

El problema de la confidencialidad gubernamental y la gestión pública en el contexto de la transición democrática

Juan Carlos León y Ramírez

Aproximación conceptual:

Siempre que hablamos del referente Estado en su sentido más puramente teórico, lo situamos como un resultado de la voluntad e ingenio de la sociedad, cuya intencionalidad fundamental, sustantiva y última radica en el aseguramiento y materialización de la noción de "Bien Común", en la dimensión binaria espacio/temporal. No son pocos teóricos y científicos políticos que a lo largo del desarrollo del pensamiento político han puntualizado este hecho como el basamento fundamental para entender su surgimiento y apuntalar su legitimidad ante los múltiples actores sociales/públicos, (ciudadanos o no) que hoy caracterizan e integran lo que llamamos sociedad civil.

La connotación de Estado de Derecho, aledaña y mejor dicho consustancial a la calidad estatal enclavada en el contexto del desarrollo del Estado capitalista democrático, tanto en su acepción moderna de "Estado/Nación", hoy un tanto limitada, y puesta en entredicho por las profundas transformaciones que el desarrollo ulterior del capitalismo ha experimentado en esta parte última del siglo XX y de frente al inicio del tercer milenio, fenómeno entendido como globalización, en su versión posmoderna, y los profundos efectos que ha traído en nuestra concepción de la ciencia y el quehacer científico,¹ resultante de este mismo proceso, y que es menester afirmar: causa no pocos denuestos y con-

¹ Tian Yu Cao, en su espendido trabajo: "La revolución kuhnianna y el giro posmodernista en la historia de la ciencia" publicado en el centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM (1988), afirma que la etapa de la intervención posmodernista en la historiografía de la ciencia estuvo definida principalmente por una reorientación radical en este campo, la cual inició en la década de los sesenta,

Según este autor la práctica de la historiografía científica se incluía en el ámbito del discurso modernista, es decir, los historiadores consideraban a la historia de la ciencia como

secuentemente encarnizados debates, en el marco de una realidad que ya no resiste el ser explicada con ojos viejos, y que ante la sobrada magnitud de las inmensas transformaciones que este proceso trae aparejado, y que muy inicialmente empezados a testimoniar, no logra todavía explicarse de manera y forma holística, aportando explicaciones cuya fortaleza teórica y contundencia empírica, nos permitan a la manera Kuhniana derrotar verdades paradigmáticas preexistentes.²

Es un hecho, científicamente comprobado que la noción de gobernabilidad se encuentra aparejada al referente Estado de Derecho, los señeros trabajos de Weber y Hegel no dejan duda al respecto; El monopolio natural del “ejercicio de la violencia legal”, nos habla de uno de los atributos consustanciales de la noción de Estado, el derecho, entendido como la resultante de la voluntad de la sociedad para normar sus relaciones en todos los ámbitos de las esferas privado/pública que entretejen y articulan lo que se ha dado por llamar el “tejido social” en su infinita trama, y que a través del proceso y materialización de la representatividad en su sentido eminentemente parlamentario y congresional le depositan al Estado la ley con la finalidad de hacerla vigente, en su sentido más diáfano de certeza y protección de la sociedad.³

un proceso acumulativo y progresivo constituido por las actividades racionales y sus productos. En una sociedad extensamente mercantilizada y burocratizada, existe la tendencia estructural a universalizar la racionalidad instrumental y a masificar la subordinación de los enunciados cognitivos del desempeño. Pp. 12, 13 y 22.

2 Para Kuhn la ciencia es intrínsecamente una actividad comunitaria; los conceptos, en tanto cristalización del trabajo de un grupo, so posesión de una comunidad históricamente emergente. Todo investigador afirma, requiere primeramente de un marco conceptual o un paradigma dado para realizar cualquier tipo de investigación científica, incluyendo la observación de postulación de teorías e interpretación. De manera similar, sólo pueden aseverarse los valores verdaderos y la aceptabilidad de los enunciados científicos dentro de un paradigma, lo cual entraña una circularidad inevitable en el razonamiento científico. Tomando en cuenta esta circularidad, Kuhn subraya que el concepto de paradigma ha proporcionado la base para una comprensión hermenéutica de la ciencia, Kuhn también argumenta que la estructura del mundo tal como lo percibimos, está limitada por la estructura históricamente cambiante del esquema conceptual de una comunidad o, como lo denomina, por una estructura léxica o, simplemente, el léxico. Si bien los intereses de Kuhn se limitan en gran medida a la historia intelectual de la ciencia, Feyerabend, motivado por su odio moral a la rigidez social y a un método científico fijo, a los cuales considera, nada menos que enemigos de la libertad, la vida, la imaginación y la creatividad, criticando duramente la deificación de la ciencia e incisivamente ridiculiza la noción de que existen métodos científicos distintivos y estándares autónomos de racionalidad científica, desvinculados de las prácticas históricas reales. Para Feyerabend no existe ninguna diferencia epistemológica interesante entre los objetos y los procedimientos de la ciencia y los de cualquier otra actividad humana, por ejemplo la política. Ibidem. Pp. 12 y 13

