





26

**ÉTICA Y DERECHO
A LA INFORMACIÓN:
LOS VALORES DEL
SERVICIO PÚBLICO**

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

DIRECTORIO INFODF

Mucio Israel Hernández Guerrero
Comisionado Presidente

Elsa Bibiana Peralta Hernández
Comisionada Ciudadana

David Mondragón Centeno
Comisionado Ciudadano

Luis Fernando Sánchez Nava
Comisionado Ciudadano

Alejandro Torres Rogelio
Comisionado Ciudadano

COMITÉ EDITORIAL 2015

Elsa Bibiana Peralta Hernández
Presidenta del Comité/ Comisionada
Ciudadana del INFODF

David Mondragón Centeno
Integrante / Comisionado Ciudadano
del INFODF

Edna Jaime Treviño
Integrante Externa / Directora General
de México Evalúa

María Solange Maqueo Ramírez
Integrante Externa/ Profesora
investigadora titular de la División de
Estudios Jurídicos en el CIDE

José Roldán Xopa
Integrante Externo/ Profesor
Investigador Titular de la División de
Administración Pública en el CIDE.

Rocío Aguilar Solache
Secretaria Técnica/ Directora
de Capacitación y Cultura de la
Transparencia del INFODF



D.R. ©2016, Instituto de Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, Ciudad de México.
"Plaza de la Transparencia".

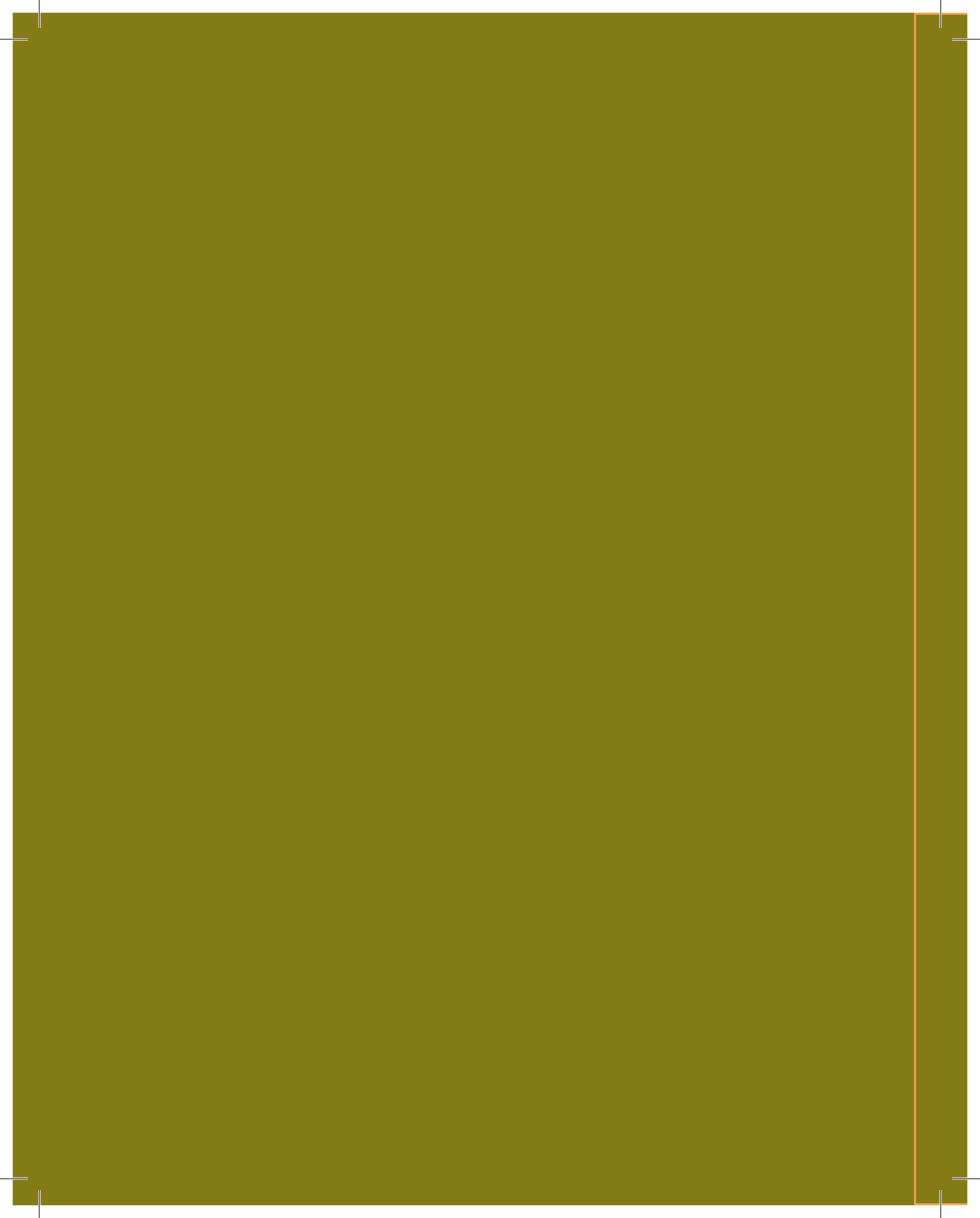
Primera edición, Agosto 2016
ISBN: 978-607-7702-04-7
ISBN:

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta
Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son
responsabilidad de sus autores.

ÍNDICE

Introducción	9
1. La necesidad de una ética del servicio público	15
2. Ética y derecho: juntos pero distintos	21
3. La ética pública: de lo individual a lo social	33
4. El pluralismo ético y la búsqueda de una fuente común para la ética pública	43
5. La Constitución y la ética pública	53
6. Los contenidos de una ética del servicio público	59
7. La pedagogía de una ética del servicio público	71

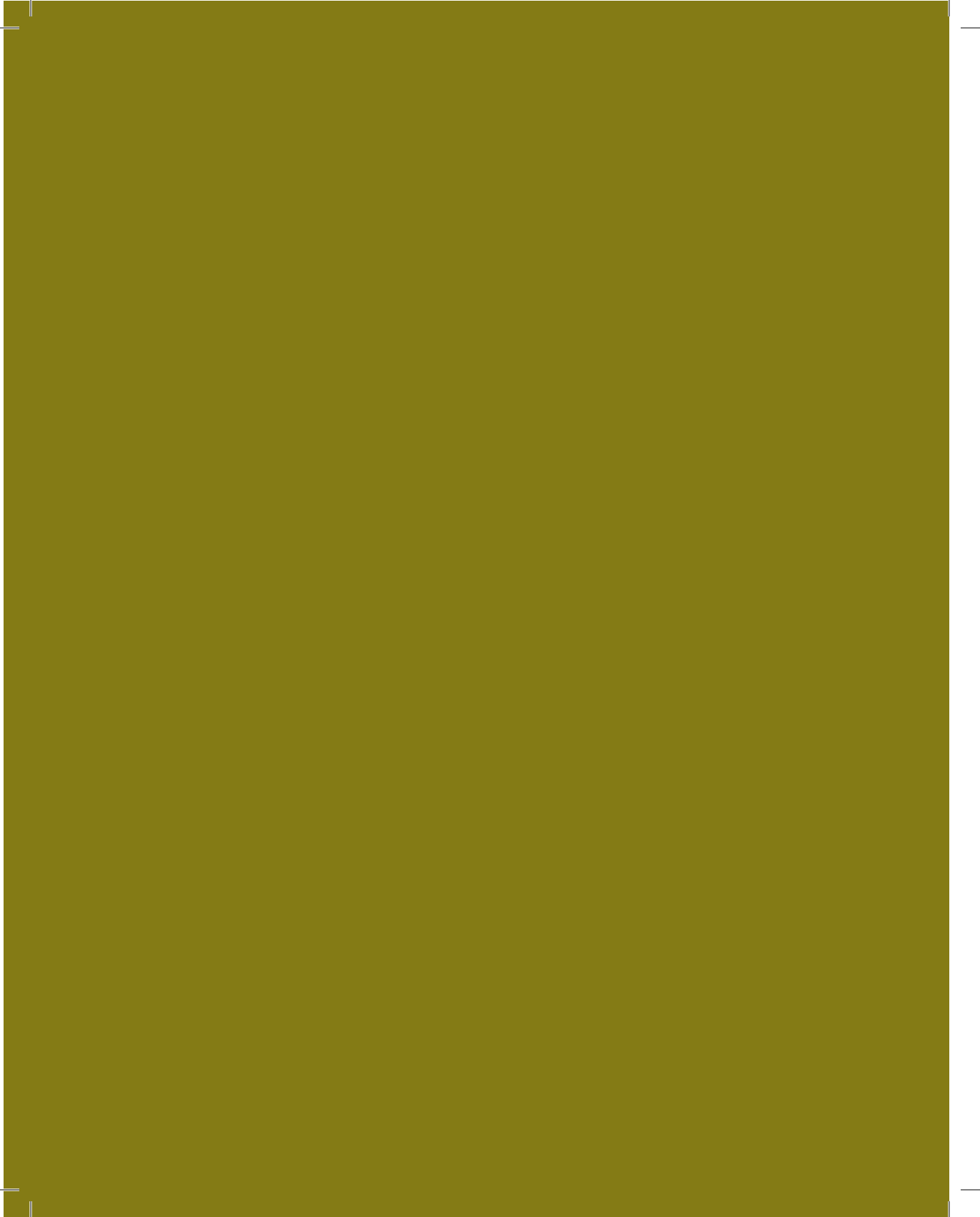




JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

Estudió la licenciatura y la maestría en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, y tiene un doctorado en Filosofía Moral y Política por la UNED de Madrid, España. Es Profesor Investigador del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, donde también es coordinador general de la maestría y doctorado en Humanidades. Es Investigador Nacional, nivel III, en el Sistema Nacional de Investigadores; y Coordinador Nacional de la Red de Investigación sobre Discriminación.

Entre sus libros están: *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política* (2004), *El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la teoría de la justicia* (2010), *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente* (2011), *Democracia, educación y no discriminación* (2011), *La justicia y las atrocidades del pasado. Teoría y análisis de la justicia transicional* (2012), y *La construcción de una razón antidiscriminatoria. Estudios normativos y analíticos sobre la igualdad de trato* (2014), entre otros.



INTRODUCCIÓN

La ética se ha convertido en los últimos tiempos en un objeto de interés para las instituciones públicas. Atestiguamos una época en que se solicita el auxilio de la ética para enfrentar la complejidad de una agenda pública cuyos problemas parecen desbordar los escasos recursos políticos, legales e institucionales con que cuenta una sociedad como la mexicana. Un tipo específico de ética se perfila como el recurso deseado para tan grave tarea: la ética de los asuntos públicos. Se ha extendido la idea de que una generosa dosis de ética infundirá en los servidores públicos de todos los niveles en la escala del poder, e incluso entre los ciudadanos, la voluntad y orientación deseables para servir tanto a los derechos de cada uno como al interés público en su conjunto.

Tal intención moralizante no ha dado, sin embargo, los resultados esperados. Los espacios públicos han sido inundados de códigos de ética o códigos de conducta que listan, a veces sin ton ni son, una serie de valores que las autoridades entienden como deseables en el comportamiento regular de quienes ejercen la autoridad en sus diversos niveles y espacios. Los re-

sultados han sido menos que discretos y casi siempre desalentadores. No se aprecia una mejoría ética en el aparato burocrático y ya se empieza a sospechar que la culpa es, ni más ni menos, que de la ética misma, acaso por ofrecer cosas que no se pueden alcanzar o por haber sido diseñada para otros pueblos u otras latitudes.

Sin embargo, debe decirse que la intención de promover conductas éticas, tanto entre la ciudadanía como entre los gobernantes, no sólo es una buena idea para la vida pública, sino también una necesidad imposable. Para una sociedad como la mexicana, con tantos déficits en su rendimiento institucional, la apuesta por una reforma ética del servicio público debe convertirse, sin falsa retórica ni declaraciones vacuas, en una genuina prioridad nacional. En el terreno específico del derecho humano a la información, tanto en su vertiente de publicidad o transparencia como en la de protección de la privacidad, la ética ofrece una ruta de argumentación y de guía práctica que no debería desatenderse.

No obstante, para avizorar resultados tangibles de la promoción de valores éticos que sean efectivos en la solución de problemas comunes, lo primero que se debe hacer es tomar en serio la ética y los dilemas que plantea. La tarea por realizar, en primera instancia, es apartarse de la tendencia dominante de entender la ética pública como una serie de manuales o recetarios que se lanza desde la jerarquía hacia las bases burocráticas. En su lugar, se impone restituir su valor como argumento intelectual relativo a la acción libre y meditada de las personas. Ya debería ser claro que la impotencia de tantos documentos de exhortación ética proviene, en gran medida, de la incomprensión más o menos extendida de que la ética no es un reglamento, un manual de instrucciones para construir instituciones novedosas, ni mucho menos una serie de exhortaciones cálidas y ocurrencias para trabajar con optimismo.

Restablecer la importancia de la ética implica, en realidad, definir con claridad y suficiencia lo que toca a la ética pública y lo que va más allá de sus capacidades. Por ello, el primer apartado de este texto revisa si la necesidad de una ética del servicio público es un reclamo social legítimo. Para ello, pone en duda un lugar común que se ha establecido en los últimos tiempos, a saber, que la ética es el sustituto de un derecho o una

política que ha producido insatisfacción y desengaño. El argumento aquí sostenido es que si se espera que la ética resuelva lo que toca hacer al derecho o a la política, el desengaño se extenderá también a la propia ética, toda vez que no cuenta entre sus capacidades el sustituir a la legislación o a la acción efectiva de los poderes públicos. La ética, sostenemos, resuelve problemas éticos, y esa tarea define el terreno en el que tiene que ser evaluado su aporte a la solución de los problemas públicos.

Con base en esa delimitación, en el segundo apartado, de manera central, se hace la distinción entre los campos normativos de la ética y el derecho. Se trata de una distinción necesaria porque con frecuencia, al tratarse de dos sistemas de normas, se incurre en el error de reducir el uno en el otro y con ello diluir la diferencia que adjudica a cada uno sus funciones propias. Con base en una distinción clásica establecida por Immanuel Kant, se explica por qué lo propio de la ética es la regulación del fuero o ámbito interno de la acción humana, mientras que lo propio del derecho es la regulación del fuero externo mediante la coerción también externa. Esta distinción nos previene contra la tentación (muy frecuente entre los promotores de códigos de ética para el servicio público) de convertir los valores éticos en obligaciones legales, y a los propios códigos éticos en reglamentos de obligado cumplimiento “externo”.

En el tercer apartado, el lector encontrará una reflexión acerca del tránsito de la ética de su dimensión individual original a una dimensión social. La ética, en su formulación clásica, surgió como una guía normativa para la rectitud de las conductas individuales y, mediante ella, el logro de la virtud o de la felicidad. En sus fases moderna y contemporánea, el objeto de la ética puede ser también de carácter social. Aunque el núcleo de la decisión ética siempre consiste en la libertad individual y en el ejercicio de la conciencia moral, la ética pública se hace posible cuando toma como objetos de reflexión y decisión la justicia, las leyes, la publicidad, la privacidad, y otros valores y problemas de sentido colectivo. En efecto, aunque no varía el sujeto ético, que es siempre la persona humana, es la naturaleza social de su objeto lo que da sentido a la discusión de una ética pública, en general, y una ética del servicio público, en particular. En este capítulo, se aprovecha la oportunidad de establecer el vocabulario mínimo de la ética pública, sobre todo en lo referido al uso indistinto que

se puede hacer de los vocablos *ética* y *moral* para referirnos a la realidad normativa que nos interesa. Del mismo modo, se distingue entre una ética o moral positiva (los sistemas normativos realmente existentes) y una ética o moral crítica (la propuesta racional del deber ser).

En el cuarto apartado, se incursiona en la justificación de las fuentes comunes y objetivas de una ética pública. Frente a la evidencia histórica de una variedad de doctrinas y sistemas morales que pueblan las sociedades modernas y que son irreconciliables y hasta conflictivas, se plantea a la ética pública como el espacio cultural y axiológico que puede establecer un principio de unidad política en esa diversidad moral. Partiendo del argumento de Max Weber acerca del politeísmo de valores propios del mundo moderno, se revisa una parte de la mejor literatura filosófica de nuestros días para identificar el tipo de fuente del que provienen los valores que podríamos reconocer como contenidos de una ética para ciudadanos y servidores públicos. No debería extrañar que este espacio sea el de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el quinto apartado, y al hilo del desarrollo anterior, se ofrece un argumento acerca de la manera en que una constitución puede entenderse como fuente normativa de un sistema de ética pública que legítimamente puede ser promovido por una autoridad democrática. El apartado ofrece una precisión del tipo de constitución que puede cumplir esa función normativa, pues la idea de constitución que satisface la exigencia de una ética pública es la que afirma una serie de derechos fundamentales y un principio de soberanía popular vehiculado por la decisión de la mayoría. Igualmente, se introduce una visión menos convencional de ese tipo de constitución, a saber, la que la entiende como un espacio de discurso político en el que se decantan y expresan los valores éticos públicos de una sociedad democrática.

En el sexto apartado se ofrece un acercamiento directo a la presencia de un conjunto de valores de ética pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de un sencillo ejercicio de hermenéutica axiológica, se identifican los valores primarios de la Constitución que, por lógica del argumento, deben estar en la base de cualquier propuesta o narrativa de ética pública. Si alguien quisiera articular códigos de

ética para el servicio público más serios de los que ahora conocemos, este listado le podría ayudar para fijar sus principales valores y contenidos. De manera subordinada se identifican, en todo caso, también los valores administrativos o secundarios de una ética pública, siempre con la prevención de que son valores instrumentales que sólo adquieren sentido al convertirse en vehículo de los propios valores constitucionales. Se ofrece, además, un desarrollo específico acerca de los valores éticos primarios del derecho humano a la información en sus dos vertientes: publicidad y confidencialidad informativa.

Finalmente, en el séptimo apartado se argumenta sobre el carácter discursivo y deliberativo (es decir, participativo) que debe tener la construcción de un proyecto ético en el servicio público. Se defiende la idea de que la construcción de una ética pública debe ser un proceso dialógico y horizontal entre los propios servidores públicos en quienes se busca la interiorización moral de los principios constitucionales ya identificados. Como vía de solución para la posible contradicción entre la aceptación libre de un valor ético y la necesaria promoción por parte del Estado de una ética pública, se acude al argumento de la denominada “infraestructura ética” –argumento construido en el seno de los análisis de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)– y que ofrece una interesante respuesta a la pregunta de cómo promover conductas éticas en el espacio público sin desconocer el carácter libre o autónomo de la acción moral del sujeto.

A lo largo del texto, los conceptos estudiados se formulan acompañados de ejemplos y referencias a los temas de transparencia y protección de datos personales, lo que muestra, en mi opinión, que la ética del derecho a la información, aunque tiene sus particularidades, es una especie de un género más amplio, el de una ética pública, que pueden compartir ciudadanos y gobernantes. Como plasmaciones relevantes de valores de fuente constitucional se dedica, como se ha dicho, una atención especial al principio ético por excelencia en el derecho a la información: el principio (kantiano) de publicidad, sin restar importancia al principio ético de integridad de la persona que da lugar a la protección de la privacidad informativa.

Quien lea el texto notará que utilizo de forma intercambiable los vocablos *ética* y *moral* para hacer referencia a los principios normativos que aquí se estudian. No desconozco los manuales de ética que comienzan por prohibir ese uso intercambiable con el argumento de que *ética* y *moral* son cosas realmente distintas, pero aclaro desde ahora que no me convence esa separación tajante. Aunque en el apartado tercero señalo por qué lo hago, quiero señalar aquí que la razón de intercambiarlos proviene no sólo de que en la historia de la filosofía tal indistinción de uso es frecuente (Aristóteles escribió *Ἠθικά Νικομάχεια*, vertida al español como *Ética Nicomáquea* o *Moral a Nicómaco*, y nadie se atrevería a reprobar ninguno de los términos usados para titular esa obra fundacional), sino también porque creo que una de las debilidades de la ética pública, tal como se promueve y se enseña hoy en día en las instituciones públicas mexicanas, es que se detiene demasiado en esas minucias que exhiben, más que precisión analítica, un grave desconocimiento de la historia intelectual de la ética.

