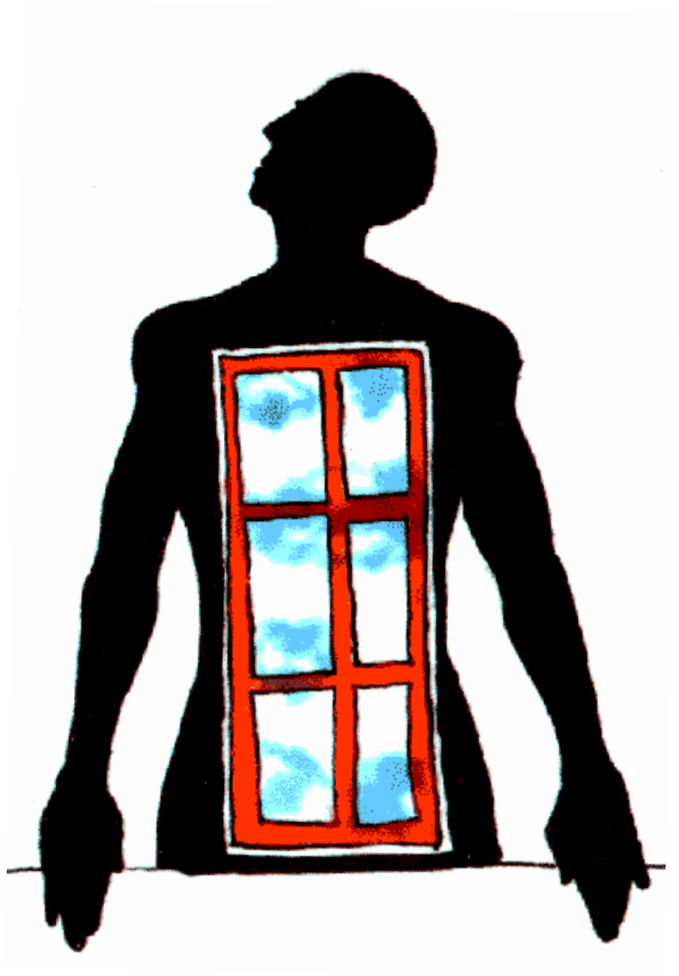


Servicio público para servir al público





Índice

Servicio público para servir al público

La función del servicio público.	174
La función de las comisiones de servicio público	175
Comisión de Servicio Público	175
La politización del servicio público	176
El servicio público de carrera: la continuidad y el principio del "mérito"	177
"Neutralidad" política	178
Los estilos de administración del sector privado	178
Profesionalismo vs. Politización: los altos funcionarios bajo contrato	179
La búsqueda del equilibrio: el modelo de Nueva Zelanda	179
Lo que no deben hacer los servidores públicos	180
El sentido de contar con canales de denuncia adecuados	181
Cartas de derechos ciudadanos	181
"Diez reglas para la supervivencia de la burocracia"	181

Servicio público para servir al público

Nunca se da, ni se dará jamás, servicio suficiente.
James R. Cook

La función del servicio público.

La función constitucional y práctica del servicio público es asistir al gobierno debidamente constituido en la formulación de políticas, la ejecución de las decisiones y la administración de los servicios públicos de que es responsable. Constitucionalmente, toda administración forma parte del Estado; a su vez, por estar sujetos a lo que la constitución establece, los servidores públicos deben lealtad a la dependencia para la que trabajan.¹ Los servidores públicos deben administrar sus organizaciones tomando en cuenta:

- la rendición de cuentas de los servidores públicos ante el ministro;
- el deber de todo funcionario de desempeñar las funciones públicas de manera razonable y con apego a la ley;
- el deber de apegarse a la ley, incluyendo las obligaciones que establecen la ley y los tratados internacionales, y la defensa de la administración de justicia, y
- las normas éticas que rigen a las diferentes profesiones.

Los servidores públicos deben conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, y manejar los asuntos del público con simpatía, eficiencia, rapidez, y sin prejuicios ni malos manejos. Deben asimismo esforzarse por garantizar el uso apropiado, eficaz y eficiente de los fondos públicos.

Al mismo tiempo, los servidores públicos deben estar siempre conscientes de que sus ministros también tienen deberes y son responsables de diversas maneras:

- los ministros deben rendir cuentas ante los representantes electos del pueblo a través de la Legislatura;
- los ministros tienen el deber de proporcionar tanto a la Legislatura como al público en general la información lo más detallada posible sobre sus políticas, decisiones y acciones, y no deben ni engañarlos ni defraudarlos a sabiendas;

1. Véase además el capítulo "Ética del servicio público, vigilancia de bienes y prueba de integridad". En el capítulo "Dándoles la voz a los ciudadanos" se discuten los mecanismos de denuncia e inconformidad.

