

---

# LA FILOSOFÍA CLÁSICA DEL ESTADO MODERNO

Gerardo De la Concha

## Introducción

En este ensayo analizamos brevemente la filosofía clásica del Estado moderno, para sustentar así un concepto funcional del Estado en el estudio de su naturaleza jurídica, su historicidad y su esencia como poder. Para ello, nos hemos basado en una interpretación del pensamiento de Hegel que hace del Estado una entidad compleja que requiere de la razón dialéctica para ser explicada. De esa manera, *derecho, contrato y poder*, según la filosofía hegeliana, son elementos dinámicos para categorizar al Estado.

La filosofía clásica del Estado moderno proporciona así un esquema básico para enfrentar la cuestión del concepto del Estado, mediante una triada que traducimos a: *ordenamiento jurídico, aparato burocrático y autoridad*. Con estos elementos es posible establecer un modelo crítico que permita comprender el carácter del Estado, en una circunstancia histórica específica. Sostengo, por lo demás, que las categorías de que trata este ensayo podrían orientar el análisis concreto del Estado en México, si pensamos que el Estado es *sujeto de la historia viviente*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En particular, acerca del Estado mexicano existen concepciones que, en sí, sintetizan posturas políticas específicas. Muchas veces una particularidad del Estado mexicano ha servido para definir globalmente su naturaleza y ello puede ser metodológicamente insuficiente. Es el caso de la definición que se hace del Estado mexicano como un Estado corporativo cuando lo que existe realmente es una *capacidad* corporativa, surgida de las circunstancias históricas, referida al modo de gobierno y no a los fundamentos constitucionales del Estado. En ese sentido podríamos hablar, haciendo una distinción esencial, de un *régimen* corporativo y no de un *Estado* corporativo.

## El Estado hegeliano

La reflexión clásica sobre la modernidad nace con Hegel y su proyecto de racionalizar la historia a través de su concepto de Estado. El Estado se convierte así en un sujeto filosófico que culmina una etapa de la metafísica occidental. En esta concepción, el derecho, el contrato y el poder encuentran su manifestación histórica en la existencia del Estado. El derecho es la expresión sistemática y organizada de la ley, la forma fundadora que civiliza el conjunto de las relaciones sociales; en este mismo sentido, el Estado mantiene la vigencia del contrato a través del sistema judicial;<sup>2</sup> para Hegel, como lo fuera después para Weber, el Estado es el representante de la violencia legítima y es así la conformación acabada del poder. Estos tres ámbitos son asimismo la base de la producción, la política y la historia. Aquí deslindamos la tesis de Hegel sobre el Estado racional, interpretación del Estado como totalidad coherente en relación con las contradicciones de la historia, de su postura acerca de que es posible fundar la evolución de la sociedad en la idea del Espíritu que encarna el Estado.

¿Cuál es, en síntesis, el elemento que aporta Hegel para pensar sustantivamente la modernidad? Sin duda, el reconocimiento de la sociedad civil en sus vínculos con el Estado, espacio de la libertad que permite el desenvolvimiento de los individuos sin menoscabo de la existencia de una entidad que está más allá de los egoísmos particulares: el Estado. Hay una idea básica hegeliana sobre un equilibrio recíproco que elimina el potencial destructivo de la sociedad moderna si se dejan en libertad absoluta dos grandes fuerzas: la del interés privado correspondiente a la sociedad civil que, más allá de toda limitación, sería disolvente del Estado y crearía un desequilibrio radical en la sociedad entre pobres y ricos, o la del propio Estado, que al intentar suprimir toda diferenciación en nombre de la voluntad general se sustenta, por ese propósito, en una élite revolucionaria cuyo poderío se sostiene únicamente mediante el ejercicio de la violencia.<sup>3</sup>

De acuerdo con Charles Taylor hay una tercera corriente en la socie-

<sup>2</sup> El contrato es, en el discurso hegeliano, la generación de la necesidad de Estado, pues la relación del contrato constituye el objeto regido por el estamento institucional, para superar el perjuicio o posibilidad del mismo entre las partes, lo que sustenta un pacto colectivo y sancionado. El Estado surge históricamente como aparato judicial. Véase *Filosofía real*, México, FCE, 1984.

