



PROGRAMA DE INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Estudio de caso sobre diseminación e isomorfismo

Leandro Belisário Ferreira Coimbra

Maestría en Administración Pública por la Fundación João Pinheiro (FJP). Especialista en Derecho Público por la Universidad Candido Mendes (UCAM). Posgrado en Derecho Procesal por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduado en Derecho por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Abogado y procurador municipal en la Procuraduría Jurídica del Municipio de Itabirito/MG.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8946644507964978>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-2371-2135>

Correo electrónico: lbcoimbra@hotmail.com

Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Postdoctorado en Sociología por el Instituto de Sociología de la Universidad de Oporto (FLUP). Doctor en Administración por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y por la American University (AU) de Washington. Maestría en Administración por la UFMG. Licenciado en Administración y Ciencias Náuticas por la UFMG. Investigador de la Fundación João Pinheiro (FJP).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3678172153181366>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2476-3822>

Correo electrónico: marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

RESUMEN

El presente artículo trata sobre los programas de integridad y los procedimientos destinados a garantizar el cumplimiento por parte de las organizaciones y sus agentes de los principios éticos y demás normas establecidas, con el fin de hacer frente al fenómeno de la corrupción. Se investiga la implementación de un programa de integridad en la administración pública municipal, basándose en dos dimensiones teóricas: el campo organizacional y los procesos de isomorfismo. Se llevó a cabo una investigación cualitativa, mediante un estudio de caso único, en el que se analizó el programa de integridad de un municipio brasileño de gran tamaño. Como instrumento de recopilación de datos, se hizo un análisis documental y 11 entrevistas semiestructuradas con actores estratégicos identificados en el campo, cuyas percepciones se interpretaron mediante un análisis de contenido. Los hallazgos de la investigación revelan la existencia de un campo organizacional en el que la Contraloría General de la Unión (CGU) ocupa un lugar destacado en la difusión de programas de integridad. En este contexto, se



observó la existencia de los siguientes tipos de procesos de isomorfismo: *i)* normativo – a partir de la similitud en el comportamiento de los profesionales del campo; *ii)* mimético – ante la estructura de los instrumentos reguladores; y *iii)* coercitivo – por exigencia de la legislación de la Unión. Se concluyó que las características de la administración pública municipal exigen prestar mayor atención a la implementación de los programas en los gobiernos locales, debido a aspectos como la fragilidad de los sistemas de rendición de cuentas (*accountability*). El estudio contribuye empíricamente a desvelar la implementación de los programas de integridad, indicando una evolución aún incipiente.

Palabras clave: corrupción; programas de integridad; programas de compliance; institucionalismo; isomorfismo; administración pública municipal.

Enviado el: 9 de julio de 2024.

Aceptado el: 10 de diciembre de 2025.

1 INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de 1990, con el fin de la Guerra Fría, algunas instituciones internacionales, en especial el Banco Mundial, reforzaron la promoción de una agenda anticorrupción, con el apoyo de países comprometidos con un consenso anticorrupción (Rose-Ackerman; Palifka, 2020, p. 535-536). Desde que el Estado brasileño se unió a este movimiento internacional, el tema se ha consolidado en la agenda pública nacional. Como resultado, se han promulgado diversas normas destinadas a prevenir o combatir este fenómeno, muchas de ellas en cumplimiento de los compromisos adquiridos con organismos multilaterales, como las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Fortini; Shermam, 2018).

Una de las más relevantes es la Ley 12.846, del 1 de agosto de 2013 (Brasil, 2013), también conocida como Ley Anticorrupción. La normativa prevé que la existencia de mecanismos y procedimientos internos de integridad, auditoría e incentivo a la denuncia de irregularidades, así como la aplicación efectiva de códigos de ética y de conducta en la empresa, será tenida en cuenta en caso de que se apliquen sanciones.

Estas prácticas y procedimientos —denominados programa de *compliance* o programa de integridad, cuando se aplican al sector público— tienen su origen en las políticas y procedimientos internos adoptados por las industrias estadounidenses en las décadas de 1970 y 1980 a raíz de casos de corrupción. El objetivo era evitar las malas prácticas y tranquilizar a los legisladores que buscaban castigar con mayor severidad las prácticas deshonestas (Chen; Soltes, 2018).

El Estado brasileño comenzó a fomentar la implantación de estos mecanismos y procedimientos en las empresas privadas, especialmente tras la promulgación de la Ley Anticorrupción. Algunos años más tarde, se intentó extender estas prácticas a la administración pública indirecta y, más recientemente, se observan esfuerzos para su implementación también en la administración pública directa, incluso en el ámbito municipal, a pesar de que no



existe una ley nacional que obligue a los entes de todos los niveles federativos a adoptar esta conducta.

Sin embargo, se desconoce qué factores institucionales explican la adopción de estos programas en la administración pública, principalmente en la municipal, sobre todo porque la estructuración de estas herramientas tiende a reproducir modelos de otras organizaciones, sin una evaluación crítica y sin adaptarse a la realidad local.

El presente artículo ha tratado de analizar cómo se lleva a cabo la implementación de un programa de integridad en la administración pública municipal, desde la perspectiva de su proceso de institucionalización. Para ello, se delimitó el campo organizacional que abarca una administración municipal brasileña seleccionada para el estudio. Se partió de la hipótesis de que los procesos de isomorfismo están en funcionamiento en este contexto y contribuyen al avance y la estabilización de las prácticas de integridad.

La existencia de una laguna en la literatura sobre la institucionalización de programas de integridad en la administración pública municipal justifica el presente estudio. Su relevancia se deriva de la necesidad de prestar especial atención a la adopción de herramientas anticorrupción en el ámbito local, dado el aumento de los ingresos y las competencias atribuidas a los municipios (Bona, 2022). Además, en muchos gobiernos locales- especialmente en los países en desarrollo, se observa una menor cualificación de la fuerza de trabajo, estructuras de *accountability* más frágiles y una mayor vulnerabilidad de los gobernantes frente a las élites locales (Bardhan, 2002).

2 REVISIÓN DE LITERATURA

En esta sección se abordan los fundamentos teóricos relativos a los programas de integridad en la administración pública municipal, así como las contribuciones del nuevo institucionalismo que sustentan el marco teórico del estudio.

2.1 Programas de integridad en la administración pública municipal

La agenda anticorrupción se fortaleció en la década de 1990, a partir del consenso del bloque capitalista, lo que tuvo como consecuencia la elaboración de tratados internacionales sobre el tema (Rose-Ackerman, 2014). Durante este periodo, organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), comenzaron a promover reformas institucionales, a menudo condicionando la concesión de préstamos al cumplimiento de unos estándares mínimos de integridad (Rose-Ackerman; Palifka, 2020, p. 23).

En este contexto, la OCDE comenzó a recomendar la creación de un sistema de integridad pública como respuesta estratégica y sostenible para combatir la corrupción. Defendió, además, que las iniciativas deberían trascender el nivel nacional y alcanzar a los gobiernos locales, de modo que “estén presentes todo el camino hasta los municipios, donde los individuos experimentan la integridad de primera mano” (OCDE, 2017, p. 3. Nuestra traducción).



Aunque se reconoce que las personas se forman opiniones sobre los gobiernos y las cuestiones sociales basándose en lo que viven en sus ciudades, y teniendo en cuenta lo que ocurre con sus vecinos y en sus comunidades, sorprende que los estudios sobre integridad y ética en la política y la gestión pública se hayan centrado, en su mayoría, en los niveles nacional e internacional (Huberts; Anechiarico; Six, 2008; Bona, 2022).

El esfuerzo por comprender los sistemas de integridad locales parece aún más importante si se tiene en cuenta que los municipios suelen ser responsables de tomar decisiones y prestar servicios en ámbitos conocidos por su vulnerabilidad a la corrupción, como la planificación urbana, la construcción civil, los servicios sociales y la concesión de licencias (Huberts; Six, 2012).

