Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 198
AÑO LXIII
JULIO - DICIEMBRE 1995
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

REVISTA DE DERECHO

BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ETICA PUBLICA Y GESTION MUNICIPAL

JUAN HONORATO M.
Prof. Ciencias Políticas y Administrativas
Universidad de Concepción

1. GENERALIDADES

Con la publicación de la Ley de Gobiernos Regionales, no cabe duda del posicionamiento de un nuevo escenario para la administración regional, planteando un desafío inexcusable de generar suficiente capacidad de gestión, que permita, particularmente a nivel de administración local (Municipalidad), satisfacer adecuadamente los requerimientos, expectativas y aspiraciones de la comunidad, de la población, en definitiva de los ciudadanos que habitan la comuna.

Junto al nuevo marco legal para el Gobierno Regional, los Municipios han sido notablemente fortalecidos en su autonomía, sus funciones y en buena medida en sus recursos financieros, a partir de la Ley 18.695 de 1992, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Adicionalmente al hábitat que provee el marco legal señalado, soplan inevitablemente vientos de fuertes cambios, a través de una serie de señales en dirección de un irreversible proceso de modernización del Estado, que sin duda alguna pretende un nuevo rol tanto en los agentes públicos como en los usuarios de los bienes y servicios proporcionados por el Estado.

La gestión municipal, si bien dotada de nuevos propósitos y también de recursos económicos, debe, fundamentalmente, satisfacer las demandas de los ciudadanos en múltiples y variados ámbitos de actividad en relación con la problemática en salud, educación, servicio, caminos, viviendas, obras de infraestructura, etc.

Nos parece también que se aprecia como inevitable un importante cambio en la actitud de este ciudadano, como protagonista de un sistema democrático moderno, en un mundo fuertemente globalizado, atravesado de norte a sur y de este a oeste, por miles de Km de fibra óptica, que hacen interactuar, a velocidades jamás pensadas, a países y ciudades de los más lejanos y extraños lugares del planeta.

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Como dijo el Presidente Frei en ese trascendental discurso del 12.03.94, a horas de haber asumido, al referirse a América Latina "Nuestro barrio en la ciudad universal".

Efectivamente, apreciamos un agotamiento indiscutido del tradicional *ciudadano súbdito*, que soporta pasivamente los servicios que recibe, malos o buenos y se inicia un tránsito sostenido, a paso firme, hacia la idea *del ciudadano-cliente, que tiene las cosas claras en cuanto al derecho que le asiste para exigir un servicio público oportuno, transparente, informado y de calidad.*

A nivel local entonces, el Municipio debe satisfacer a sus clientes, en términos de agotar sus demandas. El Presidente Frei lo dijo en su discurso ya citado: "Las urgencias de la gente deben ser nuestras propias urgencias". Significa esto que la gestión municipal debe realizarse, en nuestro entender, en el marco de vigencia de tres principios fundamentales:

a) De legalidad
b) De probidad y transparencia
c) De calidad.

El principio de legalidad implica no apartarse de las normas que regulan el funcionamiento de los entes públicos, y que en democracia hacen justamente sustentable el modelo de Administración del Estado.

El principio de probidad, objetivo central de esta exposición, lo abordaremos seguidamente.

2. CALIDAD EN LA GESTION MUNICIPAL

Pero qué podemos decir o apreciar en cuanto a calidad de la gestión pública en la especie, administración local.

Veamos, en un rápido análisis estratégico, cuáles son las más destacables debilidades del sistema municipal, obviamente apreciadas en un plano general, aceptando la existencia de eventuales excepciones:

a) Ausencia de misión
b) Ausencia de visión positiva de futuro
c) Asignación de recursos no siempre asociada a los resultados
d) Paradigma y cultura organizacional municipal hacia el cumplimiento de normas y reglamentos.
e) Ausencia de liderazgo y gerencia pública.
f) Muy reducida capacidad de gestión.
g) Ausencia de pilotaje, carta de navegación, brújula y marineros motivados y con plus técnico.

