

**Ignacio L. Moheno**

# AUTORIDAD, POLÍTICA Y DEMOCRACIA

**Una teoría organizacional del Estado**

**PRÓLOGO**

**Mauricio Merino**



**JIB**  
**BOSCH EDITOR**

Desde una óptica novedosa en la que se dan cita clásicos y contemporáneos de la teoría política y la teoría organizacional, Ignacio L. Moheno nos ofrece una ruta para entender al Estado moderno. Para ello, propone tres modelos (o tipos ideales): eficiencia, eficacia y legitimidad. El primero encuentra su inspiración en *La República* de Platón, donde Sócrates hace de la filosofía y el conocimiento experto la clave del funcionamiento del Estado. En su concepción, la justicia consiste en la dedicación de cada quien a aquello para lo cual está dotado. Moheno ve en ello la esencia de la burocracia: un arreglo jerárquico en el que, en aras del bien colectivo, hombres y mujeres altamente capacitados ejercen, con apego estricto a las normas, sus funciones. He ahí la eficiencia, otra forma de comprender a la autoridad. Por su parte, el modelo de eficacia extrae de *El príncipe* de Maquiavelo su contenido esencial. El ámbito de acción del príncipe es la política, un espacio estrecho reservado a unos cuantos dispuestos a sacrificar su propia suerte, incluso su vida, por el bien de la república, por la preservación del Estado. No importa el juicio que podamos hacer del príncipe tras sus acciones, porque, en asuntos de Estado, en los que los costos no importan si se consigue el fin último, el único juicio válido es el de la Historia. En este sentido, eficacia y política se homologan. La *Política* de Aristóteles sirve de base al modelo de legitimidad. El modelo es una descripción de la democracia, un régimen en el que la pluralidad ejercida por ciudadanos racionales y encabezada por políticos prudentes, es la fuente de legitimación de la política y del Estado mismo.

Moheno nos permite entender cada modelo en sí mismo. En eso consiste su propuesta teórica. Pero sabemos que los tres (autoridad o eficiencia, política o eficacia, democracia o legitimidad) están en interacción constante, como no podría ser de otra manera. En ello reside la complejidad del fenómeno que llamamos Estado. Los podemos imaginar, por lo tanto, en un equilibrio inestable, pero también bajo el predominio de uno de ellos y de ahí inferir si estamos ante un sistema autoritario, uno democrático, otro, en la tradición weberiana si bien prácticamente imposible, carismático, y aun otros a medio camino entre los modelos. La lectora, el lector, podrá sacar sus conclusiones. Como quiera que fuere, *Autoridad, política y democracia. Una teoría organizacional del Estado*, nos da luces para comprender el fenómeno estatal desde sus componentes.

Ignacio L. Moheno

# AUTORIDAD, POLÍTICA Y DEMOCRACIA

Una teoría organizacional del Estado

PRÓLOGO

Mauricio Merino

Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate  
a la Corrupción, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

Barcelona  
2023



BOSCH EDITOR

© MAYO 2023 IGNACIO L. MOHENO

© MAYO 2023

**JTB** **BOSCH**  
**EDITOR**

**Librería Bosch, S.L.**

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: [editorial@jmboscheditor.com](mailto:editorial@jmboscheditor.com)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-19580-38-2

ISBN digital: 978-84-19580-39-9

D.L.: B 6429-2023

**Diseño portada y maquetación:** CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

*Printed in Spain* – Impreso en España

# Índice General

Prólogo.....	11
Introducción.....	15
<b>CAPÍTULO I</b>	
El modelo como recurso analítico.....	45
<b>CAPÍTULO II</b>	
Fundamentos teóricos de los modelos.....	77
1. Las premisas.....	79
2. Racionalidad.....	88
2.1. Racionalidad de fines.....	88
2.2. Racionalidad de valores.....	91
2.3. Dominación burocrática.....	119
2.4. El Derecho.....	133
2.5. Alcances y límites de la burocracia.....	149
3. El carisma.....	156
4. Manifestaciones de la legitimidad.....	176
5. Hacia los modelos de eficiencia, eficacia y legitimidad.....	201
<b>CAPÍTULO III</b>	
Sócrates: de la autoridad o el modelo de eficiencia.....	207
1. Dos acepciones de la eficiencia.....	207
2. Autoridad.....	221
3. El Estado como unidad orgánica.....	246