Además, con la descentralización del federalismo fiscal promovida por la Constitución federal de 1988, se transfirió una gran cantidad de recursos y competencias a los municipios. Este aumento en el flujo de fondos federales ha convertido la corrupción a nivel municipal en una preocupación creciente (Paiva; Ribeiro; Gomes, 2021).

En este sentido, al igual que ocurre en los gobiernos nacionales, los gobiernos locales también se enfrentan a diversos riesgos de integridad, que pueden verse agravados por el tamaño del municipio. En ciudades más pequeñas, la proximidad entre los actores y la menor visibilidad pública favorecen la consolidación de redes de corrupción en torno a grupos reducidos, con menor atención mediática (Bona, 2022). Además, aunque las instituciones fundamentales para un sistema de integridad local guardan similitudes entre sí, difieren, en parte, de las que estructuran los sistemas de integridad nacionales (Huberts; Anechiarico; Six, 2008).

En el modelo adoptado en el sector público brasileño, se observa que el organismo responsable del control interno ha sido el que asume la gestión de la integridad en la organización (Bona, 2021). Los controles internos locales, previstos en la Constitución, acumulan diferentes funciones, existiendo una gran variación en las estructuras de los municipios brasileños. Al investigar los sistemas de integridad local en pequeñas ciudades de Santa Catarina, Bona (2022) observó que, en la mayoría de ellas, solo había un funcionario responsable de todas las actividades del único órgano de control interno. En este contexto, el autor concluyó que, cuando existían, las instituciones anticorrupción de las ciudades pequeñas analizadas eran extremadamente frágiles (Bona, 2022).

En el mismo sentido, Lopes, Valadares, Azevedo y Brunozi Júnior (2020) destacaron que, en el ámbito municipal, los sistemas de control interno aún están poco difundidos y, cuando existen, presentan una baja eficacia, ya sea por su limitada autonomía o por la insuficiente preparación de los funcionarios responsables de su funcionamiento. En una investigación sobre la gestión de las contralorías municipales, estos autores también observaron la adopción meramente ceremonial de ciertas prácticas, caracterizando situaciones de desacoplamiento institucional (*decoupling*), es decir, una desconexión entre lo que se establece formalmente y lo que realmente se ejecuta, debido a la adopción de acciones y estructuras que solo buscan la legitimación externa.



Se sabe que los programas de integridad tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de los principios éticos, los procedimientos establecidos y las normas por parte de las organizaciones y sus agentes (Barreto; Vieira, 2021). La Contraloría General de la Unión (CGU) (Brasil, 2017a, p. 6. Nuestra traducción) destaca que un programa de integridad “es una estructura de incentivos organizacionales —positivos y negativos— que tiene como objetivo orientar y guiar el comportamiento de los agentes políticos, con el fin de alinearlos con el interés público”. Además, informa que la integridad pública debe entenderse “como el conjunto de disposiciones institucionales destinadas a garantizar que la Administración Pública no se desvíe de su objetivo principal: ofrecer los resultados esperados por la población de manera adecuada, imparcial y eficiente” (Brasil, 2015a, p. 5. Nuestra traducción).

No existe un modelo único para implementar iniciativas de integridad. Sin embargo, a medida que este instrumento se fue consolidando como herramienta de gestión, surgieron directrices que pasaron a informar qué mecanismos son fundamentales para su adecuado funcionamiento.

En este contexto, el *Guidelines manual de la United States Sentencing Commission* (Estados Unidos, 1991), publicado en 1991, estableció parámetros para identificar las características de un programa de compliance eficaz. La *International Organization for Standardization* (ISO), por su parte, publicó la norma internacional ISO 19600:2014 —*Compliance management systems*, posteriormente revisada y sustituida por la ISO 37301:2021— *Compliance management systems* (International Standard, 2021), que también presentó directrices para la adopción de mecanismos de cumplimiento. A continuación, la OCDE publicó la *Recomendación del Consejo sobre integridad pública* (OCDE, 2017), que reúne un conjunto de directrices dirigidas a los Estados miembros para fortalecer las prácticas de integridad.

En Brasil, se promulgó la Ley 12.846, del 1º de agosto de 2013 (Brasil, 2013), conocida como Ley Anticorrupción, que preveía el análisis de los mecanismos de integridad existentes en una organización como etapa para la aplicación de una posible sanción, pudiendo dicha evaluación atenuar la responsabilidad de la empresa. Los parámetros para la evaluación de estos programas se establecieron en el Decreto 8.420, del 18 de marzo de 2015 (Brasil, 2015b), posteriormente derogado por el Decreto 11.129, del 11 de julio de 2022 (Brasil, 2022).

Posteriormente, otras leyes comenzaron a prever la necesidad de implementar programas de integridad en el sector público, como la Ley 13.303, del 30 de junio de 2016 (Brasil, 2016), denominada Ley de las Empresas Públicas, y la Ley 13.848, del 25 de junio de 2019 (Brasil, 2019), que se refiere a las agencias reguladoras.

La CGU, por su parte, inspirándose en parámetros internacionales, comenzó a desarrollar instrumentos destinados a promover un entorno de integridad en la administración pública federal. Al mismo tiempo, busca servir de referencia para otras organizaciones públicas brasileñas, desempeñando un papel impulsor en la difusión de programas de integridad en el país (Viol, 2021). En el ejercicio de esta función, propia de una agencia anticorrupción (Ribeiro; Machado, 2020), uno de los principales retos de la CGU es adaptar las experiencias internacionales a las particularidades del contexto nacional, tarea que merece mayor atención por parte de la comunidad académica. Así, la CGU elaboró la *Guía de integridad pública*



(Brasil, 2015a) y el *Manual para implementação de programas de integridade* (Brasil, 2017a), con disposiciones sobre los temas mencionados.

En Brasil, no existe ninguna ley nacional que obligue a los gobiernos locales a adoptar programas de integridad. Hasta 2019, Barreto y Vieira (2021) habían identificado apenas tres municipios con políticas formales en esta área: Aracati/CE, Belo Horizonte/MG y la Secretaría del Verde y del Medio Ambiente, en São Paulo/SP. Los autores, sin embargo, señalaron una tendencia de crecimiento en la adopción de estas iniciativas. A pesar de este avance, las particularidades de la gestión de la integridad en el ámbito municipal pueden comprometer la efectividad de las medidas anticorrupción (Barreto; Vieira, 2021), lo que requiere una mirada más atenta sobre el funcionamiento de los instrumentos que componen el sistema de integridad local, entre ellos, los propios programas de integridad.

Actualmente, los programas de integridad, que han ido ganando cierto protagonismo, están alineados con el nuevo referente internacional anticorrupción, yendo más allá de las normas punitivas tradicionales (Barreto; Vieira, 2021). Su proceso de difusión en el mundo contó con el fuerte respaldo de los organismos multilaterales, lo que favoreció la aparición de procesos de isomorfismo institucional y permitió el análisis de las reformas como mitos, símbolos y modas que buscan más el aumento de la legitimidad del sistema político-administrativo y de sus líderes que la resolución de problemas específicos (Christensen; Lægheid, 2007). Así, también son objeto de críticas la falta de valoración de las costumbres e instituciones locales por parte de las organizaciones internacionales, así como las fallas en la adaptación de los programas a las circunstancias especiales de cada país (Rose-Ackerman; Palifka, 2020, p. 24).

En este sentido, la literatura ya ha destacado la existencia de procesos de isomorfismo institucional y la presencia de ceremonialismo en la adopción de algunas herramientas para combatir la corrupción (Caldas; Vasconcelos, 2002). En este contexto, el ámbito local, aunque sea el escenario en el que se llevan a cabo la mayoría de las políticas públicas en Brasil, se revela como un entorno impregnado de bajas capacidades administrativas y burocráticas (Abrucio, 2007), lo que hace que la esfera municipal sea más vulnerable a la corrupción (Macedo; Valadares, 2021).