Valores y principios básicos que rigen la administración pública

- (1) La administración pública debe regirse por los valores y principios democráticos que establece la Constitución, incluyendo los siguientes principios:
- (a) Debe alentarse y mantenerse un nivel elevado de ética profesional.
 - (b) Debe estimularse un uso eficiente, racional y eficaz de los recursos.
 - (c) La administración pública debe orientarse al desarrollo.
 - (d) Los servicios deben proporcionarse de manera imparcial, justa, equitativa y sin prejuicios.
 - (e) Deben atenderse las necesidades de las personas y debe alentarse al público para que participe en la formulación de políticas.
 - (f) La administración pública debe someterse a la rendición de cuentas.
 - (g) Debe estimularse la transparencia, ofreciendo al público información oportuna, accesible y precisa.
 - (h) Debe cultivarse una administración adecuada de los recursos humanos y de las prácticas de desarrollo profesional para elevar al máximo el potencial humano.
 - (i) La administración pública debe representar ampliamente al pueblo de Sudáfrica, y las prácticas de empleo y administración de personal deben basarse en la capacidad, objetividad, justicia y necesidad de corregir los desequilibrios del pasado con objeto de lograr una representación amplia.

Continúa...

- los ministros no deben utilizar los recursos públicos para fines políticos partidistas; deben defender la imparcialidad política del servicio público y no deben solicitar a los servidores públicos que actúen de manera que contravenga el código de servicio público al que están sujetos.
- los ministros tienen el deber de otorgar la debida consideración e importancia a la opinión informada e imparcial de los servidores públicos, así como a otras consideraciones y opiniones para la toma de decisiones, y
- los ministros tienen el deber de apearse a la ley, incluyendo las obligaciones que establecen las leyes y tratados internacionales y deben defender la administración de justicia (rindiendo cuentas a los tribunales cuando excedan o hagan mal uso de sus atribuciones).

Continuación...

- (2) Los principios anteriores se aplican a:
- (a) la administración en todas las esferas gubernamentales;
 - (b) los organismos de Estado, y
 - (c) las empresas públicas.
- (3) La legislación nacional debe garantizar la promoción de los valores y principios que se enumeran en el subapartado (1).
- (4) El nombramiento para puestos de la administración pública de cierto número de personas por consideraciones de política no queda descartado; sin embargo, la legislación nacional debe regular estos nombramientos dentro del servicio público.

Sección 195 de la Constitución de Sudáfrica, 1996

La función de las comisiones de servicio público

Para garantizar el mantenimiento de un servicio público sólido, un gran número de países prevé, ya sea en sus constituciones o en sus leyes generales, el establecimiento de comisiones de servicio público. Estas instituciones, independientes del gobierno de turno, tienen la finalidad de proteger y alentar la integridad de los servidores públicos. Las disposiciones de Sudáfrica en este sentido parcialmente establecen:²

Comisión de Servicio Público

- (1) Existe una sola Comisión de Servicio Público para toda la República.
- (2) La Comisión es independiente y debe ser imparcial; debe ejercer sus poderes y desempeñar sus funciones sin temor, favoritismos o prejuicios con objeto de mantener una administración pública eficaz y eficiente y un nivel elevado de ética profesional dentro del servicio público. La Comisión debe regirse por la legislación nacional.
- (3) A través de medidas legislativas y de otro tipo, las diferentes agencias del Estado deben asistir y proteger a la Comisión para garantizar su independencia, imparcialidad, dignidad y eficacia. Ninguna persona o agencia del estado deberá interferir con el funcionamiento de la Comisión.
- (4) Las atribuciones y funciones de la Comisión son:
 - (a) Alentar en el servicio público los valores y principios que establece la sección 195;
 - (b) investigar, vigilar y evaluar la organización y administración del servicio público, así como las prácticas relativas al personal;
 - (c) proponer medidas para garantizar un desempeño eficaz y eficiente dentro del servicio público;
 - (d) dar instrucciones tendientes a garantizar que los procedimientos para el reclutamiento, transferencia, promoción y remoción del personal se apeguen a los valores y principios que establece la sección 195;
 - (e) informar sobre sus actividades y el desempeño de sus funciones, incluyendo los resultados a que llegue y las instrucciones y asesoría que brinde, y realizar una evaluación de la medida en que se cumple con los valores y principios que establece la sección 195, y

2. Sección 196 de la Constitución de Sudáfrica.

- (f) por decisión propia o al recibir una denuncia:
- (i) investigar y evaluar la aplicación de las prácticas relativas al personal y la administración pública, e informar a la autoridades ejecutivas y legislativas correspondientes;
 - (ii) investigar las inconformidades que presenten los empleados del servicio público en relación con actos u omisiones, y recomendar las soluciones apropiadas;
 - (iii) vigilar e investigar el seguimiento de los procedimientos que se aplican al servicio público, y
 - (iv) asesorar a las agencias de estado nacionales y provinciales sobre las prácticas relativas al personal del servicio público, incluyendo las que se refieren al reclutamiento, nombramiento, transferencia, despido y otros aspectos del servicio público de carrera.