<sup>3</sup> Ver en Taylor, *Hegel y la sociedad moderna*, México, FCE, 1983, p. 251.

dad moderna, considerada fundamental por Hegel: la tendencia hacia la homogeneización, ya que el desarrollo de la economía significa el trastocamiento de la comunidad tradicional, el fenómeno de las migraciones en masa de poblaciones (del campo a la ciudad) y la creación de un mercado y de una fuerza de trabajo cada vez más unificados, provocando que el igualitarismo radical y el individualismo liberal se conviertan en modalidades absolutas de abolición de diferenciaciones sociales que estaban profundamente arraigadas en la tradición y la cultura de los pueblos. En este sentido, Taylor refiere la razón de Hegel “acerca de la necesidad de diferenciación en una sociedad moderna”,<sup>4</sup> pues de otra manera se perdería la significación de las identidades y se arriesgaría la generación de un estado general de anomia y de pérdida de valores, la arbitrariedad hobbesiana.

Hegel concibe la razón como moral realizada en el mundo y en las instituciones, cuyos tres momentos principales son la síntesis del derecho abstracto y la moralidad: la familia, la sociedad civil y el Estado. Por ello en su obra la *Filosofía del derecho* critica la pretensión de quienes quieren reformar al Estado con teorías místicas que ignoran la experiencia histórica del Estado mismo y la existencia de la Constitución Política, ya que esas consideraciones disuelven “esta rica articulación íntima del mundo moral que es el Estado”.<sup>5</sup> Para Hegel se trata de reconciliar al individuo con la realidad, de unir el ideal de la ciudad antigua con una praxis que haga posible la creación de nuevas realidades: en esta potencia creadora radica el principio y la obra del Estado, por lo que mantener su cohesión, su viabilidad, su eficacia, permite al individuo elevarse hacia la más grande moralidad.

El vio primeramente, como nos lo recuerda Jean Michel Palmier, la expresión de esa voluntad encarnada en la actitud genérica de la nobleza capaz de sacrificar su bienestar para que prevaleciera el orden del Estado;<sup>6</sup> después sustituiría a esa nobleza que acabaría en el desprestigio, por el cuerpo de funcionarios napoleónicos capaces de entregarse enteramente al Estado, con un sentido profundo de identidad y disciplina nacional. De cualquier manera, esta voluntad e identidad de los miem-

<sup>4</sup> Taylor, *op. cit.*, p. 225.

<sup>5</sup> Hegel, *Filosofía del Derecho*, México, FCE.

<sup>6</sup> Ver en J. Hyppolite, citado por Jean Michel Palmier, *Hegel, ensayo sobre la formación del sistema hegeliano*, México, FCE, 1977, p. 83.

bros y responsables del Estado no surge de una determinación abstracta, sino de la propia existencia histórica de la colectividad a través de la dialéctica que relaciona y conforma la vida de los individuos, el mundo civil y las instituciones, lo que hace posible se conforme la identidad de este cuerpo que constituye y permite el funcionamiento del Estado.

De esta manera Hegel trasciende la concepción organicista sobre el Estado que en distintos escritos suyos expuso para hablar de la autosuficiencia y la supremacía absoluta del Estado. Por ello la tesis del Estado orgánico de Hegel se cruza finalmente con la concepción contractualista (originada en Rousseau) para la cual el Estado se origina de la conformación del contrato social, donde las voluntades particulares se subordinarán a la voluntad general, la cual es la expresión de la colectividad; perdiendo su libertad natural, para obtener su libertad civil. De tal forma que, como la voluntad general es su voluntad, al haber cedido su interés particular, obedecerla no es otra cosa que la libertad de obedecerse asimismo de acuerdo al argumento de Rousseau.

Sin embargo, Hegel critica específicamente el carácter universal rousseauiano del contrato que alimenta la noción del liberalismo individualista. Los acuerdos individuales no contienen intrínsecamente a la razón y la verdad pues si así fuera estaríamos instalados en el reino de la libertad absoluta, nuevamente en el reino de la arbitrariedad o de la utopía. A través del contrato el individuo se compromete a respetar un acuerdo con otro, la propiedad de otro, pero como es evidente el contrato en sí mismo no puede hacer nada contra la injusticia. Por ello surge la necesidad de un aparato de Estado encargado de hacer prevalecer un orden racional identificado con la justicia. La marcha misma de la sociedad civil, la puesta en juego de los intereses particulares va creando la necesidad de las instituciones que pertenecen a una representación superior: el Estado. Esto tiene importancia porque convierte a la realidad social en un aspecto determinante para la naturaleza misma del Estado.

