

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**



## **MONOGRAFIA**

*(Para optar al Título Académico de Licenciatura en Derecho)*

**"LA NECESIDAD DE ADECUAR E IMPLEMENTAR VALORES  
ÉTICOS MORALES PLASMADOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA  
CONFORME A LA REALIDAD INSTITUCIONAL DE VÍAS BOLIVIA Y  
LOS ACTUALES PRECEPTOS CONSTITUCIONALES"**

**INSTITUCION** : **VÍAS BOLIVIA**  
**POSTULANTE** : **SANDRA IBETT COAQUIRA  
RODRIGUEZ**

**LA PAZ - BOLIVIA**

**2011**

## Dedicatoria

**A** mis padres y hermanos por todo su apoyo y cariño, por creer siempre en mí.

A Enrique por todo su amor y confianza.

A todas las personas que fueron parte de mi formación personal y académica.

## Agradecimientos

Quiero agradecer a Dios, todo poderoso porque a través de su guía y su bendición pude alcanzar este objetivo.

A todos los docentes de la Facultad de Derecho por su sabiduría.

A Vías Bolivia, y en especial a la Dirección de Asuntos Jurídicos, por toda su colaboración y hospitalidad.

Un agradecimiento especial al Dr. Luis Fernando Torrico, Tutor Académico, por toda su colaboración.

## PRÓLOGO

La ética y la integridad son pilares fundamentales de la función pública para garantizar la credibilidad en el sistema y legitimar las acciones del gobierno. En este sentido, no se puede concebir la lucha contra la corrupción sin un conjunto de valores preestablecidos que todos los involucrados conozcan, respeten y promuevan, y que permitan discernir claramente entre lo que es deseable para el bien común y lo que sólo beneficia a unos cuantos y daña al resto.

El *interés público* es el elemento teleológico del Derecho Administrativo, pues si éste es el Derecho común de la Administración, su razón de ser es organizar y disciplinar la actividad de la Administración para que se logren y satisfagan las necesidades de interés público.

La conducta ética se manifiesta en los actos transparentes en la función pública como un fruto de un complejo proceso de toma de decisiones donde influyen múltiples variables, los de carácter individual, como la autoestima, la edad, el género, y variables del medioambiente, como los esfuerzos organizativos, así como la cultura administrativa o los estándares profesionales y principalmente la educación inculcada desde el hogar. En ese sentido, en la gestión pública, la toma de decisiones también es afectada por la legitimidad, credibilidad y legalidad del régimen, en el que se vive así como por la cultura cívica en la que se está socializando.

Es por ello importante, que el Estado a través de sus instituciones, refuercen los mecanismos de acción en la ética y la transparencia como una práctica irrenunciable individual, intransferible que se debe de expresar en el buen comportamiento del servidor público sin contemplar una obligación en su quehacer cotidiano sino una convicción moral y ética.

En ese marco, como Tutora Institucional, en la modalidad de Trabajo Dirigido, me es grato presentar este trabajo como una propuesta que permitirá fortalecer los mecanismos proactivos en la lucha contra la corrupción y en pro de una cultura en la que prime el actuar ético de los servidores públicos de Vías Bolivia que permita alcanzar la excelencia de la prestación del servicio a la sociedad a la cual nos debemos.

Dra. Lariza Fuentes Justiniano  
**Directora de Asuntos Jurídicos**  
**Vías Bolivia**  
**Tutora Institucional**

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIA</b>	
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	
<b>PRÓLOGO</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EVALUACIÓN Y BALANCE GENERAL</b>	5
<b>1.1. ENUNCIADO DEL TEMA</b>	5
<b>1.2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA</b>	5
<b>1.3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA</b>	8
1.3.1. Delimitación Temática (Tema o materia)	8
1.3.2. Delimitación Espacial (Espacio)	8
1.3.3. Delimitación Temporal (Tiempo)	8
<b>1.4. DEFINICION DE LOS OBJETIVOS</b>	9
1.4.1. Objetivo General	9
1.4.2. Objetivos Específicos	9
<b>1.5. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN</b>	9
1.5.1. Método Jurídico	9
1.5.2. Método Cualitativo	9
1.5.3. Asignación de Técnicas de Investigación	9
1.5.3.1. La Técnica bibliográfica	9

1.5.3.2. Observación Directa	10
<b>1.6. FACTOR DE VIABILIDAD Y FACTIBILIDAD</b>	10
1.6.1. Viabilidad	10
1.6.2. Factibilidad	10
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MARCO DE REFERENCIA</b>	11
2.1. Marco Institucional	11
2.2. Modalidad Trabajo Dirigido	13
<b>2.3. Marco Teórico</b>	15
2.3.1. Función Pública e Interés Público	15
2.3.2. El papel de la Ética en la Función Pública	17
2.3.3. Función de Supervivencia y Seguridad Colectiva	17
2.3.4. Función de Protección del Interés Público	18
2.3.5. Función de Construcción de lo Público	18
2.3.6. Representación del Servidor Público	20
2.3.7. A quién debe rendir cuentas el servidor público	21
2.3.8. Legitimidad ética del ejercicio de la autoridad y del poder	22
2.3.9. Liderazgo ético del servidor público	23
<b>2.4. Marco Histórico</b>	24
2.4.1. Antecedentes	24
2.4.2. La ética en la era moderna	30
2.4.3. La ética en la época contemporánea	47
2.4.4. Contexto nacional	57
<b>2.5. Marco Conceptual</b>	60
2.5.1. Distinciones Básicas	60
<b>2.6. Marco Jurídico</b>	68

## **CAPÍTULO III**

### **DIAGNÓSTICO DEL TEMA**

#### **3.1. Aspectos generales de la realidad institucional 72**

3.1.1. Antecedentes 72

3.1.2. Infraestructura 72

3.1.3. Fortalecimiento Institucional 73

3.1.4. Sistema de Automatización 74

#### **3.2. DIAGNOSTICO DE LA REALIDAD INSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA ETICA PÚBLICA 75**

3.2.1. Unidad de Transparencia y Anticorrupción 75

3.2.2. Diagnóstico sobre procesos sumarios 76

3.2.3. Diagnóstico sobre comportamientos que transgredieron el ordenamiento jurídico penal 78

## **CAPÍTULO IV**

### **DIAGNÓSTICO SOBRE LA NECESIDAD DE LA MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DE VÍAS BOLIVIA 80**

4.1. PROPUESTA PARA ADECUAR E IMPLEMENTAR VALORES ÉTICO MORALES PLASMADOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA CONFORME A LA REALIDAD INSTITUCIONAL DE VÍAS BOLIVIA Y LOS ACTUALES PRECEPTOS CONSTITUCIONALES 80

4.2. Propuesta Jurídica 81

4.3. Código de Ética Vías Bolivia 85

## **CAPÍTULO V**

### **ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN 102**

5.1. Conclusiones críticas 102

5.2. Recomendaciones y sugerencias 105

Bibliografía 107

ANEXOS



## INTRODUCCIÓN

Cada día se habla más a nivel de las diferentes instituciones públicas y privadas, la necesidad de restablecer unos valores en la gestión así como la importancia de vincular éstos con la actividad. La sociedad, en el caso de la empresa privada, está interesada en que sus actuaciones sean éticas y de los fines que persiguen, sin embargo no se puede obligar a las empresas a que sus actuaciones y resultados sean éticos, en este caso sólo el mercado es que puede premiar o castigar sus actuaciones en el marco de la ética.

Pero es distinto en la administración pública, que es lo que nos concierne, los conceptos referidos con la ética adquieren especial interés, dado que lo que gestionamos es el interés público. Es este concepto de “interés público”, que hace la base de lo que se va entender como ética pública a la cual se encuentra sometida la administración pública.

Hoy en día, el Estado se constituye la representación del interés público – lo que es conveniente y beneficioso para el desarrollo humano de la colectividad-. En consecuencia, el ejercicio administrativo de la función pública debe realizarse sobre la finalidad de preservar y darle cumplimiento al interés general de todos los asociados.

Pero más allá de lo que se pueda concebir teóricamente a la ética pública, esta tiene su mayor expresión y eficacia cuando las actitudes y comportamientos de los servidores públicos no se reducen a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada servidor público que se traduce en actos concretos orientados al interés y bien público, y se manifiesta en el ejercicio de la virtud por parte de los mismos.

Por lo tanto, la ética es uno de los pilares fundamentales de la función pública para garantizar la credibilidad en el sistema y legitimar las acciones de la administración pública gobierno, cualquiera sea. En ese entendido, ante la ausencia de principios y valores éticos al interior de cualquier institución, hace rápidamente su aparición prácticas de corrupción y para ello es importante que los servidores públicos practiquen un conjunto de valores preestablecidos que todos los involucrados conozcan, respeten y promuevan, y que permitan *discernir claramente entre lo que es deseable para el bien común y lo que sólo beneficia a unos cuantos y daña al resto.*

Si bien es cierto que ante las exigencias de la modernización, un buen gobierno requiere ser eficiente, de calidad y profesional para poder responder oportunamente a las necesidades de sus ciudadanos, la ética y la honestidad de sus servidores públicos, quienes encarnizan a la administración pública, son indudablemente piezas clave de esta nueva concepción de gobierno. Hoy en día, no podemos hablar de un gobierno transparente, sin automáticamente reclamar igualdad, imparcialidad y rendición de cuentas a quien ejerce el poder.

Pues bien, bajo ese bagaje rápido de lo que se entiende por ética en la función pública, trasladémonos ahora a lo particular, es decir a las instituciones quienes representan al conjunto de la administración pública. Es así, que Vías Bolivia, como parte de la administración pública, es creada por D.S. 28948 de 25 de Noviembre de 2006, como una Entidad Pública descentralizada con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) con la finalidad de administrar directamente los peajes y control los pesos y dimensiones en la Red Vial Fundamental de Carreteras (RVF). El principal aporte de la institución se orienta al cumplimiento de la política de recuperación del patrimonio vial, todo ello dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, soberana, Productiva y

democrática para vivir bien 2006-2011.

Vías Bolivia al ser una institución con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, su sostenibilidad depende de la misma, es así que del total recaudado, el 17 % se queda con ella para gastos de funcionamiento un 83% que va destinado a la cuenta nacional de carreteras, para el mantenimiento del patrimonio vial.

La naturaleza de su misión principal, es la administración de rodaje y pesaje, así como el control de pesos y dimensiones en los que concierne a la Red Vial Fundamental, principalmente por el trabajo operativo en los retenes de cobro de peaje. Este trabajo, al tener contacto directo con el dinero producto de las recaudaciones por concepto de peaje, hace más vulnerables a los funcionarios la comisión de actos de corrupción, que no hacen otra cosa que transgredir, en primera instancia, principios éticos y en segunda la normativa que regula la administración pública y en muchos casos desembocan en delitos de tipo penal, lo cual genera directo perjuicio a la institución.

Es así la importancia de implantar al interior de la institución un conjunto de principios y valores que permitan encaminar las actitudes y comportamiento de los servidores públicos, en especial el personal operativo, hacia un trabajo en pro del interés general, dejando de lado el interés individual o de grupos.

En este contexto y dentro de la modalidad de trabajo dirigido, surge el presente trabajo como aporte a la institución que permitirá contar con un documento que se encuentra actualizado conforme a la nueva perspectiva constitucional en el marco de los principios y valores ético morales, además de la importancia de la presencia de la ética como factor coadyuvante a la gestión pública.

De esta forma, el trabajo está dividido en tres partes fundamentales el diseño de la investigación, capítulo que permitirá orientar al lector aspectos generales que delimitan la presente investigación, un segundo capítulo el cual describe el marco de referencia que permite ver el marco institucional, el marco teórico, marco histórico, marco conceptual y finalmente el marco jurídico legal.

El tercer capítulo nos habla del diagnóstico del tema en sí, objeto de estudio del presente, el cual nos permitirá conocer de cerca la realidad y las características propias de la institución en el marco de la ética en la función pública. En su parte final se introduce la propuesta jurídica, es decir la proyección del Código de Ética en su segunda versión, la misma que se halla conforme a los actuales preceptos constitucionales y demás normas conexas referentes a la implementación de la ética como pilar de la función pública. Además de proponer la correspondiente Resolución Administrativa que permitirá la aprobación del Código de Ética de Vías Bolivia.

El producto final del presente trabajo, partiendo de un profundo repaso teórico, histórico y conceptual respecto a la ética en la función pública y en especial dentro de Vías Bolivia, institución que nació bajo características coyunturales e históricas muy especiales, ya que es una institución joven con proyecciones a largo plazo respecto a la misión encomendada por el Estado boliviano.

Para finalizar podemos decir que la ética no es más una opción o una gracia del poder. Hoy, la ética es una condición indispensable si queremos recuperar plenamente la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en la política en general, así como activar los círculos virtuosos que conforman la base del progreso y el bienestar de las naciones.

## **CAPÍTULO I EVALUACIÓN Y BALANCE GENERAL DISEÑO DE LA INVESTIGACION**

### **1.1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA O DE ESTUDIO**

“La necesidad de adecuar e implementar valores éticos morales plasmados en el Código de Ética conforme a la realidad institucional de Vías Bolivia y los actuales preceptos constitucionales”.

### **1.2. JUSTIFICACIÓN**

Los esfuerzos de los gobiernos para contrarrestar la corrupción pública van desde la reformulación de leyes y reglamentos hasta la creación de mecanismos de transparencia implementados en su gestión dentro de su aparato administrativo.

El establecimiento de dichos mecanismos tiene por finalidad asegurar que los servidores públicos se desempeñen de una manera ética y en la forma más eficientemente posible.

La mayoría de los académicos reconocidos en estudios anticorrupción concuerdan en que la creación de mecanismos gubernamentales para la transparencia y prevención de la corrupción fortalece la gestión pública pues la hace más efectiva y eficiente.

Este aspecto es un reto constante para los gobiernos, sobre todo dentro del marco de la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción y una vez establecidos los mecanismos de transparencia pública, esto permite fortalecer las instituciones democráticas del Estado.

Desde el punto de vista de la administración pública, la efectividad de los mecanismos gubernamentales de transparencia se puede percibir a través de la implementación efectiva de procesos de rendición de cuentas de los diversos funcionarios públicos y a través del impacto positivo que causan dichos mecanismos en los ciudadanos y ciudadanas del país.

En ese marco, el Estado Plurinacional de Bolivia adopta medidas al respecto a través del Plan Nacional de Transparencia y Lucha contra la

Corrupción D.S. N° 0214 de 22 de julio de 2009 con la finalidad de poder contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción.

En lo que atañe al presente trabajo de investigación se debe tomar en cuenta que dentro de las bases de la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción establece en su punto 5.1 que la Transparencia es entendida como un diálogo auténtico y responsable entre gobierno y sociedad, que se desarrolla en un ambiente ético y de confianza, para establecer compromisos orientados al logro del bienestar común y que como proceso demanda cambios políticos, sociales e institucionales.

Vías Bolivia creada a través del Decreto Supremo N° 28948 de fecha 25 de noviembre de 2006, como una entidad pública descentralizada, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición de la Administradora Boliviana de Carreteras, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, con la finalidad de administrar directamente la recaudación por concepto de peaje, control de pesos y dimensiones de la Red Vial Fundamental en el marco de lo establecido en el parágrafo IV del artículo 2 de la Ley 3507 de 27 de Octubre de 2006.

El Reglamento Interno del Personal de Vías Bolivia en su art. 7 establece que la actividad pública de los servidores públicos de V<sup>o</sup>B<sup>o</sup>, deberá estar inspirada en principios y valores éticos de licitud, integridad, legitimidad, eficiencia, responsabilidad, igualdad, imparcialidad y transparencia funcionaria, que garanticen un adecuado servicio a la sociedad.

Posteriormente, a tres años de vida institucional, se implementó el Código de Ética mediante Resolución Administrativa N° 064/2009 con el objeto de

establecer un conjunto de principios y normas de conducta a las que los funcionarios de Vías Bolivia debieran sujetarse, durante el ejercicio de sus funciones con el fin de alcanzar una gestión pública más transparente.

Sin embargo, en marzo de 2010 el Ministerio de Trabajo y Previsión Social realiza algunas observaciones y recomendaciones en sentido de la incorporación y readecuación a los preceptos constitucionales y de acuerdo a un Informe legal se recomienda que la Unidad de Transparencia y Anticorrupción como encargada de impulsar la implementación y el cumplimiento de dicho Código al interior de la Institución debía realizar la correspondiente compatibilización y adecuación con el texto constitucional.

Posteriormente, en el mes de junio aproximadamente en instalaciones de la entidad se llevó a cabo el módulo “Ética del funcionario público” impartido por la Escuela de Gestión Pública, en dichas clases junto a la docente y los participantes como trabajo final del módulo identificaron debilidades y la necesidad de reformular el Código para que el mismo se adecúe a la realidad de la Institución, además de una reglamentación específica para una implementación efectiva del Código de Ética. Es por ello que en agosto del mismo año la Unidad de Asuntos Judiciales remite nota a la Directora Jurídica solicitando que dicha solicitud se ponga en conocimiento de la Dirección de Planificación y Desarrollo y que a través de la Unidad que corresponda se proceda a las modificaciones pertinentes para posteriormente establecer el reglamento de dicho Código.

En este contexto y ante la naturaleza del trabajo que desempeña Vías Bolivia como es la recaudación de los recursos por concepto de rodaje y el control de pesaje, pesos y dimensiones surge la necesidad de realizar un programa de capacitación a nivel nacional respecto a la Ley 004 Marcelo Quiroga Santa Cruz y el Código de Ética. Sin embargo, los capacitadores identifican la necesidad de reformular el Código de Ética para obtener resultados más efectivos y fácticos en la práctica de valores éticos en el

desarrollo del trabajo, en especial, operativo.

Es por ello, que durante la realización del trabajo dirigido se identifica la mencionada necesidad de reformular el Código de Ética y a través de la Dirección Jurídica junto a la aprobación del tema tanto del tutor institucional como de la Directora Jurídica se da inicio al presente trabajo, con la finalidad de brindar a la Institución un instrumento legal.

### **1.3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA**

#### **1.3.1. Delimitación Temática (Tema o materia)**

El presente trabajo de investigación se circunscribe en las siguientes áreas del Derecho:

- **Derecho Constitucional**

En sentido de que la norma constitucional respalda jurídicamente la implementación de valores en los que deben fundar la función pública.

- **Derecho Administrativo**

Como disciplina especializada abarca el conjunto de actividades relacionadas con la administración del Estado encaminada a cumplir sus fines y satisfacer necesidades e intereses públicos.

- **Sociología Jurídica**

Cuyo objeto es el estudio de los fenómenos sociales que se refieren al derecho teniendo estrecha relación con la naturaleza del presente tema; entendiendo a la ética como el conjunto de principios, valores y normas del fuero interno que guían la conducta de las personas en su interacción social.

#### **1.3.2. Delimitación Espacial (Espacio)**

La delimitación espacial en el que se circunscribe el objeto de estudio es la ciudad de La Paz por ser la sede de la Oficina Nacional de Vías Bolivia.

#### **1.3.3. Delimitación Temporal (Tiempo)**

Desde la Creación de la Entidad, es decir desde la promulgación del Decreto Supremo N° 28948 de fecha 25 de noviembre de 2006 hasta



febrero de 2011.

## **4. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS**

### **1.4.1. Objetivo General**

Modificar la normativa jurídica, el marco de la nueva Constitución Política del Estado, referente al conjunto de valores y normas éticas que rigen la conducta de los servidores públicos de Vías Bolivia.

### **1.4.2. Objetivos Específicos**

- Identificar los vacíos jurídicos que presenta el actual Código de Ética de Vías Bolivia.
- Diagnosticar las necesidades de los servidores públicos de Vías Bolivia respecto a las normas éticas que deben regir al interior de la Institución.
- Sistematizar la información recopilada en el diagnóstico para proponer la modificación del Código de Ética.
- Definir las competencias y atribuciones del Comité de Ética como máximo órgano de decisión.

## **1.5. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

### **1.5.1. Método Jurídico**

Este método tiene por objeto descubrir los principios generales y establecer las consecuencias que derivan de tales principios, sirve para interpretar, sistematizar y comunicar el conocimiento jurídico. Por ello se recurrirá a este método para sistematizar la naturaleza jurídica del Código de Ética de Vías Bolivia.

### **1.5.2. Método Cualitativo**

Este método nos permitirá obtener resultados desde el punto de vista cualitativo a través de diferentes instrumentos de investigación.

### **1.5.3. Asignación de Técnicas de Investigación**

#### **1.5.3.1. La Técnica Bibliográfica**

Es una técnica que consiste en el registro de la información documental

obtenida y que se halla contenida en las diferentes fichas bibliográficas como ser: de cita, textual, resumen, comentario, hemerográficas, etc, sirve para operativizar y sistematizar el trabajo científico. Es por ello que para el presente trabajo de investigación se acudirá a diferentes fuentes de información de primera y segunda mano.

### **1.5.3.2. Observación directa**

Esta técnica permitirá conocer la realidad de cerca de la Institución, a través de la observación se recopilará información de primera mano para posteriormente ser sistematizada en el presente trabajo.

## **1.6. Factor de viabilidad y factibilidad de la investigación de la monografía**

### **1.6.1. Viabilidad**

Es la cualidad viable que tiene probabilidades de llevarse a cabo o de concretarse gracias a sus circunstancias o características, a tal efecto el tema a desarrollarse, es **viable** toda vez que se cuentan con los mecanismos necesarios para su implementación en la entidad pública Vías Bolivia, por la naturaleza de su trabajo además de la existencia de antecedentes de la necesidad de modificar el Código de Ética ante la identificación de vacíos jurídicos. Por lo tanto el desarrollo el presente tema de investigación es viable.

### **1.6.2. Factibilidad**

Es la disponibilidad de recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos o metas señaladas. Por lo que, el trabajo a realizarse sobre la implementación y reglamentación del Control Social en Vías Bolivia estará sujeta al ordenamiento jurídico vigente, es decir su implementación no contravendrá las disposiciones legales vigentes tanto internas como externas. Por otro lado existe la factibilidad de recursos económicos como recursos humanos para la realización del presente trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO II MARCO DE REFERENCIA**

### **2.1. MARCO INSTITUCIONAL**

Vías Bolivia es creada por D.S. 28948 de 25 de Noviembre de 2006, como una Entidad Pública descentralizada con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) con la finalidad de administrar directamente los peajes y control los pesos y dimensiones en la Red Vial Fundamental de Carreteras (RVF).

La Red Vial Fundamental es parte del Sistema Nacional de Carreteras, que debe cumplir ciertas condiciones para vincular las capitales políticas de los Departamentos o permitir la vinculación de carácter internacional conectándose con las carreteras principales existentes.