(5) La Comisión deberá rendir cuentas ante la Asamblea Nacional.

[(6) al (8) se omiten]

(9) Una Ley Parlamentaria debe regular el procedimiento para nombrar a los comisionados.

(10) El comisionado permanecerá en su cargo por espacio de cinco años, y éste sólo podrá renovarse por un periodo adicional; el titular debe ser una mujer o un hombre que:

- (a) sea ciudadano sudafricano, y
- (b) sea una persona capaz y competente con conocimiento de o experiencia en administración, manejo y oferta de servicios públicos.

(11) El comisionado podrá ser destituido de su cargo exclusivamente:

- (a) si muestra conducta inapropiada, incapacidad o incompetencia;
- (b) si se llega a la conclusión anterior por parte de un comité de la Asamblea Nacional o, en el caso de un comisionado nombrado por el premier de una provincia, tomando como base la resolución de un comité de la legislatura de esa provincia, y
- (c) si la Asamblea o la legislatura provincial correspondiente adoptan una resolución que se apoye en el voto de la mayoría de sus miembros para exigir que el comisionado sea removido de su cargo.

La politización del servicio público

Para un gran número de personas, un servicio público competente e íntegro parece una meta distante. Un buen número de individuos luchan en ambientes altamente corruptos por la reforma de los servicios públicos, que los políticos han dominado demasiado tiempo. Ciertos servicios públicos no han logrado desempeñar una de sus funciones clave: cerciorarse de la legalidad de las acciones de sus jefes políticos.³

Particularmente en los países en desarrollo, un gran número de servicios públicos se han convertido en refugio para familiares necesitados (donde la lealtad se debe a las relaciones y no a los "clientes" de los servicios públicos), o para quienes literalmente "compran" sus puestos (y tratan de obtener cierto rendimiento de su inversión).

3. *Los principios del derecho administrativo y las circunstancias en que los tribunales pueden intervenir en la revisión de las decisiones oficiales pueden convertirse en una herramienta valiosa para los altos mandos del servicio público cuando se trata de disuadir a un ministro de insistir en valerse de actores ilícitos. Véase el capítulo sobre "Derecho administrativo: revisión judicial de los actores oficiales".*

En algunos países, las dependencias gubernamentales se han caracterizado por ser feudos privados de los ministros, de los que ellos mismos y sus parientes han obtenido grandes ventajas sin enfrentarse a la oposición de sus altos funcionarios (o incluso con la participación activa de éstos).

Las amenazas externas a un servicio público honesto y eficiente no residen sólo en los niveles más altos sino también en los más bajos, donde el público puede mostrarse tan complaciente en cuanto a la necesidad de ofrecer gratificaciones a los servidores públicos, que las prácticas corruptas se mantienen en contra de los deseos de los administradores de los servicios públicos.

Es posible ganarse al público a través de campañas imaginativas como la introducción de "zonas de no corrupción"; pero enfrentarse a las intrusiones de los ministros puede resultar bastante problemático. Es necesario establecer claramente los límites entre la formulación de políticas (que queda dentro del dominio del ministro) y su instrumentación (que es responsabilidad del servicio público). En términos generales, mientras más involucrado se encuentre un ministro en la administración cotidiana de su ministerio, mayores serán las probabilidades de que las consideraciones políticas se impongan por encima de las prácticas administrativas correctas.

Incluso cuando se ha logrado una reforma del servicio público y se han desechado las aberraciones, ¿cómo se lo podría proteger de volver a caer en un marasmo de politización? Por otra parte, cuando tiene lugar un cambio de gobierno después de un periodo prolongado ¿cómo pueden confiar los políticos en los funcionarios de alto rango que colaboraron previamente con lealtad y eficiencia con sus oponentes políticos?

El servicio público de carrera: la continuidad y el principio del "mérito"

La tarea principal del servicio público es poner en práctica las políticas del gobierno de turno. No se encarga de formular las políticas, sino más bien asesora al brazo político y ejecuta las políticas gubernamentales con apego al derecho.