2.2 Nuevo institucionalismo

El nuevo institucionalismo surge como un esfuerzo por encontrar nuevas respuestas sobre cómo se producen las elecciones sociales en función de los arreglos institucionales (Peres, 2008). El paradigma neoinstitucionalista busca comprender los medios por los que las instituciones influyen en las prácticas y los procesos sociales y cómo sus estructuras moldean el comportamiento de los actores políticos (Peci, 2006).

Aunque se puede resumir que el neoinstitucionalismo busca aclarar el papel de las instituciones en la determinación de los resultados sociales y políticos, esta perspectiva teórica no constituye una corriente de pensamiento unificada (Hall; Taylor, 2003). En este sentido, la literatura suele dividir en tres las corrientes neoinstitucionales y relacionarlas con la economía, la sociología y la ciencia política (Macedo; Ckagnazaroff, 2018; Peres, 2008). Desde la perspectiva de la ciencia



política, Hall y Taylor (2003) también consideran que existen tres métodos de análisis, a saber: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico.

En el campo de la teoría de las organizaciones, el institucionalismo sociológico —a diferencia de las perspectivas weberianas, que consideraban las estructuras burocráticas como instrumentos para la eficacia— sostiene que se adoptan diversos procedimientos institucionales para reforzar la legitimidad social de las organizaciones y no necesariamente por ser los más eficientes.

En ciertos casos, estas prácticas pueden incluso alejarse de los objetivos oficiales de la organización, volviéndose disfuncionales (Hall; Taylor, 2003).

DiMaggio y Powell, al tratar de explicar la notable homogeneidad de formas y prácticas entre instituciones, destacan que, cuando diferentes actores actúan en un mismo campo organizativo, “surgen fuerzas poderosas que los llevan a volverse más similares entre sí” (DiMaggio; Powell, 2005, p. 76. Nuestra traducción). En este contexto, aunque se puedan adoptar nuevas prácticas con el fin de mejorar el rendimiento de la organización, estas pueden adquirir un valor simbólico que supere las necesidades reales concretas de la entidad, otorgándole legitimidad, en lugar de mejorar efectivamente su rendimiento, como ya habían señalado Meyer y Rowan (1977).

En el campo organizacional, reconocido como un constructo significativo para los actores que participan en él, el proceso de reacción de las organizaciones a las presiones de su entorno tiende, así, a producir un isomorfismo estructural (Machado-da-Silva; Guarido; Rossoni, 2006). En este proceso de isomorfismo, “las características organizacionales son modificadas hacia una compatibilidad creciente con las características del entorno” (DiMaggio; Powell, 2005. Nuestra traducción), de forma que, en lugar de predominar diferencias entre las entidades, se observa una aproximación creciente entre ellas (Peci, 2006) En esta perspectiva, DiMaggio y Powell tratan el isomorfismo institucional y abordan tres mecanismos responsables de esta dinámica de convergencia.

El isomorfismo normativo, que deriva principalmente de la profesionalización, pero también de los procesos de selección de personal, se manifiesta en los cambios organizacionales impulsados por la circulación de trabajadores y por otras dinámicas profesionales (DiMaggio; Powell, 2005).

El isomorfismo mimético, por su parte, ocurre en entornos de ambigüedad o incertidumbre, cuando, como respuesta, las organizaciones toman a otras como modelo —generalmente por ser percibidas como más legítimas o exitosas— buscando, así, garantizar su propia legitimidad.

Por último, el isomorfismo coercitivo resulta de presiones, tanto formales como informales, que son ejercidas por instituciones que poseen algún tipo de poder sobre aquellas que dependen de ellas, además de las expectativas culturales presentes en el contexto social en el que actúan. Tales influencias pueden ser vistas como coerción, persuasión o invitación para integrar arreglos de cooperación indebida — colusión.

Según estos autores, se espera que tales procesos ocurran sin evidencias de que aumenten la eficiencia organizacional. En este sentido, DiMaggio y Powell (2005, p. 75. Nuestra traducción)



sostienen que “la burocratización y las otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, sin necesariamente hacerlas más eficientes”. Las organizaciones ejercerían fuerzas unas sobre otras, destacando que, además de la competencia por recursos, compiten por poder político y legitimación institucional, por adecuación social, así como por adecuación económica (DiMaggio; Powell, 2005).

En este contexto, Meyer y Rowan (1977) demostraron que las estructuras formales pueden generar tanto acciones como propiedades simbólicas, que señalan a los públicos interno y externo la identidad y el propósito de la organización. Según ellos, las organizaciones no se estructuran solo en busca de eficiencia, sino también considerando los efectos simbólicos de sus prácticas. Así, responden al entorno no solo en sus variables concretas, sino, a veces con mayor énfasis, a los valores, las creencias y los mitos compartidos en la sociedad. De este modo, por regla general, las organizaciones tienden a adoptar líneas de acción previamente legitimadas en el entorno social, con el fin de obtener reconocimiento y credibilidad (Meyer; Rowan, 1977).

3 METODOLOGÍA

Con el fin de comprender la implementación y el funcionamiento de los programas de integridad en la administración pública municipal, se realizó una investigación básica, cualitativa, de carácter descriptivo y, conforme orienta Godoy (1995a), con recolección y análisis de varios tipos de datos del ambiente natural. Se consideraron varios puntos de vista relevantes para el alcance del objetivo trazado.

Para identificar temas, conceptos y teorías que proporcionaran explicaciones al fenómeno estudiado y permitieran profundizar en la elaboración de las dimensiones de análisis, se realizó una revisión de la literatura basada en Galvão y Ricarte (2019).

Con el fin de alcanzar las finalidades de esta investigación, se eligió como tipo de investigación el estudio de caso, el cual favoreció el examen detallado de un fenómeno contemporáneo en su contexto, de forma transversal, con la recopilación de datos de variadas fuentes de información, como está previsto en Godoy (1995b).

Para la selección del caso, se consideraron los siete elementos propuestos por Machado (2021): *i)* tema de investigación – formulación clara del problema o de la pregunta de investigación que justifica la elección del caso; *ii)* unidad de análisis – definición precisa de lo que constituye la unidad de análisis (individuo, organización, evento, proceso, etc.); *iii)* contextualización – presentación del contexto en el que se inscribe el caso, de manera que permita comprender sus particularidades y relevancia; *iv)* criterios de selección – identificación de los criterios utilizados para elegir el caso, explicando por qué se seleccionaron unos en detrimento de otros; *v)* justificación de la selección – argumentación que sustenta la elección del caso, demostrando su idoneidad para responder a la pregunta de investigación; *vi)* descripción de los procedimientos de selección – documentación clara de cómo se llevó a cabo la selección en la práctica (pasos, instrumentos, lógica utilizada); *vii)* transparencia y registro – presentación de información



suficiente para permitir la replicación o el examen crítico de la selección por parte de otros investigadores.

El ejemplo elegido presentaba características alineadas con el objeto de la investigación, especialmente en lo que se refiere al tiempo de existencia del programa de integridad y al reconocimiento público obtenido por la organización en clasificaciones relacionadas con el tema. Se optó por una institución ampliamente reconocida por su alto nivel de transparencia, según lo indicado por el Radar Nacional de Transparencia Pública del Programa Nacional de Transparencia Pública (PNTP).

El objeto de la investigación fue el programa de integridad de la administración pública de un municipio de gran tamaño de una de las unidades federativas de la Región Sudeste, que tiene una población estimada de más de un millón de personas, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) superior a 0,75.