El principal aporte de esta Institución se orienta al cumplimiento de la Política de Recuperación del Patrimonio en el Rol conductor del Estado dentro el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011”

La recaudación por concepto de peaje está destinada en un 83% al mantenimiento rutinario de la Red Vial Fundamental de Carreteras, de acuerdo a lo establecido por normas vigentes, la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) tiene la competencia de fiscalizar la recaudación de estos recursos. El restante 17% se destina a los gastos administrativos, de operación y funcionamiento a Vías Bolivia.

#### **2.1.1. VISIÓN**

Entidad pública moderna y sostenible para la conservación de la Red Vial Fundamental.

### **2.1.2. MISIÓN**

Administrar eficientemente los sistemas de recaudación de peaje, y control de pesos y dimensiones vehiculares en la Red Vial Fundamental (RVF), para la preservación del patrimonio vial nacional.

### **2.1.2. VALORES**

- Integridad
- Trabajo en equipo
- Compromiso
- Creatividad e innovación
- Mejora continua
- Responsabilidad social
- Transparencia
- Eficacia y eficiencia

### **2.1.3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 2009-2015**

- Incrementar la recaudación de peaje en la Red Vial Fundamental
- Efectuar un efectivo control de pesos y dimensiones vehiculares en la Red Vial Fundamental
- Gestionar la actualización de la normativa vigente
- Fortalecimiento institucional

### **2.1.4. METAS**

- Vías Bolivia como institución, se planteo metas ambiciosas para la gestión 2010, como ser:
- Incremento de la Recaudación en 17.3% respecto al 2009, en el marco de la transparencia y lucha contra la corrupción.
- 17 puestos de control y 3 estaciones de pesaje en funcionamiento.
- Estudios para la eliminación de la tasa de peaje, o en su caso modernización de la administración del cobro de peaje.

- Automatización del cobro de peaje en el eje troncal fase I: contadores, sistema integrado y cámaras de vigilancia y fase II: diseño de dispositivos para la categorización vehicular.
- Implementación de la gestión por procesos como estrategia para la desburocratización.

## **2.2. MODALIDAD - TRABAJO DIRIGIDO**

### **2.2.1. Antecedentes**

La modalidad de titulación de Trabajo Dirigido, tiene su origen en las Resoluciones adoptadas en el VIII Congreso de Universidades realizada en la ciudad de Potosí y el IX Congreso de Universidades realizado en la ciudad de Trinidad, y como consecuencia se encuentra regulada en los art. 66 y 71 del Reglamento del Régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana; y la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés determinó aplicar esta modalidad, que a la fecha se encuentra en plena ejecución, con un buen porcentaje de postulantes al grado académico mediante trabajo dirigido, cumpliendo sus prácticas en las diferentes instituciones públicas y privadas, previo convenio y de acuerdo al Reglamento de la Modalidad de Trabajo Dirigido de la Carrera de Derecho.

### **2.2.2. Planteamiento del problema**

El Trabajo Dirigido se desarrolla conforme al Reglamento de la modalidad de graduación y las Resoluciones del Honorable Consejo de Carrera y del H. Consejo Facultativo, que al mismo tiempo de aceptar al postulante, designa un tutor docente titular afín al ámbito de la práctica institucional, que supervisa, fiscaliza y evalúa el desempeño y el trabajo desarrollado, mediante informes cada tres meses conforme al reglamento, pero de acuerdo a las decisiones adoptadas por las autoridades de la carrera y la facultad para dar solvencia y validación a la Modalidad de Trabajo Dirigido, además de la presentación de una monografía sobre un tema vinculada a la actividad o la práctica jurídica institucional realizada por el postulantes, junto al informe final.

### **2.2.3. Objetivo**

Desarrollar en los postulantes en la modalidad de graduación por Trabajo Dirigido, una adecuada orientación y preparación en el uso y la aplicación práctica de los métodos y técnicas de investigación, para la elaboración de una monografía jurídica, buscando de esta manera la capacitación y presentación de trabajos e informes con excelencia e innovación científica en la carrera de Derecho.

### **2.2.4. Postulación**

Conforme al convenio Interinstitucional suscrito en fecha 27 de Junio del año 2008 entre la carrera de Derecho perteneciente de la Facultad de Derecho y Cs. Políticas de la U.M.S.A. y la Institución Vías Bolivia, mediante convocatoria Publica N° 20 de fecha 30 de marzo del año 2010, en la que se convocaron a dos egresados de la carrera de Derecho para acceder a la modalidad de Trabajo Dirigido y cumpliendo con los requisitos exigidos de la misma presenté mi postulación.

En Consejo de Carrera mediante Resolución N° 611/2010 de fecha 16 de abril de 2010 resuelven aprobar mi solicitud para acceder a la modalidad de Trabajo Dirigido en la Institución Vías Bolivia, misma que fue homologada en Consejo Facultativo mediante Resolución N° 1337/2010 de fecha 27 de Abril de 2010.

Conforme a esta designación notifiqué al tutor académico asignado, Dr. Luis Fernando Torrico Tejada y posteriormente a la institución Vías Bolivia a través de las formalidades requeridas, presentándome formalmente el día 04 de junio de 2010 ante el Dr. Julio Ocampo, Responsable de Asuntos Judiciales y posteriormente a la Dra. Beatriz Medina Directora de Asuntos Jurídicos.

Durante los ocho meses de duración de la modalidad de Trabajo Dirigido, desarrollé mis funciones en la Unidad de Asuntos Judiciales, misma que se encarga de asesorar y asumir el patrocinio y defensa de procesos

judiciales que promuevan o se inicien en contra de Vías Bolivia. Trabajo que fue supervisado y guiado por el Responsable en un inicio y posteriormente por el Jefe de Unidad.

Finalmente, en cumplimiento del Reglamento de Graduación de Trabajo Dirigido en su inciso d) Los egresados de la Carrera de Derecho, que acceden a Trabajo Dirigido como una modalidad de titulación, deberán presentar dos informes trimestrales y un informe bimestral que contenga, asimismo el informe final, dirigidos a la Institución de destino y al tutor académico, sobre el cumplimiento de funciones asignadas, avance de tareas y desempeño, cumplí con los mencionados requisitos.

## **2.3. MARCO TEÓRICO**

### **2.3.1. FUNCIÓN PÚBLICA E INTERÉS PÚBLICO**

En sus más remotos orígenes, el Estado emerge como una forma organizativa de la colectividad cuando las sociedades se van haciendo complejas -un Consejo de Ancianos, en donde se concentraba la sabiduría y capacidad de orientación-, como una instancia para la salvaguardia de la supervivencia común por medio de la coordinación de acciones para atender necesidades comunitarias, la celebración de ofrendas a las divinidades, el arbitraje en conflictos de interés individual o de grupos, la sanción de quienes atentaran contra la convivencia social y, más tarde, como estructura de fuerza para enfrentar amenazas de origen foráneo. Posteriormente, esta función preponderante en la sociedad fue capturada a través de acciones bélicas de sometimiento de los pueblos, por conquistadores que reclamaron su soberanía basados en un supuesto origen o delegación divina y se constituyeron ellos mismos en el Estado, arrogándose un poder absoluto (Rey, Emperador, etc.).

La divinidad que se le atribuía al soberano investía sus actuaciones de infalibilidad y de bondad, al punto que las normas de convivencia eran las que estas personas dictaban, sin más limitaciones que su propio poder.

Con el crecimiento y expansión del comercio y la aparición de nuevas e inmensas ciudades en la alta Edad Media, los prósperos comerciantes reclamaron participación política. De esta forma, el Estado empezó a ser compartido entre el soberano y estos nuevos agentes. El desarrollo económico y la necesidad de mayores libertades dieron lugar al nacimiento de novedosas ideas y de propuestas políticas que claramente intentaban limitar el poder omnímodo encarnado en una sola persona, y que proponían centrar la convivencia social en reglas acordadas en forma colectiva por aquellos que tenían capacidad económica y derechos de ciudadanía, tal como dos mil años atrás lo habían planteado los demócratas atenienses.

En la Europa del siglo XVIII, el movimiento filosófico y cultural conocido como La Ilustración -que dio un claro predominio a la razón y enfatizó en la capacidad humana para alcanzar estadios de desarrollo técnico y social, hasta la época, impensables- trajo la idea de que todos los seres humanos somos iguales, humanizando con ello al Rey y deslegitimando su representación y poder soberano. Reclamó que esta representación y soberanía recaía sobre el pueblo, quien organizado en partidos políticos tenía pleno derecho a dirigir el Estado, orientándolo hacia los intereses de la colectividad. Las revoluciones francesa y norteamericana fueron el paradigma de esta nueva visión, que retomó la idea primigenia del carácter social del Estado.

En nuestra época, el Estado constituye la representación del interés público -lo que es conveniente y beneficioso para el desarrollo humano de la colectividad-. En consecuencia, el ejercicio administrativo de la función pública debe realizarse sobre la finalidad de preservar y darle cumplimiento al interés general de todos los asociados.



### **2.3.2. El papel de la Ética en la Función Pública**

La ética cumple diversos roles en el desempeño de la función pública, que van desde la función de supervivencia, hasta la de servir de fundamento para establecer los criterios de actuación y de liderazgo de los servidores públicos.

#### **2.3.2. Función de supervivencia y seguridad colectiva**

En primera instancia, y a partir del axioma de que todo cuerpo de postulados éticos tiene como propósito último la supervivencia del sistema (individuo o grupo) del cual ha surgido y al que se aplica, la ética constituye la base sobre la cual se construyen los acuerdos fundamentales para mantener la cohesión social y garantizar que cada miembro del colectivo sienta disminuida la incertidumbre por los riesgos propios de encontrarse habitando un mundo eminentemente plural y diversificado. Los principios éticos compartidos se convierten en substrato que acercan y dan identidad colectiva a individuos geográficamente dispersos y culturalmente diferentes, de modo que ya no nos sentimos expuestos al peligro de que terceros atenten impunemente contra nuestra integridad física, además de que podemos encontrar en los otros actores sociales la cooperación necesaria para satisfacer las necesidades que demanda la supervivencia. En este plano, la ética ofrece no solamente seguridad política cuando orienta la administración de justicia por parte del Estado (y por lo tanto no se está expuesto a la arbitrariedad de los mismos agentes del Estado o de otros ciudadanos poderosos), sino también seguridad económica, cuando la administración es ejercida con honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos, orientados al bien común.

#### **2.3.3. Función de protección del interés público**

La ética nos dispone a todas las personas hacia el habitar bien, esto es, nos hace preocuparnos por el bienestar de los otros y por el cuidado del entorno natural, como condiciones para la vida buena. En el caso

específico de los servidores públicos, esta preocupación se refiere a la protección del interés colectivo, que es, sin la menor duda, el papel primordial que debe cumplir la función pública. Al proteger los intereses de la colectividad, automáticamente se está trabajando por su seguridad y supervivencia.

#### **2.3.4. Función de construcción de lo público**

Lo público es lo de interés o utilidad común, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y por ende a la autoridad de allí emanada, lo que es visible y transparente, lo que es accesible a todos, en oposición a lo privado, a lo que es individual, lo invisible u opaco, lo secreto y lo cerrado.

También lo público es aquello que conviene a todos de la misma manera, para la dignidad de todos: todos los bienes o servicios destinados a la satisfacción de las necesidades comunes e indispensables que hacen posible la vida digna de todos, son bienes públicos o bienes colectivos por excelencia; la justicia, la vigilancia de las calles, los servicios domiciliarios, la educación básica, la salud preventiva, la vivienda mínima o las telecomunicaciones.

Lo público se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concertación, en tanto que su legitimación solo es posible en la medida en que resulte de un proceso de inclusión y de participación entre los ciudadanos.

Por ello lo público se configura en aquellos lugares en donde se toman las decisiones, en los espacios educativos y de producción del saber, en los medios de comunicación, en el Estado y en espacios no estatales, en los organismos de elección pública, en los espacios de discusión y concertación entre vecinos, en las empresas audiovisuales, y en general en aquellos lugares donde se producen y distribuyen los bienes simbólicos que dan sentido colectivo a la sociedad.

Cuando la disponibilidad o el goce de estos bienes o servicios excluyen a una parte de la población o son de una calidad para unos y de otra

calidad para otros, se dice que hay inequidad o corporativismo. Cuando los bienes o servicios públicos se construyen en función de intereses particulares (de grupos o sectores sociales), y las decisiones sobre el acceso o el buen uso del bien o servicio están determinadas por motivos distintos del bien común, ese bien público es excluyente e inequitativo. Es lo que se entiende como corporativizar lo público: apropiarse, para beneficio privado, de un bien que debe existir para todos de la misma manera. Lo público es construido por las élites, es decir, por todas aquellas personas o grupos cuyas actividades y propósitos trascienden el ámbito de lo privado y de los entornos inmediatos, y que con su actuación o decisión pueden modificar los modos de pensar, sentir y actuar de una sociedad. Esta capacidad de transformación y de influencia convierte a la persona o al grupo en un referente porque puede expresar, ordenar u orientar las aspiraciones o expectativas colectivas. Todo cambio social requiere de élites dirigentes como los servidores públicos, los políticos, los intelectuales, los comunicadores, los artistas, los empresarios, los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, los líderes sociales y comunitarios, y los líderes religiosos.

Los servidores públicos tienen responsabilidades especiales en la construcción de lo público, porque de ellos depende el manejo de dos Bienes Públicos por excelencia: el Estado y la aplicación de las leyes. Un Estado bien administrado es la base de la equidad, de la gobernabilidad y de la autoridad pública.

Para contribuir en la construcción de lo público, es condición que el servidor público actúe desde criterios éticos, que son los que le permiten dar prioridad al interés común sobre el personal o de grupos privados. De lo contrario, al estar ausente la ética en el ejercicio de la función pública, la corrupción administrativa hace su aparición de inmediato.

### **2.3.5. Representación del servidor público**

Al estar a cargo de algo que es de índole pública o colectiva que va más allá de su ámbito individual, es evidente que el servidor público no se representa a sí mismo en el ejercicio de sus funciones, sino que representa a otros. ¿Quiénes son estos otros?

Para lo que aquí nos interesa, podemos considerar que existen dos grandes tipos de servidores públicos: los que son elegidos (incluyendo a los de libre nombramiento y remoción que forman parte de la alta dirección de las entidades) y los que son nombrados. Los que son elegidos por votación popular reciben el encargo de gobernar en nombre de toda la sociedad, pero enfatizando su gestión en la aplicación de un programa de gobierno que obtuvo el favor popular en las urnas. Cuando un mandatario era candidato, representaba al partido político al que pertenecía; pero una vez elegido, su representatividad se extiende a todo el pueblo. La legitimidad ética del gobernante descansa precisamente en que, en sus actuaciones, represente y defienda el interés común sobre el particular dentro de la agenda política de su programa de gobierno. La alta dirección de las entidades estatales, que es de libre nombramiento y remoción del gobernante para garantizarle el apoyo y alineamiento con su programa, se asimila en su representatividad al mandatario que lo nombró.

Los servidores públicos de carrera y los que son vinculados por contrato, representan en su campo de competencia a toda la ciudadanía y, por lo tanto, tienen la obligación moral de defender en todas sus actuaciones los intereses de toda la comunidad, lo cual les exige mantener una línea apolítica –vale decir sin preferencias dictadas por la pertenencia a un determinado partido o movimiento político– en el cumplimiento de sus funciones públicas.

La representatividad del servidor público se hace patente cuando se observan los fines que persigue en su función pública. Por ello es indispensable que se diferencien dos ámbitos de la vida de las personas

que aunque relacionados, son muy distintos e impregnan de sentidos usualmente antagónicos a las actuaciones.

En la esfera de la vida privada, que está regida por relaciones personales centradas en el afecto y en intereses individuales, nos representamos a nosotros mismos en las interacciones con los amigos, la familia y la pareja, y realizamos actuaciones que están cargadas con la parcialidad propia de los afectos. No estamos obligados a rendir cuentas ante nadie sobre lo que hicimos o dejamos de hacer cuando nos movemos en el ámbito de la privacidad, a menos que hayamos quebrantado la ley.

Pero en la esfera de la administración pública, que debe construirse sobre la base de la justicia y la responsabilidad, merced a la representación colectiva que conlleva, las relaciones se rigen por la imparcialidad y las actuaciones por la objetividad, es decir por la sustentación de que se ha tomado la opción más conveniente para el interés de la colectividad.

#### **2.1.5. A quién debe rendir cuentas el servidor público**

Toda entidad pública ejerce su función administrativa sustentada en dos tipos de recursos que son propiedad pública: la autoridad política, que emana del pueblo soberano, y los recursos materiales, que pertenecen a la colectividad social y que el Estado administra. Ello implica para el administrador de la entidad la asunción de una responsabilidad social específica: aplicar estos recursos que se le encomiendan para procurar el mejoramiento continuo de la calidad de vida de toda la población, en especial de la más vulnerable, como lo ordena la Constitución.

Como depositarios de un encargo, todo servidor público en general y aquellos en funciones de gobierno y dirección en particular, deben rendir cuentas del uso que ha hecho del mismo y de los resultados que ha obtenido a quienes les han confiado los recursos para que ejerzan su función. Y quien ha hecho esta delegación no es otro distinto al constituyente primario, es decir el pueblo, toda la sociedad.

Desde el punto de vista legal, todo servidor público con responsabilidades de gobierno y/o dirección debe rendir cuentas de sus actuaciones ante los respectivos órganos de control que ejercen vigilancia de su gestión; pero también, desde una postura ética y de responsabilidad política, siempre debe buscarse y priorizarse que esta rendición de cuentas se expanda a toda la sociedad, con la mayor cobertura geográfica y poblacional posible, dentro de la jurisdicción respectiva.

### **2.3.8. Legitimidad ética del ejercicio de la autoridad y del poder**

En tanto que ente regulador de las relaciones para la convivencia social y representante de la sociedad, el Estado tiene la potestad, en cabeza de sus agentes, de tomar decisiones que son de obligatorio acatamiento para los ciudadanos. En este sentido, el servidor público –y particularmente aquellos que ocupan cargos de gobierno y de dirección- están investidos de una autoridad y de un poder coactivo frente a los asociados. La legitimidad ética del servidor público frente al ejercicio de estas potestades, guarda estrecha relación con los intereses que orienten su accionar.

Cuando las atribuciones del cargo son empleadas para generar acciones tendientes a servir las necesidades de los más vastos sectores de la ciudadanía, se produce un incremento de la legitimidad del mando encargado y se fortalece la autoridad de la que el servidor público está investido; por lo contrario, cuando éste sobrepones sus propios intereses o los de grupos privados ante el bien común -aunque disfraces sus actuaciones con visos de legalidad- queda cuestionado éticamente e impedido para ejercer su autoridad, por cuanto ya no puede apelar al sentido de obligación ciudadana, ante lo cual debe, para mantenerse en su cargo, echar mano de la fuerza, la amenaza y el miedo propios del poder coercitivo, y/o de la manipulación mediática de la opinión pública.

Vemos entonces que la naturaleza eminentemente ética del servicio público hace continua y permanente presencia en todas las relaciones del servidor público con la ciudadanía y con su forma de administrar el Estado.

### **2.3.9. Liderazgo ético del Servidor Público**

El liderazgo puede ser entendido como el uso de la influencia simbólica y/o no coercitiva para dirigir y coordinar las actividades de los miembros de un grupo con el propósito de alcanzar un objetivo común. Los servidores públicos en general, pero especialmente aquellos que están en niveles directivos y ejecutivos, tienen una enorme potencialidad de liderazgo dados el poder de generación de acciones que tienen por la autoridad con la que están investidos para tomar decisiones que afectan a diversos colectivos; por la capacidad de convocatoria de diversos actores sociales con el fin de informar, deliberar, acordar y comprometerse en determinados cursos de acción de interés colectivo; y por el modelo público que representan.

Desde el punto de vista ético, el servidor público es un claro referente para el conjunto de la sociedad, según sean las formas en las que ejerce su autoridad, preste el servicio para el que ha sido contratado, disponga de los recursos públicos que se le han encargado para su administración, y los fines que orienten su gestión.

El liderazgo implica ejercer combinadamente cuatro papeles: el de gerente administrador de los recursos públicos que se le han encomendado; el de promotor o emprendedor, para encontrar creativamente los mejores usos de esos recursos, con la mayor calidad y la mayor cobertura poblacional posible en la atención de las necesidades de la población; el de político, como capacidad para convocar a los diferentes actores sociales y mantener su apoyo hacia la gestión; y como gobernante o estadista, para velar por el bienestar de los ciudadanos y garantizar el cabal cumplimiento de los mandatos constitucionales.

El ejercicio del liderazgo ético del servidor público se dirige, fundamentalmente, a la creación de valor público dentro del ámbito en que opera. Se puede definir valor público como todo aquello que produce el sector público y que beneficia a la sociedad, en todo o en parte. Es el equivalente del valor privado, el cual es producido por la empresa y

beneficia a los consumidores y a los productores. El valor público se expresa en la construcción de lo público, en la satisfacción de las necesidades de las comunidades y en la consolidación de un estilo de gestión pública eficiente y transparente que genere confianza en las instituciones públicas.

## **2.4. MARCO HISTÓRICO**

### **2.4.1. Antecedentes**

La tradición clásica se caracterizó porque la reflexión sobre el orden político se vinculaba naturalmente a los aspectos de carácter moral; el examen de la vida política y del Estado fue inseparable de una valoración ética.

La moral establecía los fines de la política, por lo que ésta aparecía como un medio. Se tenía un conocimiento no delimitado en cuanto a su objetivo y al método que debía emplearse. Llama la atención en esta etapa el sentido racionalista de Aristóteles y sus esfuerzos metódicos y especulativos en torno a lo que más tarde habría de comprenderse bajo el rubro de la sociología política.

Grecia fue crisol de las culturas de la antigüedad, un puente que se tendió entre el Oriente y el Occidente para acercar las civilizaciones milenarias a los nuevos pueblos de Europa. Las ideas, las costumbres y las instituciones de aquellos tiempos eran religiosas y estaban a cargo de sacerdotes y maestros, y no alcanzaban una sustantividad propia. Grecia fue cuna del derecho político, de la ciencia política y de la filosofía política. Allí se señalaban los deberes del gobernante, se analizaban empíricamente los regímenes políticos y se razonaba acerca de la ciudad ideal.

Sócrates (470-401 a.C.) consideró la necesidad de llegar al conocimiento de verdades eternas e inmutables; dijo que en el entendimiento se



encuentra la verdad, a la que hay que llegar, y que las ideas morales se revelan a través de la conciencia.