Quienes reciben nombramientos políticos quedan, por supuesto, personalmente comprometidos con las políticas del nuevo gobierno, mientras que los servidores públicos ya existentes pueden no experimentar tal compromiso. Sin embargo, los funcionarios poseen con frecuencia una gran cantidad de experiencia en la formulación y ejecución de políticas a la cual recurrir cuando asesoran a los ministros, y por lo mismo gozan de una posición profesional más sólida para ayudar a los ministros nuevos a evitar errores costosos; también pueden estar mejor situados (en particular debido a las redes que existen dentro del sector público) para poner en marcha de manera eficaz las políticas nuevas. Asimismo, un servicio público de carrera garantiza cierto grado de continuidad, con lo que disminuye la disfunción que implica cualquier cambio en el gobierno. Gran parte de los asuntos cotidianos del gobierno deben continuar como antes, y es importante que su ritmo no se vea innecesariamente perturbado. Un servicio público profundamente politizado, como el que existe en Estados Unidos, paga un alto precio en tiempos de cambio de administración, particularmente si un partido ha estado en el poder por un periodo prolongado.

Para lograr el profesionalismo, los miembros del servicio público deben mantenerse políticamente neutrales. Esto significa algo más que simplemente comportarse de manera imparcial con relación a los partidos políticos contendientes; incluso más que no involucrarse personalmente en controversias políticas. Significa poseer la capacidad de servir, leal y eficazmente, a los gobiernos con diferentes ideologías. También quiere decir que los funcionarios públicos de alto rango deben poder expresar ante los ministros su opinión "audaz y franca" y llevar las noticias que sus jefes políticos tal vez no desean oír. Significa, asimismo, que en ocasiones deben ser capaces de mantenerse firmes cuando un ministro da instrucciones políticas ilícitas, o cuando intenta intervenir en cuestiones administrativas que no son de su competencia.

La politización puede también ejercer un impacto en el reclutamiento y la conservación del personal de calidad. Por tanto, los nombramientos y las promociones dentro del servicio público deben, en términos generales, deber-

se al mérito. Hay quienes preferirían utilizar los términos "deberían siempre"; pero en cierto número de países hay necesidad de adoptar políticas de inclusión, bien para permitir que los grupos marginados participen en el gobierno, como en Nigeria o, como en Sudáfrica, para contribuir a remediar una era de discriminación.

Sin embargo, cuando se considera que los puestos principales están reservados para los favoritos de los políticos de turno, y no pueden obtenerse gracias al mérito, los individuos ambiciosos bien podrían optar por una carrera en el sector privado, en lugar de permanecer en el servicio público. Quienes ya se encuentran en el servicio pueden tener pocos incentivos para mejorar sus habilidades a menos, por supuesto, que estén planeando abandonar el sector público para incursionar en terrenos que ofrezcan mayores oportunidades de progreso.

"Neutralidad" política

La neutralidad y el profesionalismo de los servidores públicos pueden resultar comprometidos de diferentes maneras:

- si se nombra a personas con evidentes vínculos partidistas que resulten claramente inaceptables para un gobierno alternativo futuro;
- si se nombra a individuos que tengan compromisos evidentes con tendencias políticas particulares que puedan hacerlos inaceptables para un gobierno alternativo futuro, y
- si se reemplaza a los servidores públicos, en particular cuando hay un cambio de gobierno, sin existir una buena razón para dudar de su competencia y lealtad, sino simplemente para imponer la autoridad del gobierno (en particular si se despide a los titulares de los cargos en lugar de retenerlos con condiciones y remuneración similares).⁴

La Constitución sudafricana inhibe la politización de la manera siguiente: Sección 197 Servicio Público.

- (1) Dentro de la administración pública existe un servicio público para la República que debe funcionar, y estructurarse, en los términos que establecen las leyes nacionales, y que debe poner en marcha, con toda fidelidad, las políticas legales del gobierno de turno.
- (2) La legislación nacional debe regular los términos y condiciones de empleo en el servicio público. Los empleados tienen derecho a una pensión justa según lo establecen las leyes nacionales.
- (3) No deberá ni favorecerse ni perjudicarse a empleado alguno del servicio público sólo porque apoya a un partido político o causa en particular...

Los estilos de administración del sector privado

Los retos tradicionales que plantea la politización se complican todavía más debido al debate actual que tiene lugar en los países desarrollados sobre el "estilo" adecuado de administración de un servicio público moderno y, en particular, sobre la medida en que éste debería imitar los modelos de administración del sector privado. El debate abarca un área extensa, pero para los propósitos de integridad que nos ocupan, la pregunta central es si el sector público debería imitar los estilos de administración del sector privado, al grado de homologar los gabinetes y los ministros con las mesas directivas, y darles mano libre para nombrar a los administradores de alto rango.

