

PERFIL DE PRÉSTAMO DE INNOVACIÓN BRASIL

2 DE ABRIL DE 2002

Título del proyecto:	Programa de Promoción de la Ética y del Fortalecimiento Institucional de la <i>Corregedoria</i> General de la Unión		
Número del proyecto:	BR-0378		
Prestatario:	República Federativa de Brasil		
Organismo Ejecutor:	Casa Civil de la Presidencia de la República, a través de su Comisión de Ética Pública (CEP) y de la <i>Corregedoria</i> General de la Unión (CGU)		
Equipo de Proyecto:	José Antonio Navia (COF/CBR); Valnora Leister (LEG/OPR); Adrienne Pratt, Pilar Yelicie y Oriana Bonfim (RE1/SC1); Luciana Pimentel (Consultora, RE1/SC1); y Betty Rice (RE1/SC1), Jefa de Equipo		
Plan de financiamiento:	IDB: OC	US\$	3.0 millones
	Local:	US\$	3.0 millones
	Total:	US\$	6.0 millones
Excepción a la política del Banco:	Como excepción a la licitación pública internacional, se recomienda la contratación en forma directa de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y de la Escuela de Administración Superior de Administración de Asuntos de Hacienda (ESAF) para ejecutar las actividades de capacitación y de cooperación técnica del Programa.		
Fechas tentativas:	Misión principal:	Abril 2002	
	Comité de Préstamos:	Mayo 2002	
	Directorio:	Junio 2002	
PTI/SEO:	No/No		

I. ANTECEDENTES

A. Las normas de conducta y la protección del patrimonio público en el Ejecutivo Federal

- 1.1 La Constitución Federal Brasileña, aprobada en 1988, establece varios principios que rigen la actuación de la administración pública en Brasil en los tres niveles

de gobierno (federal, estadual y municipal) que integran la federación: *la legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia*. Otros principios aplicables afectan *la licitación pública*, como regla para la adquisición de bienes y servicios; y, *la probidad administrativa*, que determina la suspensión de los derechos políticos, pérdida de la función pública, inaccesibilidad a bienes y resarcimiento a los cofres públicos (erario) en casos de incumplimiento.

- 1.2 Los principios constitucionales son siempre auto-aplicables, es decir, no dependen de leyes o reglamentos para que sean observados. No obstante lo anterior, los ordenamientos jurídicos penales y administrativos contemplan diversas normas de naturaleza legal e infra-legal que los reafirman expresamente, o definen su alcance, siendo los principales: la Ley N° 8.112/90, que establece el régimen jurídico único del funcionario público; Ley N° 8.429/92, que tipifica los casos de improbidad administrativa; Ley N° 8.666/93, que dispone sobre la licitación pública; Ley N° 9.784/99, que dispone sobre el proceso administrativo; la Ley de Responsabilidad Fiscal, que dispone sobre las cuentas públicas en el país; y, Códigos de Ética del Funcionario Público y de los Integrantes del Alto Escalafón del Poder Ejecutivo Federal.
- 1.3 Las principales infracciones y delitos reglamentados por las diversas normas incluyen el uso indebido del cargo público; enriquecimiento ilícito en el ejercicio de la función; patrocinio de intereses privados ante la administración pública (tráfico de influencia); violación de sigilo; uso de información privilegiada; prestación de asesoría a una entidad privada; actividad profesional paralela a la función pública; conflicto de interés; limitaciones para actividades profesionales posteriores al ejercicio del cargo (cuarentena); aceptación de regalos; abuso de recursos públicos o de funcionarios en actividades particulares; y, apropiación de fondos o de bienes mobiliarios públicos.
- 1.4 Si bien las funciones judicial y de fiscalización corresponden a poderes separados (el Legislativo y Judicial), para vigilar sobre el cumplimiento de este marco legal y normativo, el Poder Ejecutivo Federal cuenta con diversas instituciones que actúan en el control, fiscalización y aplicación de sanciones relativas a las normas de conducta, así como en la capacitación de gestores y funcionarios. Entre estas instituciones se destacan: las Secretarías de Gestión y de Recursos Humanos de los Ministerios; Secretaría Federal de Control; Policía Federal; comisiones de ética, previstas en el Decreto N° 1.171/94; y, escuelas de administración pública. Asimismo, estas instituciones cuentan con la intervención de otras instituciones y mecanismos vinculados a los poderes Legislativo y Judicial, tales como: las comisiones temáticas y parlamentarias de investigaciones del Congreso Nacional; el Tribunal de Cuentas de la Unión; Ministerio Público Federal; y, también, el propio ciudadano, que por su derecho constitucional, puede proponer a la Justicia una acción popular denunciando un acto nocivo contra el patrimonio público.
- 1.5 A partir de 1999, el Gobierno Federal instituyó la Comisión de Ética Pública (CEP) y la *Corregedoria* General de la Unión (CGU), atribuyendo a la primera la responsabilidad por la promoción de acciones preventivas en la aplicación de las

normas de conducta; y, a la segunda, la responsabilidad por la supervisión y ejecución de acciones orientadas a esclarecer el daño, o amenaza de daño, al patrimonio público. La CEP está directamente vinculada a la Casa Civil de la Presidencia de la República, y la CGU está directamente vinculada a la Presidencia de la República.