Atendiendo al ideal griego, la vida del hombre tiene que ir en consonancia con las leyes de la naturaleza y con los principios de la razón. La concepción griega del Estado, como entidad compuesta por todos los ciudadanos, exige la activa participación de cada uno en la vida pública. El Estado ideal estaba determinado por una pequeña comunidad con sus integrantes estrechamente unidos, en la que se conocieran mutuamente todos los ciudadanos y pudieran celebrar sus asambleas en la plaza pública.

Para Sócrates, eran similares las cualidades que se atribuían al filósofo y al político, sólo que en este último se enfatizaba su actitud hacia la esfera política. El filósofo como tal no tenía ambiciones políticas y era incapaz de actuar con eficiencia en el plano político, dado que no estaba sometido a la realidad cotidiana.

Inicialmente, las ideas políticas tuvieron como rasgo universal la dificultad para diferenciar entre religión, costumbres y ley. La sanción divina acompañaba todos los actos individuales y colectivos; la costumbre imperaba en las relaciones sociales y la idea de progreso era generalmente rechazada. La unidad del grupo social estaba construida sobre fundamentos religiosos y la autoridad simbolizaba la voluntad de los dioses.

Algunos autores afirman que el nacimiento de la ciencia política tuvo lugar en el siglo V a.C. y puede decirse que también el de la ética política, ya que Sócrates fue el fundador de la ética como disciplina filosófica y revistió su pensamiento político de un contenido moral:

En el mundo occidental, la mayor parte de las ideas políticas modernas, como la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho, surgieron en la antigüedad, con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la ciudad-estado. El significado de los términos se fue modificando a la luz de las instituciones que habían de

realizar esos ideales y de la sociedad en donde operaban dichas instituciones.

En la ciudad-estado eran prioritarios la supervisión y el control de la sociedad sobre los magistrados y funcionarios. Para lograrlo, el instrumento no era la asamblea de todo el pueblo, sino una especie de representación que aspiraba a seleccionar un cuerpo suficientemente amplio para formar una corte transversal o muestra del cuerpo social, al cual se le permitía, en un caso dado o durante un breve periodo, actuar en nombre del pueblo. Esta supervisión pretendía impedir desviaciones o corruptelas.

Para Aristóteles, el hombre tiene una naturaleza racional. La plenitud de la moral se encuentra en la comunidad política, pues el hombre es un animal político. Sólo en la sociedad política logra el hombre su perfección y el bien en gran escala, evitando la injusticia, que es el mayor mal.

Aristóteles hizo las primeras conclusiones sobre el razonamiento correcto: afirmó que la felicidad es el fin último de todos los esfuerzos humanos; distinguió el alma vegetativa de las plantas, el alma sensitiva o instintiva de los animales y el alma racional de los humanos; y señaló que toda virtud ética tiende al justo medio entre los dos extremos.

El hombre tiene una naturaleza racional. La plenitud de la moral se encuentra en la comunidad política, pues el hombre es un animal político. Sólo en la sociedad política logra el hombre su perfección y el bien en gran escala. La injusticia es el mayor mal.

Aristóteles no intentó hacer una separación tan radical de la política y la ética, pero la nueva concepción del arte del político hace de él un tema de investigación distinto de la ética del individuo y de la moralidad personal. Esta diferenciación entre la ética y la política que señala el comienzo de las dos disciplinas como objetos de investigación distintos, pero conexos, es un ejemplo del asombroso poder de organización lógica que representa en conjunto la filosofía aristotélica. Por virtud de esta capacidad, en la que

superó por mucho a Platón, pudo Aristóteles hacer el bosquejo de las principales ramas del conocimiento científico en las formas en que éstas han permanecido incluso hasta la época moderna.

La concepción aristotélica ofrece un tipo nuevo y más general de ciencia política que comprende no sólo un estudio del significado ético del Estado, sino también un estudio empírico de los elementos, tanto políticos como sociales, de las constituciones reales, de sus combinaciones y de las consecuencias que siguen a esas combinaciones. No representa en ningún sentido el abandono de las ideas fundamentales que Aristóteles había recibido de Platón. Representa, sin embargo, una modificación y un reajuste importantes de esas ideas. El objetivo sigue siendo el mismo, en la medida en que pretende encontrar una destreza del hombre de Estado capaz de dirigir la vida política hacia fines moralmente valiosos por medios racionalmente escogidos.

El Imperio Romano hizo aportaciones muy significativas al desarrollo de la teoría política y de la ética pública, las cuales tenían como fuentes del derecho las discusiones votadas por el pueblo. Existían dos clases de derecho: el derecho escrito y el no escrito, que provenía de las costumbres de los antepasados.

En los primeros siglos el derecho romano estaba subordinado a la religión, pero conservó su dominio propio. Los romanos tuvieron expresiones diferentes para designar las instituciones que consideraban de origen divino (*Lex divina*) y las que emanaban de los hombres *jus*, es decir, la obra de la humanidad. También sostenían que hay preceptos morales que escapan a la sanción de la ley positiva y que tienen su sanción en la conciencia.

En la antigüedad, el máximo valor era el Estado, y en él coincidían la ética privada y la ética política. El pensamiento aristotélico podría sintetizarse

en la frase: la ética y la política son dos caras de la misma moneda. No había ningún conflicto entre política y moral, no existía tampoco una religión universal que tratara, con sus reglas, de coartar el libre juego de las fuerzas estatales. La filosofía nacional favorecía la ética y glorificaba el heroísmo. La ética y la política, como dos caras de la misma moneda, en la tradición griega alcanzaron su máxima expresión en las obras de Aristóteles la *Ética NicomaqueayLa Política*. Aristóteles recoge una concepción de la *paideiagriega*, en donde se considera que la moral del ciudadano individual se realiza de la mejor manera, en la medida en que él busca –al realizar sus propios intereses– los intereses del Estado. Es decir, la moral de la polis y la moral del individuo no pueden concebirse separadas; no puede darse la posibilidad de una moral individual, al margen de lo que es la defensa de la promoción de los intereses del propio Estado.

Esta íntima interacción entre la ética y la política en los griegos se extendió a lo largo de la Edad Media y en las innovaciones de la teoría política medieval con respecto a las atribuciones y funciones del papado y del Imperio, en la introducción del cristianismo.

En el razonamiento acerca de la “ciudad o el Estado ideal”, las ideas morales se revelan a través de la conciencia. Sócrates fundó la ética como disciplina filosófica y revistió con ella el pensamiento político de un contenido moral. Desde esta concepción del Estado, las ideas políticas tuvieron como rasgo universal el de una asimilación entre la religión, la costumbre y la ley. La sanción divina acompañaba todos los actos sociales y políticos de la misma forma que se concebía para los actos individuales. La unidad cívica del grupo, es decir, de la ciudad o el Estado, se apoyaba en fundamentos religiosos. El poder venía de Dios y la autoridad simbolizaba su voluntad.

Sin embargo, y no obstante estar generalizada esta fundamentación, Platón incluyó en su obra un sistema legal para alcanzar los máximos

resultados, pues dada la imperfección humana lo consideró necesario para regir la vida pública y lograr un gobierno ideal.

El nacimiento del cristianismo no sólo señala el tránsito de las religiones politeístas al monoteísmo; su elevada moral de tipo universal permitió la expansión de su doctrina y provocó una profunda transformación del mundo occidental y una nueva configuración del mundo grecolatino. Sus ideas religiosas y éticas, unidas a una superior concepción de la vida y del hombre, penetraron en todas las capas sociales y en la orientación de las formas políticas imperantes, así como en la civilización del mundo pagano. La tesis monoteísta y la imagen de una iglesia superior sirvieron de fundamento a las nuevas ideas. Por otra parte, las ideas políticas de Platón, Aristóteles, Cicerón y Séneca adquirieron una proyección distinta en el pensamiento de los autores cristianos.

Desde el punto de vista de las ideas políticas, los primeros tiempos de la Edad Media no solamente se caracterizan por la formación de una poderosa organización eclesiástica que ejerce una extensa autoridad política, sino también por la oposición entre dos formas de sociedad: la patriarcal, representada por los bárbaros; y la imperial, representada por la tradición romana. El feudalismo aparece como una transacción entre estas formas.

En la lucha contra la Iglesia y el Papado se robusteció la política del poder de los grandes soberanos, como los emperadores Federico II y Felipe IV de Francia, así como Carlos IV de Alemania. Todos ellos dieron el ejemplo de una política racionalizada y desprovista de escrúpulos. El mismo mundo eclesiástico preparaba el espíritu de un nuevo arte político con sus transformaciones internas, como la progresiva identificación del Papado con intereses políticos seculares y con el pensamiento de la época, en muchos aspectos tan utilitario y con la estructuración racional del sistema financiero pontificio. El motivo determinante para el nacimiento de un nuevo arte político se encuentra, sin embargo, en el comienzo de las nuevas construcciones del Estado con base nacional, y en la tendencia de

las grandes dinastías a asegurar por medios no feudales, es decir, estatales, las posesiones adquiridas con métodos feudales.

El pensamiento de la Edad Media comenzó a distinguir entre el Derecho natural ideal y el Derecho positivo, y el poder estatal se situó sobre el Derecho positivo y debajo del Derecho natural. Es decir, no todo Derecho privado individual, por insignificante que fuera, sino sólo los grandes principios del Derecho natural, se hallaban sustraídos a la acción del Estado.

El principio de la “Razón de Estado” que surgirá con la modernidad se basa en ideas como las sostenidas por Juan Bodino: “nada indispensable a la salvación del Estado puede aparecer como ignominioso”. Sin embargo, Bodino no está de acuerdo con Maquiavelo cuando se refiere a utilizar cualquier medio para la conservación del poder. Él afirmaba con Séneca que hay una doble fuente suprema de todo Derecho: la naturaleza y los mandatos divinos, y que deben ser observados siempre e incondicionalmente. Sin afirmar que el fin justifica los medios, Bodino aprueba lo que sea indispensable para la salvación del Estado.

#### **2.4.2. La ética en la era moderna**

El tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna entraña el fin del mundo medieval y del predominio político de la Iglesia, es decir, el Renacimiento y la Reforma, sucesos reforzados por los descubrimientos geográficos y la decadencia comercial del Mediterráneo. Los hechos políticos señalan la derrota del feudalismo en provecho del poder real, la aparición de los grandes estados nacionales y el surgimiento de un nuevo principio de armonía con la aparición de las nacionalidades.

Los cambios más profundos en la historia de la humanidad se iniciaron en la Europa Occidental a partir del siglo XVI, avanzaron en el XVII y cobraron fuerza en el XVIII. Se desarrollaron innumerables acontecimientos, desde el Renacimiento hasta las grandes reflexiones

sobre la política y el Estado y el avance de la ciencia y la tecnología, lo cual permitió la conquista del Nuevo Mundo.

Las causas del Renacimiento fueron religiosas, científicas y políticas. Se produjo una profunda transformación en todos los órdenes del pensamiento y, sin embargo, no hay una filosofía renacentista que configure la unidad de un sistema general. Esta época se caracteriza por un retorno a la antigüedad clásica grecorromana. Se suprime la visión teocéntrica medieval del mundo y de la vida y se crea un nuevo orden de integración antropocéntrica. Del humanismo cristiano se pasa al humanismo secularizado de la Edad Moderna.

“El Renacimiento es un nuevo sentido espiritual o principio de la concepción occidental del hombre, de la vida y de la naturaleza. El humanismo renacentista devuelve el valor de la persona humana y el interés por el conocimiento de las Humanidades.

En el Renacimiento apareció un concepto nuevo de la vida, en donde ya no entraban las ciencias religiosas, y se marcó una clara división entre lo material y lo espiritual. El ser humano debía aferrarse a los problemas de la tierra, estudiar los problemas sociales y políticos en su realidad efectiva. El individualismo renacentista exalta los valores y potencias del hombre, convirtiéndolos en el eje del mundo. Estas ideas se fueron aceptando de manera paulatina, hasta generalizarse en el siglo XVIII.

Maquiavelo (1469-1527) fue un exponente de esos nuevos tiempos. Sus escritos sobre la ética política fascinaron y aterrorizaron a Europa. Maquiavelo colocó al hombre en el centro y prescindió de Dios, habló de la efectividad: “no quiero hablarles de lo que debería ser, sino de lo que es”. Dijo verdades sobre la humanidad y puede decirse que el mundo de los motivos humanos que describe es verdadero respecto al entorno que él analizó. Presentó una nueva forma de concebir la relación entre la ética y la política, que algunos consideraron como la ruptura de tal relación.

Maquiavelo había formulado el duro principio de que el príncipe, si no tiene otro remedio, ha de poseer el valor para salvar al Estado, incluso

‘con ignominia’. También Bodino exige la misma resolución para superar los obstáculos irracionales, nacidos del sentimiento del honor; situado el éxito en el centro mismo del obrar político, nada indispensable a la salvación del Estado puede aparecer como ignominioso. Que cuando se posee la fuerza necesaria para hacer frente al adversario hay que luchar valerosamente, era evidente para Bodino, pero tampoco veía nada deshonroso en que el que no posee la fuerza suficiente busque la adaptación y el sometimiento al más poderoso. Empeñarse en una lucha desesperada y sin perspectivas de éxito, llevado tan solo por el honor, era para él puro desatino.

Maquiavelo fue un pensador realista en cuestiones políticas. Consideraba al Estado como un fin en sí mismo y pensaba que la existencia y la conservación del Estado están por encima de las acciones privadas de los individuos.

Sin embargo, otras posiciones defienden que no hubo en Maquiavelo tal ruptura o escisión tajante entre la ética y la política sino que, simplemente, con la llegada de la modernidad surge una nueva pluralidad irreconciliable con los valores últimos, dentro de los cuales puede delimitarse que hay una ética para el estadista, para el encargado de preservar los elementos fundamentales del funcionamiento del Estado y, por otro lado, una ética de la moral que defiende el comportamiento individual de acuerdo con los supuestos esenciales de las virtudes cardinales del cristianismo. “Maquiavelo no propone una escisión tajante entre ética y política, sólo afirma que hay diversos tipos de moralidades –de éticas– y su originalidad está en haber propuesto la posibilidad de un pluralismo axiológico, cuyos valores últimos puedan estar en conflicto y no tienen por qué estar necesariamente coordinados o armonizados entre sí.”

“Puede decirse que Nicolás Maquiavelo es el fundador de la ciencia política moderna al sostener la autonomía de lo político con respecto a la ética y a la moral. Maquiavelo es realista, pues comprueba que por lo que respecta a las actividades colectivas, lo que es, es el Estado. Es él quien



da a este último término su significado de poder central soberano, legislador y decisor sin competencias para la colectividad en los asuntos exteriores e interiores, siendo pues, quien realiza la laicización.”

La principal aportación de Maquiavelo podría ser el haber dado al mundo la conciencia de que hay que trabajar con hombres reales. Maquiavelo no inventó la separación de la política respecto a la ética; simplemente la percibió en la realidad de su tiempo y con ello tal vez le hizo un gran bien a la ciencia política y a la filosofía moral, que desde entonces se desarrollaron y discutieron sin barreras.

Otro aporte de Maquiavelo fue el analizar que la moral en la política representaba un lastre que no era posible eliminar, pero sí ponderar. Maquiavelo puso énfasis en la “eficacia” del nuevo político, en el “éxito” y en el “triumfo”, pero no hay que olvidar los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Si en *El Príncipe* describe el modo en que el soberano conquista y conserva el poder, en esta obra relata cómo el soberano gobierna para su pueblo, haciendo, como él mismo dice, ‘que todos se vuelvan como príncipes’.

Un elemento a considerar en la discusión de los aspectos éticos, sobre los fines del Estado, es que éstos no pueden definirse técnico-conceptualmente de manera absoluta, son situacionales. Tanto en la ética como en la política, no son actividades teórico-conceptuales-científicas, sino más bien prácticas, y la mejor manera de definir los límites de una acción ética o de una posición política es viendo cómo se realizan en la práctica. Y en esto Maquiavelo coincide con Bodino: él desea que, de ser posible, las instituciones sean inmovibles; pero llevados por el espíritu de la razón de Estado, que siempre une en sí la continuidad y el movimiento. Sostienen que ello no debe considerarse un principio incondicionado porque la primera y suprema ley es siempre el bien del pueblo. ‘No hay por eso, ninguna ley tan sagrada que no pueda ser modificada cuando así lo pide la necesidad’.

Lo negativo en la obra de Maquiavelo sería que de ella surgió el “maquiavelismo”, que ha permitido afirmar: “Como dice Maquiavelo: en política, todo se vale”. Lo discutible es tomarlo como lección, no como explicación de una realidad sujeta a escrutinio. Sin embargo, Maquiavelo ayudó a que el hombre político se viera a sí mismo con sus miserias y posibilidades. Dijo lo que vio hacer para conservar el poder. Calificar lo que es bueno o malo hacer les corresponde a los que detentan el poder y a los ciudadanos gobernados por ellos.

Sobre la ética en el desempeño del quehacer político, a la corriente que sostenía que la política debe regirse por las mismas normas morales que se aplican a los actos humanos en general, se agrega una nueva corriente que afirma que en política se pueden realizar acciones que en otras esferas serían consideradas ilícitas. Maquiavelo y sus seguidores sostienen la nueva posición y afirman que la política obedece a un código de reglas diferente y en parte incompatible con el código moral de las personas al actuar en la vida privada. Esta pugna se dio desde el inicio de la época moderna y fue sostenida, la realista por Maquiavelo y la idealista por Tomás Moro.

Otra obra que abordó la filosofía de la ética en la política fue la de Erasmo de Rotterdam, creada en los mismos años en que Maquiavelo escribía *El Príncipe* y que tituló *La Educación del Príncipe Cristiano*, la cual puede calificarse de idealista si se califica a la de Maquiavelo como realista. El aspecto humanista de *El Príncipe Cristiano*, tal como es descrito por Erasmo de Rotterdam, reside en el hecho de que el autor no considera la política como una actividad pasajera y caprichosa, sino como una forma de vida, entendida dentro de una “Teoría General del Cuidado”<sup>1</sup>, que tiene dos dimensiones fundamentales: el cuidado de sí mismo y el cuidado de los otros.

---

<sup>1</sup>Erasmo de Rotterdam, *El Príncipe Cristiano*, Tecnos, Madrid, 1968, p. 80 citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

Según Erasmo, la política no es una actividad ocasional, ni tampoco una actividad ociosa, ni un trabajo del cual se viva, lo que nosotros hoy llamaríamos “profesión”. La política es “una vida y una praxis” que tiene como finalidad el bien público y el cuidado del otro.<sup>2</sup> Esta dimensión intersubjetiva de la política es quizá la característica más clara de la idea del político humanista. Es decir, la política entendida como “vida y como praxis” no sólo tiene como finalidad la propia existencia, sino la existencia de los otros y su cuidado; de ahí que la dedicación a la vida política deba hacerse como resultado de una acción libre y voluntaria. Tal acción libre y voluntaria está fundada sobre una elección que tiene en su base una deliberación dirigida por el juicio y la razón. Sólo de esta manera podrá el político hacer frente a los problemas que se le presenten en el ejercicio de su actividad política. Se comprende que esta actividad es un compromiso personal y permanente con los demás para la búsqueda del bien público y para hacer de la política algo distinto de una profesión; es la actividad de un sujeto moral orientada hacia el cuidado de los otros.

El arte de gobernar, interpretado al modo de Maquiavelo, se origina a partir de cierta habilidad del príncipe para mantenerse en el poder. En el caso de Erasmo, en cambio, se apoya en las virtudes de la prudencia y de la vigilancia, entendida esta última como previsión. El príncipe debe ser una especie de vigilante que ha de estar muy atento a la recta disposición de las cosas y personas del reino para conducir a unas y a otras al fin conveniente para cada una de ellas. Por eso, de las tres metáforas que se han utilizado para simbolizar al Estado –la del pastor, la del navío y la de la colmena–, la que mejor coincide con la interpretación erasmista de la política es la del navío. El gobernante debe ser un experto piloto que conduzca el navío del Estado, con pericia a través de las dificultades y problemas que puedan aparecer en el ámbito de la historia, que es el mar a través del cual navega la nave del Estado.

---

<sup>2</sup> IDEM

“No es difícil encontrar un hombre bueno, decía Erasmo, que no pueda ser buen príncipe, (entiéndase político). Pero no se puede ser buen príncipe sin que simultáneamente se sea hombre bueno. Aun cuando en estos tiempos han llegado a tal punto las costumbres de ciertos príncipes, que parecen andar reñidas entre sí las características del buen príncipe y del hombre bueno, hasta parecer cosa necia y risible hacer en el príncipe mención del hombre bueno. No puedes ser rey si no te rige la razón, es decir, si en todas las ocasiones no sigues el consejo y el juicio, y no la pasión. Ni podrás mandar a otros, si tú previamente no obedeces al imperativo de la honradez. Sea éste el siempre vigente decreto del príncipe: no causar daño a nadie, hacer bien a todos, especialmente a los suyos; tolerar los males o remediarlos según juzgare que sirve al interés común. El que no lleva este espíritu a la República, tirano es y no príncipe. Las mejores leyes bajo el mejor de los príncipes son el factor de la felicidad de la ciudad o del reino. El Estado es más que nunca feliz cuando todos prestan obediencia al príncipe y el propio príncipe obedece a las leyes, y las leyes responden al ideal de la equidad y de la honestidad, y no tienden sino a procurar la mejoría del bien público. El sabio bueno y el príncipe íntegro no son otra cosa sino una viva encarnación de la ley. Hegel, filósofo alemán (1770-1831), interpretó la historia como la realización de un plan providencial y al Estado como encarnación o manifestación del espíritu del mundo y como la realización de Dios en él.<sup>3</sup> De su análisis se desprende que el derecho natural creado por el estoicismo, aceptado y adaptado por el cristianismo y secularizado de nuevo por la Ilustración, parte de la idea de que las leyes de la razón y las leyes de la naturaleza tienen como origen una unidad divina y son sustentadoras del universo entero. Estas leyes se ven forzadas a concesiones con la realidad, pero esto no afecta su forma ideal que las hace inmutables y guía suprema de la vida. Es el hombre individual y su

---

<sup>3</sup>George Wilhelm Hegel, *Principios de la Filosofía del Derecho*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975, p. 94.  
Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

perfeccionamiento el fin y el propósito de las normas del derecho natural racional.

Hegel fundamenta su doctrina filosófica en la identidad de racional y real, por lo cual la realidad es todo lo que debe ser, y esto se justifica absolutamente en todas sus manifestaciones que no pueden ser diferentes de lo que son. Desde este punto de vista, oponer a la realidad misma un “deber ser”, es decir, una norma o un ideal al que no puede adaptarse, significaría simplemente hacer juez de la realidad al entendimiento “finito”, es decir, al interés o arbitrio de la persona y no a la razón.