Deseo hacer patente mi agradecimiento al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) por la invitación a escribir este texto. También agradezco a los integrantes y árbitros del comité editorial de esta institución que se tomaron el tiempo y el trabajo de leer el borrador y hacer sugerencias de corrección. Desde luego, todos los errores que exhibe el resultado que está en manos del lector, son responsabilidad exclusiva del autor.

1. LA NECESIDAD DE UNA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

La preocupación actual por la ética en el contexto de la vida pública se funda en una evidencia doble al alcance de cualquier observador: la crisis de la política y las limitaciones del derecho. En efecto, el ascenso de una exigencia ética para guiar la conducta de los servidores públicos proviene de la debilidad o incapacidad de la política, el derecho y sus derivadas acciones institucionales no sólo para cumplir con las expectativas que abrigan los ciudadanos, sino también para hacer efectivas las promesas de gobierno honrado y eficaz que hacen los gobernantes. Cada vez con mayor frecuencia, se invoca el auxilio de la ética porque ni las reglas prácticas de la política ni las legisladas del derecho parecen suficientes para colmar las exigencias que hace de manera continua la ciudadanía de una sociedad democrática. Hoy en día puede apreciarse cómo se expande, alimentada por distintas fuerzas, una corriente de opinión que espera que de un renacimiento ético de la política y del servicio público provenga la solución de los defectos sociales que otros recursos han sido incapaces de alcanzar.

Por ello, en nuestra sociedad no sólo amplios segmentos de la ciudadanía exigen la inclusión de un poderoso componente ético en la vida pública, sino que lo hacen también numerosos sujetos activos de la clase política, quienes ven a su propio campo de acción como deficitario e insatisfactorio. Resulta evidente que la ciudadanía vive hoy en día su experiencia de la vida pública con malestar y desagrado, y acaso por ello ve en la ética un remedio que puede mitigarlos. Desde sus respectivos emplazamientos, ciudadanos y políticos invocan esta orientación de altos valores humanos capaz de corregir un rumbo social que se juzga descarriado o, al menos, desorientado. Se busca que la ética se convierta en el motor de los valores y conductas que se echan de menos en el desempeño efectivo de los servidores públicos, de los ciudadanos y de muchas instituciones: honradez, responsabilidad, imparcialidad, legalidad, ejemplaridad, profesionalismo, empatía, altura de miras, y hasta sentido común y buena disposición hacia los demás.

De este modo, se crea la esperanza de que una buena dosis de ética —materia que aparenta ser siempre un discurso amable, hospitalario y reconciliatorio— habrá de reparar los males sociales y los entuertos que la política o el derecho no sólo han dejado intactos, sino también los que estas mismas prácticas generan en su acción efectiva. Lo cierto es que se ha erigido a este más bien impreciso compromiso con la ética pública en una suerte de panacea capaz de compensar el sinnúmero de déficits que la vida pública efectiva ofrece día con día.

Debido a la existencia de esta alta expectativa en nuestra sociedad respecto de una ética para corregir los males del servicio público, debería decirse de la ética algo muy parecido a lo que Norberto Bobbio sentenció respecto de la democracia: que ante tan altas promesas, el alcance real de la ética está condenado a producir una gran insatisfacción.¹ Al igual

¹ En su famoso texto “El futuro de la democracia”, el filósofo italiano Norberto Bobbio sostuvo que puede registrarse una serie de promesas incumplidas de la democracia, y que esto, a su vez, puede producir desengaño e insatisfacción. Ante ello, sostuvo que se trata de promesas “que no se podían cumplir”, y que, no obstante estos ideales incumplidos, sus logros reales son de un valor tal que la democracia se puede seguir defendiendo como el modelo deseable para organizar las decisiones colectivas de una sociedad (Bobbio, 2001). Algo similar sostenemos aquí respecto de la ética pública: aunque podemos llamarnos a desilusión y desengaño porque no resuelve los problemas que le ponemos enfrente, sigue siendo un programa deseable para la actividad pública por los efectos reales y tangibles que su vigencia genera en una sociedad democrática.

que pueden defenderse los genuinos logros de la democracia ante la insatisfacción que su obligado incumplimiento de promesas puede generar, y mostrar con ello que sigue siendo el sistema político deseable para las sociedades actuales, un proyecto de ética para la vida pública puede ser defendido como algo perfectamente viable, y en este sentido socialmente valioso, sobre la base de lo que verdaderamente es capaz de ofrecer y no de ilusiones que no podrá nunca realizar. Los aportes de una genuina ética de la vida pública son a tal punto influyentes y hasta decisivos, que aun cuando no resuelva aquello que sencillamente no puede resolver, continúa siendo una agenda pública deseable y necesaria.

Esto implica sostener que no toca a la ética, como responsabilidad directa, resolver lo que es propio de la política, ni a las normas morales hacer la tarea correctiva y hasta coercitiva que es propia de las normas jurídicas. Como ha expresado con notable claridad Fernando Savater, uno de los grandes pensadores éticos de nuestro tiempo: “la idea de que se puede curar o modificar la política por dosis de ética es una ilusión engañosa de la que se debe despertar. No se pueden curar los males de la política con base en la ética, lo mismo que no se pueden apagar los incendios forestales con un hisopo de agua bendita. La política requiere mejor política, la reforma de la política requiere mejor política, transformación de las instituciones [...] la vía de reforma de la política es [...] el voto, la presión sobre los políticos, la participación” (Savater, 1998, pp. 31-32).

Tiene razón Savater al acotar el espacio de la ética mediante el descarte de aquello que no está a su alcance abordar ni resolver. Sin embargo, la identificación de sus límites prácticos no significa adelantar un diagnóstico negativo sobre sus posibilidades transformadoras, sino más bien ajustar nuestras expectativas a sus cualidades genuinas y a su potencia real. Tomarse en serio la ética para la vida pública significa identificar el espacio que corresponde a sus valores y efectos, y no suponerle virtudes taumatúrgicas o mágicas que son sólo un ejercicio de la imaginación o de una desorientada buena voluntad. De hecho, puede hacerse notar que el mencionado llamado a que la ética se haga cargo del mal estado político, jurídico e institucional de la vida pública en México es, con frecuencia, sólo un recurso retórico que tiende a dejar en ésta las cosas como están. Sostener que todo conflicto público es un problema de ética, o que los grandes problemas de la sociedad se resuelvan fundamentalmente

con la modificación de las conductas éticas de gobernantes y gobernados equivale, en la práctica, a una declaración de impotencia, o al menos de indisposición, para emprender las reformas necesarias en las instituciones del poder y del derecho que permitan atajar y corregir los defectos que se denuncian.

En el terreno del derecho a la información identificamos uno de los principales ejemplos de lo difícil que resulta un buen encaje de la ética en la política efectiva y en el desempeño de los servidores públicos. Las recomendaciones éticas que se puedan hacer a los servidores públicos de que garanticen el acceso constante e incondicionado de los ciudadanos a la información del Estado (es decir, que actúen guiados por una permanente prioridad de la publicidad) poco pueden lograr si no se dispone de una legislación positiva apropiada que condicione, incluso de manera coercitiva, que esta obligación se cumpla.² Del mismo modo, no podrá esperarse progreso en la protección de la información privada de las personas, cuyo valor ético es indudable porque está vinculada a la protección misma de la esfera vital de cada ser humano, si no se regula legalmente la protección de la confidencialidad informativa y si no se actúa institucionalmente para sancionar las desviaciones que autoridades y particulares cometan respecto de este fin deseable.³ Por ello, las rutas de fomento de una conciencia ética para el servicio público no pueden ser estrategias aisladas

² En México, 13 años después de la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2002) se tuvo que establecer, en 2015, una nueva ley que incluye un sistema sancionador propio para el derecho a la información, que incluye “medidas de apremio” y “sanciones”, porque se detectó que no se había generado una verdadera cultura de la transparencia, es decir, una ética de la publicidad de los servidores públicos suficientemente motivadora de conductas respecto de esta materia. Esta norma es la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP, 2015). En el momento en que el autor redacta este texto, se prepara la reforma a la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* (2008) para reflejar en ella las sanciones legales (coercitivas, no morales) que prescribe la Ley General.

³ De manera similar a lo anterior, la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares* (2010) prevé una serie de sanciones para los sujetos particulares que hagan mal uso de la información confidencial de los sujetos con los que se relacionen de manera profesional. En el momento en que el autor escribe este texto, se prepara una Ley General en Materia de Datos Personales, misma que deberá contener una serie de sanciones por el mal uso de datos personales, lo que seguramente habilitará a la ley local del Distrito Federal, la *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal* (2008), para enriquecerse con un sistema sancionador propio del que ahora carece.

y unilaterales para afrontar los problemas de la vida pública, sino que tienen que formar parte de una constelación de acciones y decisiones de alcance legal e institucional que favorezca la eficacia social de los propios principios éticos y, sobre todo, posibilite el arraigo de éstos en la conducta de quienes ejercen la autoridad pública.

Es cierto que la ética, en su dimensión pública, identifica los fines deseables de las instituciones y leyes, les proporciona una justificación crítica y permite la evaluación en el largo plazo de su rectitud y su justicia; empero, sus normas y principios, en la medida en que no conllevan una coerción externa por parte de una autoridad, dependen del ejercicio de la libertad de las personas, es decir, de los dictados de su conciencia moral. Ello hace que, en la construcción de soluciones agregadas y complejas para los problemas sociales, el papel de la ética sea siempre parcial y de mediano y largo plazo, por lo que tiene que estar acompañada, y muchas veces precedida y condicionada, por la eficacia de la política y la seguridad y garantía del derecho.

Cuando decimos, siguiendo el lúcido argumento de Savater, que la ética resuelve los problemas de la ética, sostenemos también que, dado que el ámbito de la ética es siempre el de la libertad, la decisión y la responsabilidad moral de las personas, serán estas dimensiones las que tengan que relacionarse con las acciones políticas y jurídicas para hacerse socialmente productivas. Dicho de otro modo, a la ética le corresponde interrogar y orientar respecto de la rectitud y justificación morales de las acciones públicas y respecto de la capacidad de las personas para discernir sobre la política de manera crítica a la luz de su prudencia y buen juicio. A la política corresponde construir el entramado institucional que coordine la cooperación social y, sobre todo, ejercer el poder de manera apta y eficaz, mientras que al derecho toca la tarea de hacer valer las normas que, surgidas del proceso legislativo, regulan la convivencia civilizada de las personas, la garantía o vigencia de los derechos, y la preservación del orden público y la paz social.

Sostener, como aquí hacemos, que la ética se refiere fundamentalmente al ámbito de la libertad individual, no implica descartar o desalentar que un modelo de ética para los servidores públicos pueda ser promovido por las autoridades públicas. El proyecto de una ética pública en general,

y de una ética relativa al derecho a la información en particular, es viable tanto en la teoría como en la práctica, pues no se trata, si se define y aplica de manera adecuada, de una imposición abusiva o autoritaria. El aliento a una ética pública por parte de la propia autoridad se justifica no sólo porque es necesario generar incentivos morales para la conducta recta de los servidores públicos, sino porque todo sistema democrático debe reproducirse no sólo a través de la continuidad de sus instituciones y normas legales, sino también mediante una cultura democrática que reproduzca las bases axiológicas e ideológicas del mismo.

La democracia constitucional es un régimen político moralmente defendible porque funciona sobre la base de los dos principios de legitimidad de las sociedades modernas que mayor asentimiento moral pueden recibir por parte de los ciudadanos: uno, la soberanía popular, que se expresa mediante la voluntad de la mayoría; y dos, los derechos subjetivos, que establecen un espacio individual, autónomo e inviolable, que definen un límite moral y jurídico para la acción de los poderes públicos. Aun si se considera que el régimen democrático en que vivimos no ha sido capaz de resolver todos o ni siquiera los principales problemas de la agenda pública, la forma democrática de organizar a la sociedad sigue siendo un modelo de vida colectiva que no tiene enfrente una alternativa política razonable y seria. Existe tal distancia de valores y de resultados entre la democracia y sus diferentes alternativas históricas, que el juicio ético deseable para la vida pública es el que apuesta por la democracia y sus derechos e instituciones.

De este modo, no hay nada ilegítimo en la intención explícita de promover, por parte de la autoridad política, los valores de una ética pública que hagan posible la reproducción ideológica del sistema político democrático-constitucional. La legitimidad de esta promoción, así como el tipo de contenidos éticos que den sustancia a este proyecto requieren, no obstante, una justificación intelectual que nos obliga al desarrollo de conceptos y definiciones propios de la teoría ética o moral, es decir, argumentos filosóficos sobre el *deber ser* de la vida en sociedad.

2. ÉTICA Y DERECHO: JUNTOS PERO DISTINTOS

La práctica de la política ha estado siempre acompañada por exigencias éticas relativas al comportamiento de los sujetos que ejercen la autoridad pública. Estas exigencias se han expresado mediante la formulación de poderosos valores o ideas morales cuyo propósito es alumbrar el sentido de la acción política más allá de las coordenadas de lo técnico y lo instrumental, o del simple interés particular de esos sujetos. La introducción en la política de principios como la justicia, la rectitud o la tolerancia no resulta del simple cálculo de ventajas o ganancias de los sujetos políticos o de la expresión de sus pasiones y sus inclinaciones sentimentales, sino que remite a un trasfondo valorativo o axiológico que funciona como marco crítico para evaluar el desempeño efectivo de esos actores en la vida pública. Esas ideas-guía constituyen el horizonte normativo de la ética.

Se denomina *normativo* al horizonte de la ética porque, en efecto, la ética puede entenderse como un conjunto de *normas* o reglas de acción que, a partir de

la justificación racional de los valores de lo bueno y lo malo (y, consecuentemente, de lo justo y lo injusto, o lo debido e indebido), establece qué es lo que los sujetos *deben* hacer. Sobre la base de una actitud reflexiva o racional, la ética se construye como una disciplina normativa porque tiene como objeto de interés las reglas o normas que definen los valores adecuados, la rectitud humana y las conductas compatibles con el deber moral. El derecho, por su parte, es también una disciplina normativa, toda vez que su contenido está dado por una serie de normas legales cuyo propósito es la regulación de las relaciones humanas externas y que son de obligado cumplimiento. Aunque ética y derecho son doctrinas o sistemas del deber ser, la distinción central entre ellas proviene del carácter de la obligación que cada una genera: mientras que la ética o moral genera una obligación de la conciencia moral del sujeto que le obliga en *fuero interno*, el derecho establece una obligación externa cuya coerción está a cargo del poder público y que no exige un convencimiento moral del individuo para ser considerada válida, pertinente o adecuada.

El filósofo ilustrado Immanuel Kant ofreció una clara distinción entre la ética y el derecho que sigue vigente hasta nuestros días. Según Kant, los principios o máximas que guían la conducta humana pueden ser definidos como leyes morales (en oposición a las leyes naturales, que establecen lo que sucede en la naturaleza). Entre ellas, las que afectan la conducta externa de los hombres y se definen en conformidad con la norma del legislador político, se denominan jurídicas, mientras que si se trata de las leyes relativas al fundamento de la determinación de la acción humana, se les denomina éticas. Para Kant, “se dice, por tanto, que la coincidencia con las primeras es la *legalidad*, la coincidencia con las segundas, la *moralidad* de la acción” (Kant, 1989, p. 17). Las normas de la moralidad, que son el resultado de la capacidad de los seres humanos de dotarse a sí mismos de reglas que regulen su vida, rigen en fuero interno, es decir, generan una obligación interna del individuo que depende de su conciencia moral y su sentido racional del deber; por otra parte, las normas de la legalidad, aunque surgen de la moral y encuentran en ella su fundamento, se expresan en fuero externo y son aplicadas por medio de una coerción legal legítima, es decir, mediante la fuerza propia del Estado.

Es por ello necesario entender que estamos ante dos tipos de leyes o normas: unas, propias de la libertad individual, no sujetas a coerción del

Estado, que constituyen la moral o ética; y otras, propias de la interacción social y la obligación legal, que constituyen la legalidad. En el caso de las normas éticas, que generan dicha obligación subjetiva e interna de la persona, tanto la coerción como las sanciones están en el terreno de la conciencia moral. Por esta razón, es absurdo e injusto castigar mediante la ley jurídica a quien llega a violar los códigos de la moral, pues ello implicaría desnaturalizar a la norma moral misma; de manera inversa, aunque complementaria, las normas legales suponen que la coerción y las sanciones son externas, es decir, que están definidas por el sistema jurídico de una sociedad; por ello, sería igualmente absurdo e injusto castigar la violación de la ley positiva con exigencias de arrepentimiento moral o la imposición a la persona de la obligación de sentir vergüenza o propósito de enmienda, cuando lo conducente es un castigo jurídico.

Por otra parte, no debe olvidarse que existe una relación cercana entre las normas éticas y las normas legales, al punto de que con frecuencia una norma legal tiene en su origen una norma ética que ha sido legislada por un poder autorizado y garantizada por la autoridad. Pero, si se observa bien, al ser legislada y quedar sujeta a la coerción del poder público, ya es solamente una norma legal. Un sistema judicial o cualquier otra autoridad constituida no pueden hacer obligatorias esas normas en tanto que sean aún normas éticas, sino sólo cuando ya sean jurídicas. Para hacer más llano este argumento, planteemos un ejemplo. Piénsese en el caso de una norma legal de transparencia que establece la obligación de los servidores públicos de garantizar el acceso de los ciudadanos a toda la información pública que esté en su posesión o bajo su encargo, pero a la vez esperamos que el cumplimiento de esta norma dependa de la convicción moral o ética de cada servidor público porque los congresistas no legislaron normas de castigo (amonestaciones, multas, despidos, inhabilitaciones, etcétera) para los infractores de esa ley. Ésta era, por cierto, la situación del derecho a la información en México antes de las acciones legislativas de 2015, mismas que dieron lugar a una ley general que contiene ya un capítulo de reglas sancionadoras relativamente claras y funcionales. En este caso, antes de la ley general se carecía de un recurso efectivo para hacer valer, en lo jurídico, el derecho de acceso a la información que se buscaba proteger; pero, y esto es lo más importante, tampoco se disponía de un recurso legal efectivo para sancionar, desde el Estado, al servidor público que no hiciera lo que de su conducta se esperaba.

De manera inversa, piénsese que ahora disponemos de una legislación del derecho a la información con sistema sancionador propio, que establece castigos efectivos por el incumplimiento de las obligaciones legales.⁴ Bajo estas nuevas condiciones, las autoridades del derecho a la información no pueden decidir no aplicar esas normas y solamente esperar que sea la conducta ética –propia del fuero interno o conciencia moral de cada individuo– la que se haga cargo de que la ley funcione. En este caso, todo servidor público debe ahora cumplir la ley más allá de lo que su conciencia moral le aconseje.⁵

La experiencia histórica ha demostrado que, en el funcionamiento conjunto de las normas legales y las normas éticas de la vida pública, unas y otras se influyen y mejoran las posibilidades de ser ambas satisfechas. Pero ello no convierte lo ético en legal ni lo legal en ético. Mientras la conducta ética está sujeta a la decisión moralmente libre del individuo, la conducta legal está sujeta al cumplimiento no voluntario de la ley y por ello obligatorio de forma externa. En una sociedad con buenas leyes y buena ética pública, la ley se cumple mejor porque se dispone de un sustrato cultural –valorativo o axiológico– generado por muchas conciencias morales dispuestas a cumplir con la ley civil, mientras que el funcionamiento regular y seguro de las normas jurídicas da lugar a un Estado de derecho que incentiva las conductas éticas de las personas en el espacio público, porque ofrece a éstas la certidumbre de que aquellos valores morales en los que creen se realizan a través de la ley. Se trata de un proceso virtuoso en el que lo legal potencia a lo moral y viceversa, pero no de un proceso que diluya un tipo de normas en el otro.