3 Przeworski afirma que cualquiera que sea la forma que asuma, ya sea dictatorial o de-

La observancia y aplicación de la ley en el sentido de oportunidad y vigencia inherente a su propia naturaleza e intensidad, cerrando el paso a la discrecionalidad y a la consecuente impunidad, constituye una de las fuentes fundamentales de la legitimidad del Estado, aparejada a la expresión de la voluntad ciudadana, requerida para materializar su existencia, establecer el sistema de pesos y contrapesos que deberán normar su actuación, posibilitar el rendimiento de cuentas y responsabilidad de su desempeño gubernamental (el concepto de *accountability*),⁴ en la dimensión binaria de la política y la administración y materializar su reforma en su sentido más prospectivo de la ampliación de espacios públicos resultantes de la pluralidad democrática, para determinar, tanto sus atribuciones como competencias en la instrumentalidad de la ecuación privado/pública, para solucionar de manera provisional, dada la vertiginosa dinámica del cambio social, lo que al Estado compete y lo que compete a la sociedad, en su expresión más dialéctica.⁵

mocrática, el Estado rige. Incluso en una democracia directa, las decisiones de la mayoría son valederas para todos, aún para la minoría que considera que van en contra de sus intereses o de su opinión. En una democracia representativa, estas decisiones son tomadas por representantes electos así como por funcionarios designados a quienes los representantes delegan algunas tareas para gobernar. Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben hacer y lo que no pueden hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones. Es recomendable revisar el artículo de este autor intitulado: "El Estado y el ciudadano". Este trabajo fue originalmente preparado para el Seminario Internacional del CLAD sobre "La sociedad y la reforma del Estado", Sao Paulo, Brasil en el año de 1998. La edición que ahora se consulta es la revista "Política y Gobierno", vol. V, # 2, del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1998. Pp. 342

4 Es importante hacer mención que el "sistema de rendición de cuentas, no sólo obliga tanto a los funcionarios electos como a los funcionarios designados a informar sobre los esquemas de racionalidad adoptados y el consecuente diseño de políticas para su materialización consecuente, sino también de manera preponderante a asumir la responsabilidad en los costos incurridos en el proceso. Es indudable que en regímenes autoritarios como el mexicano, la obligatoriedad constitucional de presentar un informe del desempeño gubernamental ante el Congreso, ni supuso la presencia del ejecutivo, hecho que la praxis y la costumbre modificó, convirtiéndose en un rito aludado a la reproducción del poder, no existiendo el derecho de interpelación por parte de los partidos representados en él. El deterioro del régimen supuso en los últimos tiempos, infracciones a esa "liturgia del poder", apareciendo en el recinto parlamentario manifestaciones de variado tono rechazando esta prepotente actitud.

La noción de *accountability* muy trabajada por O'Donnell en múltiples trabajos, se refiera a este problema a detalle, poniendo de manifiesto la necesidad de que el sistema de pesos y balances que el marco institucional establece y opera, determine la necesidad de que no sólo se informe del desempeño sino se asuman los costos resultantes de la gestión. En este mismo orden de ideas, usualmente los informes que se comentan se refieren a procesos fragmentados en el tiempo y el espacio y no se refieren a la continuidad espacio temporal en donde se desarrolla la política y la administración en el marco general del proyecto histórico de nación.

5 Uvalle pone de manifiesto que existe una revaloración de lo estatal, siendo hoy el Estado objeto de una revisión fundamental para que la sociedad acceda a otras etapas de bienes-

Por tanto es posible afirmar, que el Estado no sería entendible si la ley, que lo posibilita, determina, caracteriza, limita y controla desde una perspectiva formal, otorgándole a la sociedad certeza jurídica en el marco de sus relaciones privado/públicas y públicas/públicas dentro de un amplio contexto de gobernabilidad.

En la década de los años 30 y ante el surgimiento y consolidación del totalitarismo estatal, tanto en su versión fascista iniciada en la Italia de Benito Mussolini el "Duce", con sustentos teóricos provenientes de Pareto (1963), Mosca (1939) y Michels (1962) y ampliamente consolidados por Adolfo Hitler el "Führer" en la Alemania nazi y en su versión soviética articulados por José Stalin en la URSS, y cuya influencia devastadora dejó una marca indeleble en el pensamiento político occidental, pensadores políticos de la talla de Hannah Arendt manifestaron su alarma y rechazo permanente a una noción de Estado que "constreñía a los seres humanos de tal manera, que acababa por despersonalizarlos, acabando con el espacio privado y consecuentemente con el público, masificándolos de tal manera que posibilitaba su sujeción y control". Desde esta perspectiva, el Estado acaba con la libertad de los individuos, termina con los espacios privados y consecuentemente con los espacios públicos rompiendo con el delicado equilibrio que la ecuación democrática supone. La inexistencia de espacios públicos lesiona gravemente la posibilidad de participación de la sociedad en el control de los excesos a los cuales es propenso el Estado, sin la participación y control de la sociedad.⁶

tar y desarrollo. Hoy el estado vive en una realidad donde prevalecen normas abiertas, intercambios en gran escala, economías abiertas y una innovación sin precedente. Profundiza al sostener que esta nueva valoración de lo estatal es el resultado de experiencias no siempre favorables. Todavía están recientes los costos públicos y sociales del estatismo decadente, concluyendo que esa es la razón de evitar el regreso del Estado protagónico, en el contexto de un mundo donde hoy se proclama la democratización del poder, el reconocimiento de las capacidades individuales, la energía de las organizaciones ciudadanas y la cooperación entre la sociedad y los gobiernos. Es recomendable revisar los trabajos de Uvalle referidos a los derroteros y transformaciones del Estado.

