

LA FUNCIÓN PÚBLICA ¿SERVICIO PÚBLICO O SERVIRSE DEL PÚBLICO?

CLAUDIA GRACIELA MOHANDO DÍAZ COLODRERO

Abogada-Universidad Católica de Santa Fe. Doctora en Ciencias Jurídicas-Universidad Católica de Santa Fe. Master en Magistratura-Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Derecho Procesal-Universidad Nacional del Nordeste. Mediadora-Universidad Nacional del Nordeste. Funcionaria del Poder Judicial de la Provincia de Corrientes. Profesora Asociada de Introducción a la Ciencia Jurídica (Teoría del Derecho), Derecho Civil I, Práctica Profesional I, y Medios de Resolución de Conflictos en la carrera de Abogacía de la Universidad de la Cuenca del Plata, Sede Regional Goya.

Cada orden jurídico normativo responde a una filosofía en la que se funda. Las normas reguladoras de la conducta humana se asientan sobre valores.

Si bien no hay una jerarquía de valores perennes, algunos mantienen vigencia, entre otros, el que nos convoca en este estudio, es la moral pública.

Una deducción lógica de éste pensamiento, nos permite sostener que siempre hay una referencia a la ética al estructurarse una Constitución para un Estado democrático, donde se contemple el pleno ejercicio de derechos y en el marco de un Estado de Derecho, en ese sentido es adecuado recordar lo expresado por el Papa Juan Pablo II, en la encíclica "Centesimus Annus", que: *"Una auténtica democracia es posible solamente en un Estado de Derecho y sobre la*

base de una recta concepción de la persona humana ... Una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto como lo demuestra la historia".

Las democracias se fundan en una organización institucional que ha diseñado a las funciones públicas sobre la base de sólidas pautas éticas morales indicios que se reflejan en las Constituciones vigentes en cada Estado, en algunos con más fuerza que otros.

La mayoría de las Constituciones americanas hacen referencia a la cuestión moral ya sea como principio general, cuando trata los temas de los derechos humanos, de la familia o desde otras perspectivas cuando regula el control de la hacienda pública.

Así tenemos que nuestra Constitución Nacional establece en el artículo 19 el control de las acciones privadas de los hombres que ofendan a la moral pública y en la última reforma del año 1.994, se incorporó una denominada cláusula ética en el art. 36, cuyo el último párrafo establece: "Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos". Se ha dado como argumento de ésta reforma la defensa del orden constitucional, sancionando a aquellos que traicionan la confianza pública en ellos depositada.

Y con ése argumento analizaremos las conductas humanas en el campo de la función pública, como necesaria consideración debemos decir que asistimos a una quiebra general de los valores morales, en la vida política y en la privada, en el político y en el ciudadano, en el administrador y en el administrado. No siempre ha sido así. Mientras en algunas épocas la inmoralidad de la clase política contrastaba con la rectitud del ciudadano medio, en otras era la conducta de lo ciudadanos la que no estaba a la altura de la ejemplaridad de los gobernantes. Hoy desgraciadamente, ni unos ni otros están en condiciones de elevar su voz pidiendo moralidad, aunque unos y otros alardeen de unas virtudes, de las pocas virtudes a que ha quedado reducida la ética necesaria para una

convivencia más elemental. Y no es infrecuente que, a veces, en ciertos sectores afortunadamente reducidos o si se quiere, de la masa, hasta se encuentre justificada la conducta corrupta de sus líderes: si antes se lucraban los otros ¿porqué no van a poder enriquecerse "los nuestros" al llegar al poder?. De aquí la urgencia e insistencia con que se demanda una nueva regeneración.

La función pública es esencialmente una función de servicio, es un servicio público estructurado sobre pautas destinadas a servir a la comunidad.

No se ha conformado para **servirse del público** como muchos funcionarios parecen entenderlo.

En el mismo mensaje al que hacíamos referencia el Papa Juan Pablo II destaca la importancia de los responsables de ejercer los diferentes cargos públicos. *"Una gran responsabilidad en esta batalla recae sobre las personas que tienen cargos públicos. Es cometido suyo, empeñarse en una ecuánime aplicación de la ley y en la transparencia de todos los actos de la administración pública. El Estado al servicio de los ciudadanos es el gestor de los bienes del pueblo que debe administrar en vista al bien común. El buen gobierno requiere el control puntual y la corrección plena de todas las transacciones económicas y financieras. De ninguna manera se puede permitir que los recursos destinados al bien público sirvan a otros intereses de carácter privado o incluso criminal".*

Por la finalidad que cumple la Administración Pública las exigencias éticas deben ser mayores. No pensamos al elaborar este trabajo en el análisis fáctico de una administración en especial sino en las administraciones en general, en el contexto global en el cual observamos que se repite en forma sistemática esta problemática, y que lamentablemente aparece como un patrimonio común a todas las administraciones públicas.