⁴ Mientras se dejó el cumplimiento de la legislación del derecho a la información a la voluntad ética de los servidores públicos, se pudo registrar una desatención de proporciones significativas en la garantía de este derecho. La efectividad de tal garantía se hace más promisoría una vez que, desde el horizonte de la ley general en la materia, se definen sanciones legales por las vulneraciones al derecho.

⁵ No me desentiendo de que la obligación de cumplir una norma legal que choca con nuestra conciencia ética plantea dos problemas de primer orden, que son a la vez morales y legales: el de la desobediencia civil y el de la objeción de conciencia. Se trata, por definición, de acciones de negación de acatamiento de las leyes basadas en razones de orden político (desobediencia) o moral (objeción). En particular, la objeción de conciencia expresa el rechazo moral a una ley a la que, desde la conciencia ética del individuo, se juzga inaceptable y, por ende, no merecedora de cumplimiento. No siendo propósito de este texto el desarrollar estas cuestiones, sólo remito al lector a uno de los tratamientos clásicos del tema, el propuesto por John Rawls en su *Teoría de la justicia* (1979, pp. 404-433).

Por ello, uno de los axiomas de la ética (si es que la ética admite algún axioma) es que “nadie puede ser obligado externamente a ser bueno”, es decir, la autoridad pública no puede hacer efectiva una obligación ética mediante la coerción legal porque ello anularía el carácter ético de esa conducta deseada. Conforme a lo dicho, los principios de la ética deben ser vistos como normas acerca de lo deseable para la vida humana que definen el horizonte de acción de los individuos y que establecen obligaciones y deberes internos. Por su carácter específico, estos principios deben siempre distinguirse de las normas legales que suponen un proceso distinto de legislación y que exigen una coerción externa al sujeto moral para su aplicación. Debido a la naturaleza propia de la ética, el agente de la llamada *vida práctica* es el individuo mismo, por lo que la imposición o coacción desde el poder político de una conducta ética –por deseable y razonable que ésta pueda ser– es un acto de violación de la libertad humana y, por lo tanto, un acto contrario a la ética misma.

Más adelante nos referiremos a la aparente paradoja de los proyectos de establecimiento de una ética pública por parte de la autoridad pública, es decir, a la posible contradicción entre la voluntad de un Estado democrático de arraigar entre sus gobernantes y ciudadanos una serie de valores éticos sobre la vida pública, y la tentación de lograr este arraigo mediante la fuerza legal y administrativa del propio Estado. Si, por ejemplo, ante la urgencia de hacer avanzar en el servicio público los principios de publicidad y protección de la privacidad propios del derecho a la información, las autoridades establecieran que los códigos de ética que actualmente están disponibles deben servir para aplicar castigos, sanciones y recompensas legales, estarían no sólo extralimitándose en sus atribuciones (lo que está prohibido a toda autoridad en un Estado constitucional) sino desfigurando a la propia ética. Baste, por lo pronto, señalar que esta paradoja puede resolverse si se pone especial atención a dos temas cruciales: uno, el de los contenidos axiológicos o valores éticos que son propios de una ética pública en general y de una ética del servicio público en particular, es decir, el tema del *qué promover* cuando se diseña un programa de educación en ética pública; el otro, el referido a los medios institucionales de esta promoción, pues es propio de la ética que en modo alguno aquello que la realiza puede ser equivalente a formas de imposición legal, política o administrativa, es decir, el tema del *cómo*

ha de enseñarse o promoverse la ética en el servicio público sin violar las reglas constitucionales del propio Estado democrático.

Siendo cierta y razonable esta distinción entre lo legal y lo moral, también es cierto que la experiencia moral, aunque sea experimentada por los individuos como algo propio, único e irrepetible (cada persona vive su yo o conciencia moral como algo exclusivo y excluyente frente a los demás), es un fenómeno social e histórico que establece pautas, repeticiones y tendencias generales para las acciones humanas. Las ideas morales son construcciones sociales, es decir, marcos normativos no reductibles a conciencias individuales, que hacen del deber ser de la ética un poderoso motor de los procesos sociales. En materia de ética, no puede sostenerse el adagio que reza “cada cabeza es un mundo”, porque los principios normativos que orientan nuestra conducta mediante los valores de lo bueno y lo malo, o lo justo y lo injusto, son construcciones sociales que “heredamos” a través de la educación, la vida familiar, las instituciones religiosas y demás organismos de socialización.

Nuestro mundo ético individual está necesariamente conectado con los sistemas éticos de nuestra época y con los provenientes de las épocas pasadas.⁶ Tenemos, en efecto, y gracias a nuestra cualidad moral de ser libres, la facultad de revisar, criticar y abandonar la herencia ético-social recibida. Debe decirse que, aunque la ética implica un problema de libertad del sujeto individual, a la vez y de manera inseparable, es una realidad social y colectiva que tiene una poderosa eficacia en la construcción de las instituciones sociales y el orden legal en que desplegamos nuestra existencia. La ética, que desde el punto de vista del individuo es un tema de decisión libre, desde un enfoque sociológico, psicológico o antropológico, es un tema de comportamiento colectivo.

⁶ Como en el famoso apunte jocosos sobre aquella persona que se asombraba de que todos los niños franceses supiesen francés desde pequeños, lo mismo podría asombrarnos que millones de chinos sean budistas desde pequeños o millones de árabes, musulmanes. En su sentido sociológico, los valores éticos son contenidos sociales de existencia intergeneracional, orientados a la permanencia, que preexisten y subsisten a la existencia particular de los individuos. Lo significativo de la ética es que aunque, en efecto, el mundo moral en que nos formamos no se elige pues se recibe como herencia, el carácter trascendente del acto ético como acto de libertad reside en que nos permite revisar, abandonar e incluso sustituir esa herencia recibida. También, desde luego, nos posibilita refrendar nuestra pertenencia a la herencia moral recibida, objetándole muy poco o nada.

En el caso específico de la relación entre la moralidad y la legalidad, debe insistirse que, con frecuencia, las exigencias morales de la ética determinan los contenidos que aparecen en el derecho. El mismo positivismo jurídico, doctrina que sostiene que las normas del derecho son tales porque representan el resultado de un acto de legislación positiva y no porque expresen principios morales naturalmente existentes, puede aceptar, sin problema, que los contenidos morales de una sociedad están presentes en la legislación positiva de la misma, siempre que hayan sido convertidos en derecho por el acto del legislador.⁷ Como ha quedado claro, las normas del derecho no deberían ser confundidas con las de la ética porque aluden a fuentes del deber y a sanciones de naturaleza distinta pero, en su dimensión colectiva, los sistemas de valores éticos son, en general, precondiciones de las normas jurídicas, o al menos lo son en la determinación de buena parte de sus contenidos.

Ejemplos claros de esta determinación moral de contenidos del derecho están en la plasmación jurídica de los principios de la democracia, de los derechos humanos o del principio kantiano de publicidad. En el primer caso, como lo plasmó con claridad Alexis de Tocqueville en su magnífica obra *La democracia en América*, la vigencia social de la democracia parte de una convicción moral: la creencia generalizada entre la gente de que la decisión tomada por un grupo mayoritario tiene superior autoridad que la que es tomada por un grupo pequeño o por una sola persona. Dice Tocqueville: “El imperio moral de la mayoría se basa en parte en esta idea: que hay más conocimiento y saber en muchos hombres reunidos que en uno solo, más en el número de los legisladores que en la selección. Es la teoría de la igualdad aplicada a las inteligencias.” (1984, p. 249). En realidad, sabemos que no existe mayor validez o verdad, en un sentido científico o epistemológico, en la opinión de muchos que en la opinión

⁷ A veces, respecto de este tema, ha sido mal entendida la posición del denominado “positivismo jurídico”, que afirma la especificidad del derecho respecto de la sociología o la ética. Como dice Hans Kelsen: “En manera enteramente acrítica, la jurisprudencia se ha confundido con la psicología y la sociología, con la ética y la teoría política. Esa confusión puede explicarse por referirse esas ciencias a objetos que, indudablemente, se encuentran en estrecha relación con el derecho. Cuando la teoría pura del derecho emprende la tarea de delimitar el conocimiento del derecho frente a estas disciplinas, no lo hace, por cierto, por ignorancia o rechazo de la relación, sino porque busca evitar un sincretismo metódico que oscurece la esencia de la ciencia jurídica y borra los límites que le traza la naturaleza de su objeto.” (1991, p. 15).

de unos cuantos, pero el juicio ético consiste en aceptar que, respecto de las cuestiones del Estado, las decisiones de la mayoría *deben* tener prioridad sobre las de cualquier otro grupo. Cuando esta máxima moral se convierte en un fundamento constitucional, y por ende no sólo en una ley positiva fundamental sino también en la fuente de otras leyes positivas, el derecho puede regular los procesos políticos sobre la base de la primacía de la decisión de la mayoría sobre la de la minoría. Así, aunque la ciencia o alguna otra forma de conocimiento crítico no pueda sostener que lo decidido por una mayoría resulta siempre mejor que lo decidido por una minoría (puede ser que la evidencia empírica nos lleve a la conclusión contraria), el valor ético común que da contenido a un marco legal democrático establece que debe actuarse en la sociedad conforme a la certeza de que, respecto de las decisiones colectivas, la mayoría debe tener prioridad sobre la minoría.

El caso de los derechos humanos es igualmente notable respecto de los contenidos de la moral que transitan al derecho: la afirmación de que todas las personas poseen igual dignidad y son titulares de iguales derechos no es una formulación que pueda hacerse desde una evidencia empírica, un estudio comparado de legislaciones o una experiencia jurídica particular, sino como expresión de una convicción moral, como un principio ético resultado de un juicio de valor.⁸ Queda claro que es un juicio de valor el que se plasma en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Según este juicio: “La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse con el fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre

⁸ Resulta claro que la aparición de este juicio ético compartido acerca de la universalidad de los derechos humanos es resultado de la sedimentación de una experiencia ética decisiva: la del espanto moral compartido ante los horrores inéditos, tanto por su crueldad como por su extensión, de la Segunda Guerra Mundial, en la cual se presentaron crímenes y atrocidades nunca antes vistos. Ello implica que el actual lenguaje jurídico de los derechos humanos debe ser visto como una respuesta jurídica de origen moral ante la experiencia del mal absoluto representado por la capacidad humana de destrucción expresada en esa conflagración.

los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.” (ONU, 1948, Preámbulo). Ese ideal común no es una realidad empírica, sino un proyecto por construir: un ideal normativo o del deber ser que orienta cómo debemos comportarnos los seres humanos de manera recíproca.

El que esta declaración moral compartida por los gobiernos de los países que concurrieron a la formación del Sistema de las Naciones Unidas tuviera como efecto la formación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, en casos nacionales como el de México, se ha convertido en marco constitucional y derecho positivo, es probablemente el momento civilizador más alto de la especie humana. El economista y filósofo Amartya Sen ha propuesto que esta dimensión ética de los derechos humanos debe considerarse incluso superior a las plasmaciones jurídicas de los mismos, pues tal consideración ética permite amparar luchas políticas por estos derechos en condiciones sociales en que esos derechos no son reconocidos por las leyes positivas. Dice Sen: “En efecto, es mejor ver los derechos humanos como un conjunto de exigencias éticas, que no deben quedar identificados con los derechos legales legislados [...]. Tenemos que juzgar la plausibilidad de los derechos humanos como un sistema de razonamiento ético y como la base de las exigencias políticas.” (1999, pp. 229-230).⁹ Puede sostenerse, entonces, que los sistemas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de constituciones como la mexicana que se han apropiado de este lenguaje de los derechos reposan sobre cimientos de carácter ético, es decir, sobre una valoración compartida acerca de la manera en que debemos tratarnos de manera recíproca los seres humanos y acerca de qué derechos y bajo qué modalidades deben ser reconocidas todas las personas.

En el marco de nuestro objeto particular de interés, es decir, en el contexto del derecho a la información, resalta la dependencia que la norma constitucional de *máxima publicidad* mantiene respecto de la idea ética de publicidad formulada en el siglo XVIII por Immanuel Kant. Como

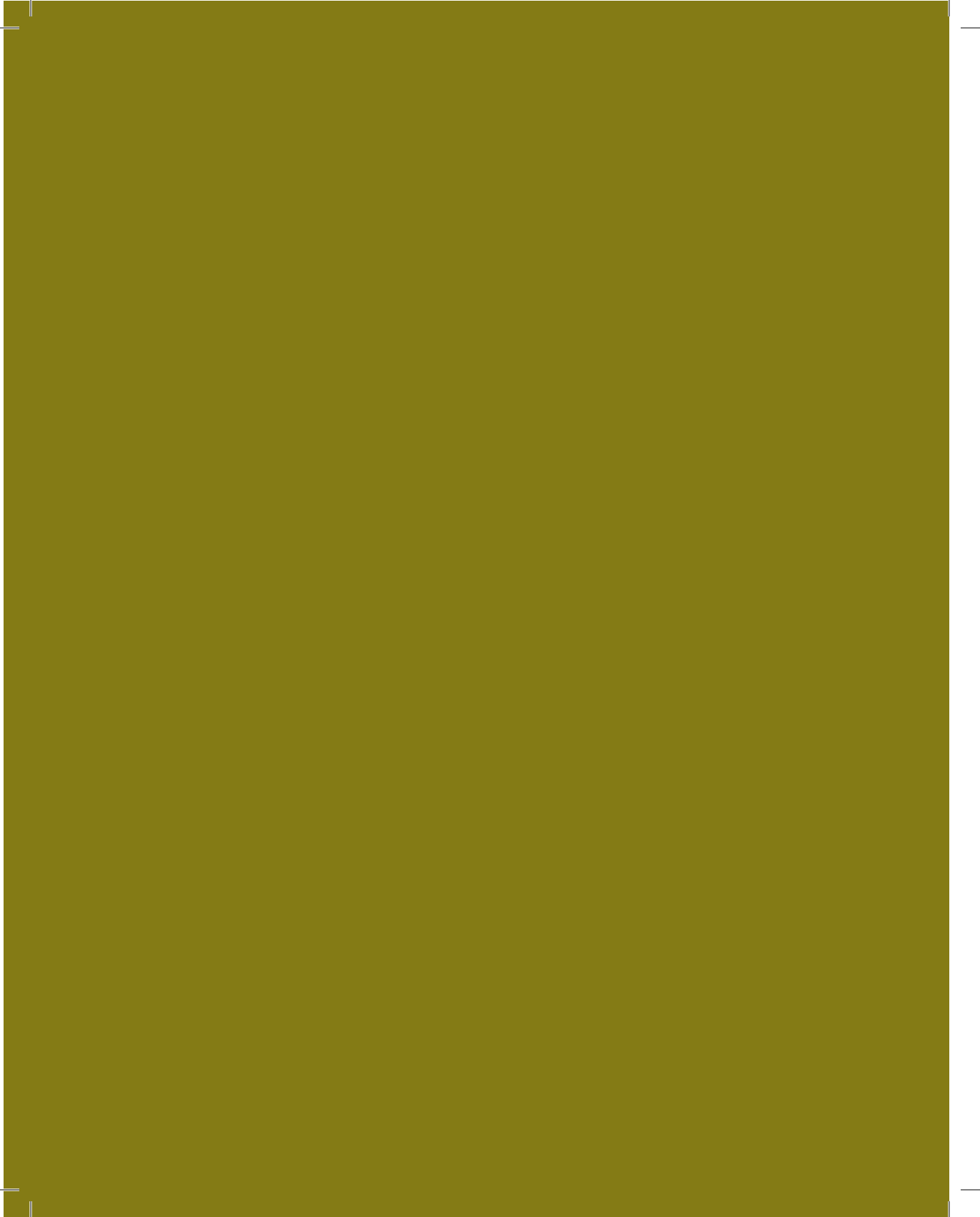
⁹ Cruz Parcero ha estudiado con detalle la relación entre derechos morales y derechos jurídicos, mostrando, entre otras cosas, la irreductibilidad de unos a otros y, a la vez, la imbricación normativa que poseen: “para quienes aceptan la separación entre el derecho y la moral, la relación de los derechos morales con un sistema jurídico sería contingente, al menos en el sentido en que decimos que puede haber derechos morales que no estén jurídicamente reconocidos y, a su vez, derechos jurídicos que no sean derechos morales” (2012, p. 66).

se sabe, el Artículo 6º de la Constitución mexicana establece, respecto del derecho a la información, que “en la interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”. Este principio, precisamente por su contenido ético, es más un valor público por interpretar que una prescripción positiva clara y sin confusiones. De hecho, para poder entenderla, requerimos acudir al argumento del mencionado filósofo alemán, quien sostuvo que el secreto de las acciones que afectan a los derechos de las personas debe ser considerado siempre injusto. La idea kantiana de publicidad establece un principio de justicia para la acción de gobernantes y particulares que, al actuar, tienen influencia sobre los derechos de los ciudadanos. Estas acciones sólo podrán ser consideradas justas si es posible sacarlas del secreto o del ocultamiento y ponerlas a la consideración de los ciudadanos. Kant no se refiere a un caso concreto de secreto o a algún tipo particular de información, sino a la prohibición moral del secreto político (del *Arcana Imperii*, según la nomenclatura que nos heredó el historiador romano Tácito).¹⁰ De este modo, sólo si las acciones de los gobernantes y demás sujetos investidos de poder y autoridad se hacen públicas, y son susceptibles por ello de ser discutidas, evaluadas y criticadas por la opinión pública, podrán ser tenidas por justas, porque sólo el recurso de la publicidad permite que sobre esas acciones se ejerza el juicio crítico de los gobernados. El juicio moral que está en la base del moderno derecho a la información y, desde luego, en la base del marco constitucional mexicano relativo al acceso a la información, afirma que, siendo el secreto político moralmente injusto (porque es una señal de que el sujeto de poder daña los derechos de otros, ya que si no fuera dañino, no ocultaría su acción), toda la información del Estado en posesión de cualquier autoridad debe ser pública, sin excepciones, salvedades ni licencias especiales.

Lo relevante de la teoría ética de nuestros días es que ha expandido conceptualmente el alcance de esos principios normativos de la ética que en su origen eran, en general, individualistas. En efecto, la ética, como veremos en seguida, es en su origen una forma de filosofía práctica orien-

¹⁰ Escribió Tácito: “Moviese después otra contienda entre Galo y César, porque Galo quería que cada cinco años se hiciesen los comicios o juntas para la creación de los magistrados [...]. No hay duda de que este voto penetraba más altamente en los secretos del imperio (*haud dubium erat eam sententiam altius penetrare et arcana imperii temptari*) (1794, libro II, p. XXXVI).

tada a la regulación virtuosa de las conductas individuales; empero, en nuestra época, tanto la filosofía especializada como muchos razonamientos de la esfera social coinciden en que existe una dimensión de la vida social que puede calificarse de ética y que requiere la construcción de modelos, ya no individuales sino sociales e intersubjetivos del “deber ser”, es decir, de lo moralmente deseable para las instituciones y relaciones sociales.



3. LA ÉTICA PÚBLICA: DE LO INDIVIDUAL A LO SOCIAL

La ética introduce en los procesos políticos, en la legislación y en los actos de los servidores públicos una cuña crítica que les impone una serie de condiciones que han de cumplir para que puedan ser entendidos como justos o rectos. La exigencia de una ética del servicio público en general, y de las obligaciones del derecho a la información en particular que, insistamos, no debe confundirse, por un lado, con las obligaciones legales ni, por el otro, con reglas prácticas de orden administrativo o procedimental, ha de concretarse a través de la construcción de una cultura democrática del servicio público moralmente interiorizada por quienes ejercen esta tarea.

