

Dimensión ética del liderazgo como transparencia del poder local

Ethical Dimension of Leadership as Transparency of Local Power

Juliana Ferrer¹ y Caterina Clemenza²

1. Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. E-mail: jumferrer@cantv.net,

2. Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. E-mail: caterinaclemenza@yahoo.es

Resumen

El presente artículo desarrolla una reflexión sobre la necesidad de vincular la dimensión ética como fundamento del liderazgo centrado en valores, para generar transparencia dentro del poder local, en la lucha anticorrupción en la administración pública. Basado en una investigación descriptiva de campo, se utilizó un muestreo no probabilístico a juicio; tomando como patrón entrevistas estructuradas aplicadas a funcionarios de nivel directivo y medio del sector público local zuliano y ciudadanos activos en procesos de cogestión con las Alcaldías de Maracaibo, San Francisco y Cabimas; a fin de determinar la valoración de la ciudadanía en su relación con sus líderes públicos, delimitando el marco de alineación de sus actuaciones. Se concluye que existe una ausencia de credibilidad y consenso en la relación entre gobierno local – comunidades involucradas y estilos tradicionales de liderazgo; que aunado a una crisis de valores en la sociedad venezolana, restringen la posibilidad de construir un principio de transparencia institucional consensuado. Se evidencia la necesidad de buscar mecanismos de acción que permitan formar un líder ético, capaz de internalizar valores esenciales a su condición, que propicie el trabajo mancomunado, por el desarrollo de un régimen de transparencia, capaz de generar actitudes de comprensión de lo público, respeto a la legalidad, igualdad de oportunidades y cohesión social; por la búsqueda de la preservación de la

MULTICIENCIAS

vida democrática.

Palabras clave: Ética, liderazgo, transparencia, poder local, administración pública.

Abstract

The present article develops a reflection about the necessity of linking the ethical dimension as foundation of the leadership centered on values, to generate transparency inside the local power, in the fight anticorruption in the public administration. Based on a field descriptive investigation a sampling non probabilistic was used; taking as pattern structured interviews applied to officials of directive and half level of the local public sector and active citizens in coadministration processes with the Governorships of Maracaibo, San Francisco and Cabimas; in order to determine the valuation of the citizenship in their relationship with their public leaders, defining the mark of alignment of their performances. It is concluded that there exists an absence of credibility and consense in the relationship between local government - involved communities and traditional styles of leadership; that joined to a crisis of values in the Venezuelan society; they restrict the possibility to build a principle of institutional transparency. The necessity it is evidenced of looking for action mechanisms that allow to form an ethical leader, capable to internalize essential values to his condition that propitiates the joint work, for the development of a transparency regime, able to generate attitudes of understanding of the public affair, respect to the legality, equality of opportunities and social cohesion; to search the preservation of democratic life.

Key words: Ethics, leadership, transparency, local power, public administration.

Recibido: 09-12-2004 ? **Aceptado:** 20-03-2006

1. Introducción

La vertiginosa transformación de relaciones y estructuras dentro del espacio global y los resultados que éste provoca, se sienten en todas las actividades humanas actuales, sumergiendo a la actual civilización, en un indefinido proceso

MULTICIENCIAS

de transformación que hacen de la incertidumbre, turbulencia y desorientación, las principales características de principios del nuevo siglo.

En la actualidad, el escenario social parecía más predecible, las organizaciones y diferentes actores de la sociedad, tenían mayores certezas sobre su realidad; pero, tal realidad parece no encontrar asidero en el actual momento histórico. La tendencia por el contrario, apunta hacia la vulnerabilidad de las organizaciones; más aún, si éstas tienen fines públicos, y es por ello, que no se puede rehuir la necesidad de establecer un proceso de reflexión que permita encontrar alternativas para enfrentar la vulnerabilidad y desarrollar procesos de sostenibilidad que constituyan mecanismos para enfrentar positivamente los procesos de cambio.

En esta complejidad, la ética de la gestión pública puede ayudar en los procesos de deliberar, preferir y decidir en consenso entre las diferentes alternativas viables, en la medida que se manejen los riesgos sin perder de vista el fin al cual están dedicados los miembros de la administración pública, para así, abordar y superar las posibles contradicciones, entre los sistemas tradicionales de gestión pública, las funciones actuales de esta última y la práctica de valores.

Surge de allí la necesidad de crear y consolidar organizaciones con la capacidad de elevar los niveles éticos, particularmente en organizaciones de la gestión pública, cuestión clave para el fortalecimiento del sistema democrático, en un momento histórico donde, son pocos los que se atreven a hacer la pregunta de si la democracia tradicional, alcanza a responder las necesidades de ciudadanos; que hoy día se sienten marginados, frente a la realidad de un espacio marcado por la desigualdad y la exclusión (Sen, 2002).

Surge el imperativo ético como una manera de afrontar el problema, de formar líderes públicos centrados en valores, capaces de fomentar una acción administrativa enfocada en relaciones de cooperación y basadas en la credibilidad; orientando políticas públicas a la satisfacción de los intereses, necesidades y expectativas del ciudadano, como valor emergente que garantice la construcción de consensos entre los actores involucrados.

Así, el presente artículo pretende desarrollar una reflexión sobre la necesidad de vincular la ética y el liderazgo centrado en valores, como forma de construir niveles de transparencia del poder local, en la lucha anticorrupción en la

MULTICIENCIAS

administración pública, basado en una investigación descriptiva de campo, con muestreo no probabilístico a juicio; se procedió a entrevistar líderes políticos y administrativos del poder público local zuliano y comunidades involucradas; a fin de analizar la dimensión ética de los líderes públicos como una forma de reforzar la transparencia institucional en instituciones del estado.