Sobre la antigua teoría de los derechos de los Estados y la teoría de la razón de Estado<sup>4</sup> que aceptaba la posibilidad de un conflicto de la política con el derecho y la moral, Hegel niega semejante conflicto ya que aquella consideración no puede concebirse en contradicción con los derechos y obligaciones o con la moralidad. Con estas afirmaciones, Hegel rompía con el dualismo de los criterios y de las concepciones del mundo realizando el tránsito a una ética y a una concepción del mundo monista y en el fondo panteísta. La contraposición no era ya la de moral o inmoral, sino la de moralidad y deber superiores. El deber de autoafirmación se designaba como el más alto deber del Estado, sancionándose así éticamente.

Aplicados estos principios a la Administración Pública, podríamos concluir que el Estado habrá de autorregularse y sancionarse a sí mismo en el cumplimiento de sus deberes. Y Hegel no ve conflicto entre la moral y el derecho, ni justificación en la razón de Estado contra la moral, si los derechos y deberes de los Estados son vigentes y se cumplen. El respeto al Estado de derecho es salvaguarda de la ética en la política.

Martín Lutero aporta al pensamiento político una distinción clara entre la autoridad espiritual y la política, y funda el orden de la sociedad y el

---

<sup>4</sup>Friedrich Meinecke, *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 365, Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

Estado en el principio de la obediencia pasiva. Consideró al Estado como una institución sagrada. El gobernante es responsable sólo ante Dios. Y al aplicar estas doctrinas a los problemas de la política práctica, la Reforma sustituye, en la conciencia pública, la autoridad de la Iglesia por la autoridad del Estado. Esta Reforma ejerció gran influencia en Europa, favoreció el absolutismo, definió ciertas libertades básicas e impulsó el desarrollo de un nuevo derecho constitucional.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado influyeron de manera considerable en las contradicciones de la filosofía política. Aunque las controversias no se entablaron como en otro tiempo, entre el Papa y el Emperador, en el fondo se ventilaban los mismos principios, como eran el origen del poder político que hasta entonces procedía, en último término, de la voluntad de Dios, y el de la autoridad de los gobernantes a quienes se debía obediencia, que tenía su fundamento en el derecho divino.

Con el avance de la modernidad se da la secularización de la ciencia política; empieza a desaparecer la justificación ético-religiosa del Estado y se restablecen las relaciones entre los monarcas y la Iglesia. El tema que domina es la distribución del poder entre la autoridad y el pueblo, y se determinan las fuentes y los alcances de la soberanía.

La ciencia política se secularizó, es decir, se abandonó el pensamiento teológico-religioso que servía de base a su estructura. Ahora han de buscarse elementos de utilidad empírica a sus ideas. Los esfuerzos se encaminaron a no intentar la justificación ético-religiosa del Estado, ni de las relaciones entre los monarcas y la Iglesia. La filosofía y la ciencia se unieron para buscar, utilizando la razón como instrumento, una concepción natural del mundo.

Para sustituir la teoría del origen divino de la autoridad, se desarrolló una teoría política basada en la idea del contrato. La asociación de los hombres en grupo es un hecho natural; una sociedad no es un cuerpo artificial. El contrato es una explicación de las relaciones existentes entre un gobernante y su pueblo, y tiene un papel psicológico en la explicación

de la existencia de cualquier grupo. En el primer caso es un contrato político y en el segundo un contrato social. La autoridad no tiene ya un origen divino, sino que surge de la voluntad de los hombres que la delegan a través de un “contrato”.

Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) y Montesquieu (1689-1755) son exponentes de estas ideas. Hobbes sostiene que en el estado de naturaleza los hombres están en una situación de guerra de cada hombre contra cada hombre. En el estado de naturaleza no existe ley natural, sólo derecho natural. Cada individuo hace aquello que cree conveniente para su mantenimiento y el manejo del poder.

El contrato social es una acción entre súbditos: el soberano no es una parte del contrato, sino su creación. Para Hobbes, la monarquía es la mejor forma de Estado, ya que considera que el poder soberano es incomunicable e inseparable. Por ello se opone a la división de poderes y al gobierno mixto; se opone también a la formación de grupos y a la propia Iglesia.

Para Hobbes, es la política la que guía la moral del hombre, hasta el punto de reducir la moral a la política. Sostiene que únicamente el Estado posibilita el comportamiento moral y, sobre todo, obliga moralmente a respetar los pactos.

Según Hobbes, la moral no es la que debe impulsar el comportamiento político, al contrario, es a la obligación moral a la que está sometida la política, es decir, al poder coercitivo del Estado, porque sólo así es eficaz socialmente y contribuye al bienestar personal y social.

Hobbes, en el capítulo 29 de *El Leviatán*, afirma que el Estado es una obra de arte que hacen los hombres y que lo pueden modelar a su antojo, pues el Estado son los hombres actuando mal o bien.

Desde su concepción pesimista de la naturaleza humana, Hobbes concibió al Estado desde el punto de vista de las necesidades del hombre y no se adhirió a la doctrina de la razón de Estado. Sostenía que, aunque las pasiones del hombre no son pecado mientras no haya una ley que las

prohíba, tal ley debe establecerse, y para hacerla cumplir debe nombrarse a una persona dotada de autoridad porque sólo el derecho positivo es capaz de controlar las pasiones humanas.

John Locke está de acuerdo con la tesis contractual, pero a diferencia de Hobbes fue optimista. Sostuvo que el Estado ha de ser limitado y no absolutista, dado que nace para proteger los derechos naturales. Siguió el pensamiento jusnaturalista del racionalismo y consideró el derecho natural como antecedente del derecho positivo. Sostenía que los hombres eran iguales por naturaleza y todos poseían las mismas facultades jurídicas, entre ellas, el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad; pero, al igual que Hobbes, consideraba fundamental el derecho de la propia conservación. La libertad, para Locke, suponía la autonomía de la voluntad frente a todas las normas, excepto los preceptos naturales.

Desarrolló también su teoría de la democracia constitucional: muestra su desagrado por el Poder Ejecutivo y su confianza en el Legislativo, que representa la voluntad del pueblo, pero con limitaciones: la ley ha de aplicarse igual para todos, la ley no ha de ser arbitraria u opresiva y los impuestos deben ser aprobados por el pueblo. Los pensadores de la época muestran cómo la teoría política se transformaba de raíz al separarse el Estado del poder de la Iglesia, especialmente con la nueva tesis de que el poder no viene de Dios, sino de los mismos hombres, que juntos lo tienen y lo delegan. Respecto al comportamiento ético del gobernante, a la teoría que señalaba una misma conducta ética para la vida personal y la política, no todos los pensadores de la época estaban de acuerdo en que para alcanzar los fines del Estado no todo estaba permitido. Empezó a ser aceptada la tesis de que la razón de Estado puede justificar valoraciones éticas diferentes.

En su obra *El espíritu de las leyes*, Montesquieu afirma que la ley es la razón humana, puesto que gobierna a todos los habitantes de la tierra; las leyes políticas y civiles de cada nación han de ser sólo los casos particulares en los que la razón humana se aplique. Su segunda tesis es la



de la Constitución Equilibrada, de la cual la doctrina de la separación de poderes es su mejor expresión. La división de poderes se justifica porque asegura la libertad, “el poder se limita con el poder”. Distingue entre el Poder Legislativo que hace la ley, el Poder Ejecutivo que la aplica a casos generales y el Poder Judicial que la aplica a casos particulares. Ninguno de ellos debe estar unido a otro, deben ser entregados a órganos distintos e independientes entre sí; sólo de esta manera es posible garantizar el desarrollo de la libertad.

Sus afirmaciones son famosas: “Los poderes que se atemperan los unos a los otros se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos. El abuso del poder, de un poder, no puede ser impedido sino por la oposición de un poder a otro; es decir, dar a cada poder una fuerza que le permita resistir al otro. La democracia debe evitar dos excesos: el espíritu de desigualdad, que conduce al gobierno de una persona; y el espíritu de extrema igualdad, que conduce al despotismo de una persona”.<sup>5</sup>

Las tesis de Montesquieu son expresión de la preocupación de la época por poner límites al poder, es decir, al comportamiento de los poderes. Sus propuestas pueden considerarse como frenos y prevención para lograr el comportamiento ético de los gobernantes y de las instituciones del poder.

En el ambiente del siglo XVIII se fortaleció una nueva preocupación filosófica centrada en la voluntad de dilucidar sistemáticamente la realidad humana. Se instauró un racionalismo para someter a las exigencias del entendimiento y de la razón tanto la naturaleza de las cosas como la naturaleza humana, y cobró fuerza la creencia del poder de la razón para solucionar los problemas sociales. La Revolución Industrial, el liberalismo y la democracia, guardaron un estrecho vínculo con la corriente de la Ilustración, que además inspiró movimientos de rebeldía, de

---

<sup>5</sup>Montesquieu L.C., *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 2001, p. 143. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

independencia y de autonomía en contextos distintos del europeo. En el plano político, la Revolución Francesa fue una de sus principales expresiones. Las nuevas ideas políticas favorecían las concepciones de diferenciar la ética privada de la ética en la política, así como la aceptación de razones de Estado para tomar decisiones aun contraviniendo las leyes; pero también había opiniones que sostenían lo contrario.

En el siglo XVIII, Kant plantea las relaciones de la ética con la política en un breve texto titulado *La paz perpetua*. En él analiza la posible armonía entre la ética y la política. Sostiene la necesidad de subordinar la política a la moral, y de convertir a ésta en condición limitativa de aquélla: “la verdadera política no puede dar un paso sin haber previamente hecho pleito homenaje a la moral. Cuando surge algún conflicto o enfrentamiento entre ambas dimensiones de la vida práctica, no es la política quien puede resolverlo, sino que ha de ser la moral la que zanje definitivamente cualquier problema, pues el derecho de los hombres ha de ser mantenido como cosa sagrada, por muchos sacrificios que le cueste al poder dominador”.<sup>6</sup>

Los textos de Kant son el paso de la fundamentación del principio moral a la moral concreta, que se da por medio de una especie de antropología moral y se refiere al sentido de la ética aplicada que proporciona, a través del concepto de una naturaleza teológica, una especie de hilo conductor. Fiel a su método crítico separa lo racional de lo empírico, de manera tal que la fundamentación del discurso moral no requiere para nada de consideraciones antropológicas. Se fundamenta exclusivamente y de modo *a priori* en la razón, en una voluntad pura que es común a todo ser racional. Pero Kant considera que una vez que la moral está fundamentada, hay que aplicarla, y esto supone conocimiento y experiencia de la condición humana.

---

<sup>6</sup>Immanuel Kant, *Sobre La paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 12. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

Para Kant, la aplicación es el procedimiento por el cual la ley moral se realiza en el mundo. Esta realización, pareciera presuponer un acto de decisión que nos permite pasar a la acción para establecer una coherencia que va más allá de la moral pura de la intención. Esta coherencia se da en el mundo: mediación entre el fenómeno y el reino de los fines que la razón práctica pensaba como una utopía y un “desideratum”. Ahora el dominio de la moral particular, por la constatación de hechos que se muestra una afinidad entre la naturaleza y nuestras facultades. Es posible leer la naturaleza como un orden al que podemos acogernos para moralizarnos. La ética no se mide utilitariamente para escoger los actos que den un resultado mejor. Kant resume esta definición al señalar que sólo será moral la conducta humana “autónoma” y que se fundamente en el “deber categórico universal”.

Max Weber, en su obra *El político y el científico*, establece una diferencia entre el líder político que conduce y dirige al país, y el funcionario público que sostiene la administración del aparato de gobierno. Ambos políticos pueden elegir esa vocación bajo dos premisas: vivir de la política o vivir para la política, sin que estas dos actitudes sean incompatibles. A ambos les señala la necesidad de que su actuar se guíe por la ética de la responsabilidad y no por la ética de la convicción, que consistiría en decir: obra bien y deja los resultados a la voluntad de Dios.

Según Max Weber, hay dos formas de hacer de la política una profesión: “o se vive para la política o se vive de la política. La oposición no es absoluto excluyente”.<sup>7</sup> Quien hace política aspira al poder, al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder, para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere. “Toda la lucha entre partidos persigue no sólo un fin objetivo, sino también y ante todo el control sobre la distribución de los cargos”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Immanuel Kant, *Sobre La paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 12. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

<sup>8</sup> Ibid, p. 20

“El funcionario se honra con su capacidad de ejercer precisa y concienzudamente, como si respondiera a sus propias convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre la que el funcionario descarga, naturalmente, toda la responsabilidad. Sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética en el más alto sentido de la palabra, se hundiría toda la máquina de la Administración.”<sup>9</sup>

Según Weber, el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a “administrar”, sobre todo imparcialmente. Esta afirmación también es válida, oficialmente al menos, para el líder político, mientras no esté en juego la razón de Estado, es decir, los intereses vitales del orden predominante. El funcionario ha de desempeñar su cargo “sin ira y sin prevención”. Lo que le está vedado es precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen que hacer los políticos, tanto los jefes como sus seguidores. Parcialidad, lucha y pasión constituyen el elemento del político y sobre todo del caudillo político, cuya actividad está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y aun opuesto al que orienta la actividad del funcionario. Para el funcionario, marca una línea de conducta ética de la que no se puede apartar, pero el caudillo político puede regir su conducta con criterios distintos si está en juego la razón de Estado.

En el caso de ‘la política como vocación’, Weber plantea muy claramente la relación entre la ética y la política. Siguiendo la tradición del realismo político, afirma: “para mí la ética absoluta, la ética de la convicción de valores absolutos, puede ser muy admirable, muy respetable, pero creo que no es la ética que deben tener los estadistas, los gobernantes, porque es la que puede acabar por producir cierto tipo de desastres en términos de racionalidad estratégica, cuando se enfrenta precisamente a otro tipo de competencia con otros Estados que podrían ser más exitosos”. Weber considera válida la razón de Estado al señalar que la ética de los

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, p. 31.

estadistas no siempre debe ser la ética absoluta de la convicción de valores absolutos.

La conciencia de tener una influencia sobre los hombres, de ejercer el poder sobre ellos, especialmente el sentimiento de manejar los hilos de los acontecimientos históricos importantes, eleva al político profesional por encima de lo cotidiano. La cuestión que se plantea entonces es saber cuáles son las cualidades que le permitirán estar a la altura de ese poder y de la responsabilidad que sobre él arroja la facultad de decidir aun por encima de los valores. “Con esto entramos ya en el terreno de la ética, pues es a ésta a la que corresponde determinar qué clase de hombre hay que ser para tener derecho a la mano que rueda la historia”.<sup>10</sup>

Weber concluye que son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. No hay más pecados mortales en el campo de la política que la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coinciden con aquélla. La ausencia de finalidad objetiva le hace proclive a buscar la apariencia brillante del poder por el poder, sin tomar en cuenta su finalidad.”<sup>11</sup>

La modernidad transformó la concepción de la ética en la política, la separó de la ética personal y le dio gran libertad para ir creando criterios éticos de acuerdo con las circunstancias. La afirmación inspirada por Maquiavelo de que “el fin justifica los medios” tomó mayor racionalidad al expresar la misma idea con el concepto de razones de Estado, y apoyados en ella se fueron justificando conductas cada vez más alejadas de la ética tradicional.

El concepto de “razón de Estado” surge en la Europa moderna, se inicia con las intuiciones de Maquiavelo y su formalización se da en 1500 y 1600. En este desarrollo influyeron pensadores italianos a quienes se deben las precisiones del concepto. La introducción definitiva de la

---

<sup>10</sup>Max Weber, *op. cit.*, p. 32.

<sup>11</sup>*Ibid.*, p. 59.

expresión “razón de Estado”, con el significado que tiene en nuestros días, se dio en Alemania a fines de 1800 y principios de 1900; y a ello contribuyeron filósofos e historiadores como Hegel, Ranke y Meinecke.

La razón de Estado, o el fin justifica los medios, empezó a esgrimirse ante la complejidad de las instituciones políticas que no lograban funcionar aplicando los principios éticos que conducían la vida privada. Se ha esgrimido con frecuencia desde la época moderna para justificar las decisiones políticas, en ocasiones ilegales, de gobernantes y funcionarios de cualquier signo.

El núcleo central de esta teoría consiste en la tesis según la cual el Estado, cualquiera que sea su forma, su régimen o sus dimensiones, tiene una tendencia orgánica a buscar el continuo incremento de su consolidación y de su potencia como prioridad sobre cualquier otra finalidad. Si al perseguir ese objetivo es necesario violar alguna norma de la moral o del derecho, y aun si se requiere usar una violencia despiadada, según esta teoría, estaría justificado hacerlo.

Esto no significa que la fortaleza y la gobernabilidad sean los únicos objetivos del Estado, sino que esas condiciones son indispensables para que el Estado sea capaz de alcanzar la finalidad que le está asignada.

“Toda acción política que tuviera como finalidad la salvaguarda del gobierno, del orden jurídico, económico, ecológico o material, pero que no mirara por el bien del hombre, no sólo no sería razón de Estado, sino que estaría directamente en contra de la razón de Estado: sería una acción plenamente contraria a la naturaleza y fines de la comunidad política y, por tanto, no sólo no será benéfica, sino completamente reprobable.”<sup>12</sup>

Con ese objetivo y justificación, la expresión “razón de Estado” define el criterio fundamental que guía la acción de los gobernantes, criterio que cambia en sus manifestaciones exteriores y en sus contenidos, con las

---

<sup>12</sup>Friedrich Meinecke, *Razón de Estado*, Cámara de Diputados, México, 2002, pp. 3-7. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

modificaciones de las condiciones históricas, pero que en cualquier época ha inspirado la actividad de quienes gobiernan.

La aplicación de este principio se hace indispensable cuando se concibe al Estado como poseedor del monopolio de la fuerza y cuando se constituye más allá de las atribuciones formales, como la superioridad respecto a la ley, con lo cual se impide a los gobernados la posibilidad de que sólo sea la ley y no la fuerza quien decida la solución de las controversias entre gobernantes y gobernados. En el curso de la historia moderna, el Estado ha ido logrando la consolidación de su soberanía hasta convertirse en una institución estable e indiscutible, sin requerir ya de los medios violentos. Su legalidad puede decaer en momentos de transformación revolucionaria de la forma del Estado, pero podría decirse que en él siempre está latente la violencia.

Una vez consolidados los Estados, la teoría de la razón de Estado se consideró necesario aplicarla en las relaciones hacia el exterior. La guerra mundial, con todas sus consecuencias, obligó a emprender nuevas rutas al pensamiento histórico. La razón de Estado, entendida como voluntad de poder y de vida del Estado, se encontró en un mundo completamente nuevo.

Si la construcción racional del Estado moderno había sido en buena medida obra de la razón de Estado, su función constructiva había pasado a ser disolvente al relajar las barreras de la moral. El impulso maquiavélico encontró contrapeso en otras potencias ideales, primero en la idea religiosa, después en el ideal humanitario de la Ilustración y finalmente en el individualismo moderno, con sus nuevos contenidos éticos, y su mayor oponente sería el respeto al Estado de derecho.

#### **2.4.3. La ética en la época contemporánea**

En el siglo XX, ante el derrumbe de los regímenes que se erigieron como alternativa del sistema capitalista y ante un capitalismo que se expande progresivamente para abarcar casi a todo el mundo sin solucionar el problema de la pobreza, la relación de la ética y la política pareciera entrar

en una crisis por crecimiento y adecuación de los sistemas políticos, y se busca encontrar el vínculo del planteamiento ético-teórico con la acción política. “Con un alcance espacial cada vez más extendido, ha hecho su aparición lo que Nancy Candinaux llama ‘el reclamo ético’. Éste puede ser encuadrado dentro de las variadas demandas de control social propias de nuestros días; en esta ocasión se reclaman normas éticas claras que permitan distinguir las acciones desviadas con el fin de aplicar las sanciones correspondientes. Esta demanda de una ética normativa es manifestada por la opinión pública como un pedido de aplicación de sanciones, del cual se infiere la necesidad, bien de crear normas, bien de arbitrar mecanismos para que las normas existentes tengan efectiva aplicación. El reclamo es orientado permanentemente hacia el campo jurídico, pero se nutre cada vez más de un discurso ético; y en algunas áreas específicas, pareciera que patentiza ya como demanda de normativa ética.”<sup>13</sup>

Podemos encuadrar dentro del concepto del reclamo-ético, fundamental para la noción de legitimidad ético-legal, la creencia de que vivir en una sociedad justa o en la sociedad más justa posible, o en una sociedad que tiende a la justicia, es, tal vez, una de las bases de la legitimidad de las sociedades democráticas. Esa idea de justicia se excede del campo jurídico y encuentra su razón en el campo ético.

Ante este reclamo ético ha vuelto a aparecer en el debate, cada vez con mayor fuerza, la validez de la frase maquiavélica: el fin justifica los medios y la teoría de la razón de Estado, que en esencia pueden asimilarse. Politólogos y filósofos contemporáneos abordan el tema desde diversas perspectivas.

Norberto Bobbio, autor italiano de varias obras sobre filosofía política, sostiene que es necesario vincular la ética con la política y refuta las

---

<sup>13</sup>Nancy Candinaux, *El desplazamiento de la normatividad jurídica por la normatividad ética en el campo de la representación política: sus consecuencias sobre la legitimidad legal de las sociedades democráticas actuales*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997, p. 6. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”



razones en que se apoyan quienes consideran que la ética no tiene que regir a la política. Afirma que los políticos han adoptado la máxima “el fin justifica los medios” porque, como el bien colectivo se considera superior al bien particular, los políticos se sienten autorizados, para alcanzarlos, a justificar la violación de las reglas morales que rigen a los individuos. Bobbio no acepta esta justificación y dirige su análisis hacia el valor del fin, afirmando que no todos los fines son tan altos que justifiquen el uso de cualquier medio. De aquí deriva la necesidad del gobierno de las leyes, contrapuesto al gobierno de los hombres. Propone un gobierno de hombres que actúen de conformidad con las leyes establecidas, controlados por el consenso popular y responsables de las decisiones que tomen.

Acercas de la licitud de los medios, se pregunta si todos los medios son lícitos y dice cómo el mundo ha tenido que poner límites, por ejemplo, al uso de la fuerza en el denominado derecho de guerra. En este aspecto, afirma que hay una diferencia entre el Estado democrático y el no democrático, ya sea por lo que se refiere al uso de los medios más o menos violentos, por parte de la fuerza pública, o por lo que atañe, por ejemplo, a la abolición de la pena de muerte.

Al referirse a la justificación en “razones de Estado” para autorizar la derogación de los principios, Bobbio hace una distinción entre el Estado democrático y el que no lo es, porque en la Constitución del primero pueden establecerse claramente las situaciones de excepción y en el segundo esta decisión quedaría al arbitrio del dictador, monarca o equivalente, que por sí decidiría.