6 A. Mestre afirma que en la historia del pensamiento político muy pocos son los autores que han sabido diseñar como Hannah Arendt lo hizo, una noción de poder político que se funda en el curso de su propia acción. El mensaje que esta sorprendente científica alemana nos legó, no es otro que el de la posibilidad de fundar un poder en la horizontalidad de la desigualdad humana. Sus concepciones estratégicas del poder, que Weber interpretó como la oportunidad que se tiene dentro de una relación social de imponer la propia voluntad incluso contra las resistencias de los hombres, sin considerar más allá de la retórica ideológica que el verdadero poder, es democrático, sólo puede ser legitimado por el pueblo. A mitad del camino entre la *politeia* griega y el *public opinion* burgués, o sea reconstruido

George Orwell (1949), el socialista inglés, que posterior a su encuentro con el stalinismo soviético del "Gulag" y que en su aterradora obra 1984, relata desde una perspectiva literaria los excesos devastadores de un Estado totalitario encarnado por el "Hermano Mayor", en donde la verdad era escrita y reescrita todos los días con el propósito de desfigurarla y el lenguaje, articulador del pensamiento sufría ataques permanentes a partir de la noción de que su uso como vehículo proclive a materializar el descontento posibilitaría la disidencia. La "neolengua" reduciría al mínimo la capacidad de reflexión, considerándose como un éxito su devastación, celebrando la muerte y el entierro de los conceptos, reduciendo la comunicación entre los seres humanos a su más elemental expresión, de una simpleza aterradora que los despoja de su naturaleza privada y les evita su accionar público, posibilitando su férreo control por el Estado. Un Estado de guerra permanente (real o ficticia), con enemigos ciertamente difusos, manejando el miedo y el temor como un elemento de control último y con una consecuente política y práctica de racionamiento obsesivo de la totalidad de los insumos y satisfactores más elementales para hacer la existencia posible, en donde cualquier aumento por insignificante o provisional que fuera es reconocido, exaltado y difundido como un triunfo de la eficiencia del Estado y su brutal burocracia representada por los cuadros del "Partido", aunado a la destrucción del núcleo familiar y de las relaciones de confianza en todos los órdenes de la vida social incluida la sexualidad, vía la vigilancia y la práctica de la delación sistematizada, de todos por todos, y en donde los niños y adolescentes (hombres y mujeres), reconocían sólo al Estado como la fuente última de su lealtad, devoción y razón de existir. Si bien una novela, su similitud con la realidad no deja de producir a la fecha temores fundados sobre los excesos que un Estado sin control público, es decir ciudadano es proclive a cometer. Dios ha muerto, aniquilado y sustituido por el Estado y con él, el pensamiento y la libertad.⁷

sobre la tradición helénica, pero con la aportación de la noción de juicio moral kantiano y la irreductible división de lo social, el modelo del espacio público de Arendt, en que vendría a concretarse en términos teóricos la tradición de la democracia participativa, nos ha legado a nuestro presente político su fuerza normativa, o sea, el impulso decisivo para llevar a cabo una verdadera revolución democrática.

7 George Orwell, seudónimo de Eric Arthur Blair, novelista y ensayista inglés nacido en la India en 1903 del matrimonio de un servidor público menor de la burocracia colonial inglesa y la hija de ascendencia francesa de un comerciante de maderas preciosas de Birmania, que asistió a las más prestigiosas escuelas inglesas tales como Winchester y Eton, en

Es un hecho, que en la historia del pensamiento filosófico/político de la humanidad el Estado ha sido visto como el necesario resultado de la creatividad intelectual humana, requerimos de su existencia, la vida en sociedad sería impensable de otra manera, pero también desconfiamos de sus excesos y nos atemoriza su crecimiento y oscura transformación en la monstruosidad alegórica del Behemoth y el Leviatán hobbesiano.

Es en este contexto, en donde el debate de la participación pública ciudadana adquiere mayor relevancia, magnificada, propiciada y alentada por el fortalecimiento de la democracia en todo el orbe.

El replanteamiento permanente de nuestra concepción de Estado es razón obligada del ejercicio democrático, habida cuenta, de que lo que no hace la sociedad lo hará el Estado. Hoy esta actitud de repensar al Estado, toca la totalidad de sus elementos constituyentes, sus atribuciones y ulterior finalidad.