Se utilizaron diferentes instrumentos de recopilación de datos. Se llevó a cabo un análisis documental en la organización investigada, con el fin de, tal y como mencionan Silva, Emmendoerfer y Cunha (2020), recopilar vestigios del pasado relacionados con el fenómeno investigado. Realizado a través del sitio web de la alcaldía municipal, el análisis permitió el análisis de 26 documentos relacionados con el tema - normas, manuales, guías, planillas, entre otros, anteriores y posteriores a la implementación del programa en la organización.

A continuación, se realizaron entrevistas (semiestructuradas), según el modelo “bola de nieve” (*snowball*) (Marcus *et al.*, 2017), de manera que unos entrevistados recomendaron a otros. De este modo, se pudo entrevistar a funcionarios de la Administración Pública directa e indirecta, incluidos los empleados de las empresas estatales del municipio.

Las entrevistas, realizadas a 11 interlocutores, tuvieron lugar entre el 11 de agosto y el 6 de diciembre de 2022, periodo que permitió la aparición de los elementos básicos de los metatemas y la saturación, de acuerdo con la literatura (Thiery-Cherques, 2009). Las dimensiones derivadas del modelo de análisis propuesto se exploraron en un guion para entrevistas semiestructuradas, traducidas en preguntas para los entrevistados.

Durante la investigación, se mantuvo la confidencialidad de los datos, las personas y la organización estudiada. Por lo tanto, al mencionar normas y documentos, se han omitido la numeración y el título. Los entrevistados se mencionaron en masculino, independientemente de su género. Los funcionarios de la contraloría general del municipio fueron identificados como “entrevistados C1, C2, C3, C4, C5 y C6”, y los de otras unidades administrativas, como “entrevistados U1, U2, U3, U4 y U5”.

La información obtenida se registró mediante anotaciones completas, y las entrevistas se grabaron y transcribieron íntegramente. Tras la recopilación y producción de los datos, se llevó a cabo un análisis de contenido con el fin de comprender el sentido de las comunicaciones, tanto en sus significados explícitos como implícitos (Mozzato; Grzybovski, 2011). Este proceso siguió las etapas de preanálisis, exploración del material y tratamiento de los resultados, incluyendo la inferencia y la interpretación (Bardin, 2006). Cabe mencionar que la presente investigación



se centró en la percepción de los funcionarios de la organización que estaban involucrados directamente con la implementación del programa de integridad.

A lo largo de la investigación, se impusieron ciertas limitaciones metodológicas, destacándose el hecho de que la recopilación de datos se dio en un momento aún impactado por la pandemia de COVID-19, lo que implicó la necesidad de realizar la casi totalidad de las entrevistas por medio virtual. Además, las limitaciones temporales restringieron la posibilidad de realizar el análisis de un mayor flujo de documentos, como planillas de análisis de riesgos, actas de reuniones, minutas contractuales y demás documentos relacionados con el programa de integridad en la organización.

Entre las limitaciones, se destaca la ausencia de un análisis desde una perspectiva externa a la organización; es decir, no se realizó un análisis de datos con agentes externos, tales como sindicatos, sociedad civil, medios de comunicación y órganos de control externo y fiscalización, como el propio Poder Legislativo municipal.

4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En esta sección se presenta una descripción sintética del caso analizado, seguida del análisis y la discusión de los resultados en las dimensiones investigadas, relativas al campo organizacional y a los procesos de isomorfismo.

4.1 Presentación del caso

La organización estudiada atravesó, en 2017 —primer año del mandato de un nuevo gobierno— una reforma administrativa, instituida mediante una ley municipal que estableció la estructura orgánica de la administración pública del Poder Ejecutivo. El texto legal presentó mecanismos de gobernanza pública, con la previsión de instancias centrales de gobernanza, mecanismos de gestión democrática y de participación popular, así como otros instrumentos, como la contractualización de resultados.

Pocos meses después, el municipio promulgó un decreto destinado a la organización de su contraloría general. El acto normativo estableció la organización interna del órgano y definió sus subcontralorías: Atención a la Ciudadanía, Auditoría, Corregiduría, además de Transparencia y Prevención de la Corrupción.

La competencia para el desarrollo de mecanismos de integridad, prevención y combate a la corrupción en los órganos y entidades de la Administración directa e indirecta del Poder Ejecutivo correspondió, conforme a lo dispuesto en dicho decreto municipal, a la Subcontraloría de Transparencia y Prevención de la Corrupción (Sutransp). Para cumplir la misión, la unidad cuenta con las direcciones de Transparencia (DITR); y de Integridad, Prevención y Combate a la Corrupción (DICC).



A partir de esta estructura organizacional, la contraloría general del municipio, mediante una ordenanza, estableció su propio programa de integridad, con la previsión de un comité de gestión estratégica y un comité de integridad. El comité de gestión estratégica se constituyó como un órgano decisorio con el objetivo de aprobar políticas, directrices, metodologías y mecanismos de gobernanza, gestión de riesgos y controles, además de establecer límites de exposición a riesgos y niveles de cumplimiento. Por su parte, al comité de integridad, constituido como una instancia de integridad, se le asignó la responsabilidad de elaborar, implementar, coordinar, poner en práctica y supervisar el plan de integridad.

En 2019, la contraloría general del municipio instituyó, mediante una ordenanza, una iniciativa de fomento a la integridad pública y a la gestión de riesgos dirigida a los órganos y entidades del Poder Ejecutivo local. La normativa estipuló la adhesión voluntaria al programa a través de la firma de un término de adhesión por parte de la máxima autoridad del organismo o entidad. Además, se dio prioridad a la adhesión de las empresas estatales, en virtud de las disposiciones de la Ley 13.303/2016, seguidas por los organismos de la Administración directa, autónoma y fundacional que ya contaban, en sus respectivas estructuras, con un área o funcionario designado para la implementación de la gestión de riesgos o del programa de integridad.

De esta forma, considerada la organización en su conjunto, fue posible observar tres importantes programas, a saber: *i)* el programa de integridad de la propia contraloría general del municipio, que posee características de proyecto piloto; *ii)* el programa de fomento a la integridad pública para los demás órganos y entidades del Poder Ejecutivo municipal, citados como unidades administrativas para los fines de esta investigación, gestionado por la contraloría general del municipio; y *iii)* los programas de integridad de los órganos y entidades adherentes, construidos a partir del soporte técnico ofrecido por el programa de fomento.

4.2 Campo organizacional

Desde la perspectiva de DiMaggio y Powell (2005), que centra la atención en la totalidad de los actores relevantes y considera la importancia tanto de la conectividad como de la equivalencia de la estructuración, se observó que la organización investigada se inscribe en un campo organizacional, impregnado por la interacción y el intercambio de información entre las organizaciones, que incluye entidades del sector público y privado.

En la posición de referencia de ese campo organizacional, en relación con la temática de los programas de integridad en el sector público, se encuentra la CGU, que surge como modelo para las demás organizaciones públicas brasileñas y tiene potencial para ser un impulsor de la adopción de tales programas en el país (Viol, 2021).

Se constató que los actores de la administración pública municipal mantienen una interacción con instituciones del ámbito estatal y con organismos de otros estados federados. Por otro lado, no fue posible identificar con la misma claridad la naturaleza de las relaciones de la alcaldía analizada con otros municipios, posiblemente debido a su relevancia política y



económica, que la convierte más en una referencia para otras administraciones locales que en un destino de influencias externas.

También se verificó la interacción de la organización investigada con organismos de control externo, como el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), mediante la adhesión a un programa de promoción de la integridad, y el Tribunal de Cuentas del Estado (TCE), mediante la transición entre profesionales, evidenciada por la presencia de funcionarios de carrera del Tribunal de Cuentas estatal en puestos de liderazgo en la administración pública municipal. Esa relación, sin embargo, no se resume a la mencionada transición entre funcionarios; también ocurre en virtud de disposiciones constitucionales y legales.

Además, se observó la presencia de interacciones entre órganos del ente público municipal y organismos responsables de proyectos de financiamiento, incluso internacionales. Como se destacará posteriormente, en comentarios sobre las declaraciones de diversos entrevistados, tales organismos frecuentemente condicionan el acceso a incentivos y aportes financieros a la adopción de un programa de integridad.