Sobre la justificación que sitúa la diferencia entre la moral y la política en la contraposición irresoluble entre las formas de ética, o sea la ética de los principios y la de los resultados, o de las consecuencias, Bobbio afirma que una juzga la acción con base en lo que viene después, es decir, en los efectos de la acción. Ambos juicios pueden coincidir, pero con frecuencia divergen. Confluirían si siempre fuese verdad que la observancia de un

principio produce buenos resultados, o que buenos resultados se obtienen única y exclusivamente respetando los principios.

“El moralista se pregunta ¿qué principios debo observar? El político se cuestiona ¿qué consecuencias derivan de mi acción? El moralista podría decir: obra bien aunque el mundo perezca, pero el político actúa en el mundo para el mundo y no puede tomar una decisión que implique la consecuencia de que ‘el mundo perezca’. Aquí la disyuntiva se presenta entre la ética de la responsabilidad y el juicio sobre las acciones se desdobra dando lugar a dos sistemas morales diferentes, cuyos juicios no necesariamente coinciden. De ese desdoblamiento, dice Bobbio, nacen las antinomias de la vida moral, y de esas antinomias de nuestra vida moral brotan las particulares situaciones de las que cada uno de nosotros, cotidianamente, forma su experiencia y que se llaman ‘casos de conciencia’.”<sup>14</sup>

Los cuestionamientos éticos nacen actualmente urgidos también por las grandes desigualdades que mantienen en pobreza a más de la mitad de la humanidad. Esta realidad no es ajena a los criterios éticos que guían las decisiones en cada uno de los países y en el nivel mundial. El concepto de justicia ha alcanzado gran flexibilidad en la conciencia de los gobernantes y funcionarios públicos. John Rawls<sup>15</sup> ha abordado el tema del reparto de los bienes, que en la actualidad genera pobreza en la mayoría de los países, y sostiene que la justicia debe ser la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento, y desafía, desde la libertad, a los sistemas de justicia que no destinan su poder a corregir el ‘dolor evitable de origen’, porque para Rawls –igual que para Kant– el hombre es fin y no medio. Es precisamente en la raíz humanista y en la libertad donde el autor edifica los cimientos de su teoría a favor de un concepto político de justicia, capaz de convertir a cada ser humano en responsable de su destino. Coloca a

---

<sup>14</sup>Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 64.

<sup>15</sup>John Rawls, *La justicia como equidad*, Paidós, Barcelona, 2002, p. 63. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

● ————— ●

cada ciudadano que ‘sale a la vida’ de una posición de origen igualitaria para preferir, optar o discriminar, ‘res-pon-sa-ble-men-te’, entre los bienes primarios, una edificación individual de la justicia. La precondition rawlsoniana de la justicia es la libertad, a su vez, condición esencial de una sociedad responsable, sin privilegios, sin honores, en donde la virtud cívica forja el destino universal de los bienes.

Rawls colocó a la justicia en la dimensión social de la humanidad, con las cualidades de libertad y responsabilidad. Le dio a la justicia un rostro solidario, más allá del conocido de la justicia como mera redistribución. Colocó a la justicia redistributiva como la primera virtud de las instituciones sociales, y su relación con la libertad en el centro de atención del pensamiento político. Justicia y libertad son principios éticos para regir las decisiones políticas y sobre los cuales es posible llegar a consensos.

A lo largo de la obra de Rawls<sup>16</sup> hay tres ideas con presencia constante que se relacionan directamente con las decisiones éticas. La primera consiste en que el objetivo de la justicia distributiva es maximizar la libertad de que goza cada persona en condiciones de igualdad. El ejercicio de las libertades y derechos básicos requiere igualdad de oportunidades, para que éstos no se conviertan en un mero formalismo ajeno a la vida real de las personas. El segundo principio se identifica con la eficacia y el tercero es el principio de diferencia. Los tres principios deben aplicarse a las instituciones que conforman la estructura básica de la sociedad, para regular la distribución de derechos y deberes esenciales y la determinación de los criterios para la distribución de las ventajas que implica la cooperación social.

Richard Rorty,<sup>17</sup> filósofo identificado con el postmodernismo, afirma que “más que basada en sus propias decisiones morales o en las propias razones de los funcionarios, la Administración Pública debe enfocarse en la formación de un grupo de observadores, quienes den seguimiento sólo

---

<sup>16</sup> John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1993, pp. 64-65. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

<sup>17</sup> Richard Rorty, *Pragmatismo y política*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 64.

a los deseos y necesidades de la comunidad. Se trata de un grupo pensante vinculado a la comunidad como el grupo operativo.”<sup>18</sup>

Rorty no se compromete con toda la comunidad por igual, sino que obliga a que los expertos argumenten cómo pueden realizar las mejores opciones. El valor superior es el consenso que se logra cuando se alcanza lo más cercano al ideal, el ideal que se logra cuando se tolera el disenso.

Rorty aborda el concepto de la participación ciudadana para vigilar a los funcionarios públicos en su comportamiento ético y para que en su desempeño se guíen por los deseos propios de la comunidad y no por decisiones fundadas en sus propias razones. La supervisión ciudadana la concreta a través de un grupo pensante de observadores de la comunidad.

Esta participación racional y estructurada de la sociedad en la vigilancia del comportamiento ético y de la eficacia del funcionario público, implica una nueva mentalidad incluyente y plural que permite a los ciudadanos y gobernantes llegar a acuerdos y consensos sobre mínimos.

Rorty aporta un nuevo elemento a la toma de decisiones éticas: no es sólo la razón de Estado o la valoración de fines y medios lo que habrán de valorar los políticos, sino que propone incluir como elemento de análisis en la toma de decisiones los deseos y necesidades de los ciudadanos a quienes representan y sirven los políticos. Si las decisiones finalmente afectan a los ciudadanos, es “ético” que sea con ellos con quienes habrán de plantearse las decisiones a fin de llegar a acuerdos y consensos sobre cuestiones prácticas, que son las que afectan directamente la vida de las personas.

Sobre este aspecto han escrito también Guillermo Hoyo y Ángela Uribe de Colombia, al señalar que “el aporte de la filosofía en la tarea de la transformación de las estructuras, de las costumbres y, en general de la vida social, es más ético que epistemológico; se trata de una redefinición de la práctica, que en este caso se estaría privilegiando con respecto a la

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 72.

razón técnica (...). La razón práctica sigue siendo la razón, por cuanto pretende poseer competencia para poder argumentar en asuntos de ética y política, en los cuales es posible llegar a acuerdos y consensos sobre mínimos”.<sup>19</sup>

Acerca de esta razón práctica y los consensos sobre mínimos, también es muy importante la obra de Adela Cortina, escrita en 1997, *Ética aplicada y democracia radical*. En ella hace una síntesis de lo que los distintos autores han propuesto sobre el tema y ofrece sus propias aportaciones.

Adela Cortina afirma que en el mundo contemporáneo ya no se intenta diseñar una utopía perfectamente detallada, pero sí se aspira a metas e ideales de un mundo pensado como mejor. En esa aspiración post-utópica se encuentra un afán constante por construir una democracia auténtica, pues cuando la aspiración democrática se hizo realidad en las sociedades no democráticas, inmediatamente nació una nueva aspiración: alcanzar una verdadera democracia, a la que la autora llama democracia radical, la cual, respetando la diversidad de facetas humanas y de esferas sociales, reconociera sus compromisos en el campo político y se empeñara en cumplirlos abandonando todo afán de colonizar otros ámbitos, porque la solución al economicismo no es el politicismo ni viceversa; pero también la que afrontara el reto de tomar en serio, en la teoría y en la práctica, que los hombres concretos, raíz y meta, si no de todas las cosas, sí al menos de las que les afectan, son interlocutores válidos y, por tanto, han de ser tenidos dialógicamente en cuenta. Dicha democracia radical –para la autora– es imposible sin construir una moral cívica.

La moral cívica consistiría en mínimos compartidos entre ciudadanos que tienen distintas concepciones del hombre y diferentes ideales de vida, mínimos que los llevan a considerar como fecunda su convivencia. La moral cívica propone los mínimos axiológicos y normativos compartidos

---

<sup>19</sup>Guillermo Hoyos y Ángela Uribe (comps.), “Introducción”, en *Convergencia entre ética y política*, Siglo de Hombres, Colombia, 1998, pp. 10-11. Citado por María Elena Álvarez de Vicencio “La ética en la función pública”

por la conciencia de una sociedad pluralista, desde los que cada quien debe tener plena libertad para hacer sus ofertas de máximos y desde los cuales los miembros de esa sociedad pueden tomar decisiones morales compartidas en cuestiones de ética aplicada.

¿Cómo pueden acordarse esos mínimos axiológicos compartidos? ¿Quién o quiénes van a fijarlos? En una sociedad democrática, pluralista, el ámbito adecuado para hacerlo sería los congresos, el Poder Legislativo, que es la representación directa de todos los ciudadanos. Al estar allí representadas todas las corrientes de opinión y recibir las “ofertas de máximos” de cada una de ellas, se podrán consensuar los mínimos axiológicos y normativos compartidos por toda la sociedad. Estos consensos, plasmados en normas, se convierten en la guía que finalmente daría un gobierno de leyes y no de hombres.

El primer valor inalienable de la persona humana, fuente de todos los derechos humanos y del orden social, es el considerarla como fin y nunca como medio, como sujeto y no como objeto. Partiendo de este supuesto, toda acción de gobierno debe tener el propósito de alcanzar el bien común de las personas. El bien común, que es más que la suma de los intereses particulares o de grupo, frecuentemente contradictorios entre sí, y abarca también el conjunto de condiciones de la vida social con el cual las personas, las familias y las asociaciones pueden lograr, con mayor plenitud y facilidad, su propia perfección. El bien común es el conjunto de bienes materiales, espirituales y culturales que ofrecen a cada persona la oportunidad de realizarse plenamente y de ayudar a los demás para que logren lo mismo. La consecución del bien común abarca no sólo el interés de las generaciones actuales, sino, en la perspectiva de un desarrollo sustentable, el de las generaciones futuras.

La esencia de la ética es producir el bien humano, personal, familiar y colectivo, es decir, el bien común. La ética exige que los sistemas se

adapten a las necesidades de las personas y que éstas no se sacrifiquen en aras de ningún sistema.

Desde esa perspectiva, sería posible que en las sociedades pluralistas se llegara, a través de sus leyes, a una conciencia moral con valores compartidos como la libertad, la tendencia a la igualdad y la solidaridad, y que se concretara en la defensa de derechos humanos no sólo políticos y civiles (derechos de primera generación), sino también económicos, sociales y culturales (derechos de segunda generación) y derechos ecológicos (derechos de tercera generación). La libertad sería el valor guía de la primera generación, la igualdad de la segunda y la solidaridad de la tercera.

La ética aplicada, de acuerdo con Adela Cortina, intenta, de algún modo, aplicar los principios descubiertos en el nivel fundamentado de las distintas dimensiones de la vida cotidiana. Antes la gente esperaba estas propuestas de la religión, que era común a toda la comunidad, pero la experiencia de vivir en sociedades pluralistas, donde conviven distintas propuestas de vida feliz –distintas morales de máximos–, nos ha llevado a dirigir los ojos hacia la ética pidiéndole esas respuestas que, por racionales, deberían ser comunes a todos.

“Debe reconocerse, dice la autora, que el Estado es necesario, pero no como el lugar sagrado monopolizador de lo universal, pues lo público no se identifica con lo político y la sociedad civil encierra, de hecho y de derecho, un fuerte potencial de universalismo y solidaridad. De esta forma, la sociedad civil que necesitamos no es la que se mueve por intereses particulares, sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones movidas por intereses universalistas, es capaz de generar energías de solidaridad y justicia que quiebren los recelos de un mundo egoísta a la defensiva. Una sociedad semejante sería imposible sin una moral creciente de las personas que la componen, moral que hoy se expresa como la ética apli-

cada y que se define como una ética no religiosa, utilitarista, en la que se requiere afrontar los problemas de discusión pública a través de argumentaciones racionales y sirviéndose de datos empíricos, en respuesta al surgimiento de nuevas interrogantes que hacen necesaria la continua elaboración de principios éticos adaptados a casos concretos.”<sup>20</sup>

Estas definiciones de Adela Cortina pueden concordar esencialmente con Kant cuando afirma que sólo será moral la conducta humana autónoma que se fundamenta en la razón y el deber categórico universal, y con Bobbio cuando habla de las antinomias de nuestra vida moral de las que brotan las situaciones particulares y que se llaman “casos de conciencia”. También concuerda con Rorty cuando afirma que el mejor enfoque de la Administración Pública se logra con la formación de un grupo de observadores que den seguimiento a los deseos de la comunidad. Pone como valor superior al consenso que se logra cuando se alcanza lo más cercano al ideal, que es cuando se tolera el disenso.

La razón de Estado y la relación entre medios y fines surge ante la necesidad de tomar decisiones sin tener que ajustarse a normas éticas rígidas “universales”, que en ocasiones no responden a la exigencia de encontrar soluciones a problemas específicos. La decisión de desviarse o no de la norma dependía de una decisión unipersonal o de un grupo muy reducido, en la que con frecuencia podían influir intereses personales o de grupo. La razón de Estado podía servir para encubrirlos.

La complejidad de la vida moderna, la pluralidad de la sociedad que ya no está unificada sólo por creencias y valores compartidos, así como la exigencia democrática de participación plena que se arraiga cada vez con mayor fuerza entre los ciudadanos, obliga a los líderes políticos y a los funcionarios públicos a buscar soluciones a casos concretos y en los cuales no siempre pueden aplicarse las reglas morales establecidas.

Adela Cortina condiciona el que, en ocasiones, no se apliquen reglas morales establecidas con rigidez inamovible, a condición de que se vincule

---

<sup>20</sup> Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 165



el concepto de ética aplicada con el de democracia radical, según el cual todos los ciudadanos deben ser interlocutores válidos para construir una moral cívica que contenga mínimos compartidos por la conciencia de una sociedad pluralista, en donde cada ciudadano tenga libertad de proponer ofertas de máximos, desde los que se pueden tomar decisiones morales compartidas en cuestiones de ética aplicada, con respuestas racionales comunes a todos, que además puedan ser revisados ante la aparición de nuevas interrogantes que requieran nueva elaboración de principios, adaptados a casos concretos. Se podría afirmar con Bobbio que son “casos de conciencia”, pero no de conciencia individual, sino de conciencia comunitaria.

#### 2.4.4. Contexto nacional

Cuando se habla de *ética pública* se refiere sencillamente a la *ética aplicada* y puesta en práctica en los asuntos de gobierno. Es la ética aplicada en los servidores públicos, entendiendo por éstos aquellas personas que ocupan un cargo público ya sea por elección, oposición u otro medio, y que tienen una responsabilidad ante el Estado. Dichas responsabilidades se traducen en actos concretos orientados hacia el interés común y/o de la ciudadanía. La ética pública se refiere entonces a los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y servidores públicos en el cumplimiento del deber.

La integridad en el ser humano orienta la conducta al tiempo que permite actuar de acuerdo a valores. Es fundamental que los servidores públicos, entendiendo por éstos a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado lleven a cabo un comportamiento noble al ocupar un cargo.

Cuando este personal posee probidad, ejecuta cada acción con fundamento en la recta razón y acompañándose de una escala de valores.

Una deliberación exhaustiva respecto a la manera de impedir que los individuos que ocupan cargos públicos practiquen actitudes indebidas conduce a la afirmación de que la causa inevitable de éstas es la decisión del individuo de comportarse de un modo correcto. Si el individuo ya ha decidido cometer un acto corrupto, planeará la manera de evadir las normas y los mecanismos de control. En todo caso se encuentra en él la decisión de actuar o frenarse. Y esto último puede lograrse gracias a la sensibilización, al desarrollo de la conciencia, a la madurez de juicio, resultado del establecimiento de unos principios internos y un dominio del carácter. Son los principios y el carácter los que impiden o motivan a actuar a una persona, y la Ética es la disciplina que los muestra. En el momento en que la Ética es aplicada al ámbito público se denomina “Ética Pública” o “Ética para la política y la administración pública”.

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. Es además un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores practicados en el uso del poder público. Es un factor esencial para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones, a la vez el instrumento clave para elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos.

En ese contexto teórico y doctrina, Bolivia en mérito a los profundos cambios estructurales que ha sufrido los últimos años, introduciendo como uno de los pilares fundamentales la *ética en la función pública* dentro de lo que significa la política nacional de desarrollo; es así que mediante Ley N° 1743 de fecha 15 de enero de 1997 y Ley N° 3068 de fecha 01 de junio de 2005, Bolivia ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción y

la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, para que estas se hagan efectivas el decreto Supremo N° 29894 de fecha 7 de febrero de 2009 establece que, es atribución del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, formular la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Vale aclarar, que ya existía normativa que obligaba a transparentar la función pública como ser la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, Ley del Estatuto del Funcionario Público a través de la promoción de Códigos de Ética con el fin de que las instituciones públicas promuevan políticas y normas de conducta regidas por principios y valores éticos que orienten la actuación personal de sus servidores y la relación de éstos con la colectividad. Obligando de esta forma a todas las Instituciones públicas a adoptar un Código de Ética institucional estar sometidos al mismo a partir del inicio de su actividad funcionaria.

Sin embargo, al no haber mecanismos que permitan obtener resultados concretos y luchar contra actos de corrupción en las instituciones públicas, el año 2006 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, planteando la transformación del país en el lapso de una generación y configura y se lanza el plan de gobierno denominada Bolivia Digna, Soberana, Productiva, Democrática para todos los bolivianos y bolivianas. En lo que respecta a la ética en la función pública pone énfasis en el entendido de que se comprende de que la corrupción ya se entendía como una práctica institucionalizada, pero ante el gran desafío de combatir a esta peligrosa práctica en la función pública, este Plan destaca a la **Transparencia** entendida como un diálogo ético y de confianza, para establecer compromisos orientados al logro del bienestar común y que como proceso demanda cambios políticos, sociales e institucionales. De forma conexas habla sobre la **Ética pública** entendida como la promoción en los servidores públicos a una cultura ética basada en principios, valores y conductas que permitan el desarrollo de la gestión pública más plena y armónica posible.

En la actualidad, tanto el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, así como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social llevan a cabo un trabajo para que todas las instituciones cuenten con un código de ética que permita prevenir actos de corrupción y cultivar una cultura ética al interior de las instituciones, entendiendo la importancia de la misión que encomienda la sociedad a los servidores públicos para trabajar por un único, *el bien común* de la sociedad.

## **2.5. MARCO CONCEPTUAL**

### **2.5.1. DISTINCIONES BÁSICAS**

Los humanos somos seres sociales por naturaleza, tenemos diferentes modos de vida según la cultura en la que vivamos, pero nadie puede inscribirse en estos modos de vivir –los cuales son intensamente interactivos- si no convive con otros hombres y mujeres en un proceso de socialización, en el que aprende un lenguaje y unas formas de sentir y de expresarse, e interioriza unos hábitos y unas normas tanto implícitas como explícitas que le indican lo que está permitido y lo prohibido, lo que es aceptado y lo que es rechazado; es decir, aprehende una visión y un sentido de la vida, y con estos unas pautas y criterios internos para valorar como deseados o indeseados, gratificantes o mortificantes, los comportamientos propios y los de los demás. La ética emerge así como una condición básica y natural de la convivencia social.

Por esto, la naturaleza de la ética no es de tipo jurídico, aunque la ética sí orienta la construcción de normas y leyes al influir en la definición de los fines y sentidos de éstas; su naturaleza es de orden ideológico, ya que se sitúa en el dominio de los deseos, los sentimientos y las emociones, en cuanto se origina como elemento de juicio y de guía a partir de la opción por el mundo que queremos vivir, y por tanto se halla localizada en el fuero interno de las personas y en los imaginarios compartidos (costumbres, ideales, formas de ver la vida) de las colectividades.

Por eso, si el individuo actúa contra un criterio moral, esto le produce culpa, vergüenza o remordimiento; por tanto, caracterizará esa acción como inmoral o equivocada, y se sentirá mal consigo mismo. De igual forma, si otro obra mal, sentiremos indignación o disgusto hacia esa persona. Y al contrario: si las acciones del individuo son coherentes con sus principios y valores éticos, se sentirá satisfecho y honrado consigo mismo, y las actuaciones éticas de otros le producirán complacencia y agrado.

Puede verse que este es el origen del criterio ético común tanto de las grandes religiones como de las grandes tradiciones éticas, el cual ha sido expresado de las siguientes maneras:

“Lo que tú mismo no quieres, no lo hagas a otros hombres” (Confucio).

“No hagas a otros lo que no quieres que ellos te hagan a ti” (Judaísmo).

“Todo cuanto quieran que les hagan los otros hombres, háganlo también Ustedes con ellos” (Jesús).

“Ninguno de ustedes será un creyente mientras no desee para su hermano lo que desea para sí mismo” (Islam).

“Una situación que no es agradable o conveniente para mí, tampoco lo será para él; y una situación que no es agradable o conveniente para mí, ¿cómo se la voy a exigir a otro? (Budismo).

“No debería uno comportarse con otros de un modo que es desagradable para

uno mismo; ésta es la esencia de la moral” (Hinduismo).

En este sentido, ante los constantes dilemas éticos que cualquier persona debe enfrentar en el transcurrir de su cotidianidad, una forma práctica de resolverlos es apelando a la interrogación basada en la alteridad (es decir, el reconocimiento del otro en el espacio de convivencia): ¿Me gustaría que

los demás actuaran tal como yo pretendo hacerlo? ¿Cuál sería el comportamiento que yo estaría dispuesto a aceptarle de buen agrado a otra persona en una situación similar a la que me está planteando el actual dilema?

Ahora bien, cuando hablamos de **Ética** en la Función Pública, necesariamente tenemos que referirnos y utilizar una serie de términos sobre los cuales es imprescindible definir el significado de algunas palabras, con el fin de estar de acuerdo sobre el lenguaje que se empleará en la exposición de las ideas y propuestas. A continuación se tendrá una aproximación a los conceptos de Función Pública, **Ética**, Moral, Valores, **Ética Pública**, Honestidad y Transparencia.

Por **Función Pública** se entiende toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

También, en un sentido amplio, la función pública puede ser entendida como la actividad del Estado ejercida con el fin de atender asuntos de interés público por medio de sus servidores públicos.

El concepto de **Ética** (del griego ethos: morada, costumbres, tradiciones) registra una amplia gama de definiciones en la literatura filosófica. El DRAE (Diccionario de la Real Academia Española), plantea cinco acepciones para los términos “ético y ética”, entre ellos los de “recto, conforme a la moral” y conjunto de normas morales que rigen la conducta humana”.