Advertencia metodológica:

Consecuentemente, el objetivo de este trabajo se orienta a producir elementos de reflexión teórica para el análisis y discusión de una de las atribuciones potestativas inherentes a cierto ámbito de la acción estatal constituida por el uso del secreto y la confidencialidad.

La construcción de las hipótesis de trabajo enfrenta un serio dilema de entrada, establecido en los siguientes términos: *Si de acuerdo a la praxis democrática la publicidad⁸ debe de tocar la totalidad de las acciones emprendidas en*

donde fue su maestro Aldous Huxley. Orwell, sirvió en la guerra civil española al lado de la República; confeso anarquista primero, socialista después y finalmente comunista, cambió drásticamente su posición ideológica en 1937, al combatir en contra de los comunistas quienes pretendían suprimir a sus opositores en la ciudad de Barcelona. En el año de 1944 escribió uno de sus mejores trabajos: "La granja de los animales", que junto con "1984", publicada en 1949, representan una crítica feroz al autoritarismo resultante de cualquier posición ideológica. La advertencia orwelliana de los potenciales peligros representados por totalitarismo ha dejado una profunda huella en la literatura contemporánea. Orwell muere el año de 1950 en un hospital de la ciudad de Londres.

⁸ Riker (1965), afirma que la democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes responden plenamente a los gobernados; Schmitter y Karl (1991) aseveran que la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos les

la esfera gubernamental, con el objetivo de asegurar su adecuado control público, el uso de la secrecía y confidencialidad a partir de la posesión y manejo unilateral de información privilegiada, y prolijamente justificada por razones de Estado, en áreas tan sensibles como la seguridad nacional y la administración de la justicia (por mencionar sólo las más relevantes), e inaccesible al ciudadano común, desaparecen al ser sujetas al escrutinio y control de la sociedad civil.

Desde la perspectiva teórica de la Ampliación de Espacios Públicos la hipótesis de trabajo es afirmativa (en relación con el supuesto previo): *la totalidad de las acciones gubernamentales debe de estar bajo el control y supervisión tanto de los poderes que constituyen al Estado, materializados a partir de la representatividad resultante del ejercicio democrático del quehacer ciudadano y de las instituciones en su sentido ampliamente público.*

Desde la perspectiva teórica del Control Democrático de la Gestión Gubernamental, la adopción de un sistema de pesos y balances; responsabilidad y obligatoriedad de la presentación de resultados y cuentas de los funcionarios gubernamentales a la sociedad conocida como *accountability*, la hipótesis de trabajo también es afirmativa: *Son las áreas más sensibles de la acción gubernamental, las que más requieren de un efectivo control renovadamente público.*

Desde la perspectiva teórica de la razón de Estado, la hipótesis se torna negativa (en relación con el supuesto inicial), *puesto que la acción estatal dada su naturaleza intrínseca y su razón de ser, requiere del secreto y la confidencialidad*

reclaman a los gobernantes sus acciones en el dominio público, sin embargo, Przeworski afirma que a la pregunta de que *¿Por qué los gobiernos han de representar?*, existen cuatro respuestas genéricas a considerar: a) porque se ofrecen para cargos públicos sólo aquellas personas que tienen vocación de servicio público y permanecen incorruptas durante el tiempo que ocupen el cargo; b) porque si bien los individuos que se ofrecen para el servicio público tienen diferentes intereses, motivaciones y capacidades, los ciudadanos hacen uso eficaz de su voto para escoger ciudadanos buenos; c) porque si bien cualesquiera que ocupe un cargo público podría querer promover intereses o valores diferentes o perjudiciales a los del pueblo, los ciudadanos hacen uso eficaz de su voto para amenazar con la destitución de los que intentan desviarse del camino de la virtud y d) porque distintos poderes del gobierno se frenan y se hacen contrapeso de tal forma que en conjunto, acaban procurando el bien común. En "Democracia y representación", revista "Metropolítica", vol. 3, # 10, México, 1999. Pp. 227/ 257

con el objetivo de preservar a la sociedad misma, que sin estos elementos vería su existencia, desarrollo y preservación seriamente comprometidas.

Desde la perspectiva teórica del Estado de Derecho, la hipótesis se torna también negativa dado que sus atribuciones, límites y responsabilidades están consignadas en ordenamientos legales de índole constitucional, diseñados para proteger el bien público. El Estado sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Ante la magnitud y trascendencia de este dilema, y con la intensión de ofrecer resultados, aunque ciertamente no concluyentes; la naturaleza misma de la discusión habla de su provisionalidad temporal, la última hipótesis de trabajo considerada, se refiere al necesario fortalecimiento institucional resultante de una representatividad incremental y a la racionalidad requerida en términos de la factibilidad y la viabilidad necesaria y oportuna orientada a establecer los equilibrios institucionales ampliamente públicos, que preserven el secreto y la confidencialidad necesaria para el desempeño de ciertas actividades gubernamentales públicas, sin demeritarlo pero si sujeto al control y escrutinio público, bajo el supuesto de que la sociedad no sólo demanda gobiernos representativos, sino que también de eficiencia y transparencia (publicitación) de la gestión.