Ello hace no sólo pertinente sino radicalmente necesario definir los alcances de un proyecto de ética para el servicio público y, de forma derivada, la influencia de éste en la garantía y realización práctica del derecho a la información. Lo relevante en este caso es evitar las frecuentes confusiones a las que han dado lugar algunos programas de ética pública institucionalmente promovidos. Precisamente a partir de una clara

distinción conceptual entre el campo de la ética y los de la política, el derecho y la administración fáctica del Estado, se puede distinguir el aporte que una ética crítica puede hacer a la realización de los valores públicos de una sociedad democrática en general, y a la realización de los valores de publicidad y privacidad propios del derecho humano a la información.

Para delinear mejor el terreno propio de la ética, debe avanzarse en una distinción adicional que nos permita sortear algunas confusiones que son frecuentes. Esta distinción marca un contraste entre una *ética positiva o empírica* y una *ética crítica*. La ética positiva designa, en primera instancia, el estudio y registro de los distintos sistemas morales, la identificación de los valores y normas que los caracterizan, incluso a sus sujetos promotores, y a la contextualización histórica y geográfica de su despliegue en la sociedad. Por ello, puede decirse que son *éticas positivas* los principios normativos que operan en la realidad, los sistemas del deber ser conforme a los cuales los grupos humanos actúan de manera efectiva. Así, de manera descriptiva, podemos hablar de los sistemas éticos de la Antigüedad, de la ética cristiana y hasta de los modelos éticos de la posmodernidad. Del mismo modo, podemos hablar de las reglas éticas del crimen organizado o, aunque parezca un contrasentido, de la ética o moral de los funcionarios corruptos, sin que todo ello signifique que nuestro propio juicio moral acerca de esos principios los valide o los considere justos. Esta ética positiva es la que corresponde a las raíces etimológicas de la ética y la moral: tanto el término griego *ethos* como el latino *mores/moris*, de donde provienen los términos ética y moral, respectivamente, se refieren a la costumbre y a la forma de actuar conforme a lo establecido.

El registro de estos sistemas y valores éticos tiene la forma de un argumento *descriptivo*, aun cuando lo que registra y explica son ideas normativas o del deber ser (la ética positiva es una descripción de los sistemas normativos, pero no es un sistema normativo en sí misma). Sin esta tarea positiva o descriptiva, sería imposible para nosotros conocer y evaluar los modelos éticos del pasado e incluso identificar la variabilidad y hasta la relatividad de las concepciones éticas que los seres humanos han construido a lo largo de la historia. No obstante, debe quedar claro que en el estudio de la ética se debe siempre evitar la confusión entre

la descripción de un sistema normativo y la validación del mismo como generador de obligaciones morales para quienes lo describimos. Amartya Sen formula esta prevención de manera clara y directa: “Describir una prescripción prevaleciente es un acto de descripción, no de prescripción.” (1982, p. 17). Si uno afirma que la *omertá* o pacto de silencio entre mafiosos y corruptos es una regla ética de grupos de delincuentes, esto no implica que, por describirla, se le juzgue como éticamente aceptable desde un punto de vista racional y crítico.

En el otro lado de la distinción, encontramos a la *ética crítica*, es decir, a la formulación y defensa argumentativa y racional de lo que nuestra razón o prudencia moral juzgan como lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, lo recto y lo desviado. La ética crítica no equivale al mero registro del pensamiento ético de un grupo o de una época, sino que es la formulación positiva de los principios que la razón moral (razón práctica, como la denominó Kant) establece como lo correcto, justo y debido. La construcción de este discurso es el objeto central de la disciplina intelectual que llamamos *Ética* o *Teoría moral*. Si bien la sociología, la antropología y hasta la historia de las ideas son capaces de reconstruir y describir los modelos éticos como fenómenos culturales efectivos, identificar sus particularidades y permitir que los comprendamos, sólo la disciplina filosófica llamada *Ética* cumple la singular tarea de proponer, justificar racionalmente y defender discursivamente los principios que deben guiar nuestra conducta. Desde luego, todos los seres humanos tenemos la capacidad de reflexionar sobre nuestra conducta y de proponer principios de virtud y rectitud para corregirla y dotarla de un sentido del bien, pero es la ética filosófica la que logra darle orientación racional a esta capacidad moral compartida.

Cabe constatar que algunos estudiosos de las cuestiones éticas, con el propósito de evitar la siempre posible confusión entre una ética positiva y una ética crítica, han optado por denominar “moral” a la experiencia social de un conjunto de normas efectivas del deber ser (lo que aquí se ha nombrado como ética o moral positiva), y han reservado el término “ética” sólo para designar la teoría racional del deber ser o del comportamiento recto (lo que aquí se ha llamado *Ética* o *Teoría moral*). La limitación de este argumento consiste en que se trata de una estipulación

o definición *ad hoc*, y por ello difícilmente generalizable, porque deja de lado buena parte de la tradición filosófica de estudios sobre los sistemas normativos. En la historia de la filosofía existe la tendencia a intercambiar los términos de ética y moral tanto en el terreno positivo o descriptivo como en el crítico o normativo.

Como señalamos anteriormente, por su origen etimológico la ética y la moral aluden al mismo tipo de realidad. La palabra *ética* proviene del término griego antiguo *ethos* (ἦθος) que quiere decir costumbre o manera de vivir; *moral* proviene de los términos latinos *mores* y *moralis* que significan, igualmente, costumbre o manera de vivir. Acaso porque sus raíces etimológicas son similares, la historia de la filosofía no registra una distinción permanente entre ética y moral. Es cierto que, en un contexto como el de nuestro país, se usa con más frecuencia el término *ética* para referirse a las reglas para la vida pública, pero no hay nada que obligue a renunciar al término *moral* para el mismo propósito. También es cierto que en tratados muy complejos algunos filósofos han distinguido conceptualmente entre ética y moral, pero debe tomarse en cuenta que se trata de estudios especializados con enfoques no generalizables y que no estamos obligados a reproducir. Un servidor público preocupado por las reglas que han de guiar su conducta recta en las funciones que tiene a su cargo puede, sin perder el sentido de lo que hace, denominar a estas reglas éticas o morales, según lo prefiera.

En el mundo académico, es frecuente encontrarse con que una de las más famosas obras de filosofía práctica de Aristóteles, titulada *θικὰ Νικομάχεια*, sea traducida a nuestra lengua tanto como *Ética a Nicómaco* o *Ética nicomáquea* como *Moral a Nicómaco*.¹¹ De manera similar, en los estudios especializados de filosofía, se habla de manera indistinta de la ética kantiana o de la moral kantiana, se argumenta sobre principios morales o éticos para las sociedades bien ordenadas en el marco de las teorías de la justicia contemporánea, y la disciplina denominada filosofía

¹¹ La edición “clásica” de la editorial Aguilar de las *Obras* de Aristóteles, consigna este texto como *Ética Nicomáquea* (Aristóteles, 1984), mientras que la versión de Patricio de Azcárate vierte el mismo título como *Moral a Nicómaco* (Aristóteles, 2005). Desde luego, se trata del mismo texto, y ningún estudioso serio de la ética creería que la segunda traducción del título contiene un defecto terminológico que hubiera que subsanar.

moral, que se entiende como la justificación intelectual de los modelos normativos de justicia y conducta recta, se intercambia por el vocablo “ética”. Por ello, como se ha apuntado en la “Introducción” de este escrito, es razonable mantener el uso intercambiable de los términos ética y moral, siempre que se haga la distinción imprescindible entre su realidad empírica o positiva y su contenido crítico o normativo.

En contextos específicos se prefiere un término u otro conforme a una *preferencia de uso* y no por razones de contenido o de objeto. En países con larga tradición de secularismo, como México, cuando se habla de las reglas normativas para el servicio público, se *prefiere* el término “ética” porque parece menos comprometido con argumentos o principios religiosos, lo que implica que hemos reservado por costumbre el vocablo “moral” para contenidos normativos más cercanos a lo religioso, pero debe insistirse en que es una preferencia de uso antes que una distinción en la naturaleza del objeto.

La ética o moral, como disciplina racional, es decir, como argumento propio del saber filosófico, nace conforme a una matriz de decisión o libertad individual que no la abandonará en ningún momento posterior. Si ha de creerse a Diógenes Laercio, Sócrates “fue el primero que trató la moral, y el primero de los filósofos que fue condenado por la justicia” (2003, p. 50). No es accidental que la propia historia de la filosofía utilice el pensamiento de Sócrates para establecer la primera gran distinción cronológica y temática entre las etapas de esta forma depurada de pensamiento racional que es la filosofía. A partir de Sócrates (quien habría vivido entre los años 470 y 399 a.n.e.) la filosofía, después de un largo periodo fundacional denominado “físico” o “cosmológico”, se interna en el periodo “ético” o “antropológico”. Esta denominación proviene de ser la preocupación por la conducta humana, y en particular la conducta ética, la que se constituye en el objeto intelectual central del saber filosófico.

En un sentido conceptual, Sócrates funda la ética o filosofía moral al postular la existencia del alma humana. Según Taylor, “fue Sócrates quien [...] creó la concepción del alma que desde entonces ha dominado el pensamiento occidental. Por más de dos mil años, ha sido el supuesto más relevante del hombre civilizado occidental que él tiene un alma, algo que

es el asiento de su inteligencia y su carácter moral, y que, dado que el alma puede ser algo idéntica a él mismo o bien la cosa más importante acerca de él, su tarea suprema en la vida es hacer lo mejor de ella y hacer lo mejor para ella.” (1952, pp. 132-133). El alma socrática es el espacio de la conciencia moral, de la capacidad de deliberación crítica sobre lo que el hombre debe hacer, así que ella equivale al sujeto mismo de deliberación moral y a la fuente de la conducta recta del individuo. Frente a la tradición mitológica de los pueblos griegos, que hacía intervenir la voluntad de los dioses en el derrotero de la vida humana, Sócrates contrapone la capacidad del alma propia para conducir la existencia de manera recta y, sobre todo, autónoma. En efecto, si Sócrates ha sido entendido como el fundador de la ética crítica del mundo occidental es porque instituyó la decisión moral individual como clave para la recta dirección de la conducta humana.

Sócrates derivó la rectitud de la conducta moral de un rasgo del alma humana que no necesariamente compartiríamos hoy en día: de su carácter inmortal. Para el pensador griego, el alma podía encontrar el bien supremo que guía la conducta moral debido a que, en algún estadio anterior de su despliegue (y esto sería en un estadio precorpóreo de la misma), el alma ha tenido la experiencia del Bien absoluto, por lo que en la vida terrenal, gracias al método de diálogo moral denominado “mayéutica”, puede recordar ese Bien absoluto. En todo caso, la herencia socrática que aún se puede recuperar como esquema moral para el presente es que la conducta ética no está determinada por la tradición, los dioses o el sentido y opinión comunes, sino por el ejercicio de la razón moral crítica del individuo frente a los prejuicios, los juicios irreflexivos y las consejas populares.

El carácter originariamente individualista de la ética fue reforzado por la filosofía de Aristóteles quien, en su *Ética Nicomáquea* (1984), definió a la ética como una ciencia práctica, es decir, una forma de conocimiento acerca de los principios que deben guiar la conducta humana en la búsqueda de la felicidad o *eudaimonía* (εὐδαιμονία). La otra ciencia práctica, según Aristóteles, es la política (*Πολιτικά*), que revisa la conducta humana en el sentido de la vida en sociedad y apunta a la búsqueda de la vida buena o florecimiento de los ciudadanos en la vida pública. Aunque Aris-

tóteles definió la ética y la política como ciencias separadas –la primera, formulada para orientar desde la razón y la prudencia la obtención de la felicidad individual; la segunda, orientada a la justicia, es decir, a establecer la forma de vida deseable para las relaciones de los ciudadanos en la vida pública–, también estableció que el objetivo de la primera no puede alcanzarse sin contar con el objetivo de la segunda, es decir, sostuvo que la felicidad humana individual sólo puede alcanzarse en un contexto de vida ciudadana donde deben prevalecer principios de justicia. De este modo, debemos a Aristóteles tanto la idea de que la ética o moral es, en un sentido estricto, un terreno de acción sobre el que corresponde sólo al individuo decidir, como la idea de que la ética requiere de la vida pública para alcanzar sus propios propósitos de realización humana.

La ética clásica fue siempre una propuesta orientada a la acción individual: Sócrates la puso a cargo de la búsqueda de la virtud, Aristóteles la asoció con la búsqueda de la felicidad y Kant la relacionó con la justificación de nuestro deber moral universal. Pero para todos estos pensadores la ética individual es relevante porque nos permite contar con un criterio moral para ordenar nuestra relación con los demás. Puede por ello sostenerse que la ética siempre tiene un sentido social y colectivo. Si la ética fuera una cuestión limitada a la vida interior de los individuos, no plantearía dudas ni problemas, pues nada habría fuera de nosotros capaz de desafiar nuestras elecciones y nuestros actos. Precisamente porque en nuestra vida regular estamos conectados con nuestros semejantes, tenemos dilemas éticos; precisamente porque es difícil guiar nuestra relación con los demás, es que requerimos de una orientación racional y prudente para nuestras acciones.

Parece contradictorio afirmar, como hemos hecho antes, que la ética tiene que ver con la guía de la conducta individual y, al mismo tiempo, que la ética puede servir para tomar decisiones adecuadas en el terreno de la política o de la vida pública, es decir, que pueda servir para orientar las relaciones colectivas. Sin embargo, no existe tal contradicción. La ética, sin perder nunca su carácter de reflexión moral individual, está también relacionada con la manera en que enfrentamos los dilemas de la vida en común. El que las conductas éticas de las personas sean siempre resultado de actos individuales no implica que estos actos no estén en conexión

permanente con otras personas. Nuestra decisión moral es siempre individual, pero el alcance de tal decisión o bien es individual (ética individual) o bien es colectivo (ética pública). En efecto, cuando hablamos de juicios éticos o morales que tienen que ver con problemas de nuestra esfera personal (familia, relaciones amorosas, conciencia religiosa, amistad, lealtad, etc.), nos situamos en el terreno de la ética en su sentido individual o clásico; pero cuando hablamos de ese tipo de juicios relacionados con problemas de orden social o colectivo (responsabilidad política, rendición de cuentas, publicidad, tolerancia, legalidad, etc.), ingresamos al terreno de la ética pública. En ambos casos se mantiene la prioridad de la conciencia moral del individuo y su obligación de actuar conforme a su libertad, aunque la distinción entre ambas resida en el objeto de la decisión moral. En efecto, conforme a la ética individual, una persona guía sus relaciones con los demás teniendo como propósito su propia virtud, su propia felicidad o su propio deber. Conforme a una ética pública, una persona guía sus relaciones con los demás teniendo como propósito el bien común, la justicia, el trato digno a los demás, el servicio público o la resolución de problemas colectivos, entre otras cuestiones.

Un ejemplo puede ayudarnos a aclarar esta distinción: si un individuo, después de leer el famoso argumento de Kant acerca de que cualquier mentira es contraria al deber moral (1993), decide llevar en adelante su existencia sobre la base de una renuncia a toda mendacidad, estamos situados frente a un problema de ética individual. Su decisión moral tiene como objeto a su propia persona. Pero si un grupo de legisladores discuten sobre si aprobar o no una legislación que garantice el derecho de toda persona al acceso ilimitado a la información pública aunque ello pueda significar una afectación posible de sus intereses políticos, de partido y hasta económicos, se trata de un asunto de ética pública. En este caso, aunque cada persona legisladora ha de tomar una decisión que tiene implicaciones morales, el objeto de la decisión es social o colectivo, es decir, el objeto son todas las personas que podrían disponer de ese derecho. Por ello, la ética pública se refiere a las cuestiones de justicia, de solidaridad, de trato digno, de igualdad, de moralidad social, de defensa de lo que es propiedad de todos, de honradez en el servicio público, etcétera, pero se trata siempre de una cuestión ética y no jurídica o institucional, porque el dilema de elección sigue depositado en cada persona que decide y no puede transferirse a nadie más.

Se dice con frecuencia que el que la aplastante mayoría del grupo en que nos situamos actúe de una determinada manera justifica que nosotros actuemos de esa misma forma. Pero ello no está justificado. Imaginemos que somos parte de un equipo de trabajo donde se ha generado un acuerdo para aprovecharse de manera impropia de los recursos públicos que tenemos a nuestra disposición. Si percibo que todos hacen algo que no se debe hacer, ¿ello me justifica para hacerlo? La respuesta ética es clara: el que la mayoría se comporte de forma desviada no avala moralmente que yo haga lo mismo. Decir “lo hice porque los demás lo hacen”, no es una justificación ética de las conductas indebidas. El pensador español José Ortega y Gasset denominó “comportamiento de manada” a la tendencia que muchas veces tenemos de esconder nuestras acciones y decisiones en la acción colectiva que realiza el grupo (1993, pp. 73-80). Es cierto que muchas personas, cuando están en grupo, tienen actitudes que no se atreverían a ejecutar por sí mismas, y que los frenos morales o éticos que funcionan para la persona de manera regular pueden ser vencidos cuando el grupo presiona en sentido contrario a ellos. Sin embargo, aun cuando el grupo lo haga, ello *no justifica* que nosotros lo hagamos.

En ambientes gubernamentales donde existe corrupción, es frecuente que muchos funcionarios se sientan justificados por la acción del grupo. En donde se ejerce abuso contra personas débiles, como en los casos de acoso y hostigamiento laborales, también es frecuente que se actúe conforme a lo que manda el grupo. Pero la obligación ética es precisamente la que nos permite actuar con responsabilidad y negarnos a ser parte de conductas o procesos que moralmente rechazamos. Un servidor público es responsable no sólo en el terreno legal, sino también en el terreno de las consecuencias morales de sus actos. Al respecto, debería tenerse siempre presente el ejemplo de Joachim Fest, el historiador y político alemán que se negó a colaborar con el nazismo, y que sostuvo siempre que sus compatriotas que apoyaron a Hitler no podían moralmente desconocer lo que estaban haciendo. Fest afirmó, con el ejemplo incluso de su propia vida, que aun viviendo en el contexto de quienes hacen el mal, un sujeto moral puede siempre decir “yo no”. A veces la ley, con su letra, sus omisiones o su silencio, puede permitir o avalar algo éticamente indebido, pero ello no impide que nuestra responsabilidad ética nos lleve a rechazar lo moralmente inaceptable. Por fortuna, no nos encontramos en

general en situaciones tan agudas como la que vivió Fest, pero el dilema moral es parecido: nuestra responsabilidad ética nos permite decir “yo no”, aun cuando la mayoría adopte el comportamiento de manada.

En ocasiones, la responsabilidad legal resulta más exigente que la responsabilidad moral, pero otras veces la conciencia ética nos lleva a actuar más allá de la responsabilidad legal. Podemos tomar como ejemplo el caso de Gilberto Bosques, cónsul general de México en Francia durante la Segunda Guerra Mundial. Sin dejar de cumplir sus obligaciones legales, Bosques se esforzó por usar su posición diplomática para ayudar a escapar del nazismo a muchas personas perseguidas por el gobierno alemán de Hitler (CDHDF, 2010). Bosques podía haberse sentido satisfecho sólo con cumplir la legalidad, pero se convirtió en un servidor público de un valor moral superlativo al influir en un momento histórico decisivo guiado por su conciencia ética de la justicia, la libertad y el respeto a los seres humanos.

Los servidores públicos tienen obligaciones legales y administrativas, pero también tienen obligaciones éticas que dependen de su propia conciencia moral. Un justo equilibrio entre ambos tipos de responsabilidad es la clave de la rectitud, probidad y certidumbre que hacen justo y eficiente el ejercicio del servicio público.