Esta referencia sociológica del Estado es negada por Kelsen, que *sustenta una noción formalista de lo jurídico*, ordenamiento cuya esencia le confiere en forma inmanente su carácter normativo y coercitivo al Estado.<sup>7</sup> Por ello, para Kelsen una definición como la de *Estado de derecho* es esencialmente tautológica, ya que el Estado es en sí mismo

<sup>7</sup> Kelsen, *Teoría del Derecho*, México, Editora Nacional, 1973.

y por sí mismo una entidad fundamentalmente jurídica. Este formalismo excluye principios que determinan la existencia histórica del Estado, como el concepto de soberanía, ya que este término es reconocido por el Estado de acuerdo con la elección que realice acerca de la primacía del derecho estatal o del derecho internacional. De esta forma el Estado es soberano en sentido relativo o absoluto, según impere su propia norma o la que sancionan organismos internacionales. Sin embargo, si el ordenamiento jurídico no consiste sólo en la formulación de la ley, sino surge de la acción social que produce la ley, los principios que lo constituyen son determinantes también para el devenir histórico de la sociedad.

De hecho, la norma es una manifestación histórica positiva, por tanto es uno de los aspectos esenciales que forman la naturaleza del Estado. Si analizamos la manera como entiende Hegel la noción de contrato como formación del aparato sancionador del Estado, podríamos observar esta relación histórica pensada por él, entre derecho, sistema judicial y voluntad general: "Es la protección del contrato, de la declarada voluntad común, el vínculo entre la palabra y la prestación; y si ésta no se da, la dinámica y restablecimiento de la prestación";<sup>8</sup> aquí Hegel muestra el origen del aparato judicial como uno de los componentes del Estado. Pero también demuestra que la protección y sanción de la norma constituyen una de las funciones del Estado determinadas por la evolución social, lo que hace prevalecer un sistema de voluntad general como garantía del equilibrio entre orden y libertad.

Por otra parte, es interesante señalar que esto explica la asignación de Hegel de las fuerzas del orden público (específicamente a la policía) como pertenecientes al ámbito de la sociedad civil. Ya que si bien su servicio contribuye a mantener el poder del Estado, su existencia deviene del desarrollo del mundo civil, de la protección y sanción de los ciudadanos y sus asuntos; la policía está al servicio del ciudadano y no del poder del Estado. En el ámbito de la vigencia del *contrato* encuentra su raíz el aparato del Estado que se relaciona con la sociedad civil y por ello se distingue del derecho fundador del Estado como entidad histórica colectiva de la nación. Pero el Estado es también el poder instituido, la capacidad efectiva de gobierno y, esencialmente, de autoridad. Ordena-

<sup>8</sup> Hegel, *op. cit.*

miento jurídico, aparato burocrático y autoridad conforman una triada muy importante porque permite un razonamiento muy concreto sobre el Estado moderno.

La modernidad, al separar el derecho fundador, antiguamente el derecho divino de los reyes, del sistema judicial, hizo nacer también la burocracia moderna vigilante de las normas, sancionadora de las leyes, organizadora de las reglas, intermediaria de los asuntos colectivos, expresión del arbitraje, posibilidad de la voluntad general. El funcionamiento del Estado es, en estos términos, el funcionamiento de su aparato burocrático. La separación de poderes y la representatividad de sus órganos de gobierno le dan su naturaleza republicana y democrática al Estado, pero su característica de entidad jurídica, burocrática y autoritativa son los elementos que componen su naturaleza intrínseca, definida así necesariamente para entender su praxis contemporánea. Si transformamos los términos hegelianos de *derecho*, *contrato* y *poder* a una terminología más definida o contemporánea como *ordenamiento jurídico*, *aparato burocrático* y *autoridad*, tendremos un concepto específico del Estado, útil para el estudio de la reforma contemporánea en México.<sup>9</sup>

## **El Estado como ordenamiento jurídico, aparato burocrático y autoridad**

### *Como ordenamiento jurídico*

Pertenece a la historia de la cultura si el derecho precede a la existencia histórica del Estado. Basta señalar que los principios y las leyes que guían al Estado, involucran en su totalidad a la vida social, por tanto, constituyen la esencia efectiva del Estado. Sin ordenamiento jurídico, no existe el Estado como entidad legítima en una sociedad y en un tiempo histórico determinados. Este ordenamiento jurídico constituye al Estado. Hay un momento *constitucional* del Estado que lo define como proyecto colec-

<sup>9</sup> La teoría podría aplicarse en México a desmenuzar la reforma del Estado contra *legalismo*, *burocratismo* y *autoritarismo*, en el ámbito del fundamento constitucional, las funciones estatales y el ejercicio de autoridad; la reforma en los hechos: cambios en la legislación; cambios en el aparato del Estado; cambios en la relación autoridad-ciudadanos.

tivo y que termina por darle su estructura, su predominio, su norma. Esta raíz constitucional del Estado en la que se encuentran las decisiones políticas fundamentales de un proyecto nacional, hace brotar el derecho constituido del Estado, los principios de su funcionamiento, los objetivos de su existencia, las garantías establecidas para la comunidad nacional y los distintos individuos que forman parte de ella.