- 1.6 La CEP fue creada como resultado de una propuesta específica del Consejo de Reforma del Estado. La CEP está integrada por seis miembros designados por el Presidente de la República con mandatos de tres años, y uno siendo electo por sus pares para actuar como Presidente. Sus integrantes son individuos no gozan de una remuneración, siendo su trabajo considerado como servicio público relevante. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva vinculada a la Casa Civil de la Presidencia de la República, a quien le compete prestarle apoyo técnico y administrativo, y que está constituido por 8 funcionarios.
- 1.7 La acción de la CEP puede ser comprendida a partir de tres momentos distintos: (i) hasta agosto de 2000, su actuación se restringe a la instancia de consulta del Presidente de la República, en relación a temas de naturaleza ética; (ii) de agosto de 2000 hasta mayo de 2001, con aprobación del Código de Conducta de la Alta Administración Federal, incorpora funciones ejecutivas y asume responsabilidades por la implantación del referido Código; y, (iii) a partir de marzo de 2001, a sus competencias consultiva y ejecutiva, se les agregan las responsabilidades de liderazgo y coordinación en la promoción de acciones que aseguren la efectividad de los patrones éticos en 193 entidades y órganos que integran el Ejecutivo Federal.
- 1.8 La CGU fue creada en abril de 2001 con la atribución de supervisar la investigación de irregularidades administrativas en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. La CGU tiene autoridad para exigir a cualquier repartición federal de la administración directa o indirecta, informaciones y documentos necesarios al desarrollo de sus labores y a la instauración de procedimientos y procesos administrativos.
- 1.9 Le compete específicamente a la CGU en el ámbito del Ejecutivo Federal: (i) agilizar los procesos administrativos de investigación de irregularidades capaces de producir daño, o amenaza de daño, al patrimonio público, buscando el castigo de los responsables y el resarcimiento a los cofres públicos; (ii) identificar las fallas sistémicas en las estructuras organizacionales o en la legislación, que podrían causar daño al patrimonio público; y, (iii) elaborar propuestas administrativas o legislativas tendientes a prevenir y eliminar las posibilidades de infracciones e ilícitos administrativos, evitando la repetición de irregularidades constatadas. Para el desempeño de esas competencias la CGU cuenta actualmente con un cuadro de 69 funcionarios. De igual manera, la actuación de la CGU está orientada a estimular la transparencia de los actos de los agentes públicos, previniendo el ocultamiento de infracciones y favoreciendo su control y fiscalización por la población.
- 1.10 No obstante este vasto marco institucional, la percepción general es de una baja efectividad de las normas de conducta existentes como consecuencia de: (i) la li-

mitada divulgación de las normas, principalmente de los códigos ya editados y de las orientaciones emanadas de los órganos competentes; (ii) ausencia de cultura y de estructuras específicas que estimulen las consultas y presten orientación al funcionario en duda sobre la correcta aplicación de las normas a casos prácticos; (iii) incorporación aún muy reciente, en los programas de capacitación y en la educación básica, de la ética como materia específica o transversal; (iv) baja efectividad en la investigación de desvíos por entidades que no están adecuadamente estructuradas para ese propósito; (v) dificultades en la aplicación de sanciones debido a una deficiencia en la capacidad de investigación; (vi) un sistema no muy selectivo de presentación de declaraciones que impide una utilización eficaz de identificación de los indicios de desvíos; y, (vii) bajo nivel de integración entre las entidades y órganos con responsabilidades en gestión de la ética y falta de conocimiento mutuo acerca de sus respectivas funciones.