Los problemas que en ella se plantean abarcan tanto a los sujetos que la ejercen como a la finalidad o el objeto que a través de ella se persigue.

Veamos primero los sujetos, es decir los funcionarios públicos se

trata aquí de que los hombres que se desempeñan en estas tareas, por elección de la voluntad popular o por designación, sean virtuosos. La virtud, es una palabra que etimológicamente proviene de la palabra "virtute": **valor**, se la relaciona a la idea del esfuerzo, del sacrificio. Sacrificio y esfuerzo para vencerse uno mismo.

Ya en el siglo pasado Esteban Echeverría nos enseñaba: *"la perfección moral es la virtud. La virtud consiste en la devoción incesante, en la práctica fiel de los deberes que no impone a ley moral o divina. Porque para ser hombre de bien no basta con cierto número de acciones buenas. Para ser virtuoso no basta abstenerse de obrar el mal es preciso buscar las ocasiones de hacer el bien. No importa tener sentimiento de benevolencia, es necesario manifestarlos ejerciendo la caridad con el prójimo. No importa amar a la patria, sino pudiendo hacer por ella toda clase sacrificios: no hay virtud sin abnegación ni sacrificio, ni habrá lugar a la prueba y al sacrificio permaneciendo en la inacción. Sólo es digno de alabanza el que penetrado de su misión está siempre dispuesto a sacrificares por la patria, y por la causa santa de la libertad, la igualdad y la fraternidad de todos los hombres"*.

La sociedad se forma a partir de cada hombre, es decir que no puede imponerse una concepción abstracta a todos como lo único válido, se requiere la participación de cada uno, por ello no es dable admitir más la evasión de responsabilidades en éste aspecto. El deber ser moral debe ponerse en funcionamiento como una determinación autónoma, no heterónoma.

En la práctica del funcionario público los principios morales y éticos se traducen generalmente en normas concretas de comportamiento consideradas las óptimas por el grupo social en el cual se encuentran insertos.

Cuando hablo de funcionario público lo hago en forma genérica e incluyo así al Presidente de la República, a los Ministros, a los Jueces, a los Legisladores, a los docentes, a los médicos, a los abogados, a los ingenieros, a los directores, a los subdirectores, a los Jefes de Departamentos, a todo el personal técnico, a todo el personal administrativo o de maestranza, es decir a todo el conjunto de

individuos que eligieron **servir a ... y no servirse de...**

Así nos encontramos con que el funcionario que para ser virtuoso, para cumplir con la norma moral, debe empezar por cumplir con los deberes propios, cuya gradación aumenta en proporción al poder que ejercen. Deberes que se encuentran enunciados en la propia constitución, en las leyes que regulan el ejercicio de la porción de servicio que les toca prestar y en los reglamentos dictados en su consecuencia. Deberes que muchas veces son ignorados por estos sujetos incumpliendo su función básica.

Además de los deberes propios también encontramos un catálogo de normas del cumplimiento de los deberes respecto a los administrados, porque no sólo se debe la conducta virtuosa a sí mismo sino también a aquellos a los cuales el servicio está destinado.

Con respecto a la finalidad u objeto se debe tener presente que el servicio se realiza para lograr los intereses generales y no los propios. Se considera como trabajo bien hecho, aquello para lo que el funcionario fue elegido, designado o contratado no aquello que su propio interés o el interés de terceros le marcan.

Y ampliando el concepto incorporando en esta obligación no sólo al sujeto que realiza la gestión desde adentro sino también el que coadyuva desde afuera.

En el logro del buen cumplimiento de la función pública hay una porción de acción de cada uno en forma individual o social. Así se integran a la función pública desde el otro lado del mostrador, los que se sirven de él, usuarios, contratistas, administrados, ciudadanos en general, pues estos sujetos también deben cumplir las pautas de la moral pública persiguiendo las finalidades debidas en cada acto que realizan, no finalidades propias contrarias a ellas, debe primar **el debe ser**.

Plantear que se cumplan con estos valores parece obvio, pero pese a las incesantes prédicas la contracara de la ética, **la corrupción**, dice: ¡presente!

Sólo basta pegar un vistazo alrededor, el intercambio de influencias, la implementación de beneficios en favor propio o de familiares

o amigos, el uso indebido de los bienes públicos, la negociación con la información confidencial, la discriminación por razones ideológicas, la promoción personal utilizando los medios propios del servicio etc.

También corresponde hacer mea culpa, y tratar de mirar dentro de cada uno, y ejercer un autocontrol, no todo se trata de culpar a los demás, a los gobernantes, a los políticos, a la prensa, a los empresarios o al otro, tildándolos de corruptos, aunque sabemos que la corrupción en la función pública existe, pero en rigor de verdad debemos reconocer que no todos los funcionarios públicos obran incorrectamente, lamentablemente siempre hay un grupo que lo hace y sus conductas tiñen las de los demás.