Los municipios tienen objetivos identificados con la calidad de vida, con el desarrollo local, en concreto su misión es hacer sustentable la comuna en un modelo de gestión descentralizada y autónoma y para ello disponen de ine-

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

quívocos instrumentos en la ley que, de una y otra forma, las debilidades anotadas han impedido que sean masivamente difundidos y con ello obtenidos los logros previstos.

a) PLAN ESTRETEGICO
(Art. 3° letra f) Ley 18.695).
(Art. 5° letra a) Ley 18.695).

b) ALIANZAS ESTRATEGICAS
Artículos 131
Objetivos:
a) Servicios comunes
b) Obras de desarrollo
c) Fortalecer instrumentos de gestión entre otras.

Pues bien, respecto de la situación municipal, en términos de calidad para un modelo de gestión sustentable, se aprecia sin mucho progreso en la instancia actual.

A la problemática expuesta, sin duda debe asociarse como elemento notablemente perturbador la generalizada falta de articulación entre el Concejo Municipal y el Alcalde.

Da la impresión que no jugaran el mismo partido y ello ha contribuido a producir un escenario notablemente conflictivo, llegando incluso, en algunos casos, a provocar peligrosos entrabamientos en la gestión, espectáculos que no son aconsejables de presenciar por los funcionarios municipales y menos aún por los ciudadanos, y desencuentros que obligan a interminables discusiones en problemas muchas veces inexistentes o mal planteados.

Siendo poco alentador el panorama expuesto, entramos al examen de la situación que ha motivado el interés nacional en un escenario multidisciplinario y compartido, Comisión Nacional de Etica Pública.

3. PROBIDAD EN LA GESTION MUNICIPAL

Parece inevitable, como cuestión previa al introducirnos puntualmente en el tema, precisar el incuestionable contenido filosófico que puede adquirir el tema de la *Etica Pública*.

De esta forma, puede resultar muy subjetivo un análisis conceptual del problema, porque, perfectamente, lo que resulta ético para algunos no lo es para otros.

La filosofía moral o ética supone, por lo tanto, una determinada concepción del bien y del mal, y esto va a depender de una serie de valores y creencias que forman parte de la cultura de cada individuo o grupo de individuos.

Para la ética cristiana, por ejemplo, el bien o el mal residen en la naturaleza misma de las acciones según su adecuación a unos principios absolutos, universales y constantes, que la razón puede deducir de la naturaleza humana y

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

del orden total establecido por el Creador. Para los existencialistas, la moralidad de una acción proviene de una independencia radical en la afirmación de la total libertad del hombre en la realización de su proyecto vital

Prácticamente cada pensador notable que ha establecido una corriente filosófica como Hobbes, Camus, Montaigne, Nietszche, Saint Lamber y otros, han definido su propio concepto de ética.

Es inevitable también comentar, de paso, que en nuestro país existe un prestigio de honestidad de la Administración Pública y ello constituye un capital valioso que debe ser mantenido a toda costa y que es fruto de una larga trayectoria de austeridad y servicio, encuadrada eficazmente por la labor de la Contraloría General de la República, que ha reducido notablemente la posibilidad de incorrecciones.

Debe obligadamente precisarse que no pueden confundirse irregularidades, inobservancias, "raterías y triquiñuelas" con faltas reiteradas y masivamente difundidas a la probidad y ética pública que pudieran configurar un cuadro de corrupción.

Las faltas a la ética y probidad, en el síndrome de corrupción, se identifican con una conducta funcionaria que no tiene conciencia sobre la ilicitud de lo indebido o cuando masivamente se aceptan como legítimas situaciones ilegales y de esta forma, desaparece el juicio de reproche de la comunidad y el común sentir aprueba el enriquecimiento ilegal, el tráfico de influencia o una cultura del privilegio.