El fundamento y el ánimo imperante en el derecho antiguo de las culturas clásicas consistía específicamente en *la voluntad de justicia*. Spengler decía que el concepto de persona era el cimiento básico del derecho antiguo, mientras que el derecho arábigo separa a la persona del fin práctico de la ley y de un fundamento lógico de juicio. En Occidente es fundamental la orientación histórica del derecho como un enlace entre el pensamiento y la experiencia, entre el espíritu y los hombres; la ciencia del derecho nace así de los conceptos jurídicos y de su historia que es historia social. Las culturas crean las civilizaciones, y el basamento de su existencia histórica está erigido por la ciencia jurídica.<sup>10</sup>

En este continente nos nutrimos de filología jurídica originada en los derechos germánicos y también del derecho arábigo transmitido por la tradición del derecho romano, influido ya por Oriente. De alguna manera el lenguaje del derecho nos proporciona y sustenta los significantes de nuestra vida colectiva. Sobre todo la América hispánica ha asimilado en su cultura la posibilidad histórica del derecho, superior a la normatividad de lo consuetudinario que existe tan sólo como un mecanismo pragmático. Si bien hay la *retórica* del derecho, hay también el *significado* del derecho. La experiencia práctica de la vida económica, la historia jurídica de Occidente y la sabiduría del derecho antiguo que se desenvuelve al filo de la vida práctica son los elementos que, para Spengler, impulsan la dinámica jurídica de los pueblos.

Es este proceso del derecho el que le da sustancia al momento constitucional del Estado, cuando el derecho organiza la vida política según un esquema racional. Rodrigo Borja, estudioso del derecho político constitucional, refiere la circunstancia que hizo surgir al régimen político basado en la Constitución, cuando la organización absolutista es suplida por un sistema de separación de poderes, de distribución de competencias y diferenciación de atribuciones, cuya complejidad hace

<sup>10</sup> Oswaldo Spengler, *La decadencia de Occidente*, España, Espasa Calpe, 1966.

necesario el establecimiento de leyes constituyentes. Vemos así cómo el ordenamiento jurídico se refiere también a la *institucionalización* del poder.

Rodrigo Borja atribuye de ese modo a las revoluciones del siglo XVIII el nacimiento específico de un derecho constitucional como fundación, ordenamiento y arquitectura del Estado moderno. De esta forma se transforma en un supraderecho que orienta y le da sustancia a las normas del derecho ordinario (civil, penal, laboral y comercial), campos regidos por la letra y espíritu que emanan de esta ley suprema. La idea genérica del constitucionalismo propone encuadrar “dentro de un sistema de normas jurídicas todas las relaciones político-sociales que se producen en el Estado, con miras a impedir el abuso del poder, el irregular y arbitrario funcionamiento de las magistraturas públicas y la violación de los derechos individuales”.<sup>11</sup>

Sin embargo, junto con la teoría constitucional que interpreta y propone el equilibrio entre autoridades y ciudadanos, es importante señalar el fenómeno del derecho como voluntad de justicia, que alimenta con savia histórica la constitución del Estado. Este imperativo hace superiores a las constituciones y a los Estados; es derecho fundador, porque traduce los principios de la vida civilizada a la idea misma de que es posible una civilización superior. Para Rodrigo Borja hay una crisis del proceso constitucionalista que surge por la conversión del Estado en un fin y no en un instrumento, lo que él llama la *desconstitucionalización* del Estado. Anotemos que, según nuestro parecer, la concepción utilitarista del Estado adolece del defecto de no vislumbrar al Estado en su naturaleza de proyecto histórico, que es válido para toda la colectividad y que, de esa manera, conforma el *élan vital* de las élites y los grupos sociales. En este sentido, habría así la posibilidad de que el Estado fuese un fin trascendente en la medida que su ordenamiento jurídico contemplara un principio de justicia que beneficia al conjunto social.