Planteamiento instrumental:

Ante la necesidad de contar con una instrumentalidad teórica ciertamente dura, que nos posibilite a enfrentar el dilema considerado en este trabajo, y a pesar del riesgo que para muchos supone, extrapolar teorías de la Mecánica Cuántica al contexto metodológico de las Ciencias Sociales, ante la pretensión de erradicar en la medida de lo posible, la tradicional propuesta formal y especulativa resultante, poco susceptible a una adecuada verificación empírica. Es a partir de dicho supuesto que se decidiera adoptar el Principio de Incertidumbre de Heisenberg⁹, como un ele-

⁹ Werner Karl Heisenberg (1901/1976), uno de los primeros y más importantes físicos teóricos del mundo, realizó sus aportaciones más trascendentes en la teoría de la estructura atómica. En 1925 comenzó a desarrollar un sistema de mecánica cuántica, denominado

mento vertebrador de la propuesta investigativa, desarrollada en este trabajo. Es de la más elemental ética científica, hacer del conocimiento del lector, que esta versatilidad metodológica es de uso común en la investigación en ciencias sociales, en las más renombradas instituciones académicas, especialmente las del mundo sajón y enfáticamente las estadounidenses.¹⁰

Heisenberg afirma que el Principio de Incertidumbre es el "resultado de la imposibilidad medir el movimiento y trayectoria de una partícula, dado que al hacerlo afectamos sensiblemente las condiciones esenciales del sistema en el que opera, con la consecuente distorsión y alteración de su comportamiento."¹¹

mecánica matricial, en el que la formulación matemática se basa en las frecuencias y amplitudes de las radiaciones absorbidas y emitidas por el átomo y en los niveles de energía del sistema atómico (Teoría Cuántica). El desarrollo del principio de incertidumbre desempeña un importante papel en el desarrollo de la mecánica cuántica y en el Pensamiento Filosófico moderno. En 1932, Heisenberg obtuvo el premio Nobel de Física. Entre sus trabajos más relevantes se encuentran: *Physikalischen Prinzipien Des Quantentheori*, 1930; *Cosmic Reaction*, 1946, *Physics and Philosophy*, 1958 y *Unified Theory of Elementary Particles*, 1967.

10 El trabajo de Dennis Thompson intitulado: "Democratic Secrecy", publicado recientemente en la revista "Political Science Quarterly", basa parte de su argumentación en el teorema de Heisenberg, llegando a conclusiones tales como que el secreto es parte del mismo proceso democrático, lo cual pareciera un contrasentido, siendo esta una de las razones principales que inspiraron este trabajo. Para Thompson, el uso del teorema mencionado resulta en un sentido inverso al que nosotros sostenemos en esta propuesta; para él, el dilema descrito se atenúa desde dos perspectivas: la de la Temporalidad y la de la Transparencia. El primer camino en el que el secreto puede ser moderado, está determinado por una dimensión temporal; moderamos el secreto al hacerlo temporal, a este tenor Thompson afirma que "levantar el velo del secreto en el tiempo, con la finalidad de que los ciudadanos puedan juzgar la política o el proceso"; la principal interrogante radica en el hecho de que debido a una temporalidad expresa, la responsabilidad democrática se pierda. En el caso del segundo argumento, considera que sólo se puede optar por el uso del secreto siempre y cuando este se ajuste a la ley, y que en caso de exponerse a la luz pública este sea el elemento fundamental de su justificación, dejando claro que se opta por la confidencialidad para lograr el propósito previsto. Teóricamente esta postura merece cierta consideración, pero la evidencia empírica nos demuestra lo contrario. El secreto solo es justificable cuando el proceso en sí mismo no lo es, afirmando que los secretos de primer orden requieren publicitación de segundo orden, percibiéndose como una solución de índole sensible sobre el dilema de la responsabilidad en la mayoría de los casos, pero es menester afirmar que también existen casos en donde esta circunstancia dista mucho de ser clara, puesto que se argumenta que cualquier información al respecto, de la denominada como "Clasificada" por poca que esta sea, afecta de manera irreversible el propósito que la anima. Si bien su argumento es cierto, los excesos que esta afirmación ha producido nos hacen muy sensiblemente reflexionar sobre su peso argumentativo, privilegiando desde nuestra postura la existencia de los necesarios controles democráticos, a riesgo de fracasar en una política específica al hacerla pública, que arriesgar los ilícitos que se cometen a nombre de la ley, la aberración no puede ser más clara.

11 Principio de Incertidumbre: en mecánica cuántica, es el principio que afirma que es imposible medir de forma precisa la posición y el momento lineal de una partícula, por ejemplo un electrón. El principio, también conocido como Principio de Indeterminación, afirma igualmente que si se determina con mayor precisión una de las cantidades se perderá precisión en medida de la otra, y que el producto de ambas incertidumbres nunca puede

Aplicando este principio físico a nuestra propuesta, diríamos que "el secreto y la confidencialidad aplicables a ciertas políticas y procesos de la acción gubernamental derivados de las atribuciones de la condición estatal, al sujetarse al escrutinio público, y por ende transparentarse, dejan por ese sólo hecho de serlo. El escrutinio ampliamente público termina con el secreto.