4. Richard Mulgan, "Politicising the Australian Public Service?" *Politics and Public Administration Group, Parlamento australiano, Research Paper 3, 1988-89, en que se basa este apartado.*

Las comparaciones con el sector privado son, en el mejor de los casos, engañosas. Sin duda, algunos aspectos de la administración del sector privado son relevantes para hacer los servicios públicos actuales más eficientes y eficaces. Sin embargo, las corporaciones del sector privado rara vez enfrentan el reemplazo total de sus mesas directivas, cuyos nuevos miembros tienen opiniones completamente diferentes sobre la dirección que debe seguir la empresa y poseen escasa experiencia en el manejo de la misma. No obstante, este tipo de cambios drásticos al más alto nivel son la norma en los sistemas de gobierno democrático.

Los equipos cambiantes de políticos que están de paso en esos cargos, necesitan poder tomar un control eficaz del gobierno, y ésta es la razón fundamental para mantener un servicio público políticamente neutral y profesional en la era democrática moderna.

Profesionalismo vs. Politización: los altos funcionarios bajo contrato

No hay duda de la necesidad de contar con una asesoría "franca y audaz"; pero igualmente importante es la necesidad de un servicio público profesional con experiencia en los cambios de gobierno y de política, y eficaz para servir al gobierno de turno. Pero ¿cómo salvaguardar estos valores en un medio laboral en cambio constante, debido a que los servidores públicos de alto rango trabajan cada vez más por contrato, sin la seguridad de permanecer en el cargo? y ¿qué se necesita para proteger al servicio contra una mayor politización?

Quienes defienden los valores del profesionalismo contra las incursiones de la politización tienden a concentrarse en la independencia del servicio público.⁵ ¿Se ve comprometida la capacidad de ofrecer asesoría "franca y audaz" cuando los funcionarios no tienen seguridad laboral? En la práctica, la situación podría no ser tan frágil como aparenta; en gran parte depende de los aspectos que los propios ministros valoren. Si se trata de individuos arrogantes o inseguros, que requieren reafirmación y adulación, los funcionarios que dependen de la buena voluntad de estas personas les ofrecerán ambas cosas. Por su parte, los servidores públicos inseguros se sienten estimulados a actuar de manera independiente y objetiva, y a mostrarse "francos y audaces" cuando trabajan con ministros que son profesionales y reconocen el valor que tiene una asesoría sólida que evite problemas políticos.

En los países desarrollados que están bajo la influencia del "gerencialismo" (la aplicación de métodos del sector privado a la administración pública) se ha hecho hincapié en la necesidad de que los servidores públicos sean más responsables y rindan cuentas a los ministros electos. De esta manera, el concepto de permanencia en el cargo ha recibido ataques constantes. Al mismo tiempo, el gerencialismo ha tendido a conceder poca atención al resguardo de los principios de un servicio público no politizado, y en particular al principio de que los nombramientos y despidos se basen exclusivamente en la competencia profesional y en las habilidades políticamente neutrales que requieren los servidores públicos de carrera.

Lo anterior es especialmente importante en los países en desarrollo, o en aquellos en transición, cuyas tradiciones de servicio público han estado, o estén, fuera de orden, en cuyo caso la balanza se inclina firmemente a favor de la profesionalización y en contra de la manipulación política.

La búsqueda del equilibrio: el modelo de Nueva Zelanda

¿En el mundo cambiante de hoy, es posible conservar los valores de un servicio no politizado en los nombramientos a corto plazo y en la permanencia menos segura que exigen los principios de la nueva administración

5. *Report of the Joint Committee of Public Accounts on Public Service Bills, en Joint Committee on Public Accounts, Canberra, 1997.*

pública con relación a una mayor rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos? La experiencia de Nueva Zelanda, que ha estado a la cabeza de la innovación del sector público, sugiere que sí es posible.

Según la Ley del Sector Estatal de 1988 de Nueva Zelanda, las decisiones finales para nombrar a los altos ejecutivos son responsabilidad del gabinete; pero el Comisionado de Servicios Estatales está a cargo del proceso de nombramiento. Para esto debe consultar al gobierno sobre sus necesidades, convocar a un grupo de expertos y hacer la recomendación formal al gabinete. Una vez que se ha nombrado a un alto ejecutivo, el Comisionado de Servicios Estatales continúa actuando como empleador. Es él quien examina el desempeño anual de los altos ejecutivos y rinde los informes correspondientes, y quien tiene el poder formal para despedir a los funcionarios que muestran un rendimiento inadecuado.⁶

La experiencia de Nueva Zelanda con su Comisionado de Servicios Estatales demuestra que cuando este tipo de funcionarios se centran principalmente en estimular un servicio público profesional, encuentran un incentivo sólido para ir a la cabeza de la neutralidad profesional del servicio no politizado, al menos como medio para mantener la relevancia de su cargo. El secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete, por el contrario, se ocupa primordialmente de coordinar la política del gobierno de turno y tiene menos interés en considerar los nombramientos desde la perspectiva más amplia de la profesión en su conjunto.