Si la voluntad de justicia es el alma del derecho, constituye entonces también la piedra angular del Estado. Esto conforma el carácter irreducible del Estado y le da sentido a su fundación constitucional, a las relaciones de su aparato con el mundo civil y al amparo mismo que la autoridad legítima procura para los miembros que representa, que conduce,

<sup>11</sup> Rodrigo Borja, *Teoría Constitucional del Estado*, México, FCE, 1986.

para quienes manda en la distintas circunstancias de su vivencia: en la definición del interés general, en las crisis y el encuentro con su propia colectividad, en las decisiones que hacen viable su capacidad estratégica y de gobierno. Es el propósito, la efectividad y la garantía de justicia los componentes de la autoridad sancionada por la prevalencia del derecho, la eficiencia de los equilibrios y la legitimidad de los consensos.

### *Como aparato burocrático*

De la necesidad de que el Estado ejerciera la administración de justicia nació propiamente el carácter administrativo del Estado. El aparato de la burocracia se desarrolló como expresión orgánica del poder y la justicia. Por eso, después de la Revolución Francesa ha sido inevitable que, en diferentes circunstancias y con distintas ideologías, al ponerse en cuestión al Estado, es también ese ámbito administrativo el que se discute. Esto es muy claro si tomamos en cuenta la evolución histórica que ha tenido el concepto de burocracia como elemento definitorio del aparato integral del Estado. Según Martin Krygier, la burocracia es una institución que si bien su origen puede remontarse a las monarquías absolutas y al desarrollo del Estado-nación, su concepto evoluciona en forma paralela al impulso de la modernidad, que separó las funciones del aparato respecto de la autoridad representativa. La burocracia pasó inevitablemente a formar parte de la naturaleza del Estado moderno después de que la Revolución Francesa transformara la conciencia pública y los funcionarios públicos se sintiesen ya no los servidores del rey, sino los servidores de la nación.<sup>12</sup>

El Estado, como ordenamiento jurídico y como encarnación de la autoridad, requiere de establecer su control y autocontrol, su regulación y su autorregulación, a través de un cuerpo organizado y jerarquizado de funcionarios. Hay así una conformación orgánica del Estado que es creadora de un aparato burocrático, el cual precisamente le da existencia práctica en la vida social. Por ello no es extraño que el estudio de la burocracia se confunda con el del Estado; que la crítica de la burocracia se dirija hacia el Estado. Las corrientes socialistas revolucionarias han sustentado el concepto antiburocrático como explicación negativa del

<sup>12</sup> Ver Martin Krygier y varios, *La burocracia, trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981.

fenómeno de la burocracia en cuanto constitución o deformación del Estado de clase.

En el siglo XIX los modelos napoleónico o prusiano influyen notablemente en la conformación de los aparatos estatales europeos. Pero es el desarrollo de la revolución industrial quien influiría para que las áreas de responsabilidad y del funcionamiento administrativo del Estado se ampliaran de una manera sustantiva. El proceso de la evolución económica global requirió de mejores sistemas de intercambio, de infraestructura de servicios, de comunicación, de regulación. De hecho, la debilidad o ausencia de un aparato del Estado capaz de desempeñar con eficiencia estas funciones era, en sí mismo, un hecho constatable de ausencia o debilidad de la autoridad misma del Estado.

Es sabido que en el siglo pasado se vivió con gran fuerza en el mundo occidental un proceso de secularización de la sociedad por el cual la legislación y el desempeño de la actividad estatal fortalecían directamente la soberanía misma del Estado. El mundo orgánico que había regido en Occidente teniendo al rey, la nobleza y la Iglesia como elementos funcionales y determinantes para la legalidad y autoridad del Estado, desaparecía así para dar lugar al desarrollo de un mundo civil en interacción con una administración estatal definitoria de los límites y alcances de la nación, mecanismo instaurado para preservar y realizar un proyecto colectivo nacional.

Es indudable que este lazo dialéctico que hiciera de la evolución social el *factotum* del desarrollo del aparato estatal ha contribuido a que la visión sobre el Estado, en tanto que autoridad, quede subsumida por la realidad histórica del aparato burocrático. Para bien o para mal, se consideran intercambiables el carácter de burocracia y el de autoridad. Sin embargo, distinguir estas dos entidades conformadoras del Estado, es muy importante para establecer el fenómeno de la práctica de gobierno como manifestación dual de *mandato público* y *poder político*. La burocracia tendría como fuente de legitimidad propiamente el cumplimiento del mandato público, mientras que la autoridad del Estado, sin estar excluida de este precepto, requeriría de la realidad circunstancial que significa el poder político para legitimarse cotidiana e históricamente como autoridad, como la efectiva autoridad del Estado.