2. Perspectiva del liderazgo ético en la administración pública

Por lo general, se piensa en la ética en relación con las acciones individuales; pero existen dos razones de importancia por las cuales la calidad ética de las acciones institucionales tiene importancia en la vida ciudadana. En primer lugar, la postura ética de un individuo se ve afectada por la postura de sus grupos de referencia. En segundo lugar, los valores éticos institucionales influyen en modo considerable en su capacidad de desempeñarse de manera congruente. La raíz de la cuestión es, como ciertas responsabilidades individuales, derivan de la pertenencia de un individuo a cierta comunidad, y esas responsabilidades no existirían si tal individuo no perteneciera a ella (Elegido, 1996).

Es necesario recordar además, que las organizaciones se componen de seres humanos, pero también en ellas existe un procedimiento aceptado, a través del cual se toman las decisiones, de suerte que el responsable de las decisiones tomadas, no es cada uno de los individuos de la organización, sino la organización en su conjunto. (Cortina, 1998). Pero es la estructura de la organización, la que le dota de diversos rasgos esenciales para considerarla como un agente moral; tales rasgos forman parte de su cultura institucional.

A partir de tal realidad organizacional, García (1998) define a la cultura institucional, como una variable independiente de la organización en su conjunto donde se expresan valores, creencias e ideales compartidos. Agrega, que la incorporación de dicha cultura en la vida cotidiana, va generando ese *ethos* institucional, esa identidad, referida a la identidad moral que define el horizonte de cualquier organización; es decir, la toma de decisiones; el valor de la identidad institucional y su identidad social.

En el mismo orden de ideas, Etkin (1996) respecto a las cuestiones éticas en las organizaciones sociales, afirma que no pueden tratarse como si fueran problemas de optimización de decisiones; se trata de resolver el nivel en que se ubica el problema, es una visión con los valores en juego, normas y mandatos

MULTICIENCIAS

sociales regidos por la cultura a considerar y agrega el deber ético; considerándolo como un imperativo, más no una obligación; sino una real y responsable decisión político-social, de cada ciudadano, que puede responder institucionalmente, pero también a su condición de ciudadano.

Por ello, las reformas de las administraciones públicas abren la vía en este sentido, para un poder de decisión más grande para los funcionarios, anteriormente sometidos principalmente a normas administrativas y de procedimientos de control definidos a priori. Como lo indica Lucier (1999), los funcionarios tomarán hoy, más a menudo, decisiones éticas y ellos se encontrarán frecuentemente, en la zona de riesgo donde deberán integrar los valores, relativos a su visión del problema, con valores diferentes raramente restringidos a la conformidad y a la obediencia, como en el pasado.

Así, cada grupo, cada organización y cada comunidad posee una moral, cruzada por rasgos valorativos, a veces compartidos, a veces conflictivos, que aparecen en las conductas, las actitudes, las convicciones y sus creencias sobre ellas; vuelve a poner en evidencia el ya mencionado *ethos*. En su enorme complejidad y dinamismo, este *ethos* produce hechos que pueden evaluarse positiva o negativamente, desde la visión de una amplia normativa vigente, que incluye lo legal, tal vez un código interno, pero que no se agota en ello. Es evidente que en el actuar, estas evaluaciones generan problemas que no los resuelven los códigos que definen el cómo del hacer, sino que requieren fundamentos centrados en lo ético (Seró y Amarfil, 1999).

Por tanto, cualquier formación en ética pública debería intentar exponer perspectivas teóricas y prácticas complementarias; herramientas y criterios desde donde fundamentar esa acción; de esta manera, la ética se vuelve aplicada y la acción se impregna en ese sentido. Tal concepción requiere de tiempo, y supone voluntad del líder servidor público para llevarlo adelante.

Surge un líder ético, representado por aquel que fija objetivos alcanzables pero desafiantes y que sabe comunicarlos, generando un compromiso con la misión, la vocación de servicio; involucrándose y elevando sus intereses más allá de su propia individualidad, en beneficio del bien común (Ferrer y Clemenza, 2003).

Así, un líder ha de asumir y defender valores internalizados a su condición de ciudadano y al mismo tiempo de servidor público, siendo especialmente

MULTICIENCIAS

cuidadoso en ser coherente entre lo que dice y lo que hace; en otras palabras, practicar un modelaje congruente; apoyarse poco en reglas, sistemas, procedimientos y controles, acostumbrándose a vivir con un notable grado de riesgo trazado a partir de las necesidades de la comunidad; y sobre todo, una de las características esenciales de los verdaderos líderes, es la generación de credibilidad y confianza (Ferrer y Clemenza, 2003) que garantice la transparencia institucional.

En suma, para ser eficaces, los líderes éticos deben empezar por dejar a un lado el pensar individualmente, recurriendo a la conducta moral de siempre regirse por medio de valores inspiradores y que resalten su real vocación de servicio. La dificultad está en el imperativo siempre; por lo que para ser eficaces los líderes deben mantener congruencia, que se traduzca en la confianza necesaria para generar cambios por la participación en la ciudadanía involucrada.

Se plantea entonces, que la formación del líder ético público esté centrada en una educación para dirigir y merecer seguidores, además de reunir un conjunto de energías interrelacionadas, claves para definir roles como lo son, el rol social de educador, consejero, comunicador y negociador (Ferrer y Clemenza, 2003).