Organizaciones profesionales como el Consejo Nacional de Control Interno (Conaci), que congrega, por intermedio de sus titulares, órganos de control interno de los estados, del Distrito Federal, de los municipios sede de las capitales y de la Unión, también componen el campo organizacional, constituyéndose en espacios que catalizan la difusión de prácticas y herramientas de gestión.

Las interacciones de la administración investigada con proveedores y prestadores de servicios, a su vez, revelaron la participación de esos agentes en el campo organizacional. En este contexto, surgió, entre otras iniciativas, la propuesta de elaborar una guía de integridad destinada a instituciones privadas. También se identificaron alianzas con organizaciones de apoyo, como el sistema de federación de las industrias del estado. Así, se constató que las empresas y organizaciones privadas igualmente ejercen influencia sobre la administración estudiada, en la medida en que sus prácticas de integridad pueden servir como modelo para el municipio – influencia que se difunde, por ejemplo, a través de cursos ofrecidos en línea, como destacó el Entrevistado U2 (sección 4.3.3).

Se constató que la reglamentación de la Ley Anticorrupción en el municipio prevé la existencia de un programa de integridad en la persona jurídica investigada, como criterio para la graduación de la sanción. Ese factor puede llevar a la organización a ejercer influencia sobre los proveedores que mantienen relaciones jurídicas con el municipio, llevándolos a adaptarse a la legislación para minimizar eventuales sanciones derivadas de irregularidades.

No se puede afirmar que las organizaciones mencionadas constituyen la totalidad del campo organizacional, considerada la perspectiva de DiMaggio y Powell (2005). Sin embargo, esta delimitación permite identificar una comunidad de organizaciones que comparten sistemas de significados comunes, cuyos participantes interactúan más entre sí que con otros actores ajenos al campo (Scott, 1994, p. 207-208).



4.3 Procesos de isomorfismo

Tras la identificación y delimitación del campo organizacional descrito, fue posible observar la existencia de procesos de isomorfismo, en lo que se refiere a la adopción del programa de integridad por parte de la organización analizada. Cabe destacar, además, que los tres mecanismos diferentes de cambio institucional isomórfico señalados por DiMaggio y Powell (2005) se identificaron a lo largo de la investigación, en el proceso de implementación y funcionamiento del programa en la administración pública municipal.

4.3.1 Isomorfismo normativo

En primer lugar, cabe destacar que el estudio de caso mostró la existencia de mecanismos normativos de cambio institucional, que se manifiestan en la selección de personal, la circulación de profesionales entre diferentes organizaciones y la reciente profesionalización del área responsable de los programas de integridad. Como se señaló en las entrevistas, aunque no hubo un proceso formal para la selección de personal en la contraloría general del municipio, sí hubo elección de funcionarios para actuar en el órgano, tal como relataron los Entrevistados C1, C2, C5 y C6. El Entrevistado C6 destacó que entiende que es posible la selección de determinado perfil, aun sin la realización de un proceso selectivo formal.

Según los Entrevistados C1 y C6, el funcionario que asumió la Dirección de Integridad, proveniente de la CGU, ya tenía experiencia previa en investigación y en actividades relacionadas con la prevención de la corrupción en el órgano de control interno federal. El Entrevistado C1 destacó que el referido funcionario “trajo mucho material de allá”, lo que contribuyó a consolidar la CGU como referencia para el órgano municipal. Reforzando tal perspectiva, la investigación identificó que el modelo adoptado por el municipio se inspiró en un modelo anterior del programa de la CGU, que permitía que las unidades administrativas del Poder Ejecutivo federal se adhieran, de forma voluntaria, al programa de fomento, no existiendo, inicialmente, la obligatoriedad de implementación de un programa de integridad en cada una de esas unidades.

El Entrevistado C4, quien informó poseer experiencia en Derecho Público y en asuntos municipales, señaló haber participado en un proceso de selección para integrar el equipo. El participante añadió que, al acompañar la temática del *compliance* desde 2015, ya había realizado cursos de extensión en el área y brindado consultoría de *compliance* a empresas.

Los entrevistados C3 y C5, por su parte, son funcionarios de carrera de la alcaldía. El primero relató haber sido invitado a integrar el equipo después de haber participado en la auditoría de un programa de integridad anterior de la propia institución. El Entrevistado C5 mencionó la existencia de un “mapeo de perfil” para la selección de funcionarios destinados a integrar el equipo responsable del programa de integridad. Se destaca, además, que dos miembros del equipo son funcionarios de carrera del TCE, órgano responsable del control externo de la organización analizada.



Así, se observó que la composición del equipo responsable del área de integridad en la organización municipal se dio mediante el reclutamiento de funcionarios que poseían, como mínimo, afinidad con el tema y conocimiento previo del mismo. Las entrevistas también revelaron que, al menos de forma indirecta, los funcionarios tenían algún nivel de familiaridad con la temática, aun cuando no había especialistas con conocimiento profundo en el asunto. Tal escenario puede explicarse por la reciente conformación de este campo profesional.

Cabe añadir que, en función del dinamismo del mercado, hubo dificultades en la retención de personal, ya que algunos trabajadores habían sido capacitados en la temática, pero terminaban dejando la organización para recibir mejores salarios en otros lugares. Los Entrevistados C1, C2 y C5 relataron la existencia de un grupo de individuos casi intercambiables, que ocupan posiciones semejantes en una gama de organizaciones (DiMaggio; Powell, 2005).

Además, el Entrevistado C1 informó que el contralor general del municipio fue presidente de Conaci, asociación de derecho privado, sin fines de lucro, que tiene como objetivo el desarrollo de una actuación más eficaz en el control de la gestión pública. Este tipo de red profesional, que atraviesa las organizaciones, contribuye a la difusión de nuevos modelos y prácticas, conforme a DiMaggio y Powell (2005). Los autores también destacan que las asociaciones profesionales constituyen espacios donde los funcionarios de las organizaciones centrales, por ser reconocidas, ocupan posiciones de influencia sustancial o ceremonial.

El Entrevistado C1 agregó que la directora de integridad y otra funcionaria integrante del equipo “hicieron aquella certificación ISO de gestión de riesgos [...], entonces trajimos mucho de la ISO a nuestro modelo”. Tales certificaciones confieren legitimidad a la actuación de los profesionales y refuerzan presiones isomórficas que incentivan la estandarización de las prácticas adoptadas.

Este movimiento también se manifiesta en el contenido de la ordenanza que instituyó el programa de fomento, el cual estimula la internalización de las buenas prácticas internacionales previstas en las normas ISO y en las directrices del Comité de las Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission / COSO*), estructura orientada a la gestión de riesgos corporativos y al fortalecimiento de los controles internos. Estos referentes son tratados como pilares esenciales para el desarrollo de las iniciativas de integridad en el municipio.

Desde la perspectiva de las unidades administrativas que se adhirieron al programa de fomento, también fue posible observar la existencia de presiones isomórficas normativas. Un ejemplo mencionado por el Entrevistado C1 fue el de una secretaria que invitó a una “persona que habla sobre integridad, que vino de fuera”, para participar en un seminario en el organismo. Él señaló que, en el lanzamiento de los programas de las unidades administrativas, es común la realización de un evento en el que “alguien de fuera, que sea afín a esta temática”, se le invite a presentar el asunto.

En esa misma dirección, el Entrevistado U2 informó que el equipo de su unidad administrativa estaba “atento a las novedades del mercado”, citando como ejemplo el incentivo a la participación de funcionarios en una capacitación ofrecida por determinada empresa – y



divulgada en una red social profesional – que reuniría a diversos gestores de *compliance* del país.