Ahora bien, entrando en materia directamente, debemos plantear como cuestión fundamental que el Municipio del tiempo actual y por cierto aquel del siglo XXI debe concebirse como una importante empresa de gestión local que, mejorando la calidad de vida de los habitantes de la localidad, contribuye eficazmente al desarrollo regional y por ende del país.

Las 334 Municipalidades son gerenciadas por un Alcalde con el apoyo logístico de un auténtico Directorio, el Concejo Municipal y juntos, asumiendo el liderazgo corporativo identifican a sus "clientes externos" o usuarios y procuran satisfacer plenamente sus demandas y requerimientos.

Dicha gestión local, liderada por el Alcalde y el Concejo, debe necesariamente enmarcarse en los principios ya mencionados, siendo particularmente relevante, porque su cumplimiento incide notablemente en hacer sustentable el modelo, *el principio de probidad y transparencia* que derechamente promueve la concepción de ética pública en la gestión municipal.

Cuando los agentes públicos locales se apartan de este principio en cualquiera de sus manifestaciones:

- *Negociaciones incompatibles*
- *Malversaciones y fraudes*
- *Exacciones ilegales*
- *Tráfico de influencias.*
- *Conductas moralmente reprochables*
- *Abusos de poder*
- *Culto al privilegio*

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Lesionan gravemente la imagen corporativa del Municipio, promueven el reproche generalizado y muchas veces injusto al funcionario público, debilitan el sistema de gobierto regional y ponen en tela de juicio la tan anhelada y difícilmente lograda autonomía municipal y finalmente, hay que decirlo, también ponen un grano de arena que, de alguna forma, daña al propio sistema democrático.

Debemos precisar también, con mucha decisión y convicción, que las inconductas mencionadas no tienen nada que ver con una pretendida falta de conocimientos, de información, de experiencia o de capacitación. Esas son conductas desviadas, intrínsecamente malas y, por tanto, inexcusables aun a pretexto de oponerlas a una mal comprendida gestión de calidad.

Está claro entonces que debemos distinguir estas conductas de aquellas que, por lo dicho, derivan en irregularidades administrativas, omisiones, desviaciones, que muchas veces, siendo culpables y por tanto generando responsabilidades, no configuran un cuadro de amoralidad, falta de ética o probidad.

En el ámbito local, ciertamente, estas conductas funcionarias apartadas de la ética pública y probidad administrativa, provocan efectos amplificados por la natural cercanía que tienen los ciudadanos al Municipio, lo que los hace muy permeables y sensibles a cualquier señal de desviación y conflicto.

Cabe que señalemos a continuación cómo nuestra legislación pública previene sobre esta materia, definiendo entonces, a nuestro juicio no con toda la consistencia requerida, como ilícitas e ilegales algunas conductas ímprobas y no éticas.

El principio de probidad y transparencia no tiene rango constitucional y ello constituye una carencia que la Comisión Nacional de Etica Pública ha rescatado, proponiendo su incorporación en la Constitución Política, como marco de referencia para la actuación de todos los agentes públicos.

LEY 18.575, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

ARTICULO 7°

Los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio, obedecer las órdenes que le imparta el superior jerárquico *y observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado.*

Deberíamos entender que una conducta moralmente intachable es aquella que mantiene vigente el funcionario municipal, que tiene claro el rol protagónico que le asiste como actor principal en el cumplimiento de la misión del Municipio, que no es otra que la propia misión del Estado, consagrada en el inciso 3° del artículo 1° de la Constitución Política.

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El Estado está al Servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece.

Conducta moralmente intachable es también actuar en el marco de legalidad vigente y cualquier conducta desviada de este propósito sería una conducta reprocable, particularmente si ella se aparta de lo prevenido en el artículo 3° de la Ley 18.575.

La administración del Estado estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente.

LEY 18.883 ESTATUTO ADMINISTRATIVO DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

ARTICULO 58 LETRA G)

Observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado.

PARRAFO 5°. DE LAS PROHIBICIONES

ARTICULO 82

b) Intervenir en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés él, su cónyuge, sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive o por afinidad hasta el segundo grado.