4.	Estado y Derecho .....	268
5.	Conclusión.....	307

**CAPÍTULO IV**

	Maquiavelo: de la política o el modelo de eficacia .....	313
1.	El descubrimiento de la política .....	313
2.	El tiempo en política .....	323
3.	Política .....	338
4.	Violencia .....	351
5.	El pueblo.....	365
6.	Conclusión.....	375

**CAPÍTULO V**

	Aristóteles: de la democracia o el modelo de legitimidad .....	387
1.	La política: ciencia práctica .....	387
2.	Ética y política .....	397
3.	El animal político.....	418
4.	Educación cívica.....	453
5.	Retórica y persuasión .....	463
6.	El término medio .....	473
7.	El bien y la justicia .....	485
8.	Conclusión.....	507

	Apuntes finales.....	515
--	----------------------	-----

	Bibliografía.....	527
--	-------------------	-----

# Prólogo

No es fácil prologar a Ortega, escribió hacia los últimos años de su vida Jesús Reyes Heróles, a propósito del estudio que el primero había publicado sobre Gabriel de Mirabeau y los secretos de la vocación política. No era solamente un halago sino una confesión: un homenaje al autor de *La Rebelión de las Masas* y un reconocimiento a la dificultad del tema que había planteado el filósofo español en aquel opúsculo sobre el formidable político francés que concibió y contribuyó a crear la monarquía constitucional.

Me refiero a ese episodio porque, guardadas las distancias y los tiempos, me encuentro en una situación muy similar. El autor del libro que tenemos en las manos me ha pedido una nota introductoria –algo breve, me dijo, para dar una idea preliminar– sobre una obra que está llamada a abrir un nuevo camino hacia la reflexión filosófica sobre asuntos que suelen ser vistos como instrumentales: la eficacia, la eficiencia y la legitimidad. Acaso es esta última, la legitimidad, la única que ha merecido una atención especial a lo largo de la historia, pero pocas veces, como hace Moheno, desde la mirada de lo que hacen y entregan las personas dotadas de poder, más que sobre la fuente originaria de sus poderes públicos.

Me consta que este libro condensa muchos años de trabajo y un caudal de libros, de conversaciones y de vida. En las bibliotecas de las ciencias sociales hay libros que responden a preocupaciones intelectuales más o menos efímeras, otros que se entrelazan como cadenas de una idea que se va perfeccionando con el tiempo mientras van tejiéndose entre sí y muchos más, escritos en torno de una línea de investigación que se explora como un bosque hollado por senderos previos y zonas vírgenes. Pero solo excepcionalmente aparecen textos como este, en los que se recoge una biografía intelectual completa: una obra que recupera varias décadas de experiencia y pensamiento y que, por su hondura, inaugura rutas que nadie había explorado.

Presentado originalmente como disertación para las aulas universitarias, *Autoridad, Política y Democracia* propone una teoría organizacional del Estado, sobre la base de tres autores fundamentales: Sócrates, Aristóteles y Maquiavelo. El autor ha estudiado a las instituciones públicas desde su vida interna, observando los valores que persiguen —o dicen perseguir— y sus intereses inmediatos. Sabe que entre ambas cosas no hay una relación armoniosa, no solo por las circunstancias que los determinan sino por las ambiciones de quienes las dirigen. Esas instituciones, además, conviven con otras en el entorno del Estado que les da vida y de las personas sobre las que actúan. Deben cumplir con sus cometidos a riesgo de desaparecer, deben hacerlo con el mayor éxito posible a partir de los recursos de los que disponen y, además, deben afirmarse en el espacio de la aceptación política. Vistas en conjunto, esas instituciones conforman una trama organizacional que, a un tiempo, nace y condiciona la evolución del Estado en su conjunto. Y este paso, el que va de la operación cotidiana a la conformación completa de la organización política de las personas que comparten territorio, gobierno, identidad y destino, es el que le permite a esta obra avanzar hacia la reflexión de fondo, pues lo trivial se vuelve aquí fundamental, la jardinería se convierte en edificio y el cuidado de los detalles, en fuente inexcusable de legitimación.