La exigencia de transparencia puede restringir aún más la oportunidad de despedir a los altos ejecutivos antes de que expiren sus contratos. La Ley de Nueva Zelanda permite el despido de un alto ejecutivo por Orden del Consejo con base en la recomendación del Comisionado de Servicios Estatales "por causa o motivo justos". En tal caso, se solicita al Comisionado de Servicios Estatales que especifique y explique la razón para la remoción de un secretario. La experiencia de ese país sugiere que el requisito de dar una explicación pública que se base en criterios profesionales e institucionales establecidos impone límites genuinos a los gobiernos. Si la politización depende de la facilidad relativa para despedir a los titulares, el requisito de una justificación pública puede lograr que los políticos lo piensen dos veces antes de efectuar un cambio y los vuelve más dispuestos a confiar en la capacidad de los titulares para ajustarse a nuevas orientaciones.

La experiencia de Nueva Zelanda reafirma la opinión de que es importante para todos los países que existan Comisiones de Servicio Público u otras instituciones que protejan el servicio público de carrera de manera totalmente transparente, garantizando que el reclutamiento y el ascenso se realicen con base en el mérito, y que actúen como un freno necesario ante cualquier politización subrepticia.

Encuesta sobre los empleados del sector público de Uganda. Incluso en un servicio público escasamente remunerado, los empleados tienen una noción clara de lo que es la corrupción y sus efectos. La Encuesta sobre medidas contra la corrupción de 1998 que se realizó por encargo del Inspector General de Gobierno de Uganda incluyó preguntas sobre lo que los empleados de servicios consideraban una conducta aceptable. Casi todos (93%) consideraron que solicitar sobornos de manera regular resultaba dañino, y 94% lo consideró una práctica corrupta; sólo 5% consideró que se "justificaba". Sin embargo, y tal vez de manera amenazadora, sólo 6% informaría sobre este tipo de conducta.⁷

Lo que no deben hacer los servidores públicos

En todo servicio público debe haber reglas y procedimientos claros que permitan asegurar que los servidores públicos entiendan tanto sus derechos como sus responsabilidades. Estos instrumentos deben establecer claramente que:

- Los servidores públicos no deben hacer mal uso ni de su cargo oficial ni de la información que obtengan durante el desempeño de sus deberes oficiales en favor de sus intereses particulares o de terceras perso-

6. Nueva Zelanda es uno de los pocos países que no cuentan con una constitución formalmente redactada. La Comisión de Servicios Estatales la establece la ley. Esta Comisión emite una carta de "rendición de cuentas y responsabilidad" a cada miembro nombrado, en que se establecen las normas de comportamiento personal que se esperan en áreas intangibles, tales como el servicio al ministro, la representación del departamento, el liderazgo, la ética profesional y personal, la independencia estatutaria, el interés colectivo y los cuerpos colegiados. En el apartado sobre "Mejores prácticas" de la versión de Internet del presente manual aparecen algunos ejemplos: <http://www.transparency.org>.

7. Los resultados de la encuesta se publican en *District Integrity Workshops: Building Integrity to Fight Corruption to Improve Service Delivery*, Inspectorate of Government, Uganda (1996).

nas. No deben recibir de terceras partes gratificaciones de tipo alguno que pudiera considerarse comprometen su juicio o integridad personales.

- Los servidores públicos no deben revelar, sin autorización previa, información oficial que se les haya comunicado confidencialmente dentro de la administración, o por parte de terceros. No deben intentar frustrar o influir en las políticas, decisiones o acciones de los ministros o los legisladores a través de la revelación no autorizada, inadecuada o prematura por fuera de la administración de información a que hayan tenido acceso en su calidad de servidores públicos.
- Los servidores públicos no deben intentar frustrar las políticas, decisiones o acciones de las administraciones negándose a o absteniéndose de tomar medidas que se deriven de las decisiones de los ministros o los miembros de la legislatura. Cuando no sea posible resolver un asunto de conformidad con los términos que el servidor público pueda aceptar, deberá cumplir con las instrucciones recibidas o renunciar al servicio público. Los servidores públicos deben continuar cumpliendo con sus deberes de confidencialidad después de haber abandonado el empleo en la Corona.⁸

El sentido de contar con canales de denuncia adecuados

Al igual que en el sector privado, los canales de denuncia adecuados dentro del sector público sirven para aumentar los niveles de desempeño, para identificar a los responsables de prácticas inadecuadas y para proteger a los denunciantes vulnerables que actúan de buena fe. Estos canales se discuten en el capítulo sobre "La voz de los ciudadanos".