Por otro lado Mandelbrot¹² sostiene en su ya famoso teorema que "la lógica que anima a un sistema, predetermina a sus componentes, los cuales no tienen significación fuera de esa lógica que los predetermina."

Las nociones de secreto y confidencialidad derivan su lógica, de la lógica con la que conceptualizamos el referente Estado mismo, si el sistema que constituye el referente cambia, su nueva lógica derivara de ese cambio.

Es a partir de estos principios en donde situamos la lógica del quehacer democrático, que aplicados a nuestra noción de los referentes Estado, sociedad, gobierno y gestión gubernamental requieren de una revisión sin duda profunda.

La noción de confidencialidad y secreto, siempre ha estado ligada a nuestra concepción de Estado (Maquiavelo, 1513 y Guicciardini 1521)¹³; la política exterior y su consecuente quehacer diplomático en su concepción más ortodoxa su-

ser menor a la constante de Planck. En mecánica cuántica las predicciones precisas de la mecánica clásica se ven substituidas por cálculos de probabilidades. El Principio de Incertidumbre fue formulado en 1927, adicionalmente a su impacto en la Física, tuvo efectos en las ciencias consideradas como no duras, tal es el caso de la Filosofía, en donde este principio tuvo implicaciones creándose la corriente de pensamiento denominada Misticismo, que a partir del Principio de Indeterminación derriban la idea tradicional de causa y efecto. Albert Einstein, consideraba que la incertidumbre asociada a la observación no contradice la existencia de leyes que gobiernen el comportamiento de las partículas, ni la capacidad de los científicos para descubrir dichas leyes.

12 Bencit Mandelbrot, matemático polaco, nacionalizado francés, desarrolló la geometría fractal como campo independiente de las matemáticas. Nació en Varsovia y estudió en universidades de Francia y Estados Unidos, obteniendo el doctorado en matemáticas en la Universidad de París en el año de 1952. Ha sido maestro de las Universidades de Harvard, Yale y en el prestigiado Colegio Albert Einstein de Medicina. Desde 1958 trabaja en el área de investigaciones de la empresa IBM.

13 Considere necesario comentar algunos rasgos sobresalientes sobre Francisco Guicciardini (1483-1540), dado que si bien en el caso de Nicolás Maquiavelo su trascendencia en la Ciencia Política no requiere de argumentación, este contemporáneo suyo no es ni con mucho tan famoso, pero indiscutiblemente brilla con luz propia. Florentino, de origen nobiliario, diplomático, funcionario al servicio de Lorenzo "El Magnífico" y autor de sobresalientes trabajos históricos sobre su Italia natal. Fue también un prolífico ensayista

pusieron la adopción de la confidencialidad y el secreto como parte fundamental de las estrategias para lograr los objetivos propuestos, incluso la amenaza y/o la utilización de la fuerza, la guerra, que desde la perspectiva de Raymond Aron¹⁴, es la consecución de los objetivos de política por otros medios.

Parte fundamental del mandato expresado por el mandante al mandatario, es resultado de un ejercicio de confianza ciudadana, no en los individuos sino en las instituciones y en la vigencia de la ley, tanto en añejas democracias como en las de reciente factura. Lo complejo de este supuesto radica en el hecho de que en casi la totalidad de los países del planeta, independientemente de su fortaleza institucional y su probidad republicana siempre hay excesos, infracciones de la norma, falta de observancia de la ley en una palabra ilícitos, que constituyen una muy pequeña fracción en un vasto terreno de claro-oscuros, en donde opera la secrecía y en donde también los extremos de la legalidad por una parte y de la ilegalidad por la otra parecieran desfigurarse, de lo que los ciudadanos logramos saber.

Una de las primeras respuestas, derivada del más amplio de los sentidos comunes, y que nos daría una contestación ciertamente parcial, sería atribuir estos comportamientos negativos a la complejidad de la naturaleza humana, satisfaciendo así una preocupación ciertamente ética en el plano

político, contando en su considerable obra con análisis políticos sobre la problemática política de su tiempo y desde la perspectiva de su desempeño escritos en forma de discursos. A diferencia de Maquiavelo, siempre contó con el favor del poder, si bien en las condiciones peligrosas y siempre cambiantes de la Italia renacentista. Su pensamiento es más radical que el de Maquiavelo, en especial respecto a interpretaciones de la historia romana, compartiendo posiciones abiertamente conservadoras y críticas sobre el papel de la iglesia. Se recomienda la lectura de sus "Aforismos", los cuales representan su contribución más acabada al ejercicio y mantenimiento del poder y por ende a la Ciencia política.