El Entrevistado U5 destacó que su unidad administrativa es adherente al Programa Nacional de Combate a la Corrupción (PNCC) – o Programa Nacional de Prevención de la Corrupción (PCPC), denominación más común en documentos oficiales y en los medios – desarrollado por la CGU y por el TCU, que tiene como objetivo fortalecer las estructuras de prevención de la corrupción de las organizaciones públicas y mejorar el perfil de los gestores públicos.

Se constató, por lo tanto, la existencia de diversas presiones isomórficas normativas en lo que respecta al programa de integridad en la organización, que actúan en la promoción de prácticas similares a las de otras organizaciones del mismo campo organizacional.

4.3.2 Isomorfismo mimético

La existencia de isomorfismo mimético también es clara al analizar la implementación del programa de integridad en la organización municipal estudiada. El contexto nacional en el que se inscribe la organización fue testigo de la operación Lava Jato, que investigó y sancionó a diversos actores implicados en casos de corrupción, lo que el entrevistado C3 mencionó como una posible influencia indirecta en la adopción del programa. Esta investigación atrajo la atención de los ciudadanos y de las organizaciones hacia el enfrentamiento de la corrupción, temática aún rodeada de incertidumbres y dudas. En este escenario, se observó que la alcaldía tomó a otras organizaciones como modelo, principalmente a la CGU.

En el ámbito de la propia administración municipal, también se identificaron situaciones que generaron incertidumbres. El Entrevistado C1 comentó, por ejemplo, que determinada unidad administrativa había atravesado “momentos de turbulencia” durante la transición de gobierno. También señaló la instauración de una comisión parlamentaria de investigación (CPI) por parte del Poder Legislativo. De manera similar, el Entrevistado C3 destacó que, aunque no había casos emblemáticos como el de Lava Jato en el ámbito municipal, la auditoría municipal llevaba a cabo algunas investigaciones relevantes.

Ante ello, la organización municipal buscó intervenir en el entorno de manera preventiva, alineándose con las actuales directrices de enfrentamiento a la corrupción (Viol, 2021). En esta perspectiva, el Entrevistado C6 destacó que, con el objetivo de valorar este tipo de actuación, también pedagógica, se buscó, en el diseño de la reforma administrativa ocurrida en 2017, crear una unidad con ese propósito. El Entrevistado C1 hizo el siguiente comentario sobre los primeros debates acerca de la mejor manera de trabajar la temática de la integridad: “existía una directriz del contralor de fortalecer el papel preventivo de la contraloría”.

Así, para la construcción del programa de integridad, la alcaldía tomó a otras organizaciones como modelo, basándose también en la visión destacada por el Entrevistado C6 de que “no necesitamos estar inventando la rueda. Las buenas prácticas, las buenas experiencias, los buenos ejemplos merecen, incluso, ser replicados”.



Entre las organizaciones que surgieron como modelo para la alcaldía, la protagonista fue la CGU, principal fuente de inspiración para el programa de integridad de la administración pública del municipio. Esto se confirmó en las declaraciones de los Entrevistados C1, C2, C3, C5 y C6 – por ejemplo, cuando afirmaron que “la inspiración venía del gobierno federal”; “nos basamos bastante en los modelos de la CGU”.

La influencia del órgano de control interno federal es tan marcada que fue posible identificar presiones isomórficas anteriores a la implementación del programa de integridad. Esta percepción es corroborada por el relato del Entrevistado C6, al destacar que la contraloría municipal, inspirada en ejemplos como el de la CGU, ya contaba, tras la Ley Anticorrupción, con una unidad de carácter investigativo, con miras a la instauración de procesos administrativos previstos en la Ley 12.846/2013.

Se observó que, incluso en cuestiones que implicaban el aprovechamiento de recursos humanos, la CGU sirvió de referencia – como en el caso del aprovechamiento de los auditores de carrera en otras macrofunciones de control distintas de la auditoría, mencionado por el Entrevistado C2. El Entrevistado C1 también destacó este punto, al informar que, al analizar diferentes modelos institucionales, constató que “los órganos estructurados tenían auditores en todas las macrofunciones de control”. Esta percepción inspiró al equipo responsable de la temática de la integridad a reclutar auditores de carrera para que actuaran en el programa.

A partir de la lectura de la ordenanza que instituyó el programa de fomento a la integridad en la organización investigada, fue posible reconocer cierta similitud con el Decreto federal 9.203, del 22 de noviembre de 2017 (Brasil, 2017b), que dispone sobre la gobernanza de la administración pública federal. Esta proximidad se manifiesta, especialmente, en la adopción de los mismos ejes para los programas de integridad, a saber: *i)* compromiso de la alta administración; *ii)* instancia responsable; *iii)* gestión de riesgos; y *iv)* monitoreo del programa. La ordenanza incorporó un componente adicional: el estímulo a la internalización de buenas prácticas internacionales que sirven de referencia técnica para la gestión de riesgos y controles internos, reforzando la tendencia de buscar modelos en otras organizaciones.

Algunos entes también fueron mencionados como fuente de inspiración para la organización encuesta, aunque ejercieron una presión isomórfica menor sobre ella que la CGU. El Entrevistado C6 destacó la contraloría general de otra unidad federativa, sobre todo por la actuación de un profesional reconocido en el área. Esta evaluación fue corroborada por el Entrevistado C1, quien lo describió como “un líder nato” y observó que la salida de ese contralor general de esa unidad terminó debilitando el programa allí implementado.

Además, la experiencia de la contraloría general del estado en el que se inserta la organización municipal analizada también fue otro elemento que influyó en la construcción del programa de integridad, como observó el Entrevistado C6.

Otras influencias fueron identificadas en la investigación, como la de programas de integridad de la iniciativa privada, especialmente aquellos desarrollados por empresas que, después de la Lava Jato, buscaron adoptar mecanismos más sólidos y orientados a la efectividad. Eso fue



lo que subrayó el Entrevistado C3. Los Entrevistados C2 y C6, por su parte, subrayaron que la elaboración del programa no contó con apoyo de consultoría externa.

De esta forma, la investigación confirmó la presencia de procesos miméticos en la implementación del programa de integridad de la organización. Además de las incertidumbres presentes en el ambiente institucional, la complejidad inherente al enfrentamiento de la corrupción contribuye a la formulación de metas ambiguas y poco definidas, lo que refuerza la tendencia a reproducir prácticas de organizaciones percibidas como más legítimas (DiMaggio; Powell, 2005).

Es interesante notar que, en esta dinámica, la propia CGU se coloca en posición de referencia, al elaborar y difundir guías y manuales destinados a los demás órganos del sector público nacional, como ya se ha reportado en otras encuestas (Viol, 2021; Machado; Paschoal, 2016). En este sentido, como bien enfatizó el Entrevistado C6, el órgano de control interno de la Unión adopta una política activa de difusión de su cultura, lo que incluye incluso la cesión de funcionarios públicos, situación que ocurrió en el caso descrito anteriormente.

4.3.3 Isomorfismo coercitivo

Aunque es evidente la existencia de presiones isomórficas normativas y miméticas en la implementación del programa de integridad de la organización investigada, el hecho de que las primeras adhesiones hayan ocurrido entre las empresas estatales municipales, como subrayó el Entrevistado C2, explicitó también la actuación de mecanismos coercitivos. Esto se debe a que tales entidades pasaron a tener la obligación legal de implementar programas de integridad, conforme lo previsto en el art. 9° de la Ley de las Empresas Estatales. Se señala, además, que, en razón de esa exigencia, la ordenanza que instituyó el programa de fomento a la integridad en el ámbito de la alcaldía dio prioridad a las empresas estatales en el proceso de adhesión.