Ulrich (1998), propone que un líder producto de la credibilidad quien debe poseer, capacidades, conocimientos y aptitudes, que otorguen respuesta a una visión compartida con el ciudadano, que quiebra la alianza histórica entre la sociedad de mercado, el estado y la tan trajinada democracia, para sustituirla por la interrelación basada en la cooperación y la comunicación, aspectos que conviene estudiar el nuevo líder, teniendo como elementos claves el estudio de la incertidumbre, la complejidad y el dinamismo condiciones permanentes en la dirección de las organizaciones de hoy.

Otros autores contrastan las anteriores tendencias, bajo la hipótesis de que el siglo XXI anuncia la llegada de la proactividad del individuo. Bridges (1998) comienza hablando de líderes sin puestos de trabajo, pero Gibson et al (1999), plantear como cuestión de debate la desaparición en el próximo siglo de los líderes y el incremento del trabajo en equipo, para producir mejores resultados con la cogestión de los actores involucrados. Se plantea entonces para la discusión, como los líderes al comprometer sus convicciones a diario, van generando la necesidad de un nuevo líder, que interprete como norte, su

MULTICIENCIAS

conexión con una comunidad de futuro centrada en líderes sin puesto, representados por un funcionario común en cualquier espacio de la organización.

Se va perfilando entonces un líder ético, quien ante la severidad de la realidad sea capaz de sentir la urgencia de ponerse al servicio de los demás; manteniendo a la vez la altruidad, la objetividad, el conocimiento de las propias limitaciones, que hacen detestar cualquier idea de mesianismo personal (García, 2004). Luego vendrá la idoneidad técnica, que se consigue con la formación académica, buscando generar junto a una visión completa de los problemas, una especialización en algunos de los campos en que se divide el servicio público y que lo proyectan hacia la construcción y fortalecimiento de la ética.

3. Actuación de los funcionarios y mecanismos anticorrupción en la búsqueda de Transparencia Institucional

La reputación de las instituciones públicas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino de la conducta de los funcionarios, públicos. Ésta, se sustenta en los principios éticos y morales en los que se basa la vocación de servicio para salvaguardar y evitar contrariar el interés público (Rodríguez, 1993); de allí, la responsabilidad del gobernante. Pero dicho gobernante, debe asumir la responsabilidad de sus actos y mostrar por qué son deseables. Esto es la reflexión ética y no sólo el pensar técnico o burocrático.

Surge entonces, la preocupación por la cuestión ética, no se considera como meramente filosófica. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios se refleja en sus decisiones, en la aplicación de las políticas públicas. Ocorre, cuando ellos eligen pensando en los beneficios de sus grupos de referencia, más no en la población. Pero la falta de ética no es una cuestión declarativa, sino que se manifiesta por una desviación de recursos públicos (corrupción) que es injusta y aumenta la desigualdad en las comunidades involucradas (Arland, 2000).

Pero hoy, existe una creciente propagación de la corrupción en el interior de la administración pública que no puede ser combatida únicamente con mecanismos de control suplementario. Así, en América Latina también existe una permanente difusión de la corrupción en el sistema político, a menudo alimentada por un crecimiento clientelar de la administración pública, una creciente densidad regulativa y un avanzado grado de politización. Un resultado

MULTICIENCIAS

de la corrupción, es la destrucción de la confianza en los funcionarios públicos, sobre todo cuando mezclan las funciones públicas con las privadas.

Por ello, una organización con mecanismos de lucha anticorrupción, es una organización que posee congruencia, vocación, optimismo, transparencia y todos estos elementos son fundamentales para su sostenibilidad (Clemenza y Ferrer, 2004), que no es más que la ética, la coherencia y la transparencia como principios de participación ciudadana, hoy tan afectados por una crisis de valores.

4. Políticas públicas y participación ciudadana frente al poder local

Las políticas públicas forman parte del quehacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes, hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales. Pero, la ejecución de toda la política pública tiene dos momentos; uno referido a la forma cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y otro a la práctica, referido a la forma como diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política (Pérez, 2004).

Es en la práctica política donde se inscribe la participación ciudadana y el poder local, como elementos sustantivos. Aunque, también al considerarse que estos dos conceptos no son válidos, si no se tiene en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican; un sistema perfectible; por ello, una participación ciudadana puede ir más allá de las reglas de juego establecidas en la democracia representativa, asegurando una democracia participativa, donde los miembros de las comunidades involucradas se constituyan en actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión, con posibilidades de selección de alternativas y toma de decisiones.

Así Cunnit (2000) refiere, como el fomento de la participación ciudadana en los procesos de formación de decisiones públicas se ha interpretado como sinónimo de democratización de la administración pública y se ha hecho equivalente a la representación social de lo público; reconociendo sin embargo, que toda forma de representación social a favor de la democracia, propende a reequilibrar el poder en el seno de la administración.

MULTICIENCIAS

Es por ello, como múltiples experiencias en la coproducción pública, involucran formas de organización social basadas en la solidaridad y sugieren que también puede constituirse en un medio para presionar a favor de resultados mejores y más equitativos por parte de la administración pública.

Estos planteamientos conducen a revisar en detalle el papel de la participación ciudadana y el poder local en la generación de las políticas públicas (Sosa, 2002). Particularmente, en las municipalidades quienes juegan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización, para que no se convierta en una transferencia en el papel, sin hacer el real traslado de las condiciones y los recursos. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana.