Dado que los humanos somos seres eminentemente sociales que tenemos como condición básica de existencia el convivir con otros, y que

además como seres vivos y en consecuencia como sistemas abiertos, no tenemos alternativa distinta que existir en interacción con el entorno, aquí se asumirá la **Ética** como el conjunto de principios, valores y normas del fuero interno que guían las conductas de las personas en su interacción social. Esta interacción social implica el vivir bien y el habitar bien. El bien vivir se refiere al arte de actuar libre pero responsablemente, en la perspectiva de la satisfacción de nuestras necesidades humanas para llevar una existencia gratificante, pero cuidando simultáneamente la dignidad de la propia vida. Y habitar bien significa relacionarse con el entorno social y natural de una manera tal que las opciones de acción que se tomen posibiliten la vida en todas sus formas y promuevan su desarrollo en dignidad, no su negación ni destrucción. De acuerdo con lo anterior, la Ética tiene una doble connotación: el cuidado de sí mismo, y el cuidado de los demás seres humanos y del planeta en general.

El vocablo **Moral** (del latín *mos, moris*: costumbres, hábitos), por su parte, presenta también multiplicidad de significados, y como puede verse, en su etimología guarda sinonimia con el término ética. El DRAE enuncia ocho significados, de los cuales parecen pertinentes para el objeto del presente trabajo los que indican “Pertenece o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de la bondad o malicia”, “Que no concierne al orden jurídico, sino al fuero interno o al respeto humano” y “Ciencia que trata del bien en general, y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia”. En este contexto y para lo que nos ocupa, la Moral será asumida como la práctica de los principios éticos.

Siempre que se habla de ética se está aludiendo a **Principios** y **Valores**. Los **Principios** se refieren a las normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta (según el DRAE). En esta línea, *los Principios éticos son las normas internas y creencias básicas sobre las formas correctas como debemos relacionarnos con los otros y con el*

*mundo*, desde las cuales se erige el sistema de valores al cual la persona o los grupos se adscriben. Dichas creencias se presentan como postulados que el individuo y/o el colectivo asumen como las normas rectoras que orientan sus actuaciones y que no son susceptibles de trasgresión o negociación.

En la línea de lo planteado, los principios dan origen a los valores, no viceversa. En la administración pública, por ejemplo, un principio es la prevalencia del interés general sobre el interés particular; de allí se derivan, precisamente, los valores de la transparencia y de la honestidad. Como puede observarse, el enunciado de un principio no debe ser una palabra, sino una frase cuyo contenido es un precepto.

Otros Principios Éticos en el ejercicio de la función pública son:

- El interés general prevalece sobre el interés particular.
- Es imperativo de la función pública el cuidado de la vida en todas sus formas.
- Los bienes públicos son sagrados.
- La finalidad del Estado es el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
- La función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía.
- Quien administra recursos públicos rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.

Por **Valores** se entienden aquellas formas de ser y de actuar de las personas que son altamente deseables como atributos o cualidades nuestras y de los demás, por cuanto posibilitan la construcción de una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana. Los valores



usualmente se enuncian por medio de una palabra (Honestidad, responsabilidad, cumplimiento, etc.).

La ética en la función pública está estrechamente conectada con dos valores que aunque independientes, están en permanente conexión y le exigen al servidor público un comportamiento coherente en los dos ámbitos a los que aluden: la Integridad y la Transparencia. La **Integridad** hace alusión al comportamiento recto, probo e intachable, es decir, al cabal cumplimiento de Principios Éticos en el desempeño de la función pública, y en particular al manejo honrado y pulcro de los bienes públicos.

La **Transparencia**, en cambio, se refiere al comportamiento claro, evidente, que no deja dudas y que no presenta ambigüedad. Es lo contrario de la opacidad, que no deja ver, que esconde. Se sitúa en el ámbito de la comunicación, del suministro de información, de la rendición de cuentas a la sociedad.

Por otra parte, la **Dignidad Humana** es la condición de existencia de los seres humanos en libertad, igualdad, respeto a la vida y satisfacción de sus necesidades fundamentales, que es lo que buscan garantizar los Derechos Humanos.

Ahora bien, si la ética se relaciona con el arte de elegir lo que conviene para la vida digna de todos, entonces la ética en el desempeño de la función pública tiene una clara y específica finalidad: contribuir en la construcción de una sociedad que posibilite y garantice la vida digna para todos sus miembros. Significa que necesitamos orientaciones positivas sobre aquello que valoramos y que sirve de horizonte para nuestras decisiones. Por lo tanto, el criterio básico de la ética es aquello que todos podemos considerar como básicamente bueno. El criterio mínimo global de la ética es la misma humanidad: tratar humanamente a cada persona, lo que equivale a hacer posibles en la cotidianidad de la existencia de

cadaser humano los Derechos Humanos integrales, que comprenden losderechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales,incluyendo el derecho al desarrollo y a la paz.

Los **Derechos Humanos** constituyen el reconocimiento de que todas las personas tienen una misma dignidad y unos mismosderechos, independientemente de cualquier característica racial,cultural, política, religiosa, de género, social u otra. Al aceptar losDerechos Humanos como el gran marco ético para las actuacioneshumanas, se reconocen en forma automática los propios derechos y los de las demás personas en el espacio de convivencia, de modo que las acciones conducentes a hacer efectivos los intereses de unos, nopueden ejecutarse en detrimento o en negación de la dignidad de los otros, tanto en el presente como en el futuro. Emerge así una perspectiva ética en el que el ejercicio de mis derechos no puede entenderse desligado del cumplimiento de mis deberes para con los otros.

Dentro de este marco, entendemos como **Gestión Pública**, al conjunto de acciones mediante las cuales, las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo

Por su parte, la **Ética Pública** se referirá a las pautas éticas que rigen la actuación de quienes desempeñan una función pública, es decir de los servidores públicos que comprende los vinculados por elección popular, mediante concurso, designación directa o por cualquier otra clase de contratación, para prestar sus servicios al Estado dentro de un marco de Honestidad, Integridad, Transparencia y orientación hacia el bien común. Y en coherencia con la acepción que se dio al término “Ética”, más concretamente puede afirmarse que la *Ética Pública se refiere a la disposición interna de quienes desempeñan funciones públicas para cumplir cabalmente con los postulados y mandatos de la Constitución y la Ley acerca de cómo debe ejercitarse dicha función, en términos de eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.*

De igual forma, el **Servidor público** es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad estatal, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

La **Transparencia**, en el marco de la Política de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, es un dialogo auténtico y responsable entre el gobierno y sociedad, se desarrolla en un ambiente ético y de confianza, para establecer compromisos orientados al logro del bienestar común, y que como proceso demanda cambios políticos, sociales e institucionales.

Otro componente importante en el marco de la transparencia y la ética en la función pública es el **acceso a la Información**, entendido como un derecho fundamental de las personas a conocer el manejo de la cosa pública. Permite a los ciudadanos saber acerca del destino y uso de los recursos públicos, constituyéndose en un instrumento de participación ciudadana.

En el marco constitucional se inserta los **principios ético-morales de la gestión pública**, que entiende que bajo los principios y valores en los que se funda el Estado Plurinacional de Bolivia; la gestión pública debe enmarcarse en valores de ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón).

En ese contexto, es importante establecer que los **Principios éticos** son las normas rectoras que orientan y rigen la actitud y la conducta de los servidores públicos y las servidoras públicas de la institución, mismos que no son susceptibles de transgresión o negociación.

**Corrupción.-** Es el requerimiento o aceptación, ofrecimiento u otorgamiento directo o indirecto de un servidor público, una persona natural o jurídica nacional o extranjera, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para terceras personas o entidades, a cambio de la acción u omisión de cualquier acto que afecte a los intereses del Estado.

## 2.6. MARCO JURÍDICO POSITIVO VIGENTE Y APLICABLE

- **Constitución Política del Estado**, establece en su art. 232 que “La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados”.
- **Ley N° 1743 Ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción**

**Artículo Único.-** De conformidad al artículo 59ª, atribución 12., de la Constitución Política del Estado, se aprueba y ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada en Caracas Venezuela, el 29 de marzo de 1996.

### **Ley N° 3068 Ratifica la convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

**Artículo Único.-** De conformidad a lo establecido por el Artículo 59ª, atribución

12ª de la Constitución Política del Estado, se aprueba la ratificación de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, suscrita por Bolivia en fecha 9 de diciembre de 2003, en la ciudad de Mérida, México.

- **Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178** de 20 de julio de 1990 en su art. 7 establece que toda entidad pública se organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control interno.
- **Ley del Estatuto del Funcionario Público N° 2027** de 27 de octubre de 1999 en su **art. 13** que las entidades públicas deben promover políticas y normas de conducta regidas por principios y valores éticos, que orienten la actuación personal y profesional de sus servidores y la

relación de éstos con la colectividad. Toda entidad pública deberá adoptar obligatoriamente un Código de Ética.

Se deberán implantar mecanismos que aseguren la evaluación práctica de las disposiciones de los Códigos de Ética de manera que sus resultados contribuyan a su desarrollo, fortalecimiento y efectiva aplicación.

Los servidores públicos quedan inexcusablemente sometidos al respectivo Código de Ética institucional a partir del inicio de su actividad funcionaria.

- **Decreto Supremo Nº 0214 que aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción**

El objetivo de esta política es prevenir y sancionar los actos de corrupción facilitando a las instituciones públicas, empresas privadas, a la ciudadanía, medios de comunicación y organizaciones sociales los instrumentos necesarios para desarrollar en los bolivianos y bolivianas una cultura de cero tolerancia a la corrupción. Esta Política Nacional refleja 4 ejes de trabajo, los cuales son:

***Eje 1: Fortalecimiento de la Participación Ciudadana.-*** La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas al desarrollo social es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

***Eje 2: Fortalecimiento de la Transparencia en la Gestión Pública y el derecho al acceso a la información.-*** El derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado, es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional, por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes y la transparencia de las actuaciones estatales.

**Eje 3: Medidas para eliminar la corrupción.-** En los hechos de corrupción de los servidores públicos existe usurpación de lo social por lo individual o particular. Por ello, con el fin de proteger el interés general, en colaboración con los actores y organizaciones sociales, se hace necesario establecer medidas efectivas e inmediatas para luchar contra la corrupción, evitando la impunidad y persiguiendo a los culpables. Por eso, es necesario establecer mecanismos de Control social en las contrataciones públicas y transferencias de recursos del estado, para lograr que estos sean destinados efectivamente al fin que fueron destinados.

**Eje 4: Mecanismos de Fortalecimiento y Coordinación institucional.-** La implementación de las medidas contenidas en la presente Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción requiere generar los correlativos cambios institucionales que incorporen en su diseño los esfuerzos de Control Social de los ciudadanos con el fin de que den cuenta de manera eficiente y eficaz de cada una de ellas.

- **Decreto Supremo N° 28948 de fecha 25 de noviembre de 2006, Creación de Vías Bolivia**

Vías Bolivia, cuya sigla es V°B° tiene la finalidad de administrar directamente los peajes, pesaje, control de pesos y dimensiones de la Red Vial Fundamental de carreteras, en el marco de lo establecido en el Parágrafo IV del Artículo 2 de la Ley N° 3507 de 27 de octubre de 2006, de creación de la administradora Boliviana de Carreteras.

V°B° es una entidad pública descentralizada con las características señaladas en el artículo 32 del Decreto Supremo N°28631 de 8 de marzo de 2006 Reglamento a la Ley de Organización del poder Ejecutivo, con la excepción de: Se encuentra bajo tuición de la Administradora boliviana de Carreteras; No tiene Directorio. Asimismo se encuentra sujeta a la Ley N°

1178 de 20 de julio de 1990 Ley de Administración y Control Gubernamentales y Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999 Estatuto del Funcionario Público y disposiciones conexas.

- **Resolución Administrativa N° 033/2009** de 13 de mayo de 2009 en la que se aprueba el Reglamento Interno de Personal cuyo objeto es regular la relación laboral y disciplinaria entre VIAS BOLIVIA y sus servidores públicos.

## **CAPÍTULO III DIAGNÓSTICO DEL TEMA**

### **3.1. ASPECTOS GENERALES DE LA REALIDAD INSTITUCIONAL**

#### **3.1.1. Antecedentes**

Vías Bolivia es creada por D.S. 28948 de 25 de Noviembre de 2006, como una Entidad Pública descentralizada con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) con la finalidad de administrar directamente los peajes y control los pesos y dimensiones en la Red Vial Fundamental de Carreteras (RVF).

La Red Vial Fundamental es parte del Sistema Nacional de Carreteras, que debe cumplir ciertas condiciones para vincular las capitales políticas de los Departamentos o permitir la vinculación de carácter internacional conectándose con las carreteras principales existentes.

En ese marco, el principal aporte de Vías Bolivia se orienta al cumplimiento de la Política de Recuperación del Patrimonio en el Rol conductor del Estado dentro el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011”

Transcurridos cuatro años de la creación de Vías Bolivia, el principal aporte de la institución se orienta al cumplimiento de la política de recuperación del rol conductor del Estado, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, soberana, Productiva y democrática para vivir bien 2006-2011”.

Dentro de los antecedentes históricos de creación de Vías Bolivia se registra el inicio de sus actividades administrativas y de consolidación institucional en diciembre de 2006. Las actividades en el ámbito operativo



comenzaron el 1º de febrero de 2007 con la transferencia de la administración de retenes de cobro de peaje y puesto de control de pesos y dimensiones en Potosí, posteriormente, el 24 de mayo del mismo año, se ampliaron las actividades a los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

La administración de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija se concretó en agosto de 2008 y el 1º de septiembre, se consolidó la administración de Vías Bolivia en la totalidad el territorio boliviano, con la incorporación de Oruro y La Paz, dando continuidad a las operaciones de cobro de peaje y control de pesos y dimensiones vehiculares.

Sin embargo, Vías Bolivia asume un sistema de cobro de peaje tradicional con infraestructura precaria; ante este escenario, en la gestión 2009 se emprendieron proyectos para lograr principalmente incrementar los niveles de recaudación en el marco de la transparencia y la lucha contra la corrupción como también lograr un efectivo control de pesos y dimensiones.

### **3.1.2. Infraestructura**

La identificación de necesidades de infraestructura de Vías Bolivia; a nivel de retenes de peaje/pesaje y oficinas administrativas, es un atarea prioritaria, desde sus inicios. En consecuencia los diagnósticos formulados, son la base del trabajo actual destinado a la obtención de la infraestructura mínima necesaria, para que la misma esté acorde con los objetivos institucionales, maximizando así los resultados objetivos institucionales, maximizando así los resultados operativos

### **3.1.3. Fortalecimiento institucional**

#### **a) Desarrollo Tecnológico**

- **Sistema de Administración de Peaje y Pesaje (SISAPP)**

Esta herramienta informática, desarrollada e implementada a nivel nacional en 2008, permite realizar un control administrativo de las operaciones a nivel de los retenes y a nivel de las oficinas regionales, consolidando mensualmente la información y generando reportes en línea

que permiten un seguimiento continuo. Durante la gestión 2009 este sistema fue complementado con el desarrollo e implementación de módulos adicionales: Módulo de Reportes, Conciliación de Depósitos, Control de Cierres, Pesaje y Auditoría.

- **Sistema Automatizado de Correspondencia (SIACO)**

Es un software libre para el sector público, desarrollado por la ABC e implementado por Vías Bolivia el 2 de febrero de 2009. Este sistema de información permite tener un registro pormenorizado del ingreso y salida de correspondencia gracias a los controles que minimizan la posibilidad de pérdida o extravío de documento, genera un cite por cada documento, unidad, dirección y oficina regional de manera automática, registrando la trazabilidad del mismo. Por último aporta al proceso de transparencia institucional y acceso a la información llevado a cabo por Vías Bolivia, mediante un manejo eficaz y eficiente de la correspondencia interna y externa.

#### **3.1.4. Sistema de automatización**

En la gestión 2008 se elaboró un proyecto para la automatización del cobro de peaje, mismo que fue madurando paulatinamente, cuyo objetivo es pasar, en el corto plazo, de un sistema tradicional de cobro de peaje a un Sistema de Cobro Automatizado (SISCAP). Finalmente el año 2010 se concretó el mismo, proyectando como meta su lanzamiento oficial para junio de 2011.

Este sistema permite emitir boletos en línea, directamente en el carril de retén, registrarlos en una base de datos y realizar un efectivo control de operaciones. Comprende además un mecanismo de conteo vehicular que controla el aforo diario de vehículos que circulen por los retenes que sean equipados.

En una primera etapa, el sistema piloto se desarrolló en el retén de la Autopista La Paz – El Alto, posteriormente se replicará en el Eje total haciendo un total de 17 retenes automatizados, en los que se concentra el

62.5% de las recaudaciones.

## **3.2. DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD INSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA ETICA PÚBLICA**

### **3.2.1. Unidad de Transparencia y Anticorrupción**

#### **a) Equipo de fiscalizadores – capacitadores**

En la gestión 2009 inicia sus tareas la Unidad de Supervisión de peaje y pesaje, bajo dependencia directa de la Dirección General Ejecutiva, dicha Unidad fue creada inicialmente para realizar operativos sorpresa a nivel nacional, en los retenes de peaje por periodos ininterrumpidos de 20 días, logrando un impacto positivo y directo en el nivel de recaudaciones dentro de las Regionales. La metodología utilizada fue la toma de control directo de los retenes de mayor recaudación, en los que se realizaron sobre todo arquezos continuos. Gracias a los resultados positivos en alineación a la política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción, se pone en marcha la Unidad de Anticorrupción y la Unidad de Transparencia.

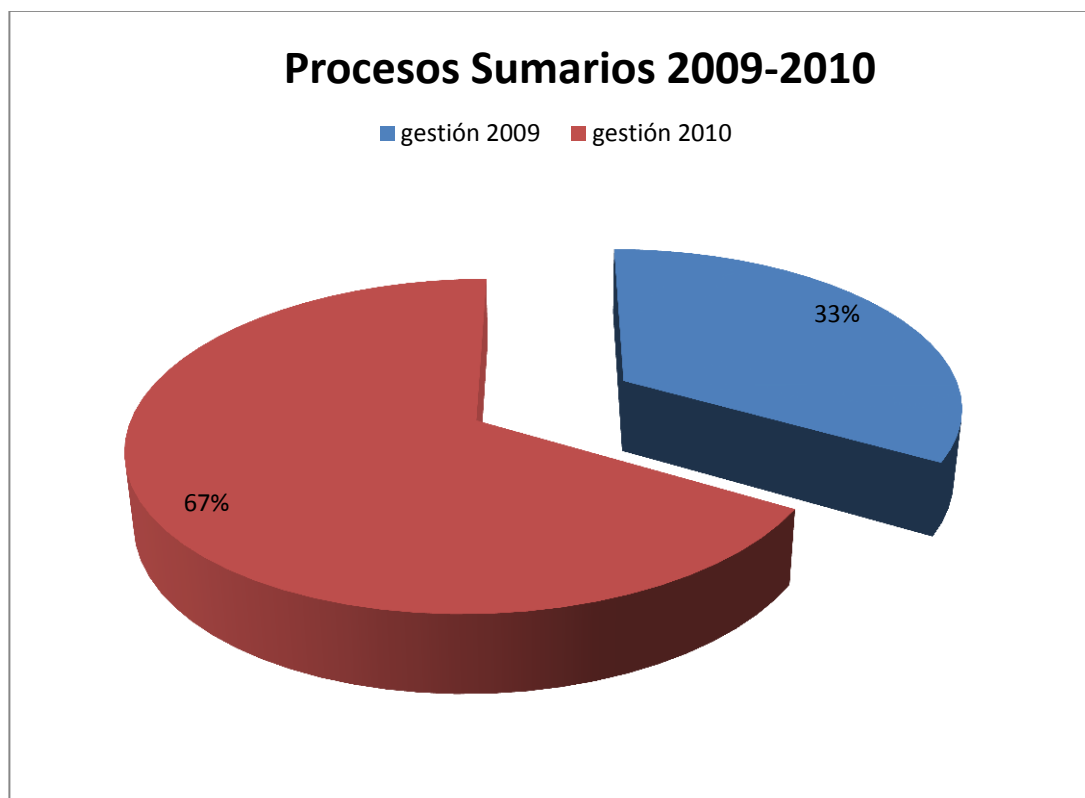
**b) Reglamento de la Unidad de Transparencia**, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 083/2009 de fecha 31 de diciembre de 2009, que tiene por objeto establecer los principios, mecanismos, lineamientos y procesos que de manera efectiva y eficiente sean parte de una gestión transparente, el cual es de cumplimiento obligatorio para todos los servidores públicos de Vías Bolivia, así como toda persona que preste servicios a nombre o en relación de dependencia con la misma, cualquiera sea su fuente de remuneración.

La Unidad de Transparencia es un órgano técnico – operativo, con potestad para ejecutar acciones tendientes a transparentar la Gestión Interna, orientar a los servidores públicos, con el objeto de prevenir posibles actos de falta de transparencia, así como la investigación y

acumulación de pruebas contra servidores o ex servidores, con el fin de remitir las mismas instancias correspondientes para determinar la existencia de responsabilidad por la función pública.

La función específica de esta Unidad, es promover la transparencia en la Gestión Interna, formulando políticas al interior de cada institución, sustentadas en el acceso a la información, la ética pública, la rendición de cuentas y el control social.