Escribí la palabra instituciones aun a riesgo de tropezar en el debate, pues éstas abarcan normas escritas y no escritas, reglas del juego, pero también dinero público, espacios físicos, personas que trabajan e interactúan con otras, valores compartidos o disputados, intereses enfrentados, información que fluye o que se estanca, propósitos explícitos y ambiciones inconfesables: todo eso a la vez. El investigador y el filósofo Ignacio L. Moheno lo interpreta como un hilo conductor que ha cruzado tiempos, geografías e historias y lo describe: en todas las épocas y en todos los lugares, ningún Estado ha nacido o sobrevivido a largo plazo si no consigue la aceptación mínima de las personas gobernadas. Y ese vínculo no puede afirmarse si no atraviesa por un compromiso de cumplir y de hacerlo, al menos en una visión de largo aliento, con el menor costo posible. Los regímenes democráticos encontraron una forma de sobrevivir a pesar de la ineficacia, la ineficiencia o la traición de la legitimidad de los grupos de poder: en ellos son sus gobiernos los que fracasan, pero no el Estado en su conjunto. Empero, una sucesión de fracasos en el patio puede derrumbar la casa.



De aquí que, en este libro, las cuestiones organizacionales que suelen pasar inadvertidas –como si se dieran por hecho– adquieran un peso sustantivo para la salvaguarda del Estado. Quienes han pasado por alto esta advertencia a lo largo de la historia, han fracasado: lo mismo los príncipes que desoyeron la importancia de honrar su palabra, infatuados del poder temporal que ostentaban, que las grandes monarquías hereditarias que descuidaron los detalles a nombre del boato, o que los regímenes totalitarios que se abandonaron a la ambición creyendo que pensar en grande equivalía a dominarlo todo, sin reconocer que larvaban su propia destrucción. Una lección que ahora viven de manera trágica las democracias de nuestro nuevo Siglo: fracasaron por sus propios yerros organizacionales y sembraron el camino para la polarización, el conflicto y la emergencia de gobiernos que ofrecen resolverlo todo, rompiendo a mazazos el pasado. Quien lea este libro aprenderá dos cosas sobre el futuro inminente de estos últimos: que efectivamente lo lograrán y que, tan pronto como lo hagan, volverán a fracasar.

A diferencia de otros estudios sobre los problemas de la democracia en nuestros días o sobre la relevancia de las cuestiones prácticas, organizacionales, como condición de vida de los Estados, en este no hay un diálogo apremiante con los trabajos más o menos técnicos y más o menos recientes que suelen dominar la investigación sobre administración pública, políticas públicas o teoría de las organizaciones, sino con los grandes clásicos de la filosofía política. Es como si el autor nos despertara del letargo: miren, parece decirnos, esto que ustedes discuten como novedad siempre estuvo ahí. Pero creyendo que se resolvía enhebrando las palabras y enviando esos debates al salón del fondo, nunca quisieron verlo como fatalidad: o se asume como una condición vital o se fracasa definitivamente. De aquí la potencia predictiva de este volumen: quienes lo hagan suyo sabrán qué Estados tienen mayores posibilidades de prevalecer y cuáles están condenados al conflicto y, eventualmente, a la disolución.

Al terminar una nueva lectura de este libro –cuya hechura fui conociendo poco a poco–, abro el periódico y lo repaso de otro modo: casi todos los problemas que hoy recorren a los países que alguna vez fueron colonias y los que desafían por dentro a las viejas metrópolis, podrían describirse con las categorías que nos propone Moheno: quienes asumen que las adminis-

traciones públicas solo cumplen una función subordinada a las ambiciones temporales de los líderes políticos de turno y las desdeñan o las destruyen, se lastiman a sí mismos y amenazan la convivencia entre todos los demás. Tiene razón el autor de este volumen: ningún Estado puede sobrevivir a su autodestrucción. Así ha sido y así será.

Guadalajara, Jalisco, a 18 de marzo del 2023.

*Mauricio Merino*

Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

Introducción

### **CAPÍTULO I**

El modelo como recurso analítico

### **CAPÍTULO II**

Fundamentos teóricos de los modelos

### **CAPÍTULO III**

Sócrates: de la autoridad o el modelo de eficiencia

### **CAPÍTULO IV**

Maquiavelo: de la política o el modelo de eficacia

### **CAPÍTULO V**

Aristóteles: de la democracia o el modelo de legitimidad

Apuntes finales



El **Dr. Ignacio L. Moheno** ha sido profesor de ciencia política y administración pública por más de treinta años.

Cuenta con diversas publicaciones en esas materias, producto de sus trabajos de investigación.

Tiene experiencia funcional en el sector público federal y estatal en México, y es consultor en desarrollo organizacional, ética pública y política pública.

Actualmente, está preparando un libro sobre las causas de la debilidad institucional en México y América Latina.