Así, Pérez (2004) define la participación ciudadana como el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones planificadas y coordinadas de manera proactiva. Cuando estas acciones se realizan en un espacio determinado, en un nivel local que geográficamente está representado por el Municipio; y donde, en términos político-sociales se forma una ciudadanía agrupada, nace el poder local como fuerza que contribuye en la lucha por satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local.

Se busca entonces, que esa ciudadanía organizada, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad, orientadas fundamentalmente a asegurar su participación en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la ciudadanía participativa dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno de turno esté trazada en la voluntad y preferencias de los ciudadanos.

Según Held (2001), la participación forma parte de los derechos ciudadanos. Los derechos definen esferas legítimas de acción independientes. Estos tienen, una dimensión estructural que afecta a las oportunidades y los deberes. Así, al argumentarse el derecho a la participación de un individuo, en forma individual o conjunta se establecen límites que aseguran a formas equilibrio marcadas por la libertad y la equidad. Entonces, una democracia hace honor a su nombre, si los

MULTICIENCIAS

ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales y son capaces de disfrutar de la serie de derechos que le permiten demandar participación democrática y considerar dicha participación.

Un mecanismo para el logro de tales aspiraciones son los sistemas locales de planificación (Pérez Monagas, 2004), quienes se constituyen en medios de participación de la población; éstos se erigen en espacios democráticos y deliberativos, para la participación ciudadana, sobre la base de la coordinación interinstitucional; es decir, es una herramienta de largo alcance, para la búsqueda del desarrollo sustentable.

En el nivel municipal se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores locales que coordinados planifican la realización de planes y programas, fortaleciendo el poder local (Pérez, 2004); por ello, desde el punto de vista político y social son retos inmediatos que tiene la acción de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Significa entender que el poder local, está íntimamente relacionado con el tejido social y que necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, lo que supone que se relacionen tanto las iniciativas del empresario local y de las administraciones públicas, como las de aquellos agentes que intervienen en los procesos del desarrollo local.

Por supuesto, un proceso con estas características no es concebible sin el respaldo institucional de la Alcaldía como máxima autoridad política del municipio; como ente preocupado por la búsqueda de participar con el bien común y en el rendimiento de cuentas de su actuación; procurando internalizar un liderazgo sustentado en su misión, código ético de la actividad pública y sobre todo una actuación congruente, en la búsqueda de un balance ético legitimado por la sociedad, que responda a la toma de decisiones, basadas en una respuesta ética, que esté en correspondencia con las demandas de los ciudadanos interpretados desde el poder ciudadano.

5. Evidencias de participación ciudadana y el liderazgo local en la construcción de los Consejos Locales de Planificación, desde el poder local (Caso Venezolano. Región Zuliana)

Desde el poder público local venezolano surge hoy el municipio como célula fundamental y primaria del régimen democrático. Éste requiere de una acción

MULTICIENCIAS

planificada entre la gestión pública y la participación ciudadana (Gaceta Oficial, 2002). Tal acción plantea la necesidad de fortalecer dicha gestión pública como estrategia de desarrollo; insertada en una nueva visión del desarrollo sostenible del Municipio en concordancia con la planificación regional y nacional. En la realidad, la gestión pública en muchos casos ha estado divorciada de la estrategia de desarrollo, de allí que buscando una visión cohesionadora de ambos procesos se busque que la acción planificada tenga como interlocutor válido a la participación ciudadana.

A partir de 1998, se abren las puertas a una amplia participación ciudadana en Venezuela, estableciendo un impulso sin precedentes de las comunidades sobre las organizaciones albergadas por el municipio. Ello ha podido contribuir a fundamentar la base programática del Plan de Desarrollo Municipal que elaborará el Consejo Local de Planificación Pública, conjuntamente con la alcaldía y un gran número de organizaciones, entre ellas instituciones de educación superior, gremios, sindicatos, ONG's, asociaciones de vecinos y sectores involucrados (Gaceta Oficial, 2002). Dicha base programática, ha evidenciado en la realidad actual la participación conjunta de actores sociales, contribuyendo de manera sinérgica a formar Consejos Locales de Planificación marcados por la discusión y la participación activa del ciudadano.

Entre los lineamientos en que se fundamenta el logro de tal realidad local venezolana se destacan (Gaceta Oficial, 2002): Alineación de todos los actores en los principios de honestidad, responsabilidad, compromiso y sentido de pertenencia; visión prospectiva y alineación con el Plan de Desarrollo Estatal y Nacional; soporte Legal: Constitución, Leyes y Ordenanzas; sinergia e integración de los subsistemas; participación ciudadana permanente en todas las fases del plan y flexibilización, de acuerdo con cambios en el entorno.

Desde esta perspectiva y atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Consejos Locales de Planificación Pública, Capítulo IX Disposiciones Finales. Artículo 28, Gaceta Oficial Nº 3746, de fecha 12 de junio del 2002, en concordancia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Título IV: Poder Público Municipal. Capítulo IV: Poder Público Municipal. Artículo 182 y el decreto Nº 1528 con fuerza de Ley Orgánica de Planificación. Título III, la instancia de coordinación y formulación de la Planificación, Estadales y Municipales, Artículo 26 y 27, se activan los Consejos Locales de Planificación Pública de los

MULTICIENCIAS

Municipios del estado Zulia; dichos consejos tienen en el ámbito de sus competencias incorporar la participación ciudadana al proceso de gestión pública venezolana, de manera que se asegure una adecuada planificación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de acuerdo de las necesidades reales de las comunidades y garantice su pleno desarrollo; fundado en principios de democracia, participación, responsabilidad, con sometimiento pleno al ordenamiento Jurídico vigente y en función del desarrollo sostenible del Municipio. Tal órgano de planificación garantiza la participación ciudadana como eje central de la actuación del Municipio; sin embargo, a la fecha ha presentado más obstáculos que avances.