El Entrevistado C6 señaló que la Ley 13.303/2016 actuó como un “catalizador” para la implementación de mecanismos de gobernanza e integridad. En este escenario, el Entrevistado C1 relató que las empresas estatales municipales comenzaron a desarrollar sus programas poco después de la promulgación de la normativa. En la misma línea, el Entrevistado C4 expuso que algunas de esas empresas ya poseían cierto nivel de madurez en el área, precisamente por estar obligadas a adoptar programas de integridad. Finalmente, el Entrevistado C5 confirmó que el programa de fomento instituido por la Alcaldía se inició con las estatales.

Los entrevistados que son funcionarios de empresas estatales municipales confirmaron la existencia del mecanismo coercitivo. El Entrevistado U4, cuya unidad administrativa es una empresa pública, destacó que la obligatoriedad legal funcionó como “un pequeño empujón”, aunque cree que, incluso si no fuera obligatorio, la entidad habría adherido al programa. Por su parte, el Entrevistado U5 confirmó que “la obligatoriedad nos ayudó a no tardar más. [...] Si no hubiera la obligatoriedad, quizás se hubiera demorado un poquito más en la implementación, se habría dilatado más el plazo”. Señaló, sin embargo, que la seriedad de la gestión fue un factor determinante.



El Entrevistado U5 relató que su unidad administrativa, una sociedad de economía mixta municipal, tuvo 24 meses para adecuarse a la Ley 13.303/2016. Según él, el programa de integridad fue implementado, por imposición legal, aún sin el apoyo de la contraloría general del municipio.

El mismo entrevistado subrayó que, debido a la interpretación de que los ingresos por subvenciones no deben incluirse en el cálculo de los ingresos operativos brutos a efectos de definir las empresas estatales obligadas a adoptar instrumentos de gobernanza – de conformidad con lo dispuesto en el art. 1º, § 1º, de la Ley 13.303/2016, posteriormente se consideró que su unidad administrativa no estaría sujeta al requisito de establecer un programa de integridad. Aun así, la empresa decidió dar continuidad al proceso, posiblemente debido a la actuación de otras presiones isomórficas.

Otro mecanismo coercitivo identificado fue la exigencia de implementar un programa de integridad como condición para acceder a determinadas líneas de financiamiento. Tal situación fue narrada por los Entrevistados C3, C5 y C6, siendo el último quien ejemplificó con el caso de una secretaría que necesitó desarrollar su iniciativa de integridad para garantizar la recepción de recursos provenientes de una entidad internacional.

En este contexto, el Entrevistado C3 reveló que el movimiento de implementación también fue impulsado por factores externos, como la existencia de rankings de transparencia y de proyectos de financiamiento. Según él, esos elementos pasaron a exigir la adopción de instrumentos de integridad por parte de la institución, lo que terminó otorgando un “carácter estratégico” a esas iniciativas.

Se constató, así, la existencia de una coerción directa impuesta por la Ley 13.303/2016 a las empresas estatales, así como de mecanismos coercitivos más sutiles y menos explícitos, impuestos por otras organizaciones, que contribuyeron a aumentar la presión y elevar las expectativas sociales en torno a la implementación de un programa de integridad por parte de la organización. Enumerando ejemplos de cambios motivados por el isomorfismo coercitivo, DiMaggio y Powell (2005) registran que, aunque muchas de esas transformaciones tienen un carácter predominantemente ceremonial, eso no significa que sean irrelevantes o carentes de efectos – argumento en consonancia con las reflexiones de Meyer y Rowan (1977).

De esta manera, los autores destacan que los diferentes tipos de isomorfismo pueden ocurrir sin que haya evidencias de un aumento en la eficiencia organizacional (DiMaggio; Powell, 2005). En la práctica, el isomorfismo institucional tiende a conferir legitimidad y reconocimiento a las organizaciones, sin garantizar, sin embargo, que aquellas que adoptan prácticas similares actúen de manera más eficiente que las que no siguen el mismo patrón (DiMaggio; Powell, 2005).

5 CONSIDERACIONES FINALES

Esta encuesta cualitativa utilizó la revisión de literatura y el estudio de caso, conducido en un municipio brasileño de gran porte, para comprender cómo ocurre la implementación de



un programa de integridad en la administración pública municipal, desde la perspectiva de su proceso de institucionalización.

Los principales hallazgos de la investigación manifestaron la existencia de un campo organizacional relacionado con la temática de los programas de integridad, del cual la organización investigada forma parte, y que está compuesto, en su mayoría, por entidades públicas. En este conjunto, se destaca la CGU, que ejerce un papel central en la difusión de la herramienta “programa de integridad”.

En este escenario, fue posible observar la existencia de los tres tipos de isomorfismo: i) normativo — reflejado en las características y acciones del cuerpo funcional responsable de la iniciativa en el municipio; ii) mimético — caracterizado por la semejanza entre las normas y prácticas adoptadas por la CGU, por otros entes y por la propia organización investigada; y iii) coercitivo — corroborado tanto por la obligación impuesta por la Ley 13.303/2016 a las empresas estatales como por las exigencias de agencias multilaterales para la concesión de préstamos condicionados a la existencia de instrumentos de integridad en las unidades administrativas del municipio. Esos elementos, en conjunto, confirman la hipótesis inicial.

Se confirmó que la organización no recurrió a consultoría externa para desarrollar su iniciativa de integridad y adoptó, como referencia, el modelo utilizado por la CGU. En este sentido, diversos aspectos del programa de integridad de la organización investigada se asemejan a los adoptados por el órgano federal, como la definición de los ejes orientadores. Se observan, asimismo, correspondencias en elementos anteriores a la implementación de la herramienta, como la estructuración organizacional de acuerdo con las macrofunciones de control interno.

A partir de los procesos isomórficos identificados, se verificó que la organización optó por implementar un programa de fomento de la integridad pública, concebido como una iniciativa global destinada a orientar e impulsar la implementación de programas de integridad específicos para cada unidad administrativa. En este modelo, la contraloría general del municipio gestionó el programa de fomento a la integridad pública, además de contar, como todas las demás unidades administrativas adherentes, con su propio programa de integridad, elaborado de acuerdo con sus características.

Se destaca que la adhesión al programa de fomento es voluntaria, pero casi todas las unidades administrativas ya han iniciado la implementación de sus respectivas iniciativas de integridad.

En este contexto, no se puede desconsiderar la dimensión simbólica involucrada en la adopción de iniciativas de integridad por una organización pública, capaces de conferir legitimidad y reconocimiento a la institución que las adopta, frente a la sociedad y a su campo organizacional, independientemente de la comprobación de la efectividad del programa.

Esta investigación colabora con la discusión sobre el tema, al ampliar la comprensión sobre el proceso de adopción de directrices de integridad en la administración pública municipal.



En términos académicos, ofrece nuevas perspectivas acerca de la implementación de estas iniciativas en gobiernos locales, apoyadas por un referencial teórico consistente y por un procedimiento metodológico adecuado. Para fines prácticos, la investigación promueve una reflexión acerca de los mecanismos que desempeñan un papel importante en la efectivación de estas herramientas de integridad.

Ante lo expuesto, se sugieren nuevas investigaciones acerca de la implementación y el funcionamiento de los programas de integridad en la administración pública municipal, con el fin de acompañar la evolución de este proceso. Los análisis comparados entre diferentes unidades administrativas o entre distintas organizaciones también pueden revelar otros mecanismos causales relevantes. Finalmente, se sugiere la realización de investigaciones orientadas al análisis de la eficacia de estas acciones en el enfrentamiento a la corrupción, empleando, por ejemplo, indicadores de desempeño.

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/abstract/?lang=pt>. Acceso: 19 sep. 2022.

BARDHAN, Pranab. Decentralization of governance and development. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 4, p. 185-205, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533002320951037>. Acceso: 14 nov. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2006.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 442-463, jul./sep. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200069>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/H9SvPr5XZP9TdJnp7nsMYgf/?format=pdf&lang=pt>. Acceso: 25 nov. 2022.