### **3.2.2. Diagnóstico sobre procesos sumarios por faltas o contravenciones a la normativa administrativa por servidores públicos de Vías Bolivia**



Fuente: Autoridad sumariante gestión 2011

Los datos proporcionados por la Autoridad Sumariante denota la incidencia mayor de casos en la gestión 2010 de faltas y contravenciones a la normativa administrativa que regula a la administración pública, siendo 12 casos de procesos sumarios en comparación de la gestión 2009 en los que se registran 6 casos; los mismos que expresan la actitud y el

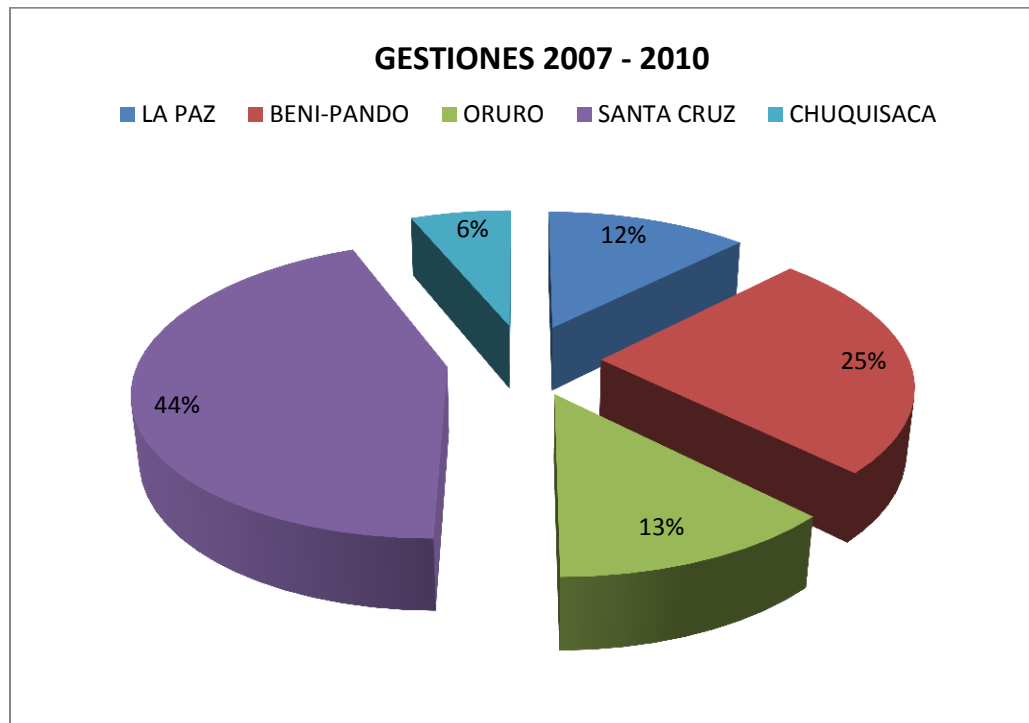
comportamiento de los servidores públicos en franca transgresión de los valores ético morales que regulan la función pública pasando a un plano de violación de la normativa administrativa incluso desembocando responsabilidad civil y penal en algunos casos.

La naturaleza del trabajo operativo, cuyo pilar fundamental se constituye en la esencia misma de Vías Bolivia, es el cobro de peaje, control supervisión y recojo de las recaudaciones por rutas cuya función depende de una cadena de dependencia en la que muchas veces importantes sumas de dinero en complicidad de varios servidores públicos son desviados y aprovechados para fines personales. Cabe aclarar que si bien existe los mecanismos de control, muchos servidores públicos incurrir en comportamientos que violan las normas ético morales, desembocando posteriormente en conductas que transgreden la normativa administrativa, civil y/o penal.

Por otro lado, en el área administrativa, se iniciaron los procesos internos por faltas y contravenciones a normativas internas como externas que regulan la administración pública. En ambos casos, es necesario aclarar que para materializarse la falta, contravención y por último el delito, existe una fase previa donde el servidor público analiza previamente y en muchas ocasiones planifica su comportamiento para plasmar su conducta en dichas contravenciones al ordenamiento público que derivan de la administración pública. En ese entendido, se puede evidenciar que ante la falta de valores y principios éticos – morales en la primera etapa de la que se hizo mención, es que se tiene como consecuencia procesos sumarios y en algunos casos derivan en acciones penales y civiles.

### 3.2.3. Diagnóstico sobre comportamientos que transgredieron el ordenamiento jurídico penal.

#### Unidad de Asuntos Judiciales Procesos penales por el delito de peculado



Fuente: Unidad de Asuntos Judiciales

Si bien, no pareciera pertinente este acápite es necesario mencionarlos ya que su importancia radica en que el delito de peculado está directamente relacionado con el funcionario público, que aprovechando del cargo que desempeña se apropia de dinero, valores o bienes se halla encargado, por lo tanto adquiere mayor relevancia en el caso de Vías Bolivia porque el trabajo operativo tiene relación directa con la recaudación de importantes sumas de dinero que en algunos casos son desviados y aprovechados por servidores públicos que, ante las circunstancias y la ausencia evidente de valores ético-morales hacen caso omiso a las normas vigentes que no hacen otra cosa que regular la

función pública que cuyo fin es el trabajo por el bien común.

Finalmente este cuadro nos muestra que los casos de mayor incidencia como es en la Regional Santa Cruz, siguiéndole Beni – Pando y finalmente Oruro, que en algunos casos se debe como es el caso de Santa Cruz, la Regional que más recursos económico genera por concepto de tasa de rodaje y en el caso e Beni- Pando y Oruro porque existe debilidad en los mecanismos de control a pesar de ser las Regionales que menor recaudación presentan en comparación de las demás siete Regionales.

En esa coyuntura, el año 2009 se implementa el Código de Ética en su primera versión, cuya estructura es plasmada por la Unidad de gestión Integral dependiente de la Dirección de Planificación y Desarrollo, sin embargo dicha norma interna no pasa por la revisión y menos aún cuenta con la participación de la Dirección de Asuntos Jurídicos. Además dicha estructura adolecía de eficacia normativa en cuanto al impacto hacia los servidores públicos de Vías Bolivia, ya que la misma no fue socializada y tampoco recogió las necesidades propias de la Institución.

Es así que ante los vacíos jurídicos de los cuales adolecía dicho documento, el año 2010 a través de la escuela de Gestión Pública, se imparte el módulo de capacitación, “La ética en la función pública” y se torna menester revisar el documento y analizar la eficacia del mismo. Es cuando los resultados de reflexión de los servidores públicos denota un evidente desconocimiento de la norma y su eficacia al interior de la Institución. Es así que la docente propone una reflexión profunda acerca dela temática e invita a proponer la modificación de Código de Ética ya que el mismo adolecía de vacíos jurídicos y principalmente no reflejaba la realidad de la Institución.

## CAPÍTULO IV

### DIAGNÓSTICO SOBRE LA NECESIDAD DE LA MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DE VIAS BOLIVIA EFICACIA NORMATIVA

#### 4.1 PROPUESTA PARA ADECUAR E IMPLEMENTAR VALORES ÉTICOS MORALES PLASMADOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA CONFORME A LA REALIDAD INSTITUCIONAL DE VIAS BOLIVIA Y LOS ACTUALES PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

El 16 de junio de 2006 como propuesta y plan de gobierno, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo que plantea la transformación del país, con la figura de una Bolivia digna, soberana, productiva, democrática y participativa para que todos los bolivianos y bolivianas “vivan bien”.

El objetivo principal de la política, es contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, en las instituciones públicas, empresas privadas, la ciudadanía, los medios de comunicación y las organizaciones sociales. Dicho objetivo solo podrá ser posible con un proceso participativo ciudadano apoyada con información cuantitativa y cualitativa.

En ese entendido, la implementación de políticas, promoción y adopción de una cultura organizacional con bases sólidas en el marco de la ética en la gestión pública, permite plasmar el concepto de **vivir bien** en el entendido de que el funcionario público como delegado de administrar la cosa pública en representación de la sociedad a la cual debe servir, trabaja en armonía con el interés común fin último de su misión.

En ese marco, Vías Bolivia, como institución pública bajo su realidad y características propias, precisa adoptar políticas sólidas y sostenibles que permitan prevenir y luchar contra actos que van en



desmedro de la propia institución, uno de ellos es la implementación de un Código de Ética que si bien no eliminará por completo dichos actos, paliará de sobremanera comportamientos negativos en contra la Institución por ende del Estado.

**4.2 PROPUESTA JURÍDICA (implementación de valores éticos morales plasmados en el Código de Ética conforme a la realidad institucional de Vías Bolivia y los actuales preceptos constitucionales).**

**RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° XXX/2011**

La Paz, XXX de XXX de 2011

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

Que, el Decreto Supremo N° 28948 de 25 de noviembre de 2006, crea Vías Bolivia, como una Entidad Pública Descentralizada, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición de la Administradora Boliviana de Carreteras, con la finalidad de administrar directamente los peajes y control de pesos y dimensiones de la Red Vial Fundamental de Carreteras en el marco del artículo 2 párrafo IV de la Ley N° 3507 de fecha 27 de octubre de 2006 de creación de la Administradora Boliviana de Carreteras.

Que, mediante Resolución Suprema N° 04490 de fecha 16 de noviembre de 2010, es designado el Lic. José Luis Villazante Garabito, como Director General Ejecutivo, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Decreto Supremo N° 28948.

Que, la Nueva Constitución Política del Estado, aprobada por decisión popular en fecha 07 de febrero de 2009, ha constitucionalizado los Principios, Valores y Fines del Estado en su art. 8 párrafo I que a su

tenor expresa “El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), tekokavi (vida buena), ivimaraei (tierra sin mal) y qhapajñan (camino o vida noble).

Que, el capítulo cuarto respecto a las servidoras y servidores públicos en su artículo 232 establece que la Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ÉTICA, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

Que, art. 108 numeral 3 establece que uno de los deberes de las y los bolivianos es promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución.

Que, mediante Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental, aprobada en fecha 20 de julio de 2009, en su artículo 7 inciso b) prevé, toda entidad pública se organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control interno que trata esta Ley.

Que, mediante Decreto Supremo N° 29272 de fecha 12 de septiembre de 2007, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia Digna, Soberana, productiva y Democrática para vivir bien 2006-2011”, por la cual se ha establecido una actual política gubernamental, a través de líneas rectoras orientadas a consolidar la Bolivia Democrática desarrollando la transparencia en la gestión pública, misma que es adoptada por Vías Bolivia incorporando los pilares de Ética en la gestión pública, Acceso a la Información, participación y Control Social y la Rendición Pública de Cuentas sobre compromisos formulados.

Que, el Decreto Supremo N° 0214 aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, cuyo objetivo es prevenir y sancionar los actos de corrupción facilitando a las instituciones públicas, empresas privadas, ciudadanía, medios de comunicación y organizaciones sociales los instrumentos necesarios para desarrollar en los bolivianos y bolivianas una cultura de cero tolerancia a la corrupción, reflejándose en 4 ejes de trabajo: Eje 1: Fortalecimiento de la Participación Ciudadana; Eje 2: Fortalecimiento de la Transparencia en la Gestión Pública y el derecho al acceso a la información; Eje 3: Medidas para eliminar la corrupción; y Eje 4: Mecanismos de Fortalecimiento y Coordinación institucional.

Que, el Decreto Supremo N° 28948 de fecha 25 de noviembre de 2006 de creación de Vías Bolivia, tiene la finalidad de administrar directamente los peajes, pesaje, control de pesos y dimensiones de la Red Vial Fundamental de carreteras, en el marco de lo establecido en el Parágrafo IV del Artículo 2 de la Ley N° 3507 de 27 de octubre de 2006, de creación de la administradora Boliviana de Carreteras.

Que, la Resolución Administrativa N° 064/2008 de 28 de octubre de 2008 aprueba el código de ética en su primera versión en sus X capítulos y 32 artículos.

Que, es atribución del Director General Ejecutivo, en su calidad de Máxima Autoridad Ejecutiva, emitir resoluciones en el marco de su competencia.

**POR TANTO:**

El Director General Ejecutivo de Vías Bolivia (V°B°), sin entrar en mayores consideraciones de orden legal, en uso de sus atribuciones conferidas por ley.

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Aprobar el “**CÓDIGO DE ÉTICA**” en su 2da. Versión; en sus tres títulos y 43 artículos.

**SEGUNDO.-** La Unidad de Transparencia y Anticorrupción en

coordinación con la Dirección de Planificación y Desarrollo, quedan encargadas del cumplimiento y difusión de la presente Resolución.

Regístrese, Comuníquese, Archívese

**DIRECTOR GENERAL EJECUTIVO  
VÍAS BOLIVIA**

**DIRECTORA DE ASUNTOS JURÍDICOS  
VÍAS BOLIVIA**

# **CODIGO DE ÉTICA VÍAS BOLIVIA**

**2da. Versión (modificada)**

	<b>NOMBRE Y CARGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>FIRMA</b>
<b>ELABORADO</b>	DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS		
<b>REVISADO</b>	UNIDAD DE TRANSPARENCIA		
<b>APROBADO</b>	DIRECTOR GENERAL EJECUTIVO		

## ÍNDICE

### **TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

CAPÍTULO I  
DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN

CAPÍTULO II  
CARACTERÍSTICAS DE LA NORMA Y REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN  
FINAL

### **TÍTULO II BASES GENERALES**

CAPÍTULO I  
DE LOS PRINCIPIOS

CAPÍTULO II  
DERECHOS Y OBLIGACIONES

CAPÍTULO III  
NORMAS DE CONDUCTA Y PROHIBICIONES ETICAS

CAPÍTULO IV  
INFRACCIONES ETICAS Y SANCIONES

### **TÍTULO III DEL ÓRGANO DE DECISIÓN**

CAPÍTULO I  
COMITES DE ETICA

CAPÍTULO II  
DISPOSICIONES TRANSITORIAS

CAPÍTULO III  
DISPOSICIONES FINALES

## TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

### CAPÍTULO I DEL OBJETO Y EL ÁMBITO DE APLICACIÓN

#### **Art. 1.- (Objeto)**

El presente Código, en el marco de los preceptos de la Constitución Política del Estado Plurinacional, tiene por objeto establecer un conjunto de valores éticos y normas que deben regir la conducta de los servidores públicos y las servidoras públicas de Vías Bolivia durante el ejercicio de sus funciones con el fin de generar la confianza del usuario o usuaria en la administración de rodaje y pesaje.

#### **Art. 2 (Finalidad)**

El presente Código tiene por finalidad implementar medidas preventivas y/o disciplinarias ante cualquier infracción ética que incurra cualquier servidor o servidora pública con el fin de garantizar una gestión institucional eficiente, eficaz y transparente.

#### **Art. 3 (Servidor público o servidora pública)**

Para fines del presente Código se entiende como servidor público o servidora pública aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía o naturaleza de trabajo, presta servicios en relación de dependencia a una entidad estatal.

#### **Art. 4 (Obligación)**

Todo servidor y servidora pública quedan inexcusablemente sometidos al presente Código de Ética desde el inicio de su actividad funcionaria, asumiendo el compromiso de su debido cumplimiento. Además tiene la obligación de leer, conocer, adoptar y cumplir las disposiciones de la presente norma.

#### **Art. 5.- (Ámbito de aplicación)**

Las disposiciones del presente Código rigen para los servidores públicos y las servidoras públicas de Vías Bolivia sin distinción de jerarquía, tienen

carácter exclusivamente disciplinario y se circunscriben al dictamen y la determinación de la responsabilidad que emergen de las infracciones éticas, sin perjuicio de la responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil o penal que deriven de sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

Las disposiciones del presente Código regirán para el personal de la Oficina Nacional como para el personal de las Oficinas Regionales tanto administrativo como operativo.

## **CAPÍTULO II**

### **CARACTERÍSTICA DE LA NORMA Y REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL**

#### **Art. 6.- (Características de la norma)**

El Código de Ética y el Reglamento Interno de Personal, al tener relación entre sí y con la conducta que deben tener los servidores públicos y servidoras públicas de Vías Bolivia son de cumplimiento obligatorio e ineludible para éstos. Los Órganos encargados de la aplicación son los Comités de Ética, cuyas Resoluciones finales estarán sujetas a revisión por parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos con el fin de garantizar la legalidad de las mismas así como un procedimiento disciplinario eficiente y efectivo.

#### **Art. 7.- (De la revisión)**

Con el fin de garantizar la eficacia, eficiencia, economía procesal y celeridad en la aplicación de la sanción disciplinaria impuesta al infractor o infractora o el restablecimiento del derecho vulnerado, toda Resolución final pronunciada por los Comités de Ética serán remitidas a la Dirección de Asuntos Jurídicos quien de acuerdo a designación programada por turno entre los servidores públicos y servidoras públicas dependientes de la misma, en el plazo de 5 días computables a partir de su radicatoria se pronunciarán, revocando o confirmando dicha Resolución, instancia que



otorga carácter de cosa juzgada agotando cualquier tipo de recurso ulterior.

**Art. 8.- (Complementariedad)**

El presente Código de Ética es complementario al Reglamento Interno de Personal y otras normas jurídico administrativas siempre y cuando no contravengan al presente documento.

**Art. 9.- (Cooperación amplia)**

Todo el personal que integra Vías Bolivia a través de las Direcciones y/o Unidades, debe brindar toda la colaboración en el suministro de información que requiera, por escrito el Comité de Ética en el marco de las funciones que desempeña el mismo. La cooperación interna deberá ser de forma coordinada y oportuna a través de la presidencia del Comité.

**TÍTULO II  
BASES GENERALES**

**CAPÍTULO I  
DE LOS PRINCIPIOS**

**Art. 10.- (Definición).**- Se entiende por ética el conjunto de principios, valores y normas del fuero interno que guían la conducta de las personas en su interacción social.

La implementación del Código de Ética brinda los lineamientos que permiten el desarrollo integral de la Institución, al formar parte de la cultura y del sentir de los servidores públicos y las servidoras públicas que trabajan en Vías Bolivia para construir una institución comprometida con el mejoramiento de la prestación de servicios y con la comunidad a la cual se debe con el fin de proyectar un trabajo eficiente, eficaz, honesto y transparente.

**Art. 11.- (Principios)**

Los Principios son las normas rectoras que orientan y rigen la actitud y la conducta de los servidores públicos y las servidoras públicas de la

institución, mismos que no son susceptibles de transgresión o negociación.

- a) **Principios ético-morales de la sociedad plural:** Bajo los principios y valores en los que se funda el Estado Plurinacional de Bolivia; la gestión pública debe enmarcarse en valores de ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón).
- b) **Suma qamaña (vivir bien),** Satisfacción compartida de las necesidades humanas desarrolladas en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos.
- c) **Transparencia:** El desempeño de funciones debe reflejar credibilidad, ello implica que tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público o servidora pública debe brindar y facilitar información fidedigna, completa, clara y oportuna en el marco de las competencias asignadas del cargo que desempeña, en el marco del derecho de acceso a la información, salvo las limitaciones establecidas por ley.
- d) **Legalidad y presunción de legitimidad:** Las actuaciones de los servidores públicos y servidoras públicas de la Institución por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración legal en contrario.
- f) **Igualdad e imparcialidad:** todo servidor público y servidora pública debe actuar en el marco del interés general y la igualdad de oportunidades sin discriminación de raza, religión, nacionalidad, género, ideología, condición social o en función de cualquier otra calidad subjetiva.
- g) **Justicia y equidad:** Son los referentes de rectitud que gobiernan la conducta y constriñe a respetar los derechos de los demás; actuando con imparcialidad en sus relaciones laborales o con cualquier persona con la que tenga relación de trabajo.

h) **Confidencialidad**, todo servidor público y servidora pública debe guardar secreto respecto a las informaciones reservadas por la naturaleza del cargo que desempeña y las previstas por ley, las mismas que no podrán ser comunicadas incluso después de haber cesado en las funciones.

i) **Probidad**: Representa actuar con rectitud, honradez y honestidad, procurando velar por el bien común y desechando todo provecho o ventaja obtenida por sí o por interpósita persona.

j) **Respeto**: Significa obrar reconociendo y valorando la diversidad cultural y la importancia del desempeño de la labor de la actividad institucional de cada uno de los miembros de la Institución; esta actitud nos permitirá el reconocimiento y respeto de la dignidad, el espacio y la autonomía de cada persona.

Implica además, el fomento y apoyo para la generación de condiciones de un ambiente laboral donde exista un trato cordial y a la vez oportuno entre compañeros y compañeras de trabajo como también hacia los usuarios y usuarias externas, permitiendo de esta forma, fortalecer una cultura organizacional sólida en la que se reconozca y valore las capacidades y talento del equipo humano de la entidad.

k) **Compromiso**: Entendida como la actitud responsable que debe ser asumida por los servidores públicos y las servidoras públicas para el logro efectivo de los objetivos institucionales, plasmados en conductas que reflejen trabajo, dedicación, entrega, lucha, esfuerzo, transparencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.

l) **Vocación de servicio**: Plasmada en la disposición proactiva, cálida y oportuna para atender las necesidades y expectativas de los usuarios y usuarias con el objetivo de alcanzar la calidad del servicio, generando de esta manera la proyección positiva de la imagen institucional.

**m) Lealtad y obediencia:** Significa actuar con fidelidad, solidaridad y respeto hacia todos los miembros de la Institución, acatando las disposiciones del superior jerárquico competente, tomando en cuenta el procedimiento y las formalidades debidas y tengan relación con las funciones concernientes a su cargo, con excepción de las instrucciones que demuestren arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.

## **CAPÍTULO II**

### **DERECHOS Y OBLIGACIONES**

#### **Artículo 12.- (Derechos)**

Todo servidor público y toda servidora pública de la Institución tienen los siguientes derechos:

- a) Interponer denuncias verbales y/o escritas contra cualquier servidor o servidora pública de la Institución cuando creyere estar afectado por el incumplimiento o vulneración de las disposiciones del presente Código.
- b) Ofrecer las pruebas de cargo o de descargo que ayude a confirmar o esclarecer cualquier denuncia presentada por su persona o en su contra.
- c) Asumir plena defensa ante cualquier denuncia, tomando en cuenta el procedimiento establecido en el Reglamento de Ética.
- d) Exigir una rectificación pública interna, cuando la denuncia resultare infundada, falsa o temeraria.
- e) Emitir sus ideas en el marco de la libre expresión y la normativa interna y vigente.
- f) A recibir información actualizada referentes al Código de Ética.
- g) A sugerir actualizaciones del presente Código ante el Comité de Ética a través de los mecanismos establecidos por éste.

#### **Artículo 13.- (Obligaciones)**

Todo servidor público y servidora pública de la Institución tiene las siguientes obligaciones:

- a) Respetar y adecuar su conducta a las disposiciones del presente Código.
- b) Cumplir las sanciones impuestas por el Comité de Ética a través del correspondiente Dictamen Ejecutoriado.

### **CAPÍTULO III**

#### **NORMAS DE CONDUCTA Y PROHIBICIONES ÉTICAS**

##### **Art. 14.- (Relación entre miembros de la Institución)**

Debe desarrollarse en el marco del respeto, cortesía y colaboración necesaria de acuerdo a su competencia y atribuciones, independientemente de la jerarquía, área y/o unidad a la que pertenezca procurando de esta manera generar un óptimo ambiente laboral.

##### **Art.15.- (Relación de los miembros de la Institución con terceras personas)**

La relación entre los miembros de la Institución deberá desarrollarse en el marco del respeto, cortesía, solidaridad, calidez y sin discriminación de cualquier naturaleza.