4. EL PLURALISMO ÉTICO Y LA BÚSQUEDA DE UNA FUENTE COMÚN PARA LA ÉTICA PÚBLICA

La propuesta de una ética específica para el ejercicio de la autoridad pública no puede formularse sin hacerse cargo del pluralismo de valores que caracteriza a las complejas sociedades contemporáneas. El dato social del que debe partirse es que las sociedades actuales son radicalmente diversas. Esta diversidad se expresa de manera destacada en la variedad de principios morales, religiosos y filosóficos que guían la conducta de los individuos que las pueblan. Este pluralismo doctrinario, vivaz y dinámico, pero también potencialmente conflictivo, define el mapa moral de las sociedades modernas. Sólo la más brutal política de intolerancia, persecución y terror lograría alinear a las complejas sociedades modernas bajo un modelo moral único. La uniformidad moral en nuestra época es una utopía —más bien, una *distopía*¹²— sólo deseable en las enso-

¹² “El sueño de la razón produce monstruos” es el título de una serie pictórica de Francisco de Goya y Lucientes. La frase nos sirve para ilustrar la manera en que la ausencia de prudencia ética y de moderación en algunos proyectos políticos llevan a que sus más altos ideales y valores se truequen en sus contrarios: así, el ideal comunista del siglo XIX llevó a varias dictaduras totalitarias en el siglo XX, del mismo modo que los ideales religiosos pueden conducir a las más espantosas de

ñaciones de los extremismos religiosos como el yihadismo musulmán, la ultraderecha cristiana u otros tipos de pensamientos totalitarios alérgicos al pluralismo y la variedad de experiencias morales de nuestra época.

Aunque la constatación de que las personas guían su experiencia práctica conforme a diversos modelos normativos o axiológicos es casi una obviedad, las consecuencias de tal constatación deben evaluarse con seriedad en el marco de la reflexión sobre la ética pública. En efecto, la evidencia de la pluralidad de sistemas éticos como rasgo distintivo de la vida social actual abre enseguida la pregunta de si es posible definir, de forma común y hasta objetiva, un sistema de valores éticos propios del espacio público que, por lo demás, sea capaz de guiar la conducta de los actores públicos: desde la legislación hasta la deliberación jurídica, pasando por el diseño y ejecución de las políticas públicas. Una ética que pretenda orientar las conductas de quienes ejercen el servicio público debe, por definición, ser común y, por ello, estar por encima de la propia diversidad de credos morales particulares. Esto significa que el pluralismo moral de una sociedad, que permite a los ciudadanos afiliarse a credos y sistemas morales diversos, puede ser reconciliado en el espacio de la vida pública, donde se finca la existencia de la ética pública. Por ello, una ética del servicio público bajo ninguna circunstancia puede entenderse como el mero reflejo de uno o algunos de los modelos éticos particulares de esa pluralidad valorativa del mundo, aun cuando éstos fueran socialmente mayoritarios.

Supongamos que una doctrina religiosa particular se funda en la promesa del secreto sobre sus primeros principios, y por ello establece que ningún feligrés puede discutir los principios morales que guían a la congregación, reservando para una élite el conocimiento y administración de los mismos. Aunque esta prohibición de conocer para la feligresía aquello a lo que la élite del grupo sí accede puede ser válida en términos de una moral particular, este principio no podría postularse como un valor de ética pública y, con ello, pretender convertir a los servidores públicos en guardianes de los secretos del Estado como si éstos fueran verdades

las masacres como lo muestra la experiencia de los fundamentalismos religiosos. La *distopía* no es otra cosa que la conversión en un infierno de ese paraíso en la tierra que proponen algunas doctrinas utópicas.

religiosas. La idea de que la jerarquía puede hacer algo que la feligresía no puede hacer es un valor moral no trasladable a la vida pública, donde el marco constitucional es contrario a la idea del secreto político o *arcana imperii*, es decir, a la idea de que la élite gobernante puede excluir a la ciudadanía del conocimiento de los asuntos del Estado. Este ejemplo muestra que, con frecuencia, los valores de una ética pública son disonantes y hasta opuestos a los principios y valores de las éticas particulares. Por ello, la pretensión de trasladar los valores morales privados o particulares al ámbito de la vida pública –ámbito donde actuamos no como particulares sino como ciudadanos o servidores públicos– está prohibida en numerosos regímenes constitucionales como el mexicano.

El sociólogo alemán Max Weber denominó “politeísmo de valores” a la condición de las sociedades modernas conforme a la cual la pretensión de un único relato moral o religioso ha dejado su lugar a una aguda e interminable “batalla entre los dioses”. Según Weber, no existe solución última al pluralismo valorativo de nuestra época ni posibilidad alguna de hacer prevalecer, a través del proceso intelectual, lo sostenido por un credo moral o religioso sobre lo sostenido por los demás. Dicho de otra manera, no existe manera racional de hacer que una doctrina moral o religiosa venza a las otras y se afirme como la respuesta única para el sentido de la existencia humana. La imposición de una sola doctrina moral se hace imposible en la sociedad moderna porque “los diferentes valores existentes se encuentran ya librando entre sí un combate sin posible solución” (Weber, 1981, p. 80), por lo que la definición racional de un único y último sentido del mundo (es decir, de una respuesta moral común, universal y consensual a las grandes interrogantes humanas) sólo puede considerarse como expresión de una forma premoderna de pensar, como una tendencia autoritaria en las ideas, o bien como una forma de ignorancia deliberada y de rechazo a la existencia del politeísmo de valores. Porque, en efecto, hacerse cargo del pluralismo radical del mundo social implica “hablando ya sin imágenes, de la imposibilidad de hacer un todo con los diferentes puntos de vista que, finalmente, pueden considerarse acerca de la existencia y, por consiguiente, de la imposibilidad de disipar la lucha entre ellos y aun de la imperiosa urgencia de elegir uno u otro” (*ibidem*, p. 85).

Lo anterior no implica, desde luego, que ese sentido último de las cosas no pueda ser buscado por las personas, gracias a su libertad moral y de conciencia, a través de diversos credos y experiencias religiosas; ni tampoco implica que el peso ético de dichos valores en la conducción de la vida humana sea algo irrelevante. Lo que se afirma es que al ser estos valores múltiples y recíprocamente irreductibles, una respuesta moral única es incompatible con la propia condición de las sociedades modernas. La segunda consecuencia de esta poderosa idea es que un Estado moderno no puede definir como propios los valores de un credo moral o religioso, aun cuando pudieran existir similitudes o parecidos entre credos morales y discurso público, pues de hacerlo estaría elevando a la categoría de moral pública lo que corresponde a una moral grupal o particular, que no deja de ser particular aun en el caso de que sea socialmente mayoritaria.

Tampoco, como consecuencia de esta última aseveración, podría el Estado democrático conjuntar ciertos principios comunes a los credos más significativos o dominantes y tratar de identificar en ellos los valores morales generales o consensuales de la vida pública. Ésa es la pretensión del ecumenismo religioso, que con frecuencia se presenta a sí mismo como solución del politeísmo de valores. Ese ecumenismo es inviable porque tal intento generalizador inevitablemente haría invisibles en esa hipotética –aunque siempre irrealizable– moral común ecuménica a los credos disonantes o a los contingentes de escépticos, ateos, libres pensadores o tolerantes que pueblan, de manera definitiva e irrevocable, las sociedades modernas. Otro ejemplo puede aclarar esta imposibilidad: respecto de determinados derechos humanos, como los relativos a la diversidad sexual o a la reproducción sexual voluntaria de las mujeres, los credos religiosos se orientan a coincidencias morales que tratan de hacerse pasar como la coincidencia de toda la sociedad. Precisamente porque en estos casos divisivos lo que está en juego son derechos comunes a todas las personas, aun cuando sólo una pequeña minoría quedara fuera de ese acuerdo moral ecuménico contrario a los mismos, un Estado democrático-constitucional está obligado a que sus propios valores, argumentos y acciones se distancien de esos valores mayoritarios pero particulares. Ello explica que con frecuencia, en un marco constitucional, una autoridad democrática tenga que promover valores *contramayoritarios* que pueden no gozar del favor de la mayoría poblacional, o pueden ser contrarios a

costumbres arraigadas, pero que se corresponden con los derechos inalienables de las personas.

Una salida al dilema del politeísmo de valores está por ello representada por una ética pública laica y constitucional. En realidad, la ética pública aparece cuando una sociedad entiende que una moralidad propia para el Estado es posible y deseable; por ello, si se acepta que una ética para la vida pública no está generada por los sistemas religiosos y que una idea secular (laica o, al menos, aconfesional) de moralidad pública es defendible con razones constitucionales, puede hallarse una salida razonable al dilema weberiano.¹³

La tarea de justificar un terreno moral público y secularizado es una nota característica de la filosofía moral contemporánea. En ella, se sostiene la idea de que un sistema de valores propios de la vida pública es compatible con la existencia de un politeísmo social de valores no públicos. El filósofo John Rawls llamó “pluralismo de doctrinas comprensivas razonables” a esta variedad de sistemas morales que pueden ser reconciliados en la vida pública a través de un consenso ciudadano y gubernamental acerca de valores públicos (1993). El también filósofo Jürgen Habermas postuló la existencia de un sistema de valores públicos, alimen-

¹³ Después de la respuesta de Weber, en el debate académico las opciones son varias: se puede, por ejemplo, dudar de que el mundo se haya realmente pluralizado en materia moral y que la ética moderna esté fundada en conceptos del espacio secularizado de la vida pública, por lo que podría sostenerse que una legítima explicación de la modernidad consistiría en entenderla como un proceso de traducción de conceptos religiosos y no como la superación de éstos. En este contexto, destaca el argumento de Karl Löwith, quien defendió la interpretación de que son las raíces religiosas, y en especial las escatológicas, las que explican los conceptos políticos modernos (Löwith, 1957). En un sentido opuesto, Hans Blumenberg entendió la modernidad como un proceso cultural de desarrollo más bien inmanente (1985), que genera sus propios conceptos y visión del mundo, por lo que lo moderno, específicamente, tiene que entenderse como lo secularizado. Se puede también, desde luego, pretender un *reencantamiento* del mundo y tratar de encontrar la unidad moral perdida en respuestas como el ecumenismo, los diálogos interreligiosos y la (re)colonización religiosa de la vida pública. A este respecto es notorio el esfuerzo de Martha C. Nussbaum, quien si bien defiende que la libertad de conciencia debe ser preservada, sostiene que se trata ahora de combatir la “arrogante” idea de la separación de lo religioso y lo político como signo de salud democrática y de modernidad plena (2010). O bien se puede, como hacemos aquí, intentar un desarrollo de las ideas de John Rawls y Jürgen Habermas para tratar de identificar un espacio propio de valores públicos, ordenador de, pero irreductible a los sistemas morales de la vida no pública, como son, en efecto, las creencias religiosas.

tado por los derechos y la ciudadanía cívica, capaz de hacer convivir en el espacio público a las distintas creencias y tradiciones morales y étnicas particulares. A este sistema común de valores lo denominó “patriotismo de la constitución” (1998). Frente a la evidencia del pluralismo de valores éticos propio de las sociedades modernas, las teorías éticas más destacadas de nuestra época coinciden en que la esfera pública puede disponer de un esquema axiológico específico, al alcance de la experiencia moral de todos los ciudadanos, más allá de sus particulares identidades morales o de sus específicas adscripciones religiosas y etnoculturales, y que les permite encontrarse en la vida pública precisamente como ciudadanos.¹⁴ La idea de Habermas es muy cercana a la de Rawls: en el marco de un pluralismo de ideas culturales y morales, la posibilidad de fundar un modelo de ciudadanía cívica (y no étnica o religiosa), capaz de tender lazos políticos entre la diversidad doctrinaria y cultural y dotar a la sociedad de una robusta identidad común, reside en el desarrollo de una ética pública, basada en los principios constitucionales básicos (los relativos a derechos y a la estructura democrática del Estado) que, aunque aparecen como formas institucionales y legales en tales sociedades y por ello podrían parecer entidades fijas o esquemas formales, son el resultado histórico de las luchas modernas por la libertad e igualdad en tales sociedades. Como hemos dicho anteriormente, esa forma de moralidad es el “patriotismo de la Constitución”. Al respecto, Habermas sostiene que

[...] una cultura política, para que en ella puedan echar raíces los principios constitucionales, no necesita en modo alguno apoyarse en una procedencia u origen étnico, lingüístico y cultural, común a todos los ciudadanos. Una cultura política liberal [...] constituye el denominador común de (o el medio cívico-político en que se sostiene) un patriotismo de la Constitución, que simultáneamente agudiza el sentido para la pluralidad e integridad de las diversas formas de vida que conviven en una sociedad multicultural. [...] Tenemos, pues, que la ciudadanía democrática no ha menester quedar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; pero que, con independencia de, y por encima de la pluralidad de formas de vida culturales diversas, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común. (1998, p. 628).

¹⁴ Para una explicación más amplia de este argumento, véase mi libro *La política del consenso. Una lectura crítica de El liberalismo político de John Rawls*.

Esa cultura política común, asentada y decantada en una constitución moderna, es la fuente objetiva y legítima de los valores de una ética pública capaz de conducir la conducta de los servidores públicos en una sociedad democrática. Si se considera que México cuenta con una constitución moderna, garantista y democráticamente legítima, y que sus autoridades pretenden impulsar programas de ética del servicio público, queda claro que la única fuente de éstos sólo puede ser su propia constitución. Cualquier otra fuente moral que pretendiera cumplir este cometido quedaría prisionera del politeísmo de valores.

Hemos dicho con anterioridad que, en general, los individuos no creamos o inventamos los valores que conducen nuestras acciones en el terreno de la ética o moral. Más bien, los adquirimos como resultado de los procesos de socialización en el seno de las distintas instituciones en cuyo marco se desarrolla nuestra existencia. Prácticamente todas las instituciones humanas son generadoras y transmisoras de valores a los individuos. Los valores éticos de las personas se forman, en primera instancia, en las instituciones en que éstas se socializan de manera temprana. Un caso destacado es, desde luego, el de la familia. Recibimos de nuestro entorno familiar, a través sobre todo del uso del lenguaje pero también mediante los ejemplos prácticos, una serie de normas y criterios de acción que conforman y moldean nuestra personalidad moral. La función formadora de la familia es crucial para el desarrollo de los individuos; los individuos tendemos a reproducir y transmitir las conductas y valores de nuestros ascendientes como una forma de orientarnos en el mundo que nos toca vivir.

Sin embargo, no existen necesariamente en la institución familiar los elementos normativos que puedan garantizar a los individuos una adecuada integración y convivencia sociales. Con mucha frecuencia, en la familia se transmiten prejuicios, estereotipos y modelos de acción que van en sentido contrario a los valores que deben predominar en una sociedad abierta y democrática. Por ejemplo, antivalores y conductas como la homofobia, el patriarcado, el sexismo, la discriminación hacia la discapacidad o el racismo son transmitidos familiarmente como si fuera la forma natural y lógica de comportarse en el mundo. Buena parte de los estereotipos sobre las mujeres, sobre la diversidad sexual o sobre las ca-

racterísticas raciales de las personas son transmitidos, en primer lugar, por los núcleos familiares. En este sentido, las familias pueden ser la fuente de poderosas distorsiones morales y conductas antisociales que son opuestas a los valores públicos que exige la convivencia democrática.

Desde luego, existen también numerosas familias que son capaces de transmitir a sus integrantes valores que les permiten actuar con un sentido cívico y con respeto a la integridad y derechos de los demás, pero la conformación de estas familias es posible porque han sido alimentadas, a través de la educación y deliberación moral de sus integrantes, por valores sociales de más amplio alcance como la solidaridad, la tolerancia, la crítica a la autoridad no legítima o el respeto a la identidad y la vida de las demás personas, es decir, porque han permeado en la cultura familiar valores de ética pública que han contribuido a mejorar sus relaciones internas. La familia transmite en general valores no públicos, es decir, valores que corresponden a formas particulares de orientar la conducta. Por ello, la educación moral que los individuos reciben de la familia debe ser complementada o reformada mediante los valores recibidos en otras instituciones. Muchas veces como complemento, pero otras tantas veces como vía de corrección, los individuos adquieren elementos éticos en el seno de otras instituciones, como las educativas, que nos ayudan a evaluar críticamente e incluso a superar antivalores y prácticas que heredamos de los núcleos familiares.

La educación en valores públicos ayuda también a mejorar los valores familiares. Si, por ejemplo, en el sistema educativo o en el propio servicio público nos hacemos cargo de los valores éticos de la tolerancia y la igualdad, de la veracidad o de la rendición de cuentas, nuestra vida familiar puede mejorar al ser sustituidos en ella los valores patriarcales por los de la igualdad de género, la homofobia por el respeto a las diferencias e identidad sexual, o las conductas autoritarias por orientaciones más igualitarias y horizontales.

Algo similar sucede en el caso de las instituciones religiosas. Éstas transmiten a los individuos poderosos valores acerca de la virtud, la moral sexual, la idea de felicidad o salvación personal, e incluso de lo verdadero y lo falso. Pero como en una sociedad compleja y democrática existe

siempre una variedad creciente de opciones religiosas y espirituales, los valores religiosos aparecen siempre como sistemas éticos no públicos. En efecto, las instituciones religiosas son cruciales para alimentar nuestra conciencia moral, pues la dotan de valores de gran peso para la conducción de nuestra existencia. Las religiones pueden legítimamente conducir la existencia moral privada de sus seguidores y creyentes, pero son incapaces de dotar de guías morales aceptables a todos los integrantes de la sociedad, precisamente porque el pluralismo religioso es incompatible con el dominio o la imposición de una sola ética religiosa para todas las personas. Pero como sucede con los valores familiares, los valores religiosos pueden también coordinarse con los valores de una ética pública que sea válida para todos los ciudadanos y servidores públicos. De hecho, en general, los creyentes pueden hacer compatibles sus valores religiosos con valores públicos como la tolerancia, la no discriminación, la igualdad, el respeto a la vida y la dignidad de las personas.

Queda decir, por el momento, que al igual que los valores familiares, los valores religiosos pertenecen al terreno de lo no público, es decir, al terreno de las instituciones y valores que no pueden hacerse valer como obligatorios o vinculantes para todos los miembros de la sociedad.

Cuando en una sociedad las instituciones públicas, como las educativas o las gubernamentales, cumplen su tarea de enriquecer la conciencia moral de los individuos, enriquecen también los valores particulares de las familias y de las religiones. Puede acreditarse históricamente que las familias y las religiones han cambiado según cambian los valores y reglas de comportamiento público y ciudadano. El que, por ejemplo, hoy en día tengamos familias en las que se respetan cada vez más los derechos de las mujeres y en las que rigen relaciones de mayor igualdad entre sus miembros, así como sistemas religiosos sensibles a las desigualdades y las injusticias, se explica en gran medida por la existencia pública de valores como la justicia, la igualdad de género, la publicidad, el respeto a la privacidad, la tolerancia o la fraternidad, que son públicos.

El pluralismo ético requiere la existencia de principios y valores comunes para prosperar. Si en una sociedad plural todo es diversidad, lo que tenemos es una sociedad fragmentada e incapaz de generar convivencia

pacífica entre sus miembros. Por ello, es necesario que junto con el ejercicio de nuestra legítima ética individual o particular, existan lazos de unión con los demás mediante una ética pública, es decir, mediante una serie de reglas de conducta que nos permitan convivir sin graves conflictos y llevar a cabo tareas sociales que exigen la participación de numerosas personas. La ética pública no se reduce ni se disuelve en las legítimas formas de ética individual o grupal, pero puede sin duda estar en equilibrio con ellas. Como parte de su identidad y autonomía personales, el servidor público tiene derecho a vivir conforme a un modelo ético particular e incluso individual (puede creer o no creer en divinidades, expresar sus preferencias sexuales sin pedir permiso a los demás, orientarse conforme a criterios de lo bueno, lo decente o lo moralmente conveniente), pero como servidor público, y sólo en tanto que servidor público, las reglas éticas que lo deben guiar no pueden ser particulares o individuales: deben ser comunes, generales y públicamente justificables. Un servidor público puede, sin contradicción, guiarse por una moral propia para su vida privada y compartir con el resto de los ciudadanos una guía ética colectiva relacionada con la vida pública.