BONA, Rodrigo de. Políticas de integridade e anticorrupção no Brasil: o papel da controladoria-geral em estados e capitais. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 24, n. 3, p. 389-405, 2021. DOI: https://doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a8. Disponible en: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2551>. Acceso: 2 dic. 2022.

BONA, Rodrigo de. Sistema de integridad local en Brasil: análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 86, p. 1-20, ene./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82898>. Disponible en: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/82898>. Acceso: 3 abr. 2023.



BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de integridade pública**: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: CGU, 2015a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41665>. Acesso: 12 sep. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**: orientações para o setor público. Brasília, DF: CGU, 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso: 25 sep. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 10 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Revogado pelo Decreto 11.129, de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b.

BRASIL. **Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 10 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

CALDAS, Miguel Pinto; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Ceremonial behavior in organizational intervention: the case of ISO 9000 diffusion in Brazil. In: Encontro Anual da ANPAD, 26., Salvador, 2002. **Anais** [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.



- CHEN, Hui; SOLTES, Eugene. Why compliance programs fail: and how to fix them. **Harvard Business Review**, v. 96, n. 2, p.116-125, mar./abr. 2018. Disponible en: <https://hbr.org/2018/03/why-compliance-programs-fail>. Acceso: 15 jul. 2023.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, nov./dic. 2007.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, abr./jun. 2005. Disponible en: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123/35894>. Acceso: 15 ago. 2022.
- ESTADOS UNIDOS. United States Sentencing Commission. **1991 federal sentencing guidelines manual**. Estados Unidos: USSC, 1991. Disponible en: <https://www.ussc.gov/guidelines/archive/1991-federal-sentencing-guidelines-manual>. Acceso: 22 ago. 2023.
- FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 91-112, mayo/ago. 2018. DOI: <http://doi.org/10.5380/rinc.v5i2.57614>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/snq5zKG64NssNsB8rj3TPVr/?lang=pt&format=pdf>. Acceso: 14 ago. 2023.
- GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da informação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-73, sep. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21728/logcion.2019v6n1.p57-73>. Disponible en: <https://sites.usp.br/dms/wp-content/uploads/sites/575/2019/12/Revisão-Sistemática-de-Literatura.pdf>. Acceso: 2 dic. 2022.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995a. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjplFVgpwNkCgnnC/?lang=pt>. Acceso: 2 dic. 2022.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mayo/jun. 1995b. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGqYfVhr7LvVyDBgdb/?lang=pt>. Acceso: 5 dic. 2022.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMP4fj75gb/?format=html&lang=pt>. Acceso: 18 ago. 2022.
- HUBERTS, Leo Willem Jacobus Cornelis; ANECHIARICO, Frank; SIX, Frédérique. Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity. **BJu Legal Publishers**, p. 263-265, ene. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/01924036.2011.591909>.



Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01924036.2011.591909>. Acesso: 6 jul. 2023.

HUBERTS, Leo Willem Jacobus Cornelis; SIX, Frédérique. Local integrity systems: toward a framework for comparative analysis and assessment. **Public Integrity**, v. 14, n. 2, p. 151-172, 2012. DOI: <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922140203>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PIN1099-9922140203>. Acesso: 12 ago. 2023.

INTERNATIONAL STANDARD. **ISO 19600:2014**. Compliance management systems – Guidelines. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/62342.html>. Acesso: 22 ago. 2023.

INTERNATIONAL STANDARD. **ISO 37301:2021**. Compliance management systems – Requirements with guidance for use. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/75080.html>. Acesso: 22 ago. 2023.

LOPES, Gabriela Brandão; VALADARES, Josiel Lopes; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. Evidências de isomorfismo e decoupling na gestão de controladorias municipais do estado de Minas Gerais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 89-111, mayo/ago. 2020.

MACEDO, Reginaldo Moraes de; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Neoinstitucionalismo: discussão acerca da teoria e suas vertentes. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 16, n. 1, ene./jul. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/4de88376-24dd-497e-9973-dfe474f7e500/content>. Acesso: 3 sep. 2022.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. A produção acadêmica brasileira sobre corrupção: uma revisão sistemática. REAd. **Revista Eletrônica da Administração**, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 400-429, mayo/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.319.101302>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/CN8hyKYNBqJKDK9Pv9kbS4Q/abstract/?lang=pt>. Acesso: 13 jul. 2023.

MACHADO, Daniel Baldin. Sete elementos do processo de seleção de casos: contribuições para um maior rigor e transparência nas Ciências Sociais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 36, p. 1-32, oct. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.243087>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/g6rXxyVTPLnfSV3v7fXyNvR/abstract/?lang=pt>. Acesso: 28 nov. 2022.

MACHADO, Máira Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 11-36, mar. 2016. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/ZpDSzWH5jPtGyy3sqcWCGRH/?format=html&lang=pt>. Acesso: 3 abr. 2023.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L; GUARIDO, Edson R; ROSSONI, Luciano. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, Edição especial, v. 14, p. 159-196, 2006. DOI:



<https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600006>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rac/a/rnGffVmnWt5JB7kkGmw8Wzd/abstract/?lang=pt>. Acceso: 6 oct. 2022.

MARCUS, Bernd; WEIGELT, Oliver; HERGERT, Jane; GURT, Jochen; GELLÉRI, Petra. The use of snowball sampling for multisource organizational research: some cause for concern. **Personnel Psychology**, v. 70, n. 3, p. 635-673, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/peps.12169>. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/peps.12169>. Acceso: 25 nov. 2022.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, sep. 1977. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2778293>. Acceso: 20 nov. 2022.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000400010>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rac/a/YDnWhSkP3tzfXdb9YRLCPjn/?lang=pt>. Acceso: 6 dic. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Paris: OCDE, 2017. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/20291746-f543-4a91-ab63-d7cfbe180a06.pdf>. Acceso: 2 ago. 2023.

PAIVA, Maria Eduarda Rodrigues; RIBEIRO, Lilian Lopes; GOMES, José Weligton Felix. O tamanho do governo aumenta a corrupção? Uma análise para os municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 272-291, mar./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200690>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rap/a/BDNsrMrBgjYww4KPjy93SZn/?lang=pt>. Acceso: 16 sep. 2022.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 1-12, mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000100006>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/GWgS43FXQ4xD6XCM6yQtM6s/abstract/?lang=pt>. Acceso: 19 nov. 2022.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, oct. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/XjdpGqs7MqJkhVKh3nPyrgb/abstract/?lang=pt>. Acceso: 16 nov. 2022.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. A evolução identitária da Controladoria-Geral da União: polifonia e decisões em políticas de transparência e acesso à informação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-3814RBRP100120200001>.



doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6507. Disponible en: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6507>. Acceso: 12 abr. 2023.

ROSE-ACKERMAN, S. Introduction: the role of international actors in fighting corruption. In: ROSE-ACKERMAN, Suzan; CARRINGTON, Paul D (eds.). **Anti-corruption policy: can international actors play a constructive role?** Durham: Carolina Academic Press, 2014. p. 3-40.

ROSE-ACKERMAN, Suzan; PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e governo: causas, consequências e reforma.** Tradução de Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

SCOTT, W. Richard. Conceptualizing organizational fields: linking organizations and societal systems. In: DARLIEN, Hans-Ulrich; GERHARDT, Uta; SCHARPF, Fritz W. (eds.). **Systemrationalität und Partialinteresse: festschrift für renate mayntz.** Baden: Nomos, 1994. p. 293-221.

SILVA, Jorge Leal da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; CUNHA, Nina Rosa da Silveira. Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re) aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, jul./dic. 2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10319862>. Acceso: 12 dic. 2022.

THIERY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, n. 3, p. 20-27, 2009.

VIOL, Dalila Martins. O farol da integridade pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. **Revista da CGU**, Brasília, v. 13, n. 23, p. 122-141, ene./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.349>. Disponible en: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/349. Acceso: 15 abr. 2023.

Os conceitos e as interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