14 Dentro de su profusa y rica obra, los trabajos más sobresalientes de Raymond Aron sobre la utilización y caracterización de la guerra se encuentran en: "Clausewitz, Philosopher of War", publicado en el año de 1976. Este trabajo en particular, representa un análisis a profundidad de las consideraciones y el entorno en el que se posibilita el uso de la guerra, así como la articulación de una taxonomía extensa sobre las modalidades que puede adoptar, desde perspectivas analíticas si bien sociológicas en principio, multidisciplinarias en argumentación, propósito y contenido. Trabajo cuya vigencia le permite ser utilizado en la cátedra en las áreas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de las más renombradas universidades del mundo. Es importante también revisar otro de sus principales trabajos: "The Imperial Republic: The United States and the World: 1945-1973, 1974.

filosófico, miserias y virtudes se articulan en la inconmensurabilidad del ser, que no es la pretensión de este trabajo, que busca encontrar respuestas desde la perspectiva teórica de la administración pública, así que más allá de las pasiones humanas, se encuentran las instituciones que desde la perspectiva teórica de Przeworski (1996) son el ingrediente fundamental que priva en el diseño del Estado con el propósito de fortalecerlo para que *lleve a cabo lo que debe hacer, a la vez que se le impide hacer lo que no debe.*

Las instituciones no sólo posibilitan el anclaje del Estado, sino que tienen un efecto determinante en su legitimidad a los ojos de la sociedad, la de los iguales y desiguales de la que habla Bobbio (1985), la de los adversarios y los enemigos de la que habla Schmitter(1991), la competencia cívica de la que habla Dahl(1998). *“En el diseño de un gobierno, a través del cual los hombres deberán administrar a los hombres, la gran dificultad consiste en esto: primero debes capacitar al gobierno para que controle a los gobernados y después, obligarlo a que se controle a sí mismo.”*

Luego entonces a partir de esta consideración de Przeworski, es menester afirmar que la noción de institucionalidad deberá de incluir en su tejido la rendición de cuentas en el sentido amplio que advierte el *accountability* -ya discutido previamente- prefigurándose el sistema de pesos y balances que le otorgan certeza legal al ejercicio gubernamental. Teóricamente estas consideraciones deberían de bastar, pero la realidad pareciera empeñarse en demostrarnos lo contrario, no existe ningún dispositivo institucional por perfecto que pueda pretender ser que nos garantice como sociedad que la intervención del Estado siempre será para proteger el interés ciudadano de forma benéfica, y que los cuerpos burocráticos actúan siempre para materializar éticamente el bien común de cara a la sociedad, la lista de ejemplos que ilustran estas afirmaciones, a disposición del lector, dista mucho de ser limitada. Por otro lado, hay que poner de manifiesto el hecho de afirmar, que la implantación en exceso de controles institucionales no ha demostrado ser eficiente en lo que a la recuperación de la credibilidad ciudadana en la gestión gubernamental se refiere, propiciando el inmovilismo, cor-

tando de tajo la innovación y lejos de acabar con la corrupción, propicia su administración con grados de sofisticación sorprendentes. A partir de un cúmulo nada despreciable de evidencia empírica, pareciera reforzarse la idea, cada vez más generalizada de que los órganos de control institucional ejercen una pesada carga en el quehacer administrativo, traduciéndose en una infinidad de reglamentos, normas y disposiciones administrativas *ad hoc*, que sobrerregulada tornan a la gestión gubernamental en una mera actividad orientada al trámite sin fin, proclive al centralismo, harto compleja, desalentadora y por ende carente de incentivos para el ciudadano, sin criterios y estándares de desempeño y dándole a la burocracia el mal nombre que hoy tiene.¹⁵

No pocos investigadores que han abordado el complejo tema del control, aledaño al de la confidencialidad y la secrecía, han puesto de manifiesto la ingente necesidad de su utilización siendo desde esta perspectiva teórica, que nos enfrentamos al dilema de los auditores no auditados. Si la totalidad de las funciones a desempeñar por las instituciones que integran y configuran al Estado y que operan a través del gobierno requieren de auditarse enfrentamos de inmediato un crecimiento exponencial en dichos órganos con los costos que un proceso de esta magnitud supone y que en última instancia deja algunos sin dicha supervisión. Desde esta perspectiva, hoy se habla tanto de instancias administrativas del Estado como del gobierno, con la pretensión de asegurar ciertas autonomías que garanticen la transparencia del desempeño tanto en su dimensión interna como en el ejercicio de las atribuciones que animaron su creación, podemos ver ejemplos de esta aseveración en los ámbitos financieros, electorales, fiscales y de derechos humanos, cuya sustentación jurídica, órganos de gobierno interno, selección de personal y recursos provienen del ámbito parlamentario, y como consecuencia lógica las comisiones respectivas de las diversas cámaras en las que se encuentren articulados los Congresos son las encar-

¹⁵ Tanto Mauricio Merino, como Luis Aguilar coinciden en afirmar que la reproducción del sistema requirió la conformación de una burocracia dentro de la subcultura de la lealtad, proclive a la corrupción y eventualmente sometida a continuas reformas ciertamente eficientistas que la sumieron, en la sobrerregulación y la tramitología, al no haber dado cause a una reforma integral del Estado. Es necesario revisar la Revista de Administración Pública del INAP, #91 que habla de una Nueva Administración.

gadas de dar seguimiento a los resultados de su gestión, en el más alto sentido de representatividad de los intereses ciudadanos.