A partir de estos referentes, planteamos la siguiente pregunta: ¿puede postularse una ética común para la esfera política y, en particular, para el ejercicio de la autoridad pública, en una sociedad moral y culturalmente irreductible a una pauta moral única como lo es la sociedad mexicana del siglo XXI? Si la respuesta es positiva, especie que aquí se sostiene como tesis, este marco ético debería encontrar su fuente en tradiciones políticas, discursos, normas y narrativas no comprometidas o determinadas por doctrinas o creencias morales, religiosas o étnicas. Como ya hemos dicho, esta fuente normativa es la Constitución, de la que podría derivarse una propuesta defendible y justificada de ética pública para el ejercicio de la autoridad.

5. LA CONSTITUCIÓN Y LA ÉTICA PÚBLICA

Una constitución debe entenderse en el sentido preciso que le ha dado la teoría jurídica contemporánea: como constitución moderna. Aunque siguen en circulación las ideas de constitución como forma o régimen de gobierno, que proviene de Aristóteles y que en amplia medida entiende una constitución como la organización de los poderes o autoridades de una comunidad política (Aristóteles, 1984, p. 1278b), o la de constitución como Carta Magna o Ley Suprema, que se usa para expresar su carácter de norma u ordenamiento superior, la idea moderna remite a una definición muy precisa: la que se forja a partir de la afirmación de los derechos fundamentales.

La definición moderna del Estado constitucional – también denominado liberal– se formuló por primera vez en la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, conforme a la expresión de su Artículo XVI, que proclama: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución.” Conforme a esta definición, la idea de constitución

queda invariablemente ligada al discurso de los derechos individuales. Como señala el jurista Miguel Carbonell: “Este precepto establece lo que se ha llamado el ‘contenido mínimo’ de cualquier texto constitucional y, en consecuencia, de la correspondiente forma de organización del Estado: la división de poderes y la garantía de los derechos.” (2005, p. 141). Este contenido mínimo es lo que, por ejemplo, Ricardo Guastini denominó el contenido material o sustancial de una constitución (2005, p. 97). En efecto, una constitución, sea escrita o consuetudinaria, puede ser reconocida como legítima cuando contiene la estipulación y obligación de garantía de los derechos individuales. Esto no implica que una constitución se reduzca a los derechos que, según su concepto, debe contener, sino sólo que sin la identificación de estos principios no puede ser considerada un ordenamiento constitucional propiamente dicho.

Las constituciones actuales en las sociedades democráticas establecen, junto con la estipulación de los derechos, el principio de soberanía popular o gobierno de la mayoría. Conforme a este segundo principio, sólo son legítimos y dignos de obediencia los gobiernos y cuerpos legislativos que emergen de la voluntad ciudadana que regularmente se expresa a través de actos electorales. Los sistemas democráticos, en general, no constituyen una experiencia novedosa, puesto que existe registro de experiencias de gobiernos democráticos desde la Antigüedad, pero sí es novedosa su combinación con el principio de protección de los derechos individuales o fundamentales. En efecto, lo propio de los regímenes democráticos de nuestra época, surgidos en el siglo XIX, es que a la afirmación de la voluntad social mayoritaria como fuente del ejercicio del poder público se suma la obligación de proteger el conjunto de derechos individuales o subjetivos. De esta obligada protección de los derechos se deriva un equilibrio crucial para las instituciones democráticas que afecta el concepto mismo de democracia. Influenciado por el peso de los derechos, un sistema democrático, en la actualidad, sólo será considerado democrático si es, a la vez, constitucional.

La conjuración del riesgo de que la mayoría social se convierta en una tiranía, según la famosa expresión de Alexis de Tocqueville (1984, p. 253), sólo es posible por la afirmación de una serie de derechos fundamentales. Por ejemplo, para Giovanni Sartori, una democracia política es un régi-

men en el que el gobierno de la mayoría está equilibrado y limitado por los derechos de la minoría (1988, pp. 21-40), mientras que para Norberto Bobbio:

[...] es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, es decir, [...] del Estado que ejerce el poder dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos “inviolables” del individuo (2001, p. 26).

Con frecuencia, la economía del lenguaje político nos impone fórmulas abreviadas: se habla de régimen democrático cuando la expresión completa debe ser “régimen democrático constitucional”; o bien se habla de Estado constitucional, cuando la expresión completa ha de ser Estado democrático constitucional. La terminología tiene un peso relativo en la experiencia social, pero no debe ser desatendida. Mientras que en la organización y funcionamiento de los Estados el binomio de principios aquí reseñados se mantenga, el uso de expresiones comprimidas resulta anecdótico. En todo caso, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es un texto constitucional en el que se aúna la vigencia de ambos principios del Estado democrático-constitucional: por una parte, y de manera prioritaria, se afirma en ella el catálogo de derechos humanos que coincide con la tradición de derechos subjetivos de las sociedades modernas; por otra, se afirma el carácter republicano y democrático del Estado mexicano y se establecen las modalidades conforme a las cuales se ha de ejercer la soberanía popular.

En el capítulo primero de la Constitución, denominado “De los derechos humanos”, aparecen los dos fundamentos constitucionales que dan contenido al derecho a la información: en el Artículo 6º se presenta el principio de máxima publicidad, el valor ético por excelencia en materia de acceso a la información, que postula la atribución de toda persona de ser informada de los asuntos públicos; mientras que en el Artículo 16 se presenta el principio de protección de la privacidad en su dimensión infor-

mativa, que forma parte de la protección del espacio privado frente a las intromisiones tanto de los poderes públicos como de otros particulares.

Pero una constitución es algo más que el contenido material o mínimo de derechos y de la inclusión del principio de gobierno mayoritario. Una constitución es también un objeto histórico, un organismo social, dinámico y vital en el que confluyen la historia social y política de una nación, y la codificación precisa de derechos y deberes para las personas e instituciones que la componen. Por eso, un marco constitucional no se puede reducir a su condición de código superior de leyes. Una constitución es también un acuerdo político y ético capaz de estabilizar el conflicto social y adjudicar posiciones relativas de poder. En este carácter de producto histórico dinámico e históricamente contextualizado, una constitución “es un crisol donde se decantan los valores públicos dominantes de una comunidad específica” (Rodríguez Zepeda, 2005, p. 444). En el caso de nuestra Constitución, como en toda otra, pueden ser identificados numerosos valores o principios éticos que son afirmados a través de las normas explícitas del texto.

Desde luego, una constitución como la mexicana no es, por sí misma, un catálogo explícito de valores de ética o moralidad para la vida pública y el ejercicio de la autoridad, pero un cuidadoso, aunque no realmente difícil, esfuerzo de hermenéutica o interpretación puede ayudarnos a decantar un conjunto de valores entendidos como ideas regulativas para la vida pública. Precisamente han sido los legisladores, tanto los constituyentes originarios (legisladores *per lege*, que instauran la ley) como los ordinarios (legisladores *sub lege*, que desarrollan la ley establecida) quienes, en su carácter de representantes democráticos de la población, han trasladado al marco constitucional los *valores públicos* relativos a los derechos, la justicia, el servicio público, el tipo de gobierno, y a todos los demás fundamentos del Estado constitucional mexicano.

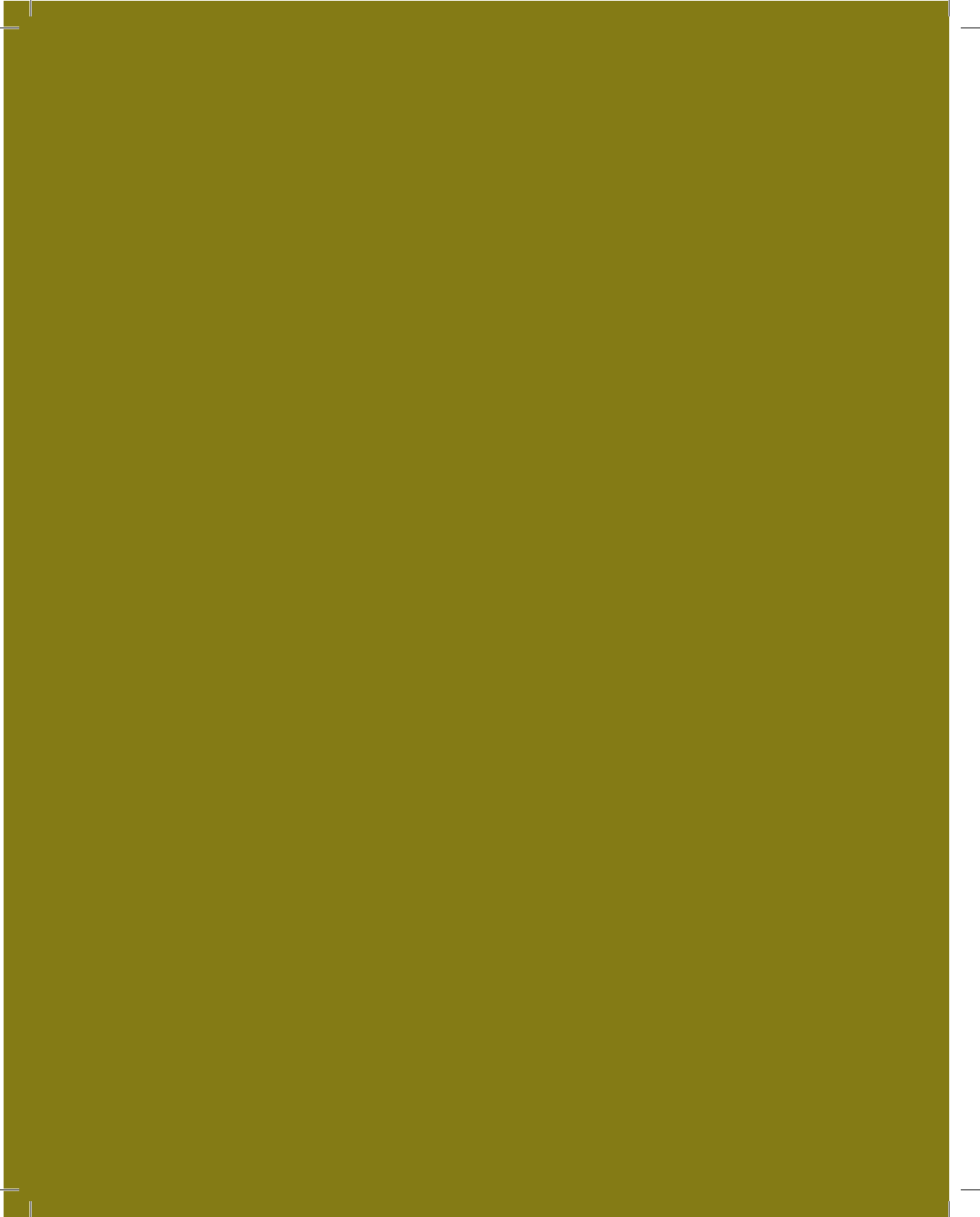
Los valores públicos que residen en la constitución en ocasiones están formulados de manera indirecta e imprecisa, y a veces de manera explícita y bien definida. Por ejemplo, el valor de la publicidad está explícitamente presente en el texto constitucional mexicano, mientras que el valor de la prioridad de los intereses públicos sobre los privados (cuando existe colisión entre ellos) tiene que ser derivado de una lectura trans-

versal y sistemática del texto constitucional. En todo caso, estos valores, tanto los explícitos como los implícitos, han de ser la fuente de una ética del servicio público y, precisamente por su naturaleza ética, están siempre sujetos a su discusión y revisión. Por esa razón, aunque podemos alcanzar entendimientos y visiones comunes acerca de ellos, nunca deben darse por cerrados y sin posibilidad de revisión.

La ventaja de los valores públicos contenidos en una constitución es que no son arbitrarios. Están presentes en la constitución como resultado de una deliberación amplia, detallada y pública de los representantes elegidos por los ciudadanos. Son ideales decantados por la crítica y la deliberación colectiva, que son los elementos que los dotan de su dimensión pública. Por ello, una constitución puede expresar fines sociales, valores comunes, proyectos de largo plazo e ideas acerca de la justicia, el papel de los poderes públicos y, desde luego, de los derechos de las personas; siempre con la ventaja de haberlos dotado de la cualidad de ser públicos.

El valor mismo de la publicidad, que claramente considera deseable la rendición de cuentas de los servidores públicos mediante la exhibición y entrega de la información pública que tienen a su cargo, puede interpretarse también como una exigencia más amplia de que los servidores públicos se conduzcan en todo acto y manifestación públicos sólo con argumentos públicos y coherentes con la constitución, y no conforme a argumentos no públicos. Como el principio de publicidad es un valor público, admite un arco de registros e interpretaciones que la ley jurídica no posee. El valor de la protección de la privacidad, que considera positivo y benéfico poner límites a la intromisión del Estado y de terceros en el ámbito personal e íntimo de los individuos, admite también una reflexión ética sobre los límites que puede tener de cara al valor del interés público.

Ello supone que, aunque los valores de la constitución están contenidos en las normas positivas y explícitas de la misma, pueden ser vistos como ideales o normas morales de mayor alcance y constituyen un sistema propio. Los valores constitucionales tienen la cualidad de poder ampliar el horizonte constitucional (sus alcances, sus rutas de interpretación, sus conexiones históricas, su sentido crítico) más allá de la letra de ese mismo ordenamiento.



6. LOS CONTENIDOS DE UNA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Un sistema de principios éticos puede entenderse como un conjunto de valores destinados a dirigir nuestra conducta en términos de lo justo, lo recto o lo virtuoso. La ética es, por ello, una cuestión de valores. Los estudiosos de la ética entienden a esta disciplina como parte de una reflexión intelectual más amplia denominada “axiología”. La axiología (cuyas raíces griegas son *ἄξιος*: valioso, y *λόγος*: tratado), es la disciplina filosófica que estudia los valores y los juicios generados por éstos. La ética constituye por ello una de las regiones de la axiología, y sin duda la más importante. Por eso, cuando hablamos de valores éticos con frecuencia los sustituimos por la expresión “principios axiológicos”. Del mismo modo, cuando nos referimos a un código de ética, también podemos denominarlo “código axiológico”.

Un valor puede definirse como una representación, un juicio o una opinión acerca de la importancia o prioridad de una conducta, una cosa, una actitud o un proceso, normalmente expresados en un sentido binario. El valor no es una cualidad material de los ob-

jetos (no es una cosa) ni es sólo una idea abstracta acerca de ellos (no es teoría o explicación), es más bien una relación simbólica entre el sujeto y el objeto que depende de la capacidad humana de evaluar o asignar pesos y jerarquías en las cosas y experiencias del mundo.¹⁵ Los valores no son cosas físicas o tangibles, aunque tampoco son actos, conductas o prácticas. Más bien son representaciones o juicios propios del mundo psíquico-espiritual, que habitan nuestra conciencia y en gran medida determinan nuestra identidad, es decir, condicionan lo que somos y cómo actuamos. En definitiva, un valor es la representación construida por los sujetos humanos acerca del significado de los hechos y las conductas con las que nos encontramos a lo largo de la vida, o sea, valorar significa interpretar binariamente la importancia de las cosas y las acciones.

La acción de valorar equivale a asignar pesos específicos a la realidad que se vive, a distinguir lo importante de lo que no lo es, a establecer lo positivo en contraste con lo negativo. Valorar es una conducta humana recurrente. El ser humano es una especie de sujeto axiológico, un ser que valora. Los valores entran en juego prácticamente en cada acto que realizamos. De manera continua escogemos, rechazamos, avalamos o criticamos aquello que se presenta en nuestra experiencia. Los valores están en nosotros y animan casi todos nuestros actos.

Los valores pueden ser de diversa índole: éticos, estéticos, deportivos, políticos, científicos. Muchas ramas de la acción humana tienen sus códigos de valores o axiológicos: en la vida académica existen valores científicos; en la vida deportiva, valores deportivos; en el arte, valores estéticos. Los valores que nos interesan en este texto son los valores éticos, que tienen que ver con los juicios u opiniones acerca del comportamiento correcto, en lo individual, y de las cosas justas y rectas, en la sociedad.

Ninguna persona individual crea los valores que conducen su existencia. Mahatma Gandhi, el famoso líder independentista de la India, le dio tal peso al valor de la no violencia en la agenda política que hoy en día asociamos ese valor con su persona, aunque él solamente le dio una proyección histórica especial a ese valor ya existente. En general, los seres

¹⁵ Puede verse un desarrollo teórico del concepto de valor en el libro clásico de Frondizi: *¿Qué son los valores?*, 1981, pp. 11-23.

humanos tomamos los valores como algo ya construido y con ello organizamos nuestra existencia.

Los valores, aunque se experimentan como propios e individuales, se forman colectivamente y son resultado de la interacción social y lingüística. Los valores se aprenden, se toman del medio ambiente social y cultural, se heredan de quienes nos preceden, nos crían, nos educan y nos moldean. El origen social de los valores plantea una paradoja acerca de su existencia: aunque se trata de juicios sociales previos, de criterios sobre lo importante o lo prioritario que recibimos en herencia, los vivimos como parte integral de nuestra identidad o nuestra personalidad. Una persona podría, en un caso extremo, llegar a dar la vida por los valores que cree adecuados, aun cuando esos valores hayan sido una creación social, ya existieran antes que la persona misma, y siguieran existiendo tras la desaparición de ésta.

Sin embargo, no somos sólo reproductores de valores; también somos seres capaces de modificar la herencia axiológica, de criticar los valores recibidos e incluso de hacernos cargo de nuevos. Como se ha dicho antes, algunas instituciones tienden a reproducir los valores tradicionales (la familia, la comunidad, las religiones), pero otras ofrecen nuevos horizontes axiológicos. Entre éstas destaca, desde luego, el sistema educativo. Educar en valores significa, entre otras cosas, promover la revisión, evaluación e incluso la crítica a nuestros valores con la perspectiva de mejorarlos. Gracias a la educación, y en particular a la educación formal, podemos revisar y modificar nuestros valores, sujetarlos a la crítica racional y mejorar nuestra conducta al guiarla por valores mejor fundamentados y más racionales.

Un programa razonable y realista de promoción de la ética pública capaz de orientar la conducta tanto de los servidores públicos como de los ciudadanos cuando lo que hacen y dicen se sitúa en el ámbito de la vida pública (ejercicio de la autoridad, ejercicio de derechos, uso de recursos públicos, rendición de cuentas, información, etcétera), sólo puede ser justificado por los valores constitucionales que lo dotan de contenido. Aunque existe en México una tendencia de formular “códigos de ética” para el servicio público con contenidos variados, la validez democrática

y ética de los mismos sólo podría afirmarse si en ellos se destacaran los valores comunes de la constitución.

Hemos dicho que, a veces de manera explícita y a veces de manera implícita, podemos identificar tales valores en el texto constitucional mexicano. Un registro no exhaustivo, aunque sí significativo, de los valores de ética pública que se pueden encontrar en la Constitución mexicana es el siguiente: la igualdad de derechos humanos de todas las personas; la prioridad de esos mismos derechos respecto de cualesquiera otros valores públicos; la libertad y autonomía individuales; la tolerancia; el respeto a la diversidad humana; el multiculturalismo; la educación científica y el rechazo de la superstición en la escuela; la laicidad tanto en la escuela como en todas las instituciones del Estado; el aprecio por el pluralismo ideológico y religioso; la igualdad entre hombres y mujeres; el derecho moral de todos a bienes como el agua, el aire o el territorio; los límites al poder público establecidos por los derechos; la solución pacífica de los conflictos; el orden social; la seguridad pública; la legalidad y el Estado de derecho; la rendición de cuentas de los gobernantes; la objetividad y la honradez de los servidores públicos; el rechazo a la corrupción; la publicidad; la transparencia de la información pública; la protección de la privacidad y de la confidencialidad informativa; la voluntad de la mayoría; la superioridad del interés público (y, en particular, la primacía del interés público cuando colisiona con el interés privado); el reparto equitativo de la riqueza; la rectoría estatal en materia económica; la soberanía nacional; la división de poderes y la distribución territorial del poder político; la justicia distributiva; el equilibrio de las relaciones en el mundo del trabajo; la autoridad pública de origen democrático como protagonista y ordenadora de las relaciones sociales; la democracia representativa; y la limitación de la propiedad privada, entre otros.