Cartas de derechos ciudadanos

Es probable que las dependencias gubernamentales bien organizadas y suficientemente motivadas cuenten con una "Carta de derechos ciudadanos": un compromiso sobre los servicios que ofrecen y la manera como responderán a los miembros del público. Con mayor frecuencia, este tipo de cartas se consideran como instrumentos útiles para engendrar una ética del servicio público, y se discuten en el capítulo sobre "La voz de los ciudadanos".

"Diez reglas para la supervivencia de la burocracia"

Tal vez la última palabra sobre el servicio público la tenga Sir Anthony Jay (coautor de la popular serie de la televisión británica *Yes, Minister* -Sí, señor ministro). En un artículo que apareció en el *Daily Telegraph* del 17 de junio de 1999, Sir Anthony estableció las diez reglas para la supervivencia de la burocracia. Se pretende que el presente Manual de Consulta sea un aporte para quienes se interesen en eliminarlas.

- Distribuya la responsabilidad. Asegúrese de que cualquier decisión equivocada la tome más de una persona, de preferencia un comité extenso, de manera que no le sea imputable a usted.

Guía de normas adecuadas para el servicio a los clientes. El servir a los clientes de manera "responsable" significa darles un trato:

- rápido, sin demoras innecesarias y cumpliendo con la misión, los objetivos y los compromisos de servicio de la organización;
- correcto, de acuerdo con la ley u otros reglamentos que rijan las circunstancias de ellos;
- cuidadoso, tomando en consideración todos los hechos materiales relevantes y los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones;
- inteligente, manteniendo un equilibrio adecuado entre el efecto adverso de la decisión sobre los derechos e intereses legítimos de la persona afectada y el propósito que se persigue al tomar una decisión determinada, en particular cuando se trata de ejercer poderes discrecionales.

El servir a los clientes de manera "razonable" quiere decir:

- tratarlos con respeto;
- mostrarles empatía, escuchándolos y comprendiendo sus necesidades y preocupaciones legítimas, y mostrando la debida consideración a su edad, capacidad para entender cuestiones complejas, y discapacidades físicas o mentales, sentimientos, privacidad y oportunidad;
- procurar que las decisiones que se tomen pasen la prueba del razonamiento fundamental y el sentido común.
- ayudarlos, simplificando los procedimientos y los formatos, ofreciendo información clara y precisa sobre los límites y alcances del servicio y canalizando los casos a las autoridades correspondientes cuando sea necesario.

El servir a los clientes de manera "justa" significa:

- tratar a las personas que se encuentran en circunstancias similares de manera igualitaria y consistente;
- exponer las razones de las decisiones que se toman y explicar sus efectos probables;
- proporcionar a los clientes información sobre el progreso de los asuntos que les conciernen.
- informarles sobre las apelaciones

Continúa...

8. Adaptado de U.K. *Civil Service Code (Código del Servicio Civil del Reino Unido)*, 1996

- Consulte con un grupo extenso. La mayor parte de la oposición proviene de los colegas, los departamentos o las agencias externas que se resienten por quedar excluidos; por tanto es necesario incluirlos a todos. Esto toma mucho tiempo; pero el tiempo es algo que Hacienda no tiene que autorizar.
- Mantenga el secreto. Si las personas no saben lo que está haciendo, no se darán cuenta de lo que hace mal. Nada daña más una carrera burocrática que una denuncia pública, de manera que el secreto es vital.
- Cubra todas las actividades de las que es responsable con reglas y procedimientos rígidos. En tanto pueda demostrar que ha seguido las reglas y se ha apegado a la práctica establecida, estará libre de culpa. Si hace excepciones entrará en territorio desconocido.
- En cualquier situación donde exista la posibilidad de culpa, póngalo todo por escrito para demostrar que la culpa no es suya.
- Evite el riesgo. Las recompensas del éxito son incomparablemente menores que las penalizaciones del fracaso.
- Evite los cambios, las innovaciones y la rapidez. No sólo por el trabajo extra que implican, sino por el riesgo de error que se corre una vez que se pierde la protección del precedente. La primera regla de la burocracia de Milton Friedman es: "La única manera factible de hacer algo es la forma como se está haciendo". Asimismo, evite la diligencia porque las cosas que se hacen de prisa tienen más probabilidades de salir mal.
- Evite establecer parámetros. Si existen criterios objetivos para medir su éxito, las personas podrían también comprobar que ha fracasado. Imponga parámetros para los demás, pero demuestre que ninguno de ellos puede aplicarse en su caso.
- Siga expandiéndose. Presente propuestas que requieran más personal, oficinas más grandes y presupuestos más elevados. En el mejor de los casos, esto le dará mayor importancia y poder dentro del sistema. En el peor de los casos, cuando menos le garantizará que se eviten los recortes. Pase lo que pase, jamás deje de gastar todo su presupuesto o se lo reducirán el próximo año.
- Imponga todas las obligaciones y la responsabilidad a los demás: sus colegas, otros departamentos, dependencias externas, el público en general. Donde quiera que vaya a atorarse la carreta, que no sea jamás aquí.