Obviamente en países en donde la construcción e implantación de la democracia es reciente, en donde la legitimidad de las instituciones, y por ende su fortaleza está en entredicho ante la sociedad; en donde la gobernabilidad sufre el deterioro constante de la ilegalidad con la que en innumerables ocasiones se actúa en el servicio gubernamental, la necesidad del escrutinio y permanente fiscalización de la sociedad sobre la acción de gobierno es un imperativo para reconstruir la confianza.

Algunos estudios realizados al efecto, demuestran que uno de los hechos que deslegitima profundamente la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno es la constante y permanente exposición pública de la falta de ética y probidad con la que desempeña la gestión gubernamental, con efectos devastadores en el necesario margen de confianza que debe existir entre sociedad y gobierno. Circunstancias y hechos que al exponerse ante el escrutinio público, generan reacciones de muy diversa intensidad dependiendo los entornos culturales en donde se originen, desde faltas e infracciones al más elemental sentido de la ética y la moral, hasta operaciones encubiertas (otra forma de llamarle al secreto) más propias de organizaciones dedicadas a delinquir, que de probos servidores gubernamentales al servicio de la sociedad, y que al publicitarse pretenden justificar su intensión y minimizar su ilegalidad con fervores patrios que una vez más tienen la ilusa pretensión de superponer los fines, sin objetar los medios para lograrlos. (Baste recordar los escándalos de Watergate/Nixon; Irán/Contras/North)

Para Thompson(1999), a pesar de los riesgos que el uso del secreto y la confidencialidad suponen, y teniendo en cuenta, que su postura parte del hecho de la confianza manifiesta de muchos estadounidenses de contar con un armamento institucional sólido, por lo que el uso del secreto no sólo se justifica sino que descansa sobre los mismos valores democráticos que cuestionan su uso. Es necesario afirmar que esta es sin duda una afirmación temeraria si

recordamos los excesos, mejor dicho, de los infinitamente pocos que sabemos y que se cometieron a nombre del llamado "Mundo Libre", para pretendidamente defender a la democracia de los terrores de los comunistas, desde luego entendidos en su versión más manipulada y tendenciosamente macartista, en el contexto de la Bipolaridad. Sin duda, los que defienden esta postura se entienden y explican así mismos como héroes anónimos, que asumen una responsabilidad, que nadie les exige y que la ley ciertamente les prohíbe, operando al amparo de las sombras, en los sórdidos sótanos y cocinas del poder.

No hay nada que erosione más la naturaleza de la autoridad pública que la arbitrariedad injustificable, no hay nada más lesivo a la necesaria confianza ciudadana en el quehacer gubernamental que la ilegalidad encubierta por el secreto, y no hay nada más contradictorio que buscar vía la ilegalidad el imperio de la ley, por tanto, deberemos todos como sociedad buscar los necesarios equilibrios que posibiliten la necesaria transparencia inherente al ejercicio ponderado y justo del poder en el marco del fortalecimiento de la democracia.

Bibliografía: _____

Bobbio, Norberto (1985) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. FCE. México.

Báez, Jorge (1999) *La Parentela de María*. Universidad Veracruzana. México.

Braun, Eliezer (1996) *Caos, fractales y cosas raras*. FCE. México.

Dahl, Robert (1999) *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus. España.

Etzioni, Amitai (1998) *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. Basic Books. New York.

Fischer, Frank (1993) *"Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases."* En *Policy Sciences*. Vol. 26, #3. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.

Gómez Morín, Edgar (1995) *Esto es el caos*. Conaculta. México.

Luhmann, Niklas (1996) *Confianza*. Anthropos. México.

Lipovetsky, Giles (1994) *El crepúsculo del deber: La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Anagrama. Barcelona.

Mosca, Gaetano (1984) *La Clase Política*. FCE. México.

Mestre, Agapito (1997) *"La actualidad de Hannah Arendt."* En *Metapolítica*. Vol. 1, #2, pp. 247-249

Pérez Ransanz, Ana Rosa (1999) *Kuhn y el cambio científico*. FCE. México.

Przeworski, Adam (1997) *"Democracia y Representación."* Ponencia presentada al Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. 15-18 de octubre de 1997. Isla Margarita. Venezuela.

(1997) *"Sobre el diseño del Estado."* Ponencia presentada en el seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, 16-17 de mayo de 1997. Brasilia. Brasil.

(1998) *"El Estado y el ciudadano."* En *Política y Gobierno*. Vol. V, #2. CIDE. México.

Schmidtz, David (1991) *The Limits of Government: An essay on the public goods argument*. Westview Press. Boulder, Colorado.

Thompson, Dennis (1999) *"Democratic Secrecy."* En *Political Science Quarterly*. Academy of Political Science. Capital City Press. Vermont.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998) *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. IAPM, UAEM. México.

Yu Cao, Tian (1998) *La revolución kuhniana y el giro pos-modernista en la historia de la ciencia*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. México.