B. Conceptualización y carácter innovador del Programa

- 1.11 A principios de 2001, la CEP inició un estudio muy extenso sobre las principales características de los modelos de gestión de la ética recientemente adoptados por una amplia gama de países¹. Los resultados obtenidos indicaron que la efectividad de programas de promoción de la ética requiere de un gran compromiso de liderazgo político, transparencia en los actos de gestión pública y sistemas de trabajo que se prestan a una verificación de los resultados.
- 1.12 Los programas más exitosos demostraron los siguientes fundamentos comunes: (i) definición de valores éticos; (ii) profesionalización de los recursos humanos; (iii) adopción de normas claras que traduzcan, para la práctica diaria, los valores éticos definidos; y, (iv) estructura de gestión con independencia y autonomía para ejecutar de forma coordinada acciones orientadas hacia el perfeccionamiento de las normas, capacitación, orientación, investigación y sanción, tornando efectivos los límites que deben ser observados en la conducta de los funcionarios. De estas características surgió la conceptualización del modelo de gestión de ética propuesto y adoptado por la CEP.
- 1.13 Los principales desafíos del Programa consistirían en: (i) establecer las condiciones institucionales efectivas para que la CEP y la CGU alcancen sus objetivos preventivos y punitivos; (ii) garantizar una mayor integridad, precisión, agilidad y transparencia en la aplicación de las normas de conducta por las 193 instituciones del Ejecutivo Federal y en la investigación de irregularidades nocivas al patrimonio público federal; (iii) ampliar la efectividad de los procesos de modernización de la gestión pública, a través de la incorporación de acciones específicamente dirigidas hacia la gestión de la ética; y, (iv) ampliar la confianza en la conducta de los agentes públicos, tanto por parte de los usuarios de los servicios como por los

¹ A partir de informaciones recogidas de la OCDE, así como de las respectivas páginas en la Internet, formaron parte de la encuesta los siguientes países: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos.

otros con que ellos se relacionan, así como la seguridad de los agentes públicos en el desempeño de sus atribuciones. En este sentido, el Programa se considera innovador por su originalidad y por la ausencia de experiencias similares en el tema, así como por el limitado número de otros modelos en la región en qué el diseño del Programa podría basarse.

II. ESTRATEGIA Y JUSTIFICACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN DEL BANCO

- 2.1 La acción del Banco en el país se ha destacado por su participación en áreas prioritarias para el gobierno y por su carácter innovador. El Programa Operativo acordado con las autoridades brasileñas para el período de 2001-2002 incluye las siguientes áreas de acción: (i) promover la reforma y la modernización del estado; (ii) apoyar la competitividad y acceso al mercado; (iii) reducir las desigualdades sociales y la pobreza; y, (iv) atender los problemas de manejo ambiental y recursos naturales. El Programa propuesto es compatible con el primer área estratégica indicada, ya que busca promover el fortalecimiento de instituciones integrantes del Ejecutivo Federal, contribuyendo a una mayor efectividad en la gestión de la ética y una mayor eficiencia y transparencia en las acciones de combate a la corrupción en el Gobierno Federal.

III. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

- 3.1 El Programa tendría como finalidad la promoción de la ética y la defensa y protección del patrimonio público en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Su objetivo general consistiría en mejorar la eficiencia y la eficacia de las acciones de la Comisión de Ética Pública (CEP) y de la *Corregedoria* General de la Unión (CGU).

B. Descripción

1. Componente I: Organización y Gestión

- 3.2 El objetivo de este componente sería la institucionalización e implantación de un modelo de administración en el ámbito del CEP y de la CGU. Este componente financiaría actividades relacionadas con: (i) investigaciones sobre valores éticos de la sociedad y medición del alcance de las acciones de ética; (ii) planeamiento estratégico plurianual y participativo; (iii) modelo de gestión en la red de actuación; (iv) instrumentos de gestión estratégica y operacional - matriz de riesgo y sistema de evaluación; (v) infraestructura institucional – regimen interno, sistemas y tecnologías de información; y, (vi) capacitación de recursos humanos del CEP y de la CGU.

2. Componente II: Marco Regulatorio

- 3.3 El objetivo de este componente sería de perfeccionar el marco que regula la conducta de los funcionarios del Ejecutivo Federal y el amparo del funcionamiento de la CEP y CGU. Este componente financiaría actividades relacionadas con: (i) la consolidación y perfeccionamiento de la legislación que regula la conducta de los funcionarios; y, (ii) propuesta de legislación para la protección de los involucrados.

3. Componente III: Transparencia y Formación de Alianzas

- 3.4 El objetivo de este componente sería de implementar acciones de divulgación, participación y prestación de cuentas a la sociedad y a las demás instituciones involucradas en el Programa, así como, fortalecer las alianzas con agentes públicos, privados y del tercer sector, relevantes para el éxito del Programa, entre ellos, el Tribunal de Cuentas y el Poder Judicial. Este componente financiaría actividades relacionadas con: (i) elaboración e implementación del plan de comunicación; (ii) instrumentos de cooperación técnica; y, (iii) mecanismos de participación y de discusión pública de temas relevantes.