No obstante, si se considera vigente la circunstancia del Estado como problema, en términos prácticos o administrativos, se establece como el problema de la burocracia del Estado. Desde que el fisiócrata Vincent

De Gornai creara el término *burocracia* para señalar la formación del estamento prioritario de gobierno, hasta Milovan Djilas que viera en la burocracia de los Estados socialistas el nacimiento de una *nueva clase*, se ha realizado la crítica del Estado mediante la crítica de la burocracia como su manifestación cotidiana más fehaciente y más determinante.<sup>13</sup> En forma independiente de los modelos históricos se ha llegado a considerar a la burocracia, en el pensamiento administrativo moderno, como expresión de un fenómeno universal: una trama compleja entre derecho, la evolución de los sistemas de organización y la libertad social e individual, que da lugar a la existencia de un problema irresoluble, el *problema moderno de la sociedad corporativa, técnica y del Estado*.<sup>14</sup>

En su obra *Economía y sociedad*,<sup>15</sup> Weber se dedicó a demostrar que la organización burocrática moderna constituye una forma específica de aparato, que interrelaciona e influye en los distintos ámbitos de la vida colectiva. Al fenómeno de la producción masiva corresponde el crecimiento de la administración masiva, ya que la dinámica económica hace surgir la red estatal reproducida en organismos, agencias, instituciones hacendarias y de servicios. Esta es una premisa que lleva a Weber a encontrar en el aparato burocrático una manifestación superior de la organización y la técnica social. De hecho, su admiración por la eficacia de la organización administrativa prusiana la hizo extensiva hacia toda forma de trabajo organizado, jerarquizado, cumplido de una manera organizada y eficiente. Veía en una burocracia que era subsidiaria del monopolio estatal de la fuerza legítima, a una entidad que “desde un punto de vista meramente técnico, (era) capaz de alcanzar el grado de eficiencia más alto, y en este sentido (ser) formalmente el medio racional (más adecuado) que se conoce para ejercer la autoridad sobre los seres humanos”.<sup>16</sup>

Sin embargo, la burocracia es sólo un componente específico del aparato del Estado. Desde la perspectiva de una definición genérica

<sup>13</sup> Ver en Krygier, *op. cit.*, pp. 193-197.

<sup>14</sup> Más allá de la teorías marxista o liberal, aquí estaría el enfoque *realista* sobre el Estado. Véase también *El Estado*, de John A. Hall y G. John Ikenberry (México, Nueva Imagen, 1991), donde estos autores ingleses de la corriente estructuralista exponen la tesis –surgida con Michael Mann– de la definición del Estado moderno por el valor de su función, señalando así dos dimensiones del poder estatal: la *despótica* y la *infraestructural*. Estas constituyen la capacidad *arbitraria* del Estado o su capacidad de *organización* de las relaciones sociales.

<sup>15</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

tendríamos que referirnos en sí al aparato, en la medida que la burocracia constituye un sistema diferenciado de ideología, de reglas y de hábitos. Por ello podría haber una historia de la burocracia, mientras que el aparato burocrático es, en realidad, una manifestación histórica del Estado. La racionalidad que Hegel asignaba al Estado como manifestación histórica, Weber la transfiere a la burocracia en la cúspide más perfeccionada de su funcionamiento. De ahí su concepción de que el Estado moderno depende de la burocracia como forma ideal para enfrentar su funcionamiento complejo. Habla, pues, de una burocracia ideal. Resulta por ello en extremo interesante referirnos a los dos problemas que sobre la burocracia son también analizados por Weber y que Krygier señala como centrales para su visión teórica del Estado y la sociedad moderna.

El primero de ellos se refiere a la perspectiva de que la burocracia domine toda la sociedad, incluidos los valores prevaletentes en la misma. La burocracia sería así un sustituto desvirtuado de los aparatos ideológicos hegemónicos durante la Edad Media. En forma paradójica, los clérigos habrían sido sustituidos por funcionarios. Todo tipo de actividad en la sociedad tendería a establecer jerarquías, ritos, códigos, inspirados en una manera burocrática de ver y vivir el mundo. Con esta burocratización de la vida social, generada como efecto de una hipervalorización de lo burocrático, Weber veía que, en la propia burocracia, sobrevivían los remanentes de antiguas estructuras de dominación feudal y patriarcal y ello, a su vez, influía en la ética y estilo de vida de la sociedad.<sup>17</sup>