Cuando la corrupción está muy generalizada, el funcionario público honesto cuyo accionar parece carecer de fuerza frente a ella tiende a automarginarse y ese aislamiento lo condena a perder su esfera de influencia. No se debe marginar, por el contrario debe buscar asociarse con funcionarios de su misma virtud y luchar contra lo que no es correcto. Los conflictos de intereses se plantean una y otra vez, y la opción de obrar bien o mal se presenta permanentemente.

En numerosas situaciones nos encontramos que un funcionario designa por criterios tales como ser un amigo, un pariente, el hijo de un amigo desplazando a otro que ha concursado y se encuentra en igualdad de condiciones, cuando se adjudica la licitación a un empresa por relación de amistad, parentesco o interés económicos, torciendo las interpretaciones o creando normas que simulen una legalidad que no existe, cuando se otorgan habilitaciones, permisos, concesiones o subsidios a favor de unos y en desmedro de otros guiados por fines sectoriales o espurios, cuando se "cajonean" u obstaculizar los trámites, los procedimientos de aquel con el cual se tiene alguna falta de afinidad. etc.

Pero no debemos centrar la cuestión tan solo en los funcionarios que ejerce la Administración y el Gobierno desde el Poder Ejecutivo, pensemos también en los demás Poderes del Estado. Sus esferas de acción propias tampoco escapan a estas reglas, así en el Poder Legislativo el enraizamiento de la corrupción lleva al dictado de normas

que no responden al interés público, o que directamente atentan contra la moral pública como en los casos que agreden a la dignidad del hombre o en el ejercicio balanceado del poder omiten el control de los otros Poderes, o peor aún cuando autorizan acuerdos, suscripción de tratados o financiamientos internacionales contra los intereses de sus propios electores por acuerdos o pactos ocultos a la opinión pública.

La situación se acentúa aún más cuando pensamos en el Poder Jurisdiccional, cuando los jueces no actúan con la imparcialidad y honestidad que debieran en la resolución de los casos asignados. Se han visto mucho ejemplos en casi todos los países del mundo en éste último tiempo.

Por ejemplo la operación judicial "manos limpias" realizada en Italia no hace mucho tiempo nos ha demostrado hasta donde puede llegar la influencia de los fraudes políticos y administrativos en el ambiente judicial.

Para que la Justicia alcance el nivel deseado son muchos los aspectos que se deben superar, los sistemas de designaciones, y remociones buscando un sistema óptimo que permitan independizar el ingreso de la partidocracia política o de la deuda de favor con el poderoso que ha realizado los "generosos trámites" para que sean designados sin llegar a los extremos del corporativismo de ser designado por el propio poder, la independencia económica que evite que la necesidad y penuria financiera que puede llevar al magistrado a tomar decisiones erróneas, la estabilidad sujeta a cánones claros que no den lugar a discrecionalidades que permitan la extorsión política. La autonomía funcional del poder, haciendo que no se traben los mecanismos adecuados para impedir la interferencia de los otros poderes a fin de lograr un correcto funcionamiento.

Por supuesto la toma de posiciones, en éste caso sobre la importancia de la magistratura no nos lleva a aceptar posiciones extremas no creemos en el gobierno de los jueces, ni mucho menos, sino en el ejercicio de contrabalanceo de los poderes con una judicatura fuerte, independiente comprometida tan solo con el ordenamiento jurídico

que abarca además de las normas a los valores que la impregnan. Entendemos que es hora de replantearnos, ciertos dogmas que hemos aceptado como válidas desde hace mucho tiempo, y debemos agregar las que aparecen frente a los procesos de integración, esto es, ¿Cómo conformar una Administración eficiente que garantice atender por igual los intereses de todos los ciudadanos?, ¿Cuáles son los sistemas de control que deben establecerse para evitar la corrupción? ¿Cuál es la nueva noción política a instaurar a partir de las urgentes necesidades?

La Administración Pública debe contar con funcionarios que se distingan por su honestidad, imparcialidad, rectitud, exaltando criterios éticos, con responsabilidades en la racionalización de las prácticas administrativa, con activo ejercicio del servicio público, y no como una oportunidad de explotarlo en beneficio propio, creemos que la corrupción crece allí donde los ciudadanos no se identifican con los intereses colectivos y donde las autoridades se distancian del pueblo. Entonces, se produce una suerte de falta de interés, ausencia de virtudes cívicas. Entonces lo más importante es la ganancia personal ante que colaborar en la gestión de los intereses colectivos.

Por ello es esencial la participación de los ciudadanos con fuerza real y moral para comprometerse en el accionar público/político, a fin de obtener beneficio para toda la sociedad y de esa manera poder cambiar una realidad que es dura y que nosotros hemos creado.