(Artículo 240 del Código Penal).

Delito de negociación incompatible.

e) Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes.

f) Solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros.

g) Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial de la Municipalidad para fines ajenos a los institucionales.

h) Realizar cualquier actividad política dentro de la administración del Estado o usar su autoridad, cargo o bienes de la Municipalidad para fines ajenos a sus funciones.

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Queda de manifiesto que la ley ha abordado el problema de la ética y probidad publicas, aún cuando no con la consistencia y fuerza requeridas para una administración del Estado cada vez más exigida por los ciudadanos –clientes y en un mundo especialmente turbulento y globalizado, que promueve ambientes excesivamente materialistas, que inducen muchas veces conductas reprochables de los servidores públicos, generalmente mal remunerados, muy exigidos laboralmente y fuertemente presionados por los volúmenes financieros sobre los cuales deben decidir.

Los mecanismos de control de la administración municipal deben ser reforzados, privilegiando el control interno municipal y dotándolo de los recursos necesarios para el eficiente cumplimiento del mandato legal.

Asimismo, el control que ejerce la Contraloría General de la República debe necesariamente identificarse con las urgencias más relevantes de la administración municipal y, en tal sentido, adaptarse al mundo tecnológico del control y dotarse de recursos humanos calificados y satisfactoriamente remunerados.

Cabe también indicar, como elemento que promueve las conductas probas en el Municipio, una definición categórica acerca de la responsabilidad administrativa de los alcaldes, que en la ley vigente se aprecia inexistente o muy mal expuesta.

Pensamos que cuando un Alcalde incurre en conductas reprochables, faltando gravemente al principio de probidad y/o a sus deberes funcionarios, la Contraloría General debería incoar el respectivo proceso sumarial, siendo el Contralor General de la República, la autoridad encargada de aplicar la respectiva medida disciplinaria, pudiendo apelarse de ella a la Corte Suprema.

Esto idealmente, siendo también válida la alternativa, en términos de que el Concejo Municipal deba aplicar una sanción como consecuencia de una proposición en tal sentido, derivada de un sumario instruido por la Contraloría General de la República.

Debería haber medios, en el marco legal previsto, para que, junto a la sanción derivada de la responsabilidad administrativa, civil y/o penal, se produzca también, si la situación lo amerita, una sanción moral, que aplica toda la comunidad, los ciudadanos-clientes al imponerse fundadamente a través de los medios de información pública, de las irregularidades debidamente comprobadas.

Asimismo, la Ley Penal debería ser especialmente severa para sancionar las conductas moralmente reprochables de los servidores públicos, por cuanto ellas traicionan gravemente la confianza que en ellos se deposita, figuradamente, por toda la ciudadanía que manifiesta, en el voto, su credibilidad en el sistema democrático.

Creemos finalmente que es oportuno también postular una serie de acciones, articuladas idealmente desde la Universidad, que promuevan el conocimiento científico de la administración, del Derecho Público y Administrativo al interior de los Municipios, capacitando adecuadamente a los servidores públicos, mentalizándolos en la dirección requerida por una gestión de calidad, en el

Artículo: Etica pública y gestión municipal
Revista: Nº198, año LXIII (Jul-Dic, 1995)
Autor: Juan Honorato M.

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

marco de legalidad vigente y con absoluto y riguroso apego al principio de probidad.

El conocimiento es el más poderoso reductor de la incertidumbre y quien lo posee asume sin duda una importante cuota de poder. Ese poder debe orientarse hacia la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Lo dijo el Presidente Frei en su discurso del 12.03.94 en que definió el estilo de gestión de su Gobierno. "*Las urgencias de la gente son nuestras propias urgencias*".

Este debería ser el lema que motive las conductas de Alcaldes, Concejales y funcionarios municipales y pensamos que en esta Universidad, a través de la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas, formadora de futuros gerentes públicos regionales, comprometeremos el máximo de la inteligencia académica en contribuir a ese noble propósito.