En tal sentido, Pérez Monagas (2004) argumenta como la cultura de planificación en el caso Venezolano no está consolidada; es decir, no existe bidireccionalidad en las decisiones, por cuanto muchos municipios crean estos órganos como estructuras burocráticas liderizadas autocráticamente por el alcalde, que en la mayoría de los casos obvian el poder ciudadano.

Incorpora por ello, la necesidad de que desde cualquier instancia nacional, regional o local se construyen las bases para la consulta, de forma tal que se fortalezca el proceso de descentralización, otorgándole fuerza a la cultura de participación ciudadana y de planificación del país; por lo que las comunidades deberán solicitar la ordenanza aprobada por cada cámara municipal, garantizando así, el seguimiento sobre los Consejos Locales de Planificación Pública. Resulta interesante destacar que en el caso venezolano están formados por el alcalde, los concejales, presidentes de las juntas parroquiales y representantes de los diferentes sectores de la sociedad.

El autor enfatiza como muchos alcaldes y concejales Venezolanos no han visto como positivo los consejos, por cuanto sienten que les resta poder. Sin embargo, afirma que existe una actitud individualista, que no toma en cuenta el hecho de que los consejos representan el centro de la participación ciudadana. Refiere en la entrevista como hace 10 años un concejal visitaba su circuito y tomaba los datos para satisfacer a las comunidades; hoy los ciudadanos lo llevan a los consejos locales de planificación, donde se discute el presupuesto asignado para llegar a uno consensuado, en función de las prioridades expresadas por el colectivo.

Pero, el problema de reparto de las cuotas de poder, continúa siendo un

MULTICIENCIAS

problema, por cuanto dicho presupuesto, está muchas veces repartido entre los adeptos al gobierno nacional y los adeptos al gobierno local; en tanto, el ciudadano común queda desprovisto de su poder. Esta situación ha tratado de solventarse de manera parcial prohibiendo la participación de miembros de la alcaldía o funcionarios de los consejos locales, pero la pugna entre las partes, a veces trasciende el real sentido por la búsqueda de una real participación ciudadana.

Para solventar tal situación en muchos casos, los ciudadanos han implantado a nivel de cada municipio asambleas de ciudadanos, sin embargo, esta sólo ha quedado como un espacio de drenaje por la búsqueda efectiva de soluciones, pero al no estar reglamentada pierde la posibilidad de desarrollar movimientos efectivos para la participación.

Según la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional adscrito a la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, para el 2004 existen un total de 335 Municipios de los cuales 287, han declarado la existencia de consejos locales; pero sólo 220 están en funcionamiento y de éstos sólo 27 están efectivamente comprometidos con el poder ciudadano (Pérez Monagas, 2004).

En este sentido Leonett (2004) plantea, la necesidad de incorporar la participación de líderes por parroquias y líderes por sectores de actividad representados por redes de consejos comunales donde sus representantes son aceptados por la credibilidad y sostenibilidad manifiesta a lo largo de su actuación en el Municipio, ya que son muy pocos los Municipios que realmente se han estructurado; al punto de expresar con preocupación como de los 27 consejos que están funcionando para la fecha, ya existen un total nueve (09) que están siendo impugnados por falta de consenso. Por supuesto, también recuerda que los consejos tienen un dos años y medio de funcionamiento (Iniciados en Julio de 2003), pero aún así es peligrosa una instalación y desarrollo con bases no consensuadas.

Se observa en esta impugnación, como algunos alcaldes han manejado presupuestos y los han gastado sin consultar a las comunidades y sin tomar en cuenta que el proceso de corresponsabilidad tiene que ver con el proceso de participación, tan citado por cada uno de los alcaldes activos en el período gubernamental, más no cumplido por todos.

MULTICIENCIAS

Tal realidad es cotejada con funcionarios de las alcaldías de mayor desarrollo en cuanto a los consejos locales de planificación de la administración pública, particularmente en tres (3) alcaldías de la segunda región del país, representada por las alcaldías de Maracaibo, Cabimas y San Francisco de la Región Zuliana.

Resulta importante destacar como dentro de la filosofía de gestión formal de la Alcaldía Venezolana se refiere, que sus valores institucionales están basados en lealtad, vocación de servicio, compromiso con el país, honestidad, responsabilidad, trabajo en equipo y excelencia. Resulta interesante precisar además, que se rigen por los principios éticos plasmados en el código de conducta del servidor público, el cual resulta pertinente contrastarlo con los principios de las Alcaldías sujetas de estudio (Ferrer y Clemenza, 2003).

Al respecto, el código de conducta de los servidores públicos y los principios éticos del servidor público, están reflejados en el artículo 3° (Gaceta Oficial, 2002), donde se enuncia, a los efectos de este código, los principios rectores de los deberes y conductas de los servidores respecto a los valores éticos que han de regir la función pública, destacando; honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación del servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad, transparencia y pulcritud.