El otro problema que preocupaba a Weber se refiere al predominio de la burocracia en el régimen del Estado, al hecho de que los mecanismos burocráticos determinaran la autoridad sustantiva y general del Estado, a que las reglas del poder burocrático sustituyeran los principios tradicionales del poder político, legitimado de manera representativa en la época contemporánea por la combinación de los consensos y los equilibrios sociales. De hecho, veía así el peligro que entrañaba la dominación del aparato burocrático sobre la esencia misma del Estado en sus niveles jurídico, de órganos constituidos y de autoridad. Resulta así muy interesante observar cómo el más grande panegirista de la burocracia moderna

<sup>17</sup> Ver Krygier, *op. cit.*

vislumbrara la perversión implícita que significa el surgimiento del *Estado burocrático*.

### *Como autoridad*

La autoridad es el término que define la esencia del Estado, ya que si el ordenamiento jurídico constituye su legalidad y el aparato burocrático conforma su organización, es la autoridad el elemento que permite la existencia del Estado como poder. Es precisamente el poder un momento histórico, un hecho legitimado por la razón colectiva, un *devenir*. En su configuración política la autoridad es clave para entender los mecanismos que hacen funcionar a la sociedad. Es inevitable que las relaciones establecidas por el Estado sean relaciones de autoridad. Por ello, un análisis así sea somero del Estado hace imprescindible precisar el contenido del concepto de autoridad.

En su etimología latina el término autoridad (*autoritas*) significa *pre-dominio*, una cualidad del ser para dar garantía aceptable (por derecho imperativo, por conocimiento de causa, por cualidad sagrada) sobre un asunto determinado; pero también tiene una connotación productiva, la que originó el término de autor, como sinónimo de creador. La autoridad requiere, en este sentido, del reconocimiento, de capacidad comprobada, de un fundamento que la haga factible, necesaria, aceptada. Ya el pensamiento político del Renacimiento italiano establecería la relación entre autoridad y fuerza como un conjunto dinámico determinado por la historia y la voluntad. Se abrió así, paradójicamente, en el tiempo de los *condottieros*, el campo a la crítica de las teorías aristocráticas y religiosas sobre la autoridad sustentadas en la reivindicación de una herencia natural o divina.

Es Maquiavelo quien concibe la encarnación de la autoridad como la recreación de un actor de la sociedad y de la historia, que se hace a sí mismo *autoridad* a través del ejercicio y el mantenimiento del poder. Es evidente que la autoridad como un componente del Estado es, de manera específica, una manifestación del poder del Estado. Como entidad sin restricciones, expresión de absolutismo, "unívoca y trascendente" (Sennet), la autoridad ha sido sometida al escalpelo crítico de la modernidad. Es la modernidad una tensión consiente entre autoridad y libertad, entre el órgano y la persona, entre los que detentan el poder y los otros grupos de la sociedad. La modernidad nació como un cambio histórico cuando

la autoridad que era tradicionalmente expresión del poder absoluto fuera definida, al ser desplazada su soberanía por la soberanía popular, como autoridad ilegítima. Aquí nace la teoría de gobierno del Estado moderno en sus aspectos de representatividad, división de poderes y sujeción a la norma.

Existe, sin embargo, un terreno donde la autonomía del Estado tiene una autonomía específica donde tiene por sí misma una personalidad, donde sin dejar de ser órgano de gobierno legalmente sancionado retorna a la cualidad genérica de toda autoridad en cualquier ámbito: ser aceptada como tal por la eficacia, por la decisión, por el poder. Es la autoconstrucción de la autoridad como poder, la evidencia de que la autoridad tiene fuerza pero no es la fuerza tan sólo lo que la convierte en autoridad. Para ello, el consenso, el equilibrio y la legitimidad son factores que convierten el poder de la autoridad en un poder racional, conveniente y libremente aceptado. En su ensayo sobre el tema Richard Sennet señala lo que identifica y distingue los términos de *autoridad* y *poder*: "Muchas veces se utilizan de manera intercambiables las palabras autoridad y poder. Así lo hacemos cuando llamamos a los funcionarios gubernamentales las *autoridades*. Pero también muchas veces se distinguen la autoridad y el poder, como cuando decimos que un funcionario del gobierno carecía de autoridad para comprometerse a algo."<sup>18</sup>

Sin embargo, si la autoridad cumple los mandatos del ordenamiento jurídico para ser legal y rige el aparato burocrático para funcionar como tal, representa el poder gracias a su calificación como autoridad ejercida y sancionada en la vida real por la colectividad que confiere y acepta precisamente esa autoridad. En la medida que la autoridad compite en la responsabilidad afirma la diferenciación, la jerarquía de los valores, el disenso; resulta imprescindible así distinguir la autoridad del aparato; la eficiencia, del burocratismo; el programa, de la autoridad, de lo que significa el estancamiento orgánico producido por la ejecución mecánica y tradicional de las órdenes que se pierden en el tiempo. La ley de autoridad, el aparato es su base, pero sólo el ejercicio del poder y su resultados la confirman como tal.