Algunos indicadores para evaluar el servicio público como pilar de integridad.

- ¿Respetan los ministros la independencia y el profesionalismo de sus funcionarios públicos de alto rango? ¿Se espera que expresen su opinión "franca y abierta" a los ministros?
- ¿Se realizan esfuerzos continuos para racionalizar la burocracia y hacerla más abierta, eficiente y accesible al público?
- ¿Se publican "Cartas de derechos ciudadanos" (o iniciativas semejantes) para establecer las obligaciones de quienes ofrecen servicios y los derechos de los usuarios?

Continuación...

existentes o los canales para presentar inconformidades respecto de las decisiones que se toman o los actores que intervienen;

- manejar las apelaciones e inconformidades cautelosamente, con simpatía y con una mente abierta.
- evitar la injusticia a través de la aplicación rígida de reglas y reglamentos cuando es posible ejercer cierto grado de flexibilidad;
- cambiar las reglas y los procedimientos cuando esto permita adelantarse a los cambios en las circunstancias;
- consultar a las personas que probablemente resulten afectadas por cualquier cambio de las reglas y procedimientos, o a sus representantes y advertirles con la debida anticipación sobre cualquier cambio de las reglas o procedimientos.
- contar con un sistema interno de revisión, de manera que las decisiones adversas puedan reconsiderarlas personas que no estén involucradas en el proceso inicial de toma de decisiones.

Servir a los clientes de manera "imparcial" significa:

- tomar decisiones que se basen en reglas y leyes pertinentes, y no en arbitrariedades o preferencias personales;
- evitar parcialidades relacionadas con cuestiones de raza, sexo, edad, estado civil, salud, apariencia física, origen étnico, cultura, idioma, religión, orientación sexual, reputación, clase social, inclinaciones políticas o preferencias personales, afiliación o prejuicios;
- garantizar que las prioridades se establezcan de manera justa, consistente y con un alto grado de transparencia.

Servir a los clientes de manera "positiva" quiere decir:

- evitar adoptar una posición de adversario al enfrentarse a la posibilidad de litigio;
- admitir y corregir los errores y ofrecer disculpas cuando así se requiera;
- tomar la iniciativa de ofrecer ayuda cuando los clientes no estén seguros de los procedimientos adecuados, los servicios disponibles o las instancias responsables;

Continúa...

- ¿Se pregunta con frecuencia su opinión a los usuarios para determinar los niveles de satisfacción (por ejemplo, a través de encuestas sobre el ofrecimiento de servicios) ?
- ¿Están obligados los servidores públicos a explicar los motivos de sus decisiones?
- ¿Existe un acuerdo mutuo entre las partes por el cual los ministros no deben interferir en el manejo cotidiano de las dependencias de que son responsables?
- ¿Tienen los medios de comunicación acceso a las dependencias gubernamentales? ¿Se proporciona información de manera regular sin que las solicitudes tengan que ser previamente autorizadas por el ministro responsable o el jefe del departamento?
- ¿Puede el público identificar fácilmente a los servidores públicos con quienes trata?
- ¿Son responsables los gerentes de la corrupción o del desempeño inadecuado de sus subordinados?
- ¿Existen mecanismos de denuncia (protección a informantes) en que pueda confiar el personal?
- ¿Existen registros de obsequios, cortesías, etc. para los servidores públicos en puestos vulnerables?
- ¿Se realiza una rotación regular de los empleados en puestos vulnerables de manera que se les cambie periódicamente de adscripción física o de funciones?
- ¿Se realizan campañas de publicidad periódicas (en los idiomas locales) para explicar los procedimientos y criterios de las decisiones y procesos administrativos (otorgamiento de licencias, préstamos bancarios, terrenos para la construcción, avalúo fiscal, etcétera)?

Continúa...

- crear canales adecuados para la presentación de inconformidades y desarrollar procedimientos eficaces para el manejo de quejas, e informar debidamente a los clientes cuando la situación lo amerite;
- considerar las inconformidades como oportunidades para mejorar el servicio de la organización y utilizar las quejas como herramientas de administración para vigilar las normas de servicio y cambiar las expectativas de los clientes.

Desarrollado por el Ombudsman de Hong Kong.