Al entrevistar a líderes con cargos directivos de estas alcaldías, refieren que las Alcaldías en los últimos años han tratado de efectuar una reorganización administrativa, atendiendo a la valoración y a los principios rectores que guían al funcionario público. Es importante destacar, que en el análisis se visualizan valores de competencia y ético sociales; aspectos que a veces se desvían del bienestar colectivo al referir el funcionamiento de la organización como si estuviesen manejando el ámbito privado; se evidencia además, clientelismo e intereses políticos y económicos, que afectan la transparencia de funcionamiento y desvían la organización hacia la plataforma de la corrupción. Tal afirmación se manifiesta en el hecho, de como al existir discontinuidad administrativa producto del relevo clientelar y no hay un proceso efectivo en los programa de carrera, se atenta contra el sentido de pertenencia del individuo con la institución, su compromiso moral y la motivación hacia el logro de los objetivos propuestos (Clemenza y Ferrer, 2004).

Ahora bien, al aplicar la entrevista a líderes locales, pudo evidenciarse hasta donde el personal referido conoce y tiene internalizado la filosofía de gestión de

MULTICIENCIAS

la institución y reconoce la importancia de sus valores organizacionales y los presentes en el código de ética del funcionario público guía un para desempeño en función de lograr una organización congruente.

Particularizando en cada alcaldía, se evidencia como en relación a la Alcaldía de Maracaibo, que sus funcionarios líderes al referirse a la figura del Consejo Local de Planificación Pública, plantean que éste no ha sido una figura de voluntad política conjunta; sino que surge de voluntades aisladas, en la necesidad de llevar adelante el proceso de participación.

Ellos acotan como para principios de 2003, existían un total de 400 asociaciones de vecinos que durante más de 10 años no se habían hecho actualización de sus representantes, había asociaciones que no estaban vinculadas a las comunidades y además, geográficamente estaban solapadas. No estaba socializada la participación ciudadana y existía, (y todavía existen) grupos políticos que obstaculizan el desarrollo del consejo local; lo cual se evidencia en su actuación diaria, al responder más a la antagonía de los partidos políticos, que al real compromiso por la participación ciudadana.

Destacan igualmente como importante los obstáculos de las fuentes de financiamiento representadas por el Fondo de Inversión para la Descentralización (FIDES); Ley de Asignaciones Especiales (LAES) y Ley del Situado Constitucional y Recursos Propios obtenidos a través de actividades propias del Municipio. En este sentido, la autoridad representante del Municipio manifiesta estar llevando adelante sus inversiones a pesar de los obstáculos; y con el voto de las comunidades (independientemente de otros actores) ha logrado la aprobación de cincuenta y siete (57) proyectos de desarrollo local para 2003 y ciento veinte y seis (126) para el año 2004.

Sin embargo, dicha autoridad refiere como es necesario tener en cuenta, que el proceso de participación es reciente en Venezuela y que no están suficientemente organizados para llevarlo de manera armónica; dado que sólo en la constitución del 1998, se crean por primera vez, treinta y tres (33) artículos en este sentido, lo cual no ha permitido madurar el proceso; por lo que su visión es continuar trabajando independientemente de los obstáculos políticos y organizativos.

En cuanto a los líderes funcionarios representantes de la Alcaldía de Cabimas plantean, que su participación ha sido activa. Los líderes de los diferentes

MULTICIENCIAS

sectores productivos han sido los pioneros para mostrar la participación ciudadana, teniendo como norte una participación para generar un polo productivo en la región de Cabimas. Se ha generado así, la creación de un megaconvenio que reactiva el aparato productivo para el desarrollo de Cabimas.

Ellos plantean como la visión de cada Consejo de Planificación está marcada por la ordenanza que apruebe el municipio. Acotan además, que el centro de atención del desarrollo del Municipio está basado en los macroproyectos regionales Zulia Tercer Milenio y Plan Prospectivo Costa Oriental del Lago 2020. Es interesante destacar además, como en este caso los funcionarios destacan más la participación de los representantes de sectores productivos involucrados, que la participación real de líderes vecinales.

En este sentido, cabría destacar como en muchos casos las ordenanzas están conculcando la real participación ciudadana y donde la alcaldía muchas veces designa a los participantes; perdiendo el real espíritu de los consejos locales de planificación.

Al entrevistar a los representantes de la Alcaldía de San Francisco sus líderes destacaron la importancia de la formación del funcionario público para interpretar el Consejo Local, como la representación de un conjunto de miembros interactuando para vincular democracia representativa – participativa y poder ciudadano, para interpretarlo como órgano local de participación; como un proceso transparente y público de un conjunto de representantes trabajando a favor de lo colectivo.

Es importante destacar que esta alcaldía, creó originalmente la primera gerencia de participación ciudadana del país, liderada por funcionarios que fueron formados con experiencias logradas en el ámbito local iberoamericano, particularmente del caso España. Su Consejo Local de Planificación nace el 30 de julio del año 2003, con la participación de las comunidades y teniendo como norte la jerarquización de problemas desde las comunidades, interpretado desde un plan estratégico estatal y local, pero consensuado por una asamblea de ciudadanos, consejos locales y parroquiales, que se interpreta en una centena de proyectos cristalizados en el presupuesto municipal y que poseen el seguimiento, control y evaluación social.

Para este grupo, los consejos locales de planificación repercutan el nuevo estadio de participación, teniendo como eje la consulta con los consejos

MULTICIENCIAS

comunales y parroquiales para jerarquizar y acordar necesidades prioritarias y hacer un presupuesto participativo.