La calificación de la autoridad y su legitimación es imprescindible en la visión moderna de la autoridad del Estado. En un sentido político,

<sup>18</sup> Richard Sennett, *La autoridad*, Madrid, Alianza Universitaria, 1982, p. 26.

además de apoyarse en los consensos, es imprescindible conservar los equilibrios para que la autoridad se pueda desempeñar pacíficamente. Pero el hecho de que la sociedad acepte su papel en el orden y los asuntos públicos, el que se deleguen las capacidades que le dan su carácter, el que la persona se remita a ella para su seguridad, es lo que le permite precisamente su funcionamiento y su persistencia. En el enfoque de Weber, la autoridad debe identificarse con legitimidad.

En su obra, Weber señala tres categorías para la autoridad. La primera de ellas es la autoridad tradicional, la cual tiene su sitio histórico gracias a la memoria colectiva, a la identidad que representa y a la consagración de un privilegio. Existe esta autoridad porque ha surgido prácticamente de un origen remoto y una larga acumulación de datos y circunstancias que la avalan ante un conjunto social. Su naturaleza instaaura un deber que le da orden y sentido a la vida colectiva. Es autoridad eclesiástica o civil, estratifica las comunidades y simboliza al padre, el punto de unión y mando de la familia. En cierta manera, la autoridad tradicional es atávica y por ello se corresponde armoniosamente con todo régimen patrimonialista.

La segunda se refiere a la autoridad jurídica, la cual es propiamente racional por que depende de una legalidad respetada y conocida, que le da límites y alcances, que permite razonar su funcionamiento, su poder y su acción. Es así, según la concepción de Weber quien hace eco a la idea de justicia sostenida por el derecho germánico, una autoridad sometida a la razón que, por ello, tiene derecho a procurar la justicia. Esta autoridad jurídico-racional requiere entonces, como lo señala Weber, de la "creencia en la legalidad de las normas y en el derecho de quienes ocupan cargos en virtud de esas normas a dar órdenes".<sup>19</sup>

La tercera categoría es la que se refiere a la autoridad carismática, modelo heroico, ejemplar y sagrado de la autoridad. El término *carisma* surgido a mediados del siglo XVII viene del griego *khárisma*, que significa gracia, beneficio, derivado de *khárizomai*, concesión de una gracia, complacencia. Esta palabra, que viene del culto religioso, es muy apropiada para definir la calidad de una autoridad cuyo poderío es inmanente y religa una comunidad determinada alrededor de una personalidad central, quien ordena y manda en un medio que la percibe como

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 28.

si se encarnara una naturaleza casi inconmensurable. A la autoridad patriarcal y paternalista, a la legal y racional, Weber agrega la del mesianismo y el liderazgo.

Los críticos de Weber, en lo que se refiere a estas categorías sobre la autoridad, le reprochan precisamente esta categorización en la cual se muestra demasiado epígono del filósofo Kant. Estas categorías además, al confrontarse con una realidad compleja, adolecen del defecto de ser exclusivamente la visión del que está sometido a la autoridad, porque como dice Sennet: “la coherencia y el orden son lo que la gente trata de arrancar en todas las circunstancias, complejas y contradictorias, del poder”.<sup>20</sup>

Esto hace que dichas categorías, más que esquemas conceptuales de la autoridad, puedan ser meras imágenes sintéticas del poder de la autoridad. Es indudable, sin embargo, que al margen de si las tres categorías de Weber son reduccionistas, contribuyen a establecer claramente que la autoridad sólo es posible porque se le teme, se le acepta o se le sigue.

En la conclusión de este estudio señalemos que el problema de la autoridad permea integralmente la aplicación de la legalidad, el funcionamiento del aparato burocrático y el mantenimiento del orden político. Por ello, toda reforma del Estado radica su eficiencia en el cambio estratégico —que impacta el ordenamiento jurídico—, pero también en el trabajo mejorado de su burocracia y en una relación armoniosa entre autoridad y ciudadanos.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 29.