Como se trata de una lista abierta tanto en el número de valores como en la definición que pueda darse de cada uno, podrá notarse que la mera identificación de valores no puede constituir por sí misma un programa de ética pública genuino, sino apenas su correcto y legítimo punto de partida. No obstante, éstos pueden ser considerados como los *valores primarios o fundamentales de la ética pública*, de los que no puede prescindirse en ningún proyecto de formación ética para quienes participan

en el ejercicio de la autoridad. Un programa efectivo de ética para quienes ejercen el servicio público en todos los niveles de autoridad, debería tomar esta o una lista similar como una invitación a conocer, estudiar, discutir y evaluar la importancia de estos principios axiológicos.

Una vez que se identifica el tipo de valores centrales que han de organizar la ética propia de un servidor público, recordando siempre que nuestra Constitución democrática y garantista es la fuente más confiable para obtenerlos, puede entenderse la presencia de otro conjunto de valores en la conducta deseable de un servidor público. Existe, en efecto, una serie de *valores instrumentales o secundarios* propios de la Administración pública de un Estado democrático,¹⁶ que deben ser hechos propios por los servidores públicos. Entre estos valores se cuentan, al menos, los siguientes: la integridad, la honradez, la austeridad y el rechazo del despilfarro, la eficiencia, la productividad, la diligencia, la disposición a la actualización y la profesionalización, el respeto a los ciudadanos y compañeros, el liderazgo, la protección del entorno cultural y ecológico, la vocación de servicio y la certeza jurídica. Como puede notarse, estos valores de la administración pública complementan y ayudan a realizar los valores constitucionales que constituyen el marco de la ética pública. Son genuinos vehículos para la realización de los valores superiores de la Constitución. Por ejemplo, el valor constitucional del interés público sólo se puede llevar a la práctica si los servidores públicos actúan con austeridad y buen manejo de los recursos públicos, si tratan de ser eficientes y productivos, y si se profesionalizan y actualizan para el óptimo cumplimiento de sus obligaciones. Algo similar sucede con el resto de valores constitucionales y sus valores vehiculares de eficiencia, aplicabilidad y productividad.

Una ética pública adecuada para los servidores públicos de un Estado democrático se construye sobre la base de una serie de valores prima-

¹⁶ Debe quedar claro que son valores secundarios no por carecer de importancia, sino por su subordinación axiológica a los valores primarios cuyo contenido es el programa político, social, jurídico y ético de la constitución. Los valores secundarios sólo tienen sentido si existe un contenido que los ordena y dirige. Por ejemplo, el valor secundario de la eficiencia sólo es aceptable si está al servicio del Estado de derecho o de la garantía de los derechos sociales, pero sería inaceptable si se dedicara a hacer eficiente el robo de recursos públicos o el ocultamiento de la información. Lo mismo puede decirse de valores usualmente promovidos, como la calidad y la calidez.

rios, que son objetivos y públicamente justificables, pues provienen de una constitución democrática y garantista, pero se complementa con una serie de valores profesionales, relativos al desempeño de las personas dedicadas a la Administración pública. Los valores constitucionales dan orientación y sentido al servicio público; los valores de la Administración pública permiten realizar y concretar los altos valores constitucionales. En su conjunto, ambos tipos de valores proporcionan orientación, dignidad y excelencia a la alta tarea de servir a los ciudadanos. Estos valores, por su carácter articulador de la acción pública, han de estar en la base del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.¹⁷

Uno de los errores más frecuentes en el diseño y promoción de la ética del servicio público en México ha consistido en conceder a los valores instrumentales y secundarios el papel de valores primarios o constitucionales. Al hacerlo, se ha escondido a los propios servidores públicos, a los que en teoría se trata de formar en valores, el sentido definitorio de su actividad. Desafortunadamente, numerosos códigos de ética o conducta en el servicio público de los distintos niveles de gobierno en el país, así como de los distintos poderes públicos, confunden o invierten los valores que deberían promover.

Una orientación pedagógica para identificar los valores primarios de la ética del servicio público puede obtenerse mediante el recurso a una serie de ejemplos acerca de cómo se identifican y formulan algunos de los valores de ética pública en la Constitución. El método para ello es muy sencillo y no requiere una preparación jurídica o filosófica especial. Se trata de leer, por partes si es necesario, el texto de la Constitución y encontrar “detrás” de las normas legales explícitas, las normas éticas que expresen el sentido ético de los contenidos constitucionales.

¹⁷ Al respecto, Mauricio Merino sostiene lo siguiente: “En el núcleo duro de una política se encuentran [...] tres cosas que no pueden pasarse por alto. La primera se refiere a la causalidad del problema que se quiere atender: las causas que hayan generado, a juicio del analista de políticas y de quien toma las decisiones, el problema que se ha seleccionado. La segunda se refiere a la forma en que quiere modificarse el *statu quo*: el punto al que quiere llegarse [...]. Y la tercera considera la argumentación exacta sobre el sentido y propósito de la política [...] a partir de los valores que se defienden.” (2013, pp. 121-122). Queda claro que sin la referencia a los valores públicos fundantes de la política pública, ésta pierde no sólo su orientación sino también la posibilidad de ser evaluada.

El párrafo 1º del Artículo 1º de la Constitución establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Si se lee con atención, podrá entenderse que el primer valor de ética pública aquí contenido es el de igualdad de todas las personas. No se trata de una igualdad que nos haga idénticos o que no tome en cuenta las diferencias legítimas, sino de una igualdad de derechos, es decir, el principio ético que sostiene el igual valor moral y jurídico de toda persona. Esto implica que una conducta ética del servidor público no debe establecer distinciones injustificables entre las personas o negar derechos a ninguna de ellas. En este sentido, la ética pública de la Constitución nos invita a tratar a todas las personas como iguales en dignidad y derechos, y no establecer privilegios ni tratamientos caprichosos hacia la ciudadanía. Esta convicción ética será crucial para el desempeño de todos los servidores públicos.

Si se revisa el párrafo 5º de ese mismo Artículo 1º, podrá encontrarse la “cláusula antidiscriminatoria” de la Constitución, la cual prohíbe discriminar a cualquier persona por razones de:

[...] origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Los valores que pueden encontrarse aquí son varios: la tolerancia, el respeto a la diversidad y el respeto hacia las elecciones vitales de todas las personas. La lección ética de la Constitución a este propósito es clara: un servidor público no puede tratar de manera desigual a una persona porque pertenezca a un grupo estigmatizado, así que un servidor público

no puede ser homofóbico, machista, racista, clasista, integrista, abusivo con los menores o los ancianos, o despectivo con las personas con discapacidad.

Si se lee en su integridad el Artículo 2º de la Constitución, se identificará la presencia de una serie de valores éticos por defender: el respeto a la diversidad étnica y cultural de la nación, el rechazo al racismo, el respeto a las costumbres y prácticas de las comunidades tradicionales cuando éstas no violen el resto de los derechos humanos de la propia Constitución y, desde luego, el reconocimiento de que somos una colectividad nacional multicultural y plurilingüística.

Un par de ejemplos más: en el Artículo 41 se establecen las características del régimen de representación política. El gran valor ético-público que allí puede encontrarse es el valor mismo de la democracia. Un gobernante o servidor público, por ende, no debe actuar contra la voluntad democrática de la sociedad ni desvirtuar el carácter de servidor público que esta voluntad le confiere. La defensa de la democracia se convierte así en un principio ético del servidor público, lo que debe llevarlo a rechazar todo aquello que atente contra la democracia misma. Por otra parte, en el Artículo 108 se establecen las llamadas *responsabilidades* de los servidores públicos. El valor ético no es otro que el del propio servicio público, es decir, la definición de quienes trabajan en el sector público como mandatarios (porque reciben un mandato) o servidores de la sociedad. Al remarcar la Constitución esas responsabilidades legales, recuerda a todos la obligación ética de servir a los ciudadanos y procurar el interés público y la protección de los derechos.

Para cumplir de mejor manera con los propósitos de este texto, se hace necesaria una identificación de los valores éticos sustantivos que están en la base del derecho humano a la información. A este respecto, debe recordarse que, si bien la inclusión en el Artículo 6º del texto constitucional del derecho a la información data de 1977, el desarrollo y clarificación del derecho se empezó a hacer en la reforma constitucional de 2007 (Artículo 6º) y se consolidó en las reformas de 2009 (Artículo 16) y 2014 (otra vez, el Artículo 6º). En 2007 se hizo explícito en la Constitución el principio de máxima publicidad y en 2009 sucedió lo mismo con el principio de confidencialidad de la información.

La exigencia constitucional de máxima publicidad puede identificarse en un párrafo del Artículo 6º:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Como se ha señalado antes, el valor de la publicidad fue formulado, en el siglo XVIII, por el filósofo de la Ilustración alemana Immanuel Kant: “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados.” (1989, pp. 61-62). El valor kantiano de la publicidad implica que, cuando los poderes actúan respecto de los derechos de las personas, el ocultamiento de la información es una muestra de que tales poderes actúan con injusticia. Precisamente por tratarse de un principio moral o ético, no se tiene que entrar en la consideración de si existen casos de secreto político que sean justos, sino que se asume la creencia moral de que todo secreto de lo público (y lo público lo es porque se relaciona con los derechos) debe ser reprobado. Esta asertividad moral del principio de publicidad es la que lleva a exigir que toda información propia del Estado y a cargo de cualquier autoridad deba ser considerada como pública. Así que el manejo justo de la información que afecta los derechos es su tratamiento en términos de publicidad. Aun cuando se trate de la información más delicada o riesgosa en materia de seguridad nacional, procesos judiciales o finanzas públicas, no hay excepciones a esa exigencia de publicidad y, por ende, de transparencia. Es cierto que tales especies de información pueden ser reservadas por razones válidas de interés público o seguridad nacional, pero estas excepciones funcionan sólo como aplazamientos de su apertura pública y jamás como justificación de su secreto.

Cuando, por lo demás, se agrega el adjetivo “máxima” al valor de la publicidad, se tiene un criterio axiológico fortalecido. Ahora, el contenido

ético de la Constitución intima a todos los servidores públicos a asumir, al menos, dos conductas sistemáticas: una, a derivar toda la información con la que trate a un curso o ruta de publicidad, haciendo de la reserva o la confidencialidad sólo excepciones de la regla de transparencia; y dos, otorgándole un valor prioritario al valor de la publicidad (por ello es *máxima*) cuando entre en colisión con otros valores públicos también constitucionales, como la protección de la privacidad o la seguridad nacional. *“In dubio pro publicitas”* (ante la duda, a favor de la publicidad), proclamaría la Constitución como guía ética en materia de información para los servidores públicos.

Conforme a un desarrollo más robusto del valor de la publicidad, éste puede identificarse también como una obligación ética de los servidores públicos, y en particular de quienes constituyen los estratos superiores de la clase política y del Estado, de ofrecer argumentos y discutir los asuntos comunes de la ciudadanía mediante un lenguaje de razones públicas (a ello se denomina, precisamente, razón pública), y no con base en argumentos doctrinarios particulares o con expresiones de su moral o intereses privados (Rawls, 2001). De este modo, por ejemplo, un juez constitucional en México, es decir, un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su acción pública tendría la obligación ética de argumentar sólo mediante el lenguaje de los derechos, de frases que en principio sean compartibles por todo ciudadano y en el horizonte de los valores de la Constitución. Lo mismo cabría exigir al presidente de la República, a los gobernadores, a todos los legisladores y a toda persona que, en el terreno público, ejerza una función a nombre de la sociedad.

Pero el derecho a la información no se alimenta únicamente del valor de la publicidad, también interviene en él su valor inverso simétrico: el de la protección de la esfera privada de las personas. Este valor se expresó con claridad en la reforma constitucional de 2009 en el Artículo 16 que agregó al texto constitucional el siguiente párrafo:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el

tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Aunque la protección de la esfera de confidencialidad informativa de las personas ya estaba prevista en la redacción de 2007 del Artículo 6º, esta inclusión normativa explicita un valor público de primer orden: la inviolabilidad de la persona.

Precisamente, los datos personales aparecen como un valor que debe protegerse porque se parte del juicio moral de que la información privada es parte de la esfera propia de cada individuo, forma parte de su integridad, y que aunque se trata de un bien intangible, debe ser protegida por la autoridad pública como si se tratara de la corporalidad, el buen nombre, los derechos o la propiedad privada del individuo. Así, la confidencialidad se presenta como el valor moral que pone límites objetivos a la publicidad misma, pues declara que no toda información es pública y que si ha de preservarse algún tipo de secreto legítimo, éste ha de ser el relativo a la vida privada de las personas.

Empero, estos dos valores, publicidad y privacidad, no aparecen en la Constitución sin un orden preestablecido. La regla de prioridad constitucional está concedida a la publicidad (a través del adjetivo “máxima”), así que cuando se confrontan ambos principios, el servidor público no debe tener dudas: preferirá siempre la publicidad. Precisamente porque la elección entre dos valores constitucionales es siempre difícil, la voz pública contenida en la Constitución ofrece el criterio de ponderación requerido: “*In dubio pro publicitas*”. Esto no implica que la privacidad no sea un valor constitucional de primer orden, sino sólo que su vigencia será plena mientras no interfiera con la exigencia republicana y democrática de publicidad.



7. LA PEDAGOGÍA DE UNA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Partamos de una frase que puede resultar chocante en un texto que intenta transmitir ideas acerca de la ética: *la ética no se puede enseñar*, y eso es justamente lo que sostiene Sócrates, el padre de la teoría ética en el diálogo titulado *Menón* (Platón, 1985). No se trata de un argumento baladí. Según el clásico griego, el aprendizaje moral no es el resultado de la transmisión mecánica, a un alumno, de un conocimiento que en su origen está en posesión de otro sujeto. Conforme a esta idea, la ética no se puede aprender, pues no existen maestros de ética ni nadie que pueda tenerla previamente y luego darla a otros.

Para entender esta provocadora idea debemos hacer algunas consideraciones y establecer matices. Sócrates no sostuvo que los hombres fueran incapaces de conocer las normas éticas o morales que deben guiar su vida. Todo lo contrario, creía que para que una persona fuera buena y recta debía necesariamente conocer el bien y diferenciarlo del mal. La posesión intelectual de la virtud y el bien por el sujeto era para Sócrates la precondition de una conducta recta o

moral. Lo que Sócrates sostenía, sin embargo, era que ninguna persona puede enseñarnos a ser éticos de la misma manera en que se nos enseña a practicar una actividad o a imitar un modelo. De este modo, nadie puede dar a otros el conocimiento de la ética, sino que es el propio sujeto moral quien lleva a cabo la búsqueda intelectual de los principios que habrán de guiar su conducta. Como lo matizó el historiador de la filosofía Frederick Copleston: “El punto principal está en que tal ‘enseñanza’ no significaba para Sócrates una mera instrucción nocional, sino más bien un guiar al hombre a la adquisición de genuinas convicciones.” (1979, p. 123). En ética, otros nos pueden ayudar a buscar los principios que necesitamos, pero no los pueden buscar por nosotros y darnoslos completos y en funcionamiento.

En sentido estricto, nadie puede enseñar a otros a ser rectos o buenos porque la formación de una conciencia moral propia es un acto de autoconciencia y de libertad por parte del sujeto. Cuando Sócrates sostiene, en el propio diálogo *Menón*, que quien conoce el bien no puede hacer el mal, lo que está diciendo es que el aprendizaje de la ética no equivale a la captación formal de ideas, argumentos, datos o conocimientos por una persona, sino a la transformación práctica de la conducta de tal modo que el saber de la ética es, a la vez, la puesta en acción de sus contenidos. Esto significa que el aprendizaje de la ética no es memorístico o mecánico, sino reflexivo y autocrítico.

Un servidor público podría recibir la encomienda de memorizar los contenidos del código de ética de su institución. Podría incluso hacerlo tan bien que pudiera recitarlo de memoria, pero ello no implicaría que ha aprendido ética en el sentido efectivo del término, pues su conducta cotidiana podría no haber variado un ápice, pese a la labor intelectual desplegada.

Un adecuado aprendizaje ético para el servicio público sólo se puede lograr cuando, a partir de la información disponible sobre valores y contenidos de una ética pública, cada servidor público puede evaluar su propia conducta con un sentido crítico, superar las fallas que hubiera cometido con anterioridad y reforzar su actividad con la incorporación de nuevos valores para su actividad laboral. Esto quiere decir que el aprendizaje éti-

co aparece conforme se reflexiona y actúa con un mejor sentido ético, cuando se reforman las conductas inerciales y se convierten en conductas meditadas y conscientes. Ello implica que no existe aprendizaje ético cuando los individuos a quienes se dirige la información sobre valores no interiorizan los principios que hipotéticamente han de ser las guías morales de su actuar. En este caso, la interiorización no consiste en el mero registro memorístico de los valores, sino en la apropiación subjetiva –en la interiorización– de los mismos. El genuino aprendizaje ético implica siempre una conmoción de los valores inerciales con los que solemos vivir y, en consecuencia, un cambio en nuestras conductas prácticas. Como nadie puede decidir en lugar nuestro, aprendemos ética cuando usamos la información y los principios éticos para dar a nuestra conducta una guía aceptable y convincente para nosotros mismos.

Si la ética está sujeta a una libertad irreductible de las personas, la intención de fomentar una enseñanza común de la ética se enfrenta con una paradoja: si la rectitud o la bondad son el resultado del libre ejercicio de la conciencia moral, ¿se puede obligar a alguien a ser moralmente bueno? Del mismo modo en que es una contradicción ordenarle a alguien ser espontáneo, resulta contradictorio utilizar la autoridad pública o los castigos legales para condicionar las conductas éticas.¹⁸ Pensemos en el caso de los “códigos de ética” o “códigos de conducta” que son puestos con frecuencia a disposición de los servidores públicos en las dependencias oficiales mexicanas. Se trata, en general, de documentos que solicitan cambios de conducta en aquellas personas a las que se dirigen. Pero si se opta por convertir sus preceptos en reglas obligatorias de conducta y cuyo incumplimiento conlleva una sanción externa (ser amonestado, suspendido, despedido, etcétera), habrá dejado de ser un modelo de ética para convertirse en un reglamento de obligación externa y de sanción a cargo de la autoridad. Un código de ética de obligado cumplimiento institucional es, en sentido estricto, una norma legal o reglamento, pero no una norma ética.

¹⁸ Esto no es una contradicción simple, sino una contradicción que los filósofos del lenguaje han calificado como *performativa* o de realización (Austin, 1975). Aunque gramaticalmente tenga lógica formular la frase imperativa “sé espontáneo”, la espontaneidad se anula en el momento mismo de realizar la instrucción, porque se habrá buscado ser espontáneo por sujeción a un mandato. Lo mismo cabe decir de la ética: si una norma ética se cumple por temor al castigo legal o a cualquier otro daño externo, nuestra conducta no será ética en lo absoluto.

La única ruta fructífera para avanzar en el aprendizaje ético pasa por la deliberación o discusión acerca de los principios que se nos proponen como idóneos para ser seguidos. De entrada, nadie podría saber si un valor es bueno si no es capaz de discutirlo con los demás, de buscar los elementos a favor y los elementos en contra, y de convertirlo en valor interno que forme parte de su conciencia moral individual. Esta propuesta de revisar y discutir con los demás los principios que han de guiar nuestra conducta es parte del valor mismo de la publicidad. En su sentido de deliberación colectiva, la publicidad es la disposición de poner a prueba nuestros argumentos mediante el contraste con los argumentos de los demás, de ofrecer buenas razones de nuestras conductas y de nuestros actos, y de estar dispuesto a modificar nuestras opiniones y valores si somos racionalmente persuadidos de que eso es lo conveniente. La publicidad permite que las normas y valores de la ética puedan pasar de ser subjetivos (que valen sólo para la persona que los sostiene) a ser objetivos (que valen para una generalidad de casos). El valor mismo de la publicidad informativa sólo puede ser tomado en serio por los servidores públicos si son capaces de discutirlo públicamente, de oponerle objeciones y de revisar críticamente su pertinencia como guía de acción.