Sin embargo, plantean que existen grandes obstáculos representados por el otorgamiento de presupuesto, al punto de que para julio del año 2004, está aprobada la entrega de recursos de 2003 con presupuesto del 2004, y a la fecha no se han aceptado proyectos de 2004; mientras las comunidades siguen presionando por sus necesidades. Esta Alcaldía concluye que para lograr una real viabilidad de los consejos desde el punto de vista financiero, es necesario otorgarle los recursos al FIDES y LAES en obras del 2004 aprobadas por el gobierno local, más no centralizarlas por el gobierno nacional; lo que conlleva a llegar a acuerdos en este sentido.

En el Tabla 1, se muestra el promedio de aseveraciones asumidas por los miembros de cada alcaldía atendiendo a la participación ciudadana, de los sectores productivos, formación del funcionario liderazgo, involucramiento de grupos políticos, respuesta a las expectativas de las comunidades, evidencia del poder ciudadano y niveles de cooperación; donde se demuestra alta participación ciudadana, liderazgo del poder ciudadano y liderazgo transformacional en líderes sin puesto en Maracaibo y San Francisco; pero donde se diferencian por el alto involucramiento de los grupos políticos, presente en la Alcaldía de Maracaibo que obstaculizan la labor; además, de que la formación del funcionario no ha podido cristalizarse por completo. En el caso de la Alcaldía de Cabimas se destaca la participación de los sectores productivos frente al ciudadano común, potenciando los acuerdos clientelares en algunos casos.



Puede inferirse entonces, que en todas las alcaldías existen ciudadanos comprometidos con la iniciativa, pero están respondiendo más a un compromiso político y a esfuerzos individuales, que a su real desprendimiento hacia lo colectivo.

Ahora bien, tratando de resaltar la alineación de valores del funcionario público, en el cual se destaca el reconocimiento de los códigos de ética por parte de los funcionarios, se evidencia como 76% de los líderes con puesto y el

MULTICIENCIAS

82% de los líderes sin puesto no han profundizado en los lineamientos que contempla dicho manifiesto para los efectos de su actuación.

Igualmente para estudiar la internalización de valores en los actores involucrados; en la Tabla 2 se muestra una contrastación entre los rasgos considerados por los funcionarios y las comunidades observando el margen de coincidencia. Para los efectos de este análisis se asumió un rango ≤ 10 ; lo que indicó que sólo existe coincidencia en los rasgos de vocación de servicio (7) y credibilidad (9), atributos explícitos para el funcionario y los ciudadanos; sin embargo, los funcionarios destacan como rasgos de gran importancia el compromiso y el trabajo en equipo; en tanto al entrevistar a las comunidades estas destacan, la cooperación (21), la tolerancia (39) y la transparencia (18); reforzando además en el discurso, la necesidad de luchar en contra de la crisis de valores que vive el país.



Surgen de los resultados de las alcaldías bajo vertientes no conciliadas, lo cual define la particularidad de cada ordenanza, pero también la concepción de un liderazgo tradicional; muy lejos de un liderazgo centrado en la cooperación y participación, es decir, en un liderazgo transformacional.

6. Consideraciones finales

La actuación diaria pertenece a una dimensión exclusiva de los seres humanos y por ende, de las organizaciones. Bajo estos parámetros los entes involucrados pueden ser capaces de colocar sus necesidades en una perspectiva de lo humano; una capacidad valorativa y reflexiva de los rasgos éticos que caracterizan a la cultura donde se inserten.

Dicha cultura, se refuerza en la interacción de agentes sociales involucrados y particularmente del ciudadano. Y es a partir de su actuación donde surge la capacidad de elegir por parte de cada ciudadano involucrado, asumiendo un proyecto de construcción de vida local y de transformación de lo existente, construyendo así características particulares en términos de participación ciudadana.

En una democracia representativa, la participación forma parte de los

MULTICIENCIAS

derechos ciudadanos y una dimensión estructural que afecta oportunidades y deberes y marca los límites que aseguran el equilibrio por la libertad y la equidad, quien tiene como fundamento a la ética pública.

Así se observa como el estudio de la ética pública, se ha convertido en ámbito de relevancia frente a una realidad de múltiples riesgos e incertidumbre; dichos estudios destacan la búsqueda de la convivencia, la tolerancia y la transparencia, pero sobre todo la posibilidad de develar una realidad como la venezolana, tratando de deslastrarse de ideologías en decadencia y patrones que han socavado las estructuras que hoy se derrumban frente a las demandas por la participación.

Se destaca además, como en el caso venezolano existe un abierto interés por la ética en el ámbito de la administración pública; intentando hacer una reflexión acompañada de una práctica en torno a la capacidad de elegir la forma de actuación; que implica el ejercicio de la decisión de cualquier líder ético; vinculándolas al ámbito de todas las actividades de la vida en el que participan Estado-Sociedad y donde aparece la tarea de decidir, bajo el ejercicio de la libertad.

Respecto a los resultados del estudio, se evidencia alta participación ciudadana, liderazgo del poder ciudadano y liderazgo transformacional en líderes sin puesto de Maracaibo y San Francisco; diferenciándose por un alto involucramiento de los grupos políticos presentes en la Alcaldía de Maracaibo; lo cual obstaculizan la labor; además de que la formación del funcionario no se ha podido cristalizar por completo. En el caso de la Alcaldía de Cabimas se destaca la participación de los sectores productivos frente al ciudadano común, potenciando los acuerdos clientelares en algunos casos.

Además, se evidencia como el 76% de los líderes con puesto y el 82% de los líderes sin puesto no han profundizado en los lineamientos que contempla dicho manifiesto para los efectos de su actuación.