##### **Art. 16.- (Relación de los miembros de la Institución con los usuarios)**

Para garantizar los más altos estándares de la prestación del servicio, la relación con los usuarios y usuarias debe desarrollarse bajo los conceptos de **calidad** y la **calidez**, la primera entendida como actitudes y conductas que reflejen fiabilidad, disponibilidad y capacidad de respuesta en el desempeño de sus funciones y la segunda entendida como conductas que muestren cortesía, empatía, comunicación proactiva, profesionalidad, actitud de servicio y humanidad en el contacto interpersonal.

##### **Art. 17.- (Prohibiciones éticas)**

Todo servidor público y servidora pública de Vías Bolivia está prohibido de incurrir en:

**a) Conflicto de intereses**

Aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar comprometidos con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo. (Concordante con el reglamento Interno de personal).

Para los procesos de adquisición de bienes o contratación de servicios, se aplicará las causales de excusa establecidas en el Decreto Supremo N° 0181 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes Servicios (art. 41 Causales de excusa párrafos del I al VI) mismas que de no ser observadas generará responsabilidad administrativa.

**b) Obtener Ventajas Indevidas**

Obtener o procurar beneficios o ventajas indevidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad o influencia. Entrega o recepción de pagos indevidos, regalos o invitaciones, favores o promesas.

Para el personal operativo que tiene directa relación con la administración y custodia de valores queda terminantemente prohibido el cobro ilegal por concepto de rodaje y/o pesaje; incumplimiento de procedimientos establecidos para su actividad, dejar de hacer alguna de las tareas relativas a sus funciones. Hechos que derivarán a la denuncia ante el Ministerio Público de acuerdo a lo establecido en el artículo 286 del Código de Procedimiento Penal.

**c) Abuso de cargo**

Con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, el servidor público y servidora pública de Vías Bolivia está prohibido de adoptar represalias de cualquier naturaleza contra cualquiera de sus compañeros de trabajo.

**d) Realizar actividades de proselitismo político**

Queda prohibido realizar actividades de proselitismo político por medio de sus funciones o a través de la utilización de infraestructura, bienes o recursos públicos, ya sea a favor o en contra de partidos u organizaciones políticas o candidatos, prohibición concordante con el Reglamento Interno de Personal, el mismo que se constituye en causal de proceso interno. De

igual forma, dichas conductas derivarán a la denuncia ante el Ministerio Público de acuerdo a lo establecido en el artículo 286 del Código de Procedimiento Penal

**e) Presionar, Amenazar y/o Acosar**

Está prohibido actuar por medio de presiones, amenazas, acoso laboral contra cualquier compañero de trabajo que puedan afectar la dignidad humana o inducir a la realización de acciones dolosas.

Se entiende por acoso laboral como la situación de hostigamiento que sufre un servidor público o servidora pública sobre el que se ejercen conductas de violencia psicológica de forma prolongada y que le conducen a un estado extremo de estrés laboral, situación que le causan enfermedades psicosomáticas y estados de ansiedad y en ocasiones, provocan que abandone el empleo al no poder soportar dicha situación a la que se encuentra sometido.

**Art. 18.- (Otras prohibiciones en el ejercicio de la función pública)**

- a) Atribuirse funciones ajenas a las asignadas en su competencia.
- b) Incurrir en actos reñidos contra la moral que afecten la imagen institucional.
- c) Consumo de bebidas alcohólicas y/o sustancias controladas en el horario y/o lugar de trabajo.
- d) Promover, organizar o realizar actividades con fines ajenos a la institución en horarios de trabajo.
- e) Propiciar riñas, peleas o altercados entre miembros de la institución en los ambientes de la misma.

**CAPÍTULO IV  
INFRACCIONES ÉTICAS Y SANCIONES**

**Artículo 19.- (De las infracciones éticas en el ejercicio de la Función Pública)**

Se considera infracción ética a la transgresión o incumplimiento de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones establecidos en los artículos 7º al 14º generándose responsabilidad pasible de sanción.

## **Art. 20 (Sanción)**

Para fines del presente Código se entiende como sanción a la imposición de una medida correctiva ante una acción, omisión o inobservancia de los preceptos del Código de Ética.

## **Artículo 21.- (De la clasificación de las Sanciones)**

Las sanciones se clasifican en:

- a) Sanciones leves: amonestación verbal
- b) Sanciones graves : amonestación escrita
- c) Sanciones muy graves: multas
- d) Sanciones severas: Destitución o despido

## **Artículo 22.- (De los criterios para la aplicación de sanciones)**

La aplicación de las sanciones se realizará teniendo en consideración los siguientes criterios:

- a) El perjuicio ocasionado a los servidores públicos, servidoras públicas o a la administración pública.
- b) Naturaleza de las funciones desempeñadas así como el cargo y jerarquía del infractor o infractora.
- c) El beneficio obtenido por el infractor o infractora.
- d) La reincidencia de la infracción.

## **Artículo 23.- (Registro de Sanciones)**

El Registro de sanciones deberá ser remitido a la Unidad de Recursos Humanos, el mismo que deberá contener los datos personales del servidor o servidora pública, la sanción impuesta, el tiempo de duración y la causa de la misma.

## **Artículo 24.- (De las infracciones cometidas por los miembros del Comité de Ética)**

En caso de que cualquier miembro del Comité incurriera en alguna infracción ética, se podrá realizar la correspondiente denuncia ante la autoridad competente superior, para que el mismo en el plazo de 3 días hábiles remita la misma ante la Dirección Jurídica para que ésta proceda



al juzgamiento correspondiente de acuerdo a las atribuciones del presente Código.

### **TÍTULO III DEL ÓRGANO DE DECISIÓN**

#### **CAPÍTULO I COMITÉS DE ÉTICA**

##### **Artículo 25.- (Del Comité de Ética)**

El Comité de Ética es el máximo órgano de competencia nacional y regional respectivamente cuyo fin es conocer y resolver los procesos disciplinarios por infracciones éticas generadas al interior de la Institución; el procedimiento respecto a las decisiones adoptadas estará sujeto a reglamentación; las atribuciones del mismo son:

- a) Recibir las denuncias por escrito y levantar acta de las verbales, así como las declaraciones de los denunciados.
- b) Analizar, interpretar y aplicar las disposiciones del presente Código en relación a la conducta de los servidores públicos y las servidoras públicas de Vías Bolivia.
- c) Al conocimiento, la sustanciación y resolución de denuncias por infracciones éticas.
- d) En coordinación con la Unidad de Transparencia y Anticorrupción establecer las medidas para promover una cultura de ética, probidad, transparencia, justicia y servicio público.
- e) Establecer los mecanismos más idóneos para la capacitación y difusión del presente Código.
- f) Diseñar, establecer, aplicar y difundir los incentivos y estímulos a los servidores públicos y servidoras públicas que cumplan con los principios, deberes y obligaciones del presente Código y respeten sus prohibiciones.
- g) Absolver a los servidores públicos y las servidoras públicas en caso de denuncia falsa, injustificada o temeraria.

- h) Establecer e imponer las sanciones por la infracción ética cometida.
- i) Homologar conciliaciones en los asuntos de su conocimiento, siempre y cuando no se vulneren los derechos constitucionales de las personas.
- j) A conocer los casos que considere remitir la Unidad de Transparencia y Anticorrupción para su correspondiente tratamiento.
- k) Mantener un archivo ordenado y actualizado de toda la información generada en su gestión.
- l) Diseñar los mecanismos más idóneos para recepcionar sugerencias de actualización del Código de Ética por los miembros de la institución.
- m) Otras establecidas en las normativas internas de la Institución.

#### **Art. 26.- (Imparcialidad e independencia)**

El accionar del Comité de Ética está fundamentado en valores de imparcialidad independencia y transparencia, libre de cualquier tipo de injerencia y/o presión de cualquier naturaleza. Por ningún motivo, los servidores públicos o servidoras públicas de la Institución interferirán en la substanciación de un proceso.

#### **Art. 27.- (Conformación)**

Para la conformación del Comité de Ética Nacional o Regional se tomará en cuenta criterios de neutralidad, transparencia y democracia, el mismo que estará conformado por cualquier servidor público o servidora pública de la Institución, los mismos poseerán antecedentes de una conducta proba, honesta y transparente personal y profesionalmente en el ejercicio de sus funciones. El Comité de Ética estará conformado por tres miembros: el Presidente, primer vocal y segundo vocal.

#### **Art. 28 (De las decisiones)**

Los tres miembros del Comité de Ética deberán asumir la responsabilidad de la Resolución final respecto a cualquier causa de manera consensuada

y mancomunada; la omisión a esta situación dará lugar a la invalidez de dicho dictamen.

**Art. 29.- (De las causas de recusación)**

Para cualquier miembro del Comité de Ética será causa de recusación, haber manifestado su opinión sobre la justicia o injusticia del proceso antes de asumir el conocimiento del mismo, situación que deberá ser debidamente comprobada.

**Art. 30.- (Obligación de Excusa)**

I. Cualquiera de los miembros del Comité de Ética comprendidos en cualquiera de las causas de recusación, deberá excusarse de oficio en su primera actuación. La excusa no procede a pedido de parte.

II. Decretada la excusa o recusación de cualquiera de los miembros del Comité, éste quedará inhabilitado definitivamente de conocer la causa y asumirá en su lugar el suplente legalmente constituido, aún cuando desaparecieren las causas que lo originaron.

**Art. 31.- (Oportunidad de la Recusación)**

I. Si alguno de los miembros del Comité no se excusare por la causal señalada en el art. 22 procede la recusación.

II. La recusación podrá ser interpuesta por el servidor público o servidora pública que estuviese siendo procesado o procesada por alguna infracción ética en la primera actuación que realice en el proceso.

**Art. 32.- (Competencia)**

Tratándose de cualquiera de los miembros del Comité serán competentes para conocer la excusa o recusación, la Dirección de Asuntos Jurídicos o en su caso los asesores legales en las Oficinas Regionales, la cual requerirá previo y especial pronunciamiento con el fin de establecer la legalidad o ilegalidad en el plazo de cinco días de tenerse conocimiento de su existencia.

**Art. 33.- (Licencias, permisos y suplencias)**

La solicitud de licencias o permisos por cualquier miembro del Comité deberá ser presentado por escrito debidamente justificado ante el

Presidente del Comité con al menos 72 horas de anticipación para que el mismo tome sus previsiones y delegue al suplente legalmente constituido.

**Art. 34.- (Renuncia)**

Cualquier miembro del o de los Comités, que por razones debidamente justificadas deba renunciar a su cargo, comunicará dicha situación de forma escrita con al menos 15 días de anticipación, en el caso de los vocales ante el Presidente del Comité y en el caso de éste último ante la Máxima Autoridad Ejecutiva. Debiendo asumir de forma inmediata el cargo acéfalo, el suplente legalmente constituido.

**Art. 35.- (Pérdida de mandato)**

Cualquiera de los miembros del Comité de Ética será pasible a la pérdida de mandato por las siguientes causas:

- a) Por inasistencia injustificada a más de tres sesiones.
- b) Por el mal manejo de la información proporcionada en la sustanciación de algún proceso en particular.
- c) Por incurrir en infracciones éticas estipuladas en la presente normativa.

**Art. 36.- (De nuevas elecciones)**

Con el fin de garantizar la continuidad de las funciones desempeñadas por el Comité de Ética, en caso de que quedara algún cargo acéfalo, se llamarán a nuevas elecciones para cubrir la vacancia.

**Art. 37.- (De la postulación y elección)**

La elección será a través de sufragio libre y secreto; serán proclamadas la presidencia, las dos vocalías y las suplencias correspondientes que de acuerdo a la votación se delegarán los cargos con un criterio descendente por resultados de simple mayoría de votos.

**Art. 38.- Periodo de mandato**

El periodo de funciones del Comité de Ética será de un año calendario pudiendo, cualquiera de sus miembros, ser reelectos o reelectas por una sola vez de manera continua en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

## **CAPÍTULO II**

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

#### **Art. 39.- (De la Comisión Electoral transitoria)**

Para garantizar el normal desenvolvimiento y desarrollo del proceso electoral, se formará por única vez y de forma transitoria la Comisión Electoral conformada por dos miembros de la Oficina Nacional y cuyas atribuciones serán conferidas por la Máxima Autoridad Ejecutiva y designadas a través de memorándum de acuerdo a las necesidades del proceso electoral.

## **CAPÍTULO III**

### **DISPOSICIONES FINALES**

#### **Art. 40.- De la Difusión**

La Unidad de Transparencia y Anticorrupción es responsable de la difusión del presente Código, la misma que deberá coordinar con el Comité de Ética para la socialización entre los servidores y servidoras públicas de la Institución.

#### **Art. 41.- Del cumplimiento**

Todos las servidoras y servidores públicos de Vías Bolivia están obligados al estricto cumplimiento de las disposiciones del presente Código con el fin de cultivar una cultura de principios y valores de ética y transparencia en el ejercicio de la función pública.

La omisión o incumplimiento a las disposiciones establecidas en el presente Código darán lugar a la imposición de sanciones de acuerdo a procedimiento establecido.

#### **Art. 42.- De las modificaciones**

Cualquier modificación total o parcial al presente Código deberá ser aprobada mediante Resolución Administrativa.

#### **Art. 43.- (De la Reglamentación)**

La Unidad de Transparencia y Anticorrupción reglamentará el presente Código en un plazo máximo de 90 días a partir de su vigencia.

## CAPÍTULO V ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

### 5.1. CONCLUSIONES CRÍTICAS

De todo lo esgrimido a lo largo del presente trabajo de investigación nos permitimos cerrar con las siguientes precisiones más que todo teóricas que deben ser proyectadas en la práctica real de los servidores públicos en el marco de la ética pública, puntualizando y dando énfasis a la importancia del fin último de la administración pública, *el interés general*, que debe sobreponerse ante cualquier interés personal o de grupos.

Para contribuir en la construcción de lo público, es condición que el servidor público actúe desde criterios éticos, que son los que le permiten dar prioridad al interés común sobre el personal o de grupos privados. De lo contrario, al estar ausente la ética en el ejercicio de la función pública, la corrupción administrativa hace su aparición de inmediato.

Como depositarios de un encargo, todo servidor público en general y aquellos con funciones de gobierno y dirección en particular, deben rendir cuentas del uso que ha hecho del mismo y de los resultados que ha obtenido a quienes les han confiado los recursos para que ejerzan su función. Y quien ha hecho esta delegación no es otro distinto al constituyente primario, es decir el pueblo, toda la sociedad.

Cuando las atribuciones del cargo son empleadas para generar acciones tendientes a servir las necesidades de los más vastos sectores de la ciudadanía, se produce un incremento de la legitimidad del mando encargado y se fortalece la autoridad de la que el servidor público está investido; por lo contrario, cuando éste sobrepone sus propios intereses o los de grupos privados ante el bien común -aunque disfrace sus actuaciones con visos de legalidad- queda cuestionado éticamente e

impedido para ejercer su autoridad, por cuanto ya no puede apelar al sentido de obligación ciudadana, ante lo cual debe, para mantenerse en su cargo, echar mano de la fuerza, la amenaza y el miedo propios del poder coercitivo. Vemos entonces que la naturaleza eminentemente ética del servicio público hace continua y permanente presencia en todas las relaciones del servidor público con la ciudadanía y con su forma de administrar el Estado.

Desde el punto de vista ético, el servidor público es un claro referente para el conjunto de la sociedad, según sean las formas en las que ejerce su autoridad, preste el servicio para el que ha sido contratado, disponga de los recursos públicos que se le han encargado para su administración, y los fines que orienten su gestión.

El ejercicio del liderazgo ético del servidor público se dirige, fundamentalmente, a la creación de valor público dentro del ámbito en que opera. Se puede definir valor público como todo aquello que produce el sector público y que beneficia a la sociedad, en todo o en parte. Es el equivalente del valor privado, el cual es producido por la empresa y beneficia a los consumidores y a los productores. El valor público se expresa en la construcción de lo público, en la satisfacción de las necesidades de las comunidades y en la consolidación de un estilo de gestión pública eficiente y transparente que genere confianza en las instituciones públicas.

Rorty aporta un nuevo elemento a la toma de decisiones éticas: no es sólo la razón de Estado o la valoración de fines y medios lo que habrán de valorar los políticos, sino que propone incluir como elemento de análisis en la toma de decisiones los deseos y necesidades de los ciudadanos a quienes representan y sirven los políticos. Si las decisiones finalmente afectan a los ciudadanos, es “ético” que sea con ellos con quienes habrán de plantearse las decisiones a fin de llegar a acuerdos y consensos sobre

cuestiones prácticas, que son las que afectan directamente la vida de las personas.

El bien común es el conjunto de bienes materiales, espirituales y culturales que ofrecen a cada persona la oportunidad de realizarse plenamente y de ayudar a los demás para que logren lo mismo. La consecución del bien común abarca no sólo el interés de las generaciones actuales, sino, en la perspectiva de un desarrollo sustentable, el de las generaciones futuras.

La esencia de la ética es producir el bien humano, personal, familiar y colectivo, es decir, el bien común. La ética exige que los sistemas se adapten a las necesidades de las personas y que éstas no se sacrifiquen en aras de ningún sistema.

La ética aplicada, de acuerdo con Adela Cortina, intenta, de algún modo, aplicar los principios descubiertos en el nivel fundamentado de las distintas dimensiones de la vida cotidiana. Antes la gente esperaba estas propuestas de la religión, que era común a toda la comunidad, pero la experiencia de vivir en sociedades pluralistas, donde conviven distintas propuestas de vida feliz –distintas morales de máximos–, nos ha llevado a dirigir los ojos hacia la ética pidiéndole esas respuestas que, por racionales, deberían ser comunes a todos.

“Debe reconocerse, dice la autora, que el Estado es necesario, pero no como el lugar sagrado monopolizador de lo universal, pues lo público no se identifica con lo político y la sociedad civil encierra, de hecho y de derecho, un fuerte potencial de universalismo y solidaridad. De esta forma, la sociedad civil que necesitamos no es la que se mueve por intereses particulares, sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones movidas por intereses universalistas, es capaz de generar energías de solidaridad y justicia que quiebren los recelos de un mundo egoísta a la defensiva. Una sociedad semejante sería imposible sin una moral creciente de las personas que la componen, moral que hoy se expresa como la ética aplicada y que se define como una ética no religiosa, utilitarista, en la que se



requiere afrontar los problemas de discusión pública a través de argumentaciones racionales y sirviéndose de datos empíricos, en respuesta al surgimiento de nuevas interrogantes que hacen necesaria la continua elaboración de principios éticos adaptados a casos concretos.”

La complejidad de la vida moderna, la pluralidad de la sociedad que ya no está unificada sólo por creencias y valores compartidos, así como la exigencia democrática de participación plena que se arraiga cada vez con mayor fuerza entre los ciudadanos, obliga a los líderes políticos y a los funcionarios públicos a buscar soluciones a casos concretos y en los cuales no siempre pueden aplicarse las reglas morales establecidas.

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. Es además un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores practicados en el uso del poder público. Es un factor esencial para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones, a la vez el instrumento clave para elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos.

## **5.2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS**

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, se intentó hacer una reflexión del rol que juega la ética en la función pública, y aunque para muchos servidores públicos la ética signifique una hermosa poesía de intenciones y piensen que la misma está exclusivamente relacionada con el foro interno personal, es necesario establecer con claridad que el servidor público no tiene la opción de acatar o no los principios y valores éticos en lo que concierne la función pública. Al contrario, la delegación que emana de la sociedad, canalizada a través del aparato público, nos demanda que actuemos con responsabilidad,

desempeñando nuestro trabajo, cualquiera sea el puesto o cargo, bajo los principios y valores ético morales que defiendan y luchen por satisfacer las necesidades del interés general, fin último de la administración pública.

Por ello, tomando en cuenta que la propuesta del Código de Ética, se adecuó a las necesidades reales de la Institución, así como las actuales y vigentes normas que regulan a la función pública, se recomienda la gestión para la aprobación del presente documento con la respectiva compatibilización.

Por otro lado, se sugiere, que la Unidad de Transparencia y Anticorrupción, como encargada de hacer cumplir el Código de Ética, proyecte una estrategia integral que permita fortalecer la fase preventiva ante posibles actos de corrupción, más allá de la fase represiva cuya misión corresponde a la autoridad sumariante y finalmente a la justicia ordinaria.

Es decir, por un lado se deben fortalecer los mecanismos de control, y por otro, considero el más importante, generar mecanismos preventivos en sentido de educar, capacitar, informar e imponer una cultura donde ante todo, impere la legalidad de nuestros actos, cuyo fin último es el trabajar por el interés general.

Finalmente, se plantea un trabajo coordinado y estrecho entre la Unidad de Transparencia y Anticorrupción, y la Unidad de Comunicación, por la relación con el tema de la ética, para que aunando esfuerzos planifiquen y ejecuten una estrategia integral de prevención y lucha contra actitudes y comportamientos que se desenmarquen de los principios y valores ético morales de la función pública que lo único que busca es la protección del interés general ante el interés privado y/o de algunos grupos beneficiados.

## BIBLIOGRAFÍA

### TEXTOS DE CONSULTA

- Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Temas de Hoy, Madrid, 1997, 245 pp.
- Cabanelas de las Cuevas, Guillermo, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Edición XXVI actualizada, corregida y aumentada, Editorial Heliasta.
- Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1997, 288 pp.
- Hegel, George Wilhelm, *Principios de la filosofía del derecho*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975, 342 pp.
- Hobbes, Thomas, *El Leviatán: o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, FCE, México, 1940, 618 pp.
- Alvarez, de Vicencio, María Elena, *La Ética en la Función Pública*, Talleres Gráficos de México, México, 2005, 249 pp.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Alianza, Madrid, 1981, 375 pp.
- MIRADAS – Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado: Fundamentos Conceptuales y Manual Metodológico USAID, 257pp.
- RamosMamani, Juan, *Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano*, II Edición, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales
- Rorty, Richard, *Pragmatismo y política*, Paidós, Barcelona, 1998, 124 pp.
- Romero Soto, Julio, *Curso de Sociología Jurídica*

## **LEGISLACIÓN NACIONAL**

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobado en fecha 07 de febrero de 2009.
- Ley N° 1178 de administración y Control Gubernamentales.
- Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público de 27 de octubre de 1999.
- Decreto Supremo N° 0214 que aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.
- Decreto Supremo N° 28948 de fecha 25 de noviembre de 2006 Creación de Vías Bolivia.

## **NORMATIVA INTERNA**

- Reglamento Interno de Personal, aprobado por Resolución Administrativa N° 033 de fecha 13 de mayo de 2009
- Código de Ética 1ra versión, aprobado por Resolución Administrativa N° 064 de fecha 28 de octubre de 2009.
- Reglamento de Transparencia, aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2009 de fecha 31 de diciembre de 2009.
- Reglamento de Anticorrupción, aprobada por Resolución Administrativa N° 077/2009 de fecha 2 de diciembre de 2009.