IV. EJECUCIÓN

A. Mecanismo institucional de ejecución

- 4.1 La Casa Civil de la Presidencia de la República será el Organismo Ejecutor de la operación, con la participación de su Comisión de Ética Pública (CEP) mediante su Secretaría Ejecutiva, y de la *Corregedoria* General de la Unión (CGU). Asimismo, para la ejecución del Programa, se creará una Unidad de Coordinación del Programa (UCP), que será dirigida por funcionarios de carrera de la administración pública vinculados a la Presidencia de la República, según la siguiente distribución de funciones: un Coordinador del Programa, representante de la Casa Civil; dos Subcoordinadores Técnicos de la CEP y de la CGU, que representarían los componentes; y; un Subcoordinador Administrativo y Financiero, representante de la Casa Civil. El Programa será ejecutado en un plazo de 30 meses y desembolsado en un plazo de 36 meses.

B. Seguimiento y evaluación

- 4.2 Dado el carácter innovador de la operación, se definirá un sistema de seguimiento y evaluación que incluirá indicadores para cada uno de los componentes. La Secretaría Ejecutiva de la Casa Civil de la Presidencia de la República, como Ejecutora de la operación, presentará al Banco informes de progreso semestrales demostrando los avances alcanzados, a partir de indicadores definidos en el Marco Lógico, tales como: (i) aumento de la confianza de la sociedad en relación a los agentes que integran el Ejecutivo Federal; (ii) ampliación de la efectividad de las acciones que sancionan las irregularidades investigadas; (iii) aumento del grado de conocimiento de las normas de conducta por los funcionarios del Ejecutivo

Federal; y, (iv) la adopción de estrategias de promoción de ética entre los poderes legislativo y judicial, así como a nivel federal, estadual y municipal.

C. Reconocimiento de Gastos

- 4.3 A solicitud del Gobierno, se recomienda aprobar un reconocimiento de gastos de hasta US\$500.000, relativo a gastos ya realizados a la cuenta de la Contrapartida Local para la preparación del Programa, contados a partir del 10 de septiembre de 2001.

D. Excepción a la Política del Banco

- 4.4 Como excepción a la licitación pública internacional, se recomienda la contratación en forma directa de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y de la Escuela Superior de Administración de Asuntos de Hacienda (ESAF) para ejecutar las actividades de capacitación y de cooperación técnica del Programa.

V. CONSIDERACIONES AMBIENTALES Y SOCIALES DEL PROGRAMA

- 5.1 Con respecto a las consideraciones sociales, se espera que el Programa tenga un impacto positivo a nivel global, por medio de la promoción de la gestión de la ética y de la transparencia en la investigación de irregularidades nocivas al patrimonio público. Estas actividades ampliarían la confianza en la conducta de los agentes públicos, principalmente por parte de los usuarios de los servicios públicos. A nivel más específico, se pretende analizar la actitud de las mujeres como elemento de las investigaciones sobre los valores éticos de la sociedad. En los códigos de conducta se considerará la incorporación de disposiciones relativas a los temas de discriminación étnica, racial y de género, y a la gestión de las tierras y territorios indígenas. La promoción de una gestión ética y transparente a nivel del Ejecutivo Federal asegurará también un impacto ambiental positivo. Además, la inclusión de las Unidades de Conservación del país (Parques y Reservas Nacionales, entre otras) en el concepto de patrimonio público implica la posibilidad de un mayor control sobre las acciones de los funcionarios públicos que afecten al medio ambiente.

VI. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 6.1 El Programa contribuirá a la ampliación de la gobernación pública, a la despolitización del tema de la ética en la administración pública, aumento de la confianza de las personas en la conducta de los agentes públicos, control de la corrupción y aumento en la transparencia.
- 6.2 El principal riesgo asociado resulta de la transición política, que podría traer una demora en la ejecución del Programa, o impactar en su sostenibilidad. Mientras tanto, este riesgo estaría mitigado por la inclusión del Programa en el Plan Plurianual 2000-2003 (PPA), y por la garantía de recursos presupuestarios.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 Los estudios ya desarrollados por la CEP – Experiencias Internacionales de Modelos y Prácticas de Gestión de la Ética Pública; Modelos y Prácticas de Gestión de la Ética en la Administración Pública Brasileña (Ejecutivo Federal); Promoción de la Ética en la Política Educacional, en la Capacitación del funcionario Público y en las Escuelas de Gobierno; y, Consideraciones Sócio-Antropológicas sobre la Ética en la Sociedad Brasileña, así como los Informes de Actividades relativos al año de 2001, entre otros contratados o preparados por la CEP y por la CGU, servirán de base para la preparación del Programa.

Aprobado: _____ Firmado _____
Ricardo L. Santiago, RE1/MGR

Fecha: _____ 10 de abril de 2002 _____