. Recuperado em 18 dezembro, 2021, de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>
- Lopes, G. B., Valadares, J. L., Azevedo, R. R., & 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., & 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>
- Machado, M.R., & Paschoal, B. (2016). Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos estud. CEBRAP*, 35(1), 26. <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600010001>
- Maesschalck, J., & Bertok, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. Paris: OECD Publishing.
- McDevitt, A. (2014). *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Transparency International. Recuperado em 18 dezembro, 2021, de <https://www.transparency.org/en/publications/local-integrity-system-assessment-toolkit>
- Meyer, J., & 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>
- Mohallem, M.F., & Ragazzo, C.E.J. (Coord.). (2017). *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio.
- OCDE. (2017a). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017*. OCDE. Recuperado em 18 dezembro, 2021, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

- _____. (2017b). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- _____. (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*. OCDE. Recuperado en 18 diciembre, 2021, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>
- Pinho, J. A. G. de, & 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>
- Pope, J. (2000). Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. *The TI Sourcebook 2000*. Berlin / London: Transparency International. Recuperado en 18 diciembre, 2021, de <https://www.transparency.org/nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf>
- Portal G1. (2018). Governo expulsa 566 servidores em 2018, maior número em 15 anos, aponta CGU. Recuperado en 18 diciembre, 2021, de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/12/governo-federal-expulsa-566-servidores-publicos-em-2018-diz-cgu.ghtml>
- Portal IG - Último segundo. (2018). *Número de servidores expulsos por atos ilícitos é o maior dos últimos 15 anos*. Recuperado en 18 diciembre, 2021, de <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-12-12/governo-federal-cgu-praticas-ilicitas.html>
- Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. UK / USA: Ed. Autor [Elgar].
- Ruiz-Morales, M. L. (2019). La corrupción como delito en el pensamiento del siglo XIX. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2), 331-355. <https://doi.org/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. <http://dx.doi.org/10.1177/0020852313501124>
- Tolbert, P., & Zucker, L. G. (1998). A institucionalização da teoria institucional. En: Clegg, S., Hardy, C. & Nordy, W. *Handbook de Estudos Organizacionais* (Humberto F. Martins & Regina Luna S. Cardoso, Trad.). Atlas, pp. 196-219.
- Transparency International (TI). (2020). *Anti-corruption glossary: corruption*. Recuperado en 18 diciembre, 2021, de <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

***Integrity and Anti-Corruption Policies in Brazil:
The Role of the General Comptroller's Office in the States and Capitals***

ABSTRACT

Objective: To analyze how public integrity and anti-corruption policies (PIACPs) and norms are related to the main roles of the general comptroller's office of the states and capitals of Brazil in the internal anti-corruption cycle.

Methodology: We use content analysis and descriptive statistics in a qualitative investigation of a sample of 53 governments, with data collected from documents and official websites.

Results: The general comptroller's office exists in 84.9% (45) of the governments, but most do not have integrity policy (71.7%) or anti-corruption policy (83%). Where these policies exist, the comptroller offices play a central role, following the federal model of integration of the internal anti-corruption cycle in one agency, evidencing processes of institutional isomorphism.

Originality / Relevance: There have been some studies about the isomorphism process in subnational comptroller's offices, but there are practically no studies regarding the existence of public integrity in local Brazilian governments, as well as the role that the local institutions play in these very few policies.

Theoretical contributions: From the neo-institutional perspective, this article investigates how isomorphism of the federal model is associated with the existence of anti-corruption instruments on the organizational level. This contributes to a better understanding of what institutions represent in the policy processes of PIACPs in Brazilian governments.

Social / management contributions: This study demonstrates that Brazilian subnational governments do not follow international recommendations in terms of public integrity. The coordination of anti-corruption functions within a single effective agency, with autonomy and capacity, can help the efficacy of a PIACP and facilitate its institutionalization.

Keywords: Public Integrity; Local Integrity System; Corruption; Isomorphism; New Institutionalism.

De Bona, Rodrigo S. 

General Comptroller's Office (CGU), Brazil.
Menéndez Pelayo International University
(UIMP) and Ortega and Gasset University
Institute of Investigation (IUIOG), attached to
the Complutense University of Madrid, Spain.
debona.floripa@gmail.com

Received: December 09, 2020

Revised: October 22, 2021

Accepted: October 22, 2021

Published: December 30, 2021