Se concluye entonces, que existe una ausencia de credibilidad y consenso en la relación entre gobierno local – comunidades involucradas y estilos tradicionales de liderazgo; que aunado a una crisis generalizada de valores en la sociedad venezolana, restringen la posibilidad de construir un principio de transparencia institucional consensuado.

Por ello, se convoca, a los líderes sin puesto del sector público, y círculos

MULTICIENCIAS

académicos, pero sobre todo al ciudadano venezolano a reflexionar sobre la necesidad de fortalecer una comunidad de futuro, dispuesta a lograr intereses concertados bajo el esquema de la cooperación y la transparencia, a fin de asegurarse la gestación y fortalecimiento de una ética del liderazgo que fortalezca el ámbito de lo público, que se irradie a todo el continente Latinoamericano.

Referencias Bibliográficas

1. ARLAND, R. (2000). Ética Pública: teoría y práctica. En: **Revista Probidad** <http://www.revistaprobidad.info/006/art03.html>. Sexta Edición. Enero-Febrero/2000 [Consultada en línea el 29-05-04].
2. BRIDGES, J. (1996). **Líderes sin puesto**. En: Líderes del Futuro. Fundación Drücker. Editorial Norma. Colombia.
3. CUNILL GRAU, N. (2000). **Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social**. En: CLAD, Nueva Sociedad. Caracas.
4. CLEMENZA, C. y FERRER, J. (2004). **Ética de la gestión pública: plataforma de sostenibilidad suscrita por la sociedad civil, clave en la lucha anticorrupción** En: IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España. Del 2 al 5 de Noviembre de 2004.
5. ELEGIDO, J.M. (1996). **Fundamentos de ética de empresa. La perspectiva de un país en desarrollo**. Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE). México.
6. ETKIN, J. (1996) **La empresa competitiva. Grandeza y decadencia. Un cambio hacia una organización viable**. Mc Graw Hill. Chile.
7. FERRER, J. y CLEMENZA, C. (2003). **Ética de la responsabilidad como máxima expresión de convivencia pública municipal**. En: Conferencia 51° Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile. Simposio "Repensando el Municipio desde la Ética". Del 14 al 18 de Julio de 2003.
8. GACETA OFICIAL (2002). **Ley de Consejos Locales de Planificación Pública**. Consejo Local de Planificación Pública. Capítulo IX Disposiciones Finales, en concordancia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 182 y decreto N° 1528 con fuerza de Ley Orgánica de

MULTICIENCIAS

Planificación. Año CXXIX – Mes IX. Nº 37463. Caracas, 12 de junio del 2002.

9. GARCÍA DÍAZ, S. (2004). Formación de líderes: la verdadera solución. En: http://www.revistaprobidad.info/014/art_04.html. [Consultada el 18-05-04].

10. GARCÍA, M. (1998). **Del Balance Social al Balance Ético**. En Cortina, Adela; Castiñeira, Ángel; Conill, Jesús; Domingo, Agustín; García, Domingo; Lozano, José Félix y Lozano, Joseph María (1997) *Rentabilidad de la ética para la empresa*. Primera Edición. Fundación Argentaria -Visor, C.A. Madrid.

11. GIBSON, J.; IVANCEVICH, J. y DONNELLY, J. (1999). **Las Organizaciones**. 8va Edición. Editorial Mc Graw Hill. Chile.

12. HELD, David (2001). **Modelos de democracia**. Madrid, Alianza Editorial. 2. ed.

13. LEONETT CANALES, F. (2004.). **Consejos Locales de Planificación Pública: Alianza con la Comunidad Organizada**. Taller: *Información y Experiencias de los Consejos Locales de Planificación del Estado Zulia*. LUZ – FCES. Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional. Maracaibo 10 de junio de 2004.

14. LUCIER, P. (1999). **La Reflexión Ètique**. En: *Échange*. Noviembre. Páginas: 6-10.

15. PÉREZ MONAGAS, D. (2004.). **Los Consejos Locales de Planificación Pública: Un espacio en la Participación Ciudadana**. Taller: *Información y Experiencias de los Consejos Locales de Planificación del Estado Zulia*. LUZ – FCES. Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional. Maracaibo 10 de junio de 2004.

16. PÉREZ ORDOÑEZ, D.A. (2004). **Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo urbano y rural**. En: <http://www.monografias.com/trabajos15/poder-local/poder-local.shtml> [Consultada el 18-05-04].

17. RODRÍGUEZ ARANA, J. (1993). **Principios de Ética Pública ¿corrupción o servicio?**. Editorial Montecorvo, Madrid.

18. SEN, Amartya. 2002. **¿Qué impacto puede tener la Ética?**. En: Kliksberg, Bernardo. Compilador. *Ética y Desarrollo. La relación marginada*. Editorial el Ateneo. Argentina. Páginas: 29-44.

19. SERÓ, C. y AMARFIL, T. (1999). **Transparencia y ética pública**. En Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental: *Ética: Una*

MULTICIENCIAS

disciplina para orientar la acción. Año 7, Número 16, Primavera 2000. pp. 145-154.

20. SOSA, A. (2002). **Rediseño de lo público en la Venezuela Actual. Para que sea un ámbito de excelencia humana y socialmente útil.** En: Revista de Filosofía. ITER. **Ética de lo Público y lo Privado en Venezuela. Formar para la convivencia y la solidaridad.** Año XIII, N° 27. Enero – Abril. Publicaciones Instituto de Teología para Religiosos (ITER) - Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas. Páginas: 38-53.

21. ULRICH, B. (1998). **¿Qué es la Globalización?**. Ediciones Paidós S.A. España.