Una norma de ética pública será aceptable para un grupo numeroso no porque la imponga una autoridad o se reciba como herencia a través de la costumbre, sino porque es susceptible de demostrar su validez y su importancia sujetándola a la discusión de aquellos a quienes habrá de afectar. Es cierto que las autoridades y los ciudadanos de una sociedad democrática desean que los funcionarios públicos se guíen por altos estándares éticos, pero esta conducta no puede alcanzarse si no se establecen las condiciones que estimulen la reflexión y deliberación de los servidores públicos respecto de su propia conducta.

Precisamente porque la enseñanza ética no es una forma de adoctrinamiento o transmisión dogmática de verdades cerradas, lo único que hace viable que los servidores públicos se involucren con una genuina ética pública es la deliberación sobre valores y normas éticos. Cuando esta deliberación es horizontal, abierta, incluyente y sujeta a la libre expresión, puede esperarse que los servidores públicos terminen por entender los valores del servicio público no sólo como algo que les incumbe, sino como algo esencial para la dignidad de su persona y de su trabajo.

Por ello, la ética no puede ser el resultado de un monólogo ni puede acreditar su valor sin depender del diálogo entre distintas personas. Un individuo por separado no puede establecer cuáles son las normas correctas de la ética. Para establecerlas, necesita hacerlo en conjunto con los demás. Esta estrategia de diálogo, crítica y deliberación es lo que permite que superemos el grave riesgo del relativismo. Como hemos visto antes, el relativismo ético o moral consiste en la creencia de que, como la ética es una expresión de la libertad, cada persona acabaría teniendo su propio código ético o moral incompatible con los de las demás personas. Gracias a la deliberación, podemos encontrar principios y valores comunes. Aun así, debe contarse con la posibilidad de que, incluso bajo las condiciones óptimas de deliberación y diálogo racional, persistan siempre servidores públicos que, también en uso de su libertad, decidan hacer oídos sordos a los valores de la vida pública.

Desde luego, en esta construcción colectiva, abierta y democrática que llamamos aprendizaje ético la autoridad cumple una función esencial. Le corresponde no ofrecer verdades, sino poner condiciones para la deliberación; no cerrar la discusión, sino poner la información relevante a disposición de los sujetos que deliberan –por ejemplo, difundiendo ampliamente los valores constitucionales y explicando la necesidad de deliberar sobre ellos–; no construir la ética pública como un acto vertical de la autoridad, sino como un espacio donde las jerarquías y los rangos pasan a segundo término ante la evidencia de ser todos servidores públicos. Para decirlo en forma abreviada: no toca al Estado hacernos éticos porque ello es imposible, sino abrir los espacios informativos y construir los espacios de participación y deliberación que permita la autodefinición ética de cada uno.

¿Acaso toca al Estado hacer algo más que acercar información y propiciar el diálogo ético de los servidores públicos? Esta interrogante nos obliga al desarrollo de una última idea.

La teoría moral ha denominado “éticas supererogatorias” a los modelos de ética crítica que establecen reglas del deber moral tan exigentes que se hacen especialmente difíciles e incluso imposibles de cumplir para las personas comunes y corrientes. Una ética supererogatoria es a tal punto exigente que siempre corre el riesgo de convertirse en un modelo

de moral sólo al alcance de héroes, santos, ascetas o mártires, es decir, de personas morales de conducta extraordinaria. En el apartado 3 de este texto mencionamos el ejemplo ético de Gilberto Bosques, el diplomático mexicano que, aun a riesgo de su seguridad y su vida, decidió ayudar activamente a muchas personas que huían de la persecución de los nazis para facilitar su salida del entonces ocupado territorio francés. Si bien se trata de un ejemplo moral admirable, la pregunta obligada es la siguiente: ¿es razonable pedir a los servidores públicos que actúen de manera ética cuando su contexto institucional y político no es favorable a tales actuaciones?

En un sentido general, puede mantenerse el argumento de Joaquim Fest, también consignado, acerca de que incluso en situaciones extremas como el nazismo, las personas mantienen la cualidad moral de *decir no*, vale decir, de rehusarse a convalidar con su aquiescencia un estado de cosas éticamente inaceptable. Sin embargo, para que un proyecto efectivo de ética pública pueda prosperar y para que sus resultados no sean extraordinarios o marginales, no debería consistir en un programa de ética supererogatoria. La ética del servicio público, precisamente por estar orientada a regular conductas ciudadanas en una sociedad democrática, debe ser accesible, practicable y sensata, además de no exigir acciones riesgosas o en exceso atrevidas para quienes han de practicarla. Una salida realista y viable frente al dilema de plantear una problemática ética pública para héroes, santos o mártires, la hallamos en la agenda de la denominada *infraestructura ética*.

El concepto de infraestructura ética, formulado en el seno del programa PUMA (*Public Management Committee*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se refiere al conjunto de estrategias, políticas y diseños institucionales que un Estado democrático está obligado a desarrollar con el propósito de que se incentive, en un sentido generalizado, la práctica de conductas éticas por parte de los servidores públicos en todos los niveles de autoridad. Al hablarse de infraestructura, queda claro que se asigna al Estado no la tarea de infundir mecánicamente valores éticos en los servidores públicos, sino la de establecer las condiciones institucionales que hagan altamente probables los actos éticos sin altos costos de transacción, ni la aparición de espec-

tativas de conducta supererogatoria para los servidores públicos. La idea de infraestructura ética se funda en el supuesto de que las condiciones institucionales estimulan y hasta condicionan conductas individuales, por lo que la probidad y rectitud en el servicio público sólo podrán convertirse en valores interiorizados en las personas si tienen como antecedente una decidida acción pública de reforma del sistema institucional. Como señala Bertok,

Una infraestructura ética que funciona bien apoya un ambiente del sector público que favorece elevadas normas de conducta. Cada función y cada elemento constituyen un bloque de construcción independiente e importante, pero los elementos individuales deben complementarse y reforzarse unos a otros, necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria y convertirse en una infraestructura coherente e integrada. (2001, p. 337).

Conforme a esta referencia, queda claro que la tarea estatal respecto de la promoción de una ética del servicio público es robusta y compleja, y no puede agotarse en una política particular o en un solo tipo de argumento.

Así, de acuerdo con el propio modelo de la OCDE, los elementos integrantes de una infraestructura ética son los siguientes: i) compromiso político de la autoridad, en especial el de propiciar los cambios legales e institucionales requeridos para luchar contra la corrupción con el fin de conseguir mayor transparencia y rendición de cuentas; ii) la existencia de un marco legal eficaz, cuyos principales elementos son el establecimiento de límites al comportamiento de los funcionarios y su aplicación efectiva mediante sanciones, así como la iniciativa y el escrutinio públicos mediante la mejora de la transparencia en las actividades de gobierno (incluido el acceso a la información); iii) mecanismos eficaces de rendición de cuentas, a través de las políticas y procedimientos administrativos (1os mecanismos de responsabilidad) para controlar la conducta cotidiana de los servidores públicos y que pueden ser tanto internos como externos; iv) códigos de conducta efectivos; v) actitud de apoyo al servicio público, que acredite socialmente la función pública y restituya para ella su valor ante la opinión social; vi) existencia de algún organismo coordinador en

materia de ética, con la capacidad de orientar o definir la política del Estado en temas de integridad y lucha contra la corrupción; y vii) presencia de una sociedad civil activa (incluidos medios de comunicación con libertad e iniciativa) que desempeñe el papel de vigilante de los actos de los servidores públicos (OCDE, 1997, pp. 23, 57 y ss.).

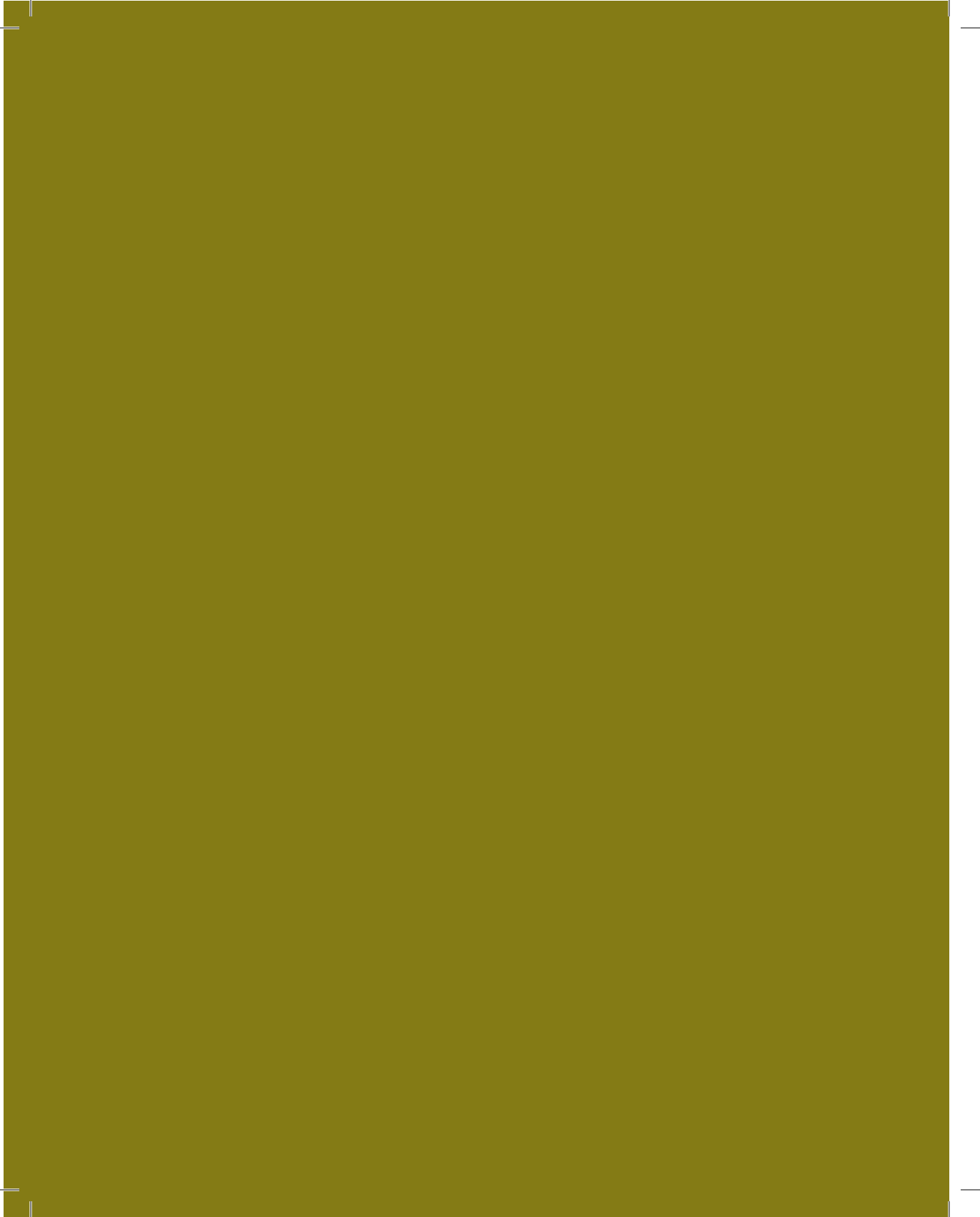
No se trata de una lista exhaustiva de condiciones institucionales, porque según cada contexto nacional se pueden agregar, acentuar o relativizar algunos elementos de la infraestructura. Lo que queda claro con ella es que una genuina estrategia de estímulo a la ética del servicio público exige una profunda, sistemática y sincera política de Estado en materia de infraestructura ética.

Resta sólo insistir en que la ética se aprende mediante el diálogo, la crítica y la deliberación. Por ello aquí se ha afirmado que la ética es una forma de vida y no un conocimiento técnico o una capacitación, entre muchas otras. La ética pública no parte de cero, ni inventa los valores y normas que la rigen, por lo que el aprendizaje ético se logra teniendo siempre presente la información necesaria sobre valores y normas que da el entorno constitucional; pero para ser un genuino aprendizaje ético requiere que la información sobre ética, que se pone a disposición de los funcionarios públicos, se procese mediante el diálogo libre y la deliberación entre muchos, como único camino para su interiorización y apropiación por parte de los servidores públicos y la ciudadanía.

La Constitución alberga una amplia cantidad de valores éticos de carácter público. Debido precisamente a su carácter público, se trata de una fuente objetiva y razonable de los valores y normas de conducta que ha de observar un servidor público. Empero, estos valores y principios no pueden ser impuestos como si fueran una obligación legal o jurídica de los servidores públicos, sino que tienen que ser el resultado de un proceso de educación ética de los mismos, quienes tienen que identificar estos valores y principios para poder discutirlos con el objetivo de hacerlos propios. Los valores de una constitución democrática y garantista, como la mexicana, son en definitiva una fuente confiable para la ética de los servidores públicos, por lo que debe propiciarse el conocimiento y deliberación de

los principios y valores de la Constitución entre todas las personas dedicadas al servicio público.

Si esta promoción educativa es precedida, acompañada y calificada por la construcción de una genuina infraestructura ética, podrá esperarse con cierta certidumbre que la ética cumpla en nuestra sociedad el papel que le corresponde en la ordenación de la vida pública.



Referencias bibliográficas

- Aristóteles (1984) “Ética nicomaquea”, *Obras*, Madrid, Aguilar.
- _____ (1984a), “La política”, *Obras*, Madrid, Aguilar.
- _____ (2005), *Moral a Nicómaco*, versión de Patricio de Azcárate. Disponible en <<http://www.filosofia.org/cla/ari/azc01.htm>>. Consultado el 15 de noviembre de 2015.
- Austin, J. L. (1975,) *How to do Things with Words*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bertok, Janos (2001), “Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE”, *Gestión y política pública*, vol. X, núm. 2.
- Bloomenberg, Hans (1985), *The Legitimacy of the Modern Age*, The MIT Press.
- Bobbio, Norberto (2001), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carbonell, Miguel (2005), *Una historia de los derechos fundamentales*, México, UNAM/Porrúa/CNDH.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2010), *Gilberto Bosques Saldívar*, México (Biográficos, núm. 1).
- Copleston, Frederick (1979), *Historia de la filosofía 1. Grecia y Roma*, Barcelona, Ariel.
- Cruz Parceros, Juan Antonio (2012), *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta.
- Diógenes Laercio (2003), *Vidas de los filósofos más ilustres*, México, Porrúa (Sepan Cuántos, núm. 427).

- Frindizi, Risieri (1981), *¿Qué son los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica (Breviarios, núm. 135).
- Guastini, Ricardo (2005), "Sobre el concepto de Constitución", en M. Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Kant, Immanuel (1989), *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1989), *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1993), "Sobre el supuesto derecho de mentir por filantropía", *Teoría y práctica*, Madrid, Tecnos.
- Kelsen, Hans (1991), *Teoría pura del derecho*, México, Porrúa.
- Löwith, Karl (1957), *Meaning in History. The Theological Implications of the Philosophy of History*, The University of Chicago Press.
- Merino, M. (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nussbaum, Martha C. (2010), *Libertad de conciencia: contra los fanatismos*, México, Tusquets Editores.
- OCDE (1997), *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ortega y Gasset, José (1993), *La rebelión de las masas*, Madrid, Espasa Calpe (Austral).
- Platón (1985), "Menón", *Obras*, Madrid, Aguilar.

Rawls, John (1979), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1993), *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press.

_____ (2001), *The Law of Peoples: with "The Idea of Public Reason Revisited"*, Nueva York, Harvard University Press.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2004), *La política del consenso. Una lectura crítica de El liberalismo político de John Rawls*, Barcelona, Anthropos.

_____ (2005), "Una identidad constitucional en México", en Francisco Colom (ed.), *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, Madrid, Frankfurt, Iberoamericana/Vervuert.

Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.

Savater, Fernando (1998), *Ética, política, ciudadanía*, México, Grijalbo/Raya en el Agua/Causa Ciudadana.

Sen, Amartya (1982), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press-Oxford.

_____ (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books.

Tácito, Cornelio (1794), *Anales*, Madrid, Imprenta Real.

Taylor, A. E. (1952), *Socrates, the Man and his Thought*, Nueva York, Anchor Books.

Tocqueville, Alexis de ([1835] 1984), *La democracia en América I*, Madrid, Sarpe (Los grandes pensadores, núm. 50).

Weber, Max (1981), *El político y el científico*, México, PREMIA Editora.

Legislación

LGTAIP (2015), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

LFTAIPG (2002), *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

LPDPDF (2008), *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal*.

LTAIPDF (2008), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*.

ONU (1948), Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr>>. Consultado el 14 de noviembre de 2015.

Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México

2007

- 01 **La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas.** Alberto Aziz Nassif
- 02 **Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia.** José Antonio Ramírez Deleón
- 03 **Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades.** Irma Eréndira Sandoval

2008

- 04 **¿Por qué transparentar las actividades de cabildo? El caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.** Alejandra Betanzo de la Rosa
- 05 **Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal.** Catalina Pérez Correa González y Alejandro Madrazo Lajous
- 06 **Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal.** Issa Luna Pla
- 07 **El derecho de acceso a la información pública: una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales.** Paulina Gutiérrez Jiménez
- 08 **Transparencia y medios de comunicación.** Marco A. Morales Barba

2009

- 09 **Hacia una nueva arquitectura de la información pública. Información pública y política social en el Distrito Federal.** Eduardo Bohórquez
- 10 **Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** Khemvirg Puente
- 11 **Construir obra pública, edificar ciudadanía.** Miguel Ángel Pulido Jiménez
- 12 **Las delegaciones y los servicios públicos: una mirada sobre lo que deberíamos saber.** Darío Ramírez Salazar y Gabriela Morales Martínez

2010

- 13 **Sindicatos y transparencia en la Ciudad de México.** Arturo Alcalde Justiniani
- 14 **Transparencia 2.0 Nuevos medios digitales y acceso a la información pública en el Distrito Federal, oportunidad para el empoderamiento ciudadano.** Octavio Islas y Mauricio Huitrón
- 15 **Transparencia y desarrollo urbano en el Distrito Federal.** Emilio de Jesús Saldaña Hernández

2011

- 16 **La libertad de expresión y el derecho a la información en México: un desafío de nuestros tiempos.** Emilio Álvarez Icaza Longoria
- 17 **Transparencia y procesos electorales.** Lorenzo Córdova Vianello
- 18 **Acceso a la información, periodismo y redes sociales, escenarios futuros.** Jenaro Villamil
- 19 **Transparencia, acceso a la información y participación social en la ciudad de México.** Ricardo Raphael

2012

- 20 **Acceso a la información y protección de datos personales en el ámbito de la justicia.** Miguel Carbonell
- 21 **Transparencia y gobierno abierto en el D.F., ¿Para qué?.** Haydeé Pérez Garrido

2013

- 22 **Transparencia y gastos de campaña en las elecciones: dos eslabones para la legalidad y la legitimidad electoral en la ciudad de México.** Manuel Larrosa Haro
- 23 **El derecho al olvido en relación con el derecho a la protección de datos personales.** Isabel Davara Fernández De Marcos
- 24 **La protección de datos personales de menores en la era digital.** Lina Gabriela Órnelas Núñez y Samantha Alcalde Urbina

2014

- 25 **La protección de datos en el ámbito de las telecomunicaciones e Internet.** Miguel Recio Gayo





*Ensayo 26 "Ética y derecho a la información:
los valores del servicio público"*

Agosto 2016

XXXXXXXX XXXXXX XXXXXX
XXXXX XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXX
XXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX
XXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXX

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 grs. Y forros en couché de 250 grs. Fuentes tipográficas: (Calibri Regular, Calibri Bold, Calibri italic, Myriad ProRegular y Myriad ProSemibold)

Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia

