

<b>Unidad Uno</b>	<b>ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>Primera Parte</b>	<b>LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES</b>	<b>5</b>
1.1	ARTHASASTRA: LA PRIMERA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	8
1.1.1	Origen de las Arthasastras .....	8
1.1.2	Arthasastra de Kautilya .....	9
	El autor .....	9
	La obra .....	10
	Contenido .....	11
	Aportes a la ciencia de la administración .....	11
1.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUSULMANA	13
1.2.1	Guías, manuales y memoriales .....	14
1.2.2	Espejos de Príncipes .....	16
1.2.3	Los tratados de administración .....	17
1.3	OTRAS CONTRIBUCIONES .....	17

**introducción a la  
administración pública**

UNIDAD UNO

**ORIGEN Y  
DESARROLLO DE  
LAS CIENCIAS  
DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

PRIMERA PARTE

# **LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN**

*Habiendo ganado un firme apoyo en el  
afecto de los partidos locales y extranjeros,  
tanto en el Estado propio como en el del  
enemigo, el rey podrá proceder a pensar en  
las medidas administrativas.*

Kautilya  
321-296 a.C.

## **SUMARIO**

- CAPÍTULO 1. LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES**
- CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES OCCIDENTALES**
- CAPÍTULO 3. LA CIENCIA DE LA POLICÍA**

## CAPÍTULO 1

# **LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES**

## **SUMARIO**

### **1.1 ARTHASASTRA: LA PRIMERA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

1.1.1. Origen de los Arthasastras

1.1.2 Arthasastra de Kautilya

El autor

La obra

Contenido

Aportes a la ciencia de la administración

### **1.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUSULMANA**

1.2.1 Guías, manuales y memoriales

1.2.2 Espejos de Príncipes

1.2.3 Los tratados de administración

### **1.3 OTRAS CONTRIBUCIONES**

Los antecedentes orientales son tan importantes como los occidentales. Incluso para nosotros, que habitamos el Occidente contemporáneo, a la vez que son más antiguos. Al igual que las ancestrales civilizaciones de Oriente —Egipto y Babilonia— la administración pública, se remonta en la antigüedad hasta perderse su punto de inicio, aunque los documentos más antiguos se localicen no en esos países, por cierto, sino en la India.

## **1.1 ARTHASASTRA: LA PRIMERA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Las obras sobre administración pública con los antecedentes más remotos son los Arthasastras indios, elaborados entre los siglos VI al IV antes de la Era Cristiana.

### **1.1.1 Origen de los Arthasastras**

Aunque sólo se conserva un libro de la escuela de los Arthasastras, el de Kautilya, los estudiosos de la política y la administración india de la antigüedad han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos Arthasastras escritos con anterioridad, y que el propio Kautilya cita. Se sabe de los nombres de algunos autores —Brihaspati, Vislaksha y Parasana, por mencionar algunos— gracias a cuyas contribuciones fue elaborada la obra mencionada y que enseguida analizaremos.

---

### 1.1.2 Arthasastra de Kautilya

El propio Kautilya nos menciona en qué consiste el término Arthasastra: “La subsistencia de la humanidad es llamada *Artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *Artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política.”<sup>1</sup> Este pasaje señala cómo los indios desarrollaron antiguamente una ciencia, la de la política, destinada a enseñar los medios de conseguir y conservar la tierra, como tierra misma, y como riqueza a la que también representa; sin embargo, la posesión de la *Artha* es también la apropiación del poder, toda vez que se trata de la ciencia de la política.

Como quedó asentado, no estamos ante una obra aislada, sino frente a una escuela que produjo textos durante tres siglos, VI-IV a.C. Por tal motivo, el *Arthasastra* de Kautilya es un resumen enriquecido de otras obras que le antecedieron, y de ello dice el autor indio: “este *Arthasastra*, o ciencia de la política, ha sido elaborado como compendio de todos aquellos *Arthasastras* que, como guías de los reyes para adquirir y mantener la tierra, fueron escritos por antiguos maestros”.<sup>2</sup> Es entonces una especie de *manual del arte de gobernar* que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, estratagemas, métodos y técnicas a través de las cuales se consigue y conserva el poder; y que glosa las aportaciones de los antiguos eruditos indios de la política.

Aunque existen discrepancias en torno a la fecha de la obra, existe un consenso generalizado en el sentido de que fue elaborada hacia el siglo IV a.C. El autor, Kautilya, fungió como primer ministro del rey Chandragupta, fundador del Imperio Maurya, cuya posesión obtuvo con la colaboración de ese gran autor; Kautilya es, al mismo tiempo, un pensador político y un hombre de Estado.

*Arthasastra* es una extensa obra integrada por quince libros que en unidad comprende la materia política y temas conexos, tales como la economía, diplomacia y arte militar, así como la administración, la que trata en forma parcial en el capítulo 1 y completamente en el 2; este último por cierto, es el más extenso. Empero, el arte de la administración es la espina dorsal de la obra, ya que Kautilya está preocupado en todo momento del rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales.

### EL AUTOR

Kautilya, como hemos dicho, fue tanto un teórico de la política como un estadista. Su nombre real es Chanakya, aunque también se conoce como Vishnagupta, por lo que “Kautilya” es un sobrenombre y significa “corcovo”. Tanto la tradición

<sup>1</sup> “Arthasastra,” *Revista de Administración Pública (RAP)* núm. 54, pág. 403.

<sup>2</sup> *Ibid.*

práctica de los autores de los *Arthasastras*, de la cual es síntesis y cúspide, como su propia experiencia, convergen para dar fundamento a sus conocimientos políticos y administrativos sobre un extraordinario realismo, poniendo sus planteamientos al margen de la religión y la moral, es decir, tiene una concepción puramente humana de la política, desusada para su época. No es extraño, entonces, que encontremos en su obra una condena a la astrología como base de las decisiones imperiales y su sustitución por la razón. Su método es realista y racional, está basado en la deducción lógica. Tal es la grandeza histórica del *Arthasastra*; está basado en la acumulación de conocimiento y la experiencia del autor, no en planteamientos que hacen descansar la causa y los efectos de los acontecimientos en criterios supra-humanos.<sup>3</sup>

Con respecto a la ciencia de la administración, Kautilya es el primer pensador preocupado en el estudio del funcionamiento administrativo de un Estado, el Maurya, que a la sazón se distinguió por su centralización y espesa capa funcionarial, a la cual él mismo contribuyó a consolidar. Observa a la administración india con el mismo realismo y racionalidad con que lo hace respecto a la política, es decir, ajena a mitos y leyendas. Considera a la administración como un producto de la inteligencia y actividad del hombre. Por ello, *Arthasastra* es un magno tratado de teoría a la vez que un gran manual de política y administración.

## LA OBRA

Como antes mencionamos, se acepta que *Arthasastra* fue escrita en el siglo IV a.C. Al respecto, un testimonio bastante sólido es la similitud entre instituciones descritas por el general griego Magasthenes y las reseñadas por Kautilya. Fue nuestro autor, mostrando sus aptitudes políticas, quien destronó al último rey Nanda y allanó el camino para la entronización de Chandragupta. El mismo Kautilya da la mejor prueba de autenticidad cuando escribe en el *Arthasastra* que: "así, este Sastra, conformado en estas divisiones paragráficas, fue compuesto como una guía para asegurar este y el otro mundo". . . "a la luz de este Sastra se puede establecer no sólo una base para los actos rectos, económicos y estéticos, y mantenerlos, sino también ponerlos sobre la base de la falta de rectitud, economía y estética". . . "Este Sastra ha sido elaborado por aquél que por la intolerancia del mal gobierno rescató las escrituras y la ciencia de las armas y la tierra, que había pasado al rey Nanda".<sup>4</sup> La obra, entonces, es de Kautilya.

*Arthasastra* fue descubierto, traducido al inglés y difundido por el doctor R. Shamasastry a principios de este siglo. Según el traductor, la obra fue escrita entre 321 y 296 a.C. Dicho sea de paso, ya que antes definimos el significado

<sup>3</sup> Choudhary, *Kautilya's political ideas and institutions*, pág. 6.

<sup>4</sup> *Arthasastra* (versión en inglés), pág. 463.

de Artha, debemos señalar que el traductor Shamasastri señala que el propio Kautilya define lo que son los *Sutras*,\* a los que llama “palabras enigmáticas colocadas como título de cada uno de los ciento cincuenta capítulos, siendo éstos un comentario sobre los *Sutras*”.

## CONTENIDO

Kautilya, como otros pensadores indios, plantea la estructura de su texto en el triángulo del *Darma* (virtud), *Kama* (amor) y *Artha* (tierra, riqueza), preponderando la última. Empero, el papel decisivo se encuentra en un cuarto factor, el *Danda* (castigo), cuyo ejercicio crea las condiciones para el proceso de trabajo normal de la administración, por tanto, es el castigo o coerción el elemento decisivo no sólo de la política, sino también de la administración. Es máxima en Kautilya esta frase: “Sin *Danda* no hay Estado,” ya que *Danda* simboliza las bases de la soberanía estatal. Pero no hay que olvidar que Kautilya habla no sólo de un Estado fuerte, sólido, sino de un Estado despótico cuya administración trabaja para mantenerlo en cuanto tal; un Estado único, un Imperio universal que no reconoce igual ni similar.

Como tratado de política, establece los principios orientados hacia el acceso y preservación del poder, y en cuyo proceso interviene el *Danda*, que se manifiesta en las siguientes fases: a) adquisición de lo no conseguido; b) preservación de lo adquirido; c) incremento de lo preservado; d) distribución de lo incrementado entre los que lo merecen; por tanto, la aportación del *Arthasastra* a la economía política, es también considerable.

Pero la contribución de la obra a la ciencia de la administración, no es menor que a la ciencia política y la economía, como lo ha señalado Choudhary: “prácticamente hablando, es más un manual para la administración que una obra teórica sobre política”;<sup>5</sup> esta expresión, cierta aunque exagerada, da la medida de importancia de *Arthasastra* para nuestra disciplina.

## APORTES A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

*Arthasastra* es la primera obra escrita, hasta donde se sabe, sobre la ciencia de la administración, además, está elaborada con un espíritu similar a la moderna ciencia de la administración, es decir, como disciplina aplicada a los problemas gubernamentales. Kautilya refiere que la administración pública es presidida por el *Mantri* o primer ministro. Bajo su mando está un grupo de colaboradores: los *Amatya* o funcionarios públicos, el *Chambelán*, el *Tesorero General* y los *Directores Gubernamentales*.

\* Son los enunciados de cada capítulo, pero que son colocados al final.

<sup>5</sup> *Op. Cit.*, pág. 19.

Un texto como el presente, no puede ser prolijo en un tema introductorio, por lo que haremos sólo una reseña muy general de la organización administrativa de la India Maurya, según la explica Kautilya.

El Chambelán era un poderoso oficial doméstico cuyas funciones se extendían fuera de la corte hacia otros ramos administrativos: supervisión de la construcción y mantenimiento del palacio, inspección de silos, almacenes, armerías, cárceles y producción forestal, auxiliado por expertos en todo esto. Además debía recibir y resguardar gemas y materiales preciosos, de los cuales también tenía un control contable.

El Tesorero General encabezaba una gran organización, le correspondía el cobro de ingresos provenientes de las fuentes, el campo, minas, edificios, jardines, bosques, rebaños y caminos; bajo su autoridad laboran un Jefe de Fuerzas, el Orfebre Estatal, el Director de Acuñación y otros de rango similar.

La Cancillería fue otro importante departamento administrativo y su función era la redacción y archivo de los decretos reales. Comprendía un grupo de *lekhakas* o secretarios, debidamente preparados para los menesteres escribanos, asunto muy complejo y que preocupaba enormemente a los soberanos mauryas. Los decretos tenían una estructura invariable que comprendía los siguientes elementos: a) arreglo del asunto, b) pertinencia, c) integridad, d) dulzura, e) dignidad y f) lucidez.

La administración pública india era compleja y de gran magnitud, de hecho abarcaba toda la vida de la sociedad india. Dependientes del Mantri operaban múltiples funcionarios altamente especializados denominados, como dijimos, Directores Gubernamentales, que eran los siguientes: Director de Minas; Director de Metales; Director de la Casa de Moneda; Director de Minas Oceánicas; Director de la Sal; Director del Oro; Director de los Almacenes; Director de Comercio; Director de Productos Forestales; Director de la Armería; Director de Pesos y Medidas; Director de la Medida Lineal; Director de Peajes; Director de la Tejeduría; Director de Agricultura; Director de Licores; Director de Prostitutas; Director de Barcos; Director de Conchas y Perlas; Director de Rebaños; Director de Caballerizas; Director de Elefantes; Director de Carruajes; Director de Infantería; Director de Pasaportes; Director de Tierras de Pastura; Director de la Ciudad; Director del Harem; Director de la Religión; Director de las Manufacturas; Director de las Partes del País y de las Fronteras.

Kautilya menciona también otros oficiales públicos, bajo el título de Jefes: de Elefantes, de Caballos, de Carros y de Infantería. Asimismo, habla de Comisionados y de Guardias del Timbre.

Como se ha podido observar el estudio de la administración no sólo es antiguo, sino con una alta preocupación científica, si bien, claramente aplicada a la consecución y mantenimiento del poder.

Probablemente a través de Persia, con la que la India tuvo intenso contacto e intercambio en todos los órdenes, estos estudios se convirtieron en libros de consejos o *anzards* iraníes, los que luego contribuyeron, con otras fuentes, a la creación de los libros musulmanes de administración.

## 1.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUSULMANA

Herederos y sintetizadores de la cultura oriental en su versión del Medio Oriente —Persia y la India—, los árabes son un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente ininterrumpida durante diez siglos, produciendo las más variadas representaciones bibliográficas en nuestra materia. Mención especial merecen los *Espejos de Príncipes*, notable pedagogía político-administrativa para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería.

Uno de los más grandes científicos de la política y la administración musulmanas, Ibn Jaldún, que vivió durante el siglo XIV, comentó que los imperios, como los hombres, tienen vida propia: nacen, se desarrollan y mueren. Su gran obra, *Introducción a la historia universal*, dedica buena parte del libro III a explicar el proceso de transformación de la administración al tenor de las mutaciones de los imperios islámicos, cuyos cambios los sintetiza en dos grandes fases que corresponden a su vez a dos formas de régimen político: *el Califato y el Sultanato*. La clave del tránsito del Califato —institución “pastoral” que políticamente engloba a la comunidad de fieles del Islam— al Sultanato, que es una institución burocrática y centralizada, es el proceso de concentración del poder en manos del gobernante y la casta que le secunda; creándose a la sazón, un *sistema dinástico*. Tal es el origen de las dinastías omeya y abasida, que gobernaron al Islam durante largo tiempo.

Con este proceso de transformación política ocurre paralelamente otro de mutación administrativa, porque las funciones generales del Califato recayeron gradualmente en la administración pública. Los libros de administración musulmanes son la mejor ventana para presenciar tales procesos, a la vez que constituyen la creación intelectual administrativa más importante de la antigüedad.

No estará de más hacer una brevísima reseña de la constitución del Califato. La existencia original de los árabes era una laxa relación étnica y comercial, más que política, entre las distintas tribus árabes, esto es, no existía un organismo general que los agrupase bajo la misma autoridad. Este organismo surge con Mahoma, y el Islam<sup>6</sup> se convierte en la unidad religiosa de los creyentes, a la vez que en la unidad política, que tiene como base única la fe, es decir, se supera el particularismo étnico y tribal a favor de una organización política unitaria y única. A la muerte del profeta, ocurrida en 632 d.C., se crea el Califato como régimen político reconocido por todos los musulmanes, Califato que no es otra cosa que la vicaría o lugartenencia delegada por Mahoma en sus compañeros para dirigir el Islam; los cuatro primeros califas, que tuvieron por capital la ciudad de Medina, fueron Abú Bakar, Omar, Othmán y Alí.

Una guerra civil entre el Califa Alí y el gobernador de Siria, Muawiya, concluye con la derrota del primero y la capital es trasladada a Damasco donde

<sup>6</sup> “Islam” significa “actitud religiosa de sumisión a Dios” y la palabra se aplica “a la comunidad de los adeptos” de Alá, el Dios musulmán. Ver Sourdel, *El Islam*. pág. 1.

Muawiya funda la dinastía omeya, que gobierna el Islam de 661 a 750 d.C. Luego, otra guerra civil provocada por la familia abasida, que trata de reivindicar a Alí, destrona a los omeyas y da pie a una nueva dinastía, que perdura de 750 a 1258. Movimientos disidentes, tanto religiosos como políticos, crean dos dinastías más, paralelas y rivales a la abasida; nos referimos a la omeya de Córdoba (España) y fatimita de Egipto. El Califato abasida había situado su capital en Bagdad.

Surge desde mediados del siglo X un proceso lento e irrefrenable de decadencia que va dando cabida a nuevos experimentos de gobierno ejercidos por soberanos de nacionalidades distintas; tal es el caso del persa Ahmad al Buida, quien establece en el seno mismo del Califato una monarquía pura; luego tiene lugar la imposición definitiva del Sultanato, con el arribo al poder de los turcos seljuquis, en 1055. El Califato abasida es mantenido como un elemento simbólico por los diferentes amos que suceden a los seljuquis, hasta que desaparece definitivamente en 1258 con la invasión de los mongoles. No es sino hasta el siglo XVI que se vuelven a constituir estados centralizados en el mundo musulmán, pero no por árabes, sino por turcos: los otomanos en Anatolia, los safavidas en Persia y los mogoles en la India.

Este largo periodo histórico, que cubre diez siglos, engendró libros extraordinarios sobre administración que acompañaron el proceso evolutivo y nos sirven de testimonio del mismo.

### 1.2.1 Guías, manuales y memoriales

Hay una creación cuyo mérito es exclusivo de los árabes, nos referimos a las *guías y manuales administrativos*; tres de ellos merecen nuestra atención, los de Abdel Hamid, Taihir Taifur e Ibn al Muqafa.

Abdel Hamid, muerto en 750 con el último califa omeya de Oriente, Marwan II (744-750), presenció la traducción del *diwan* o registro administrativo del persa al árabe, ordenada por los gobernadores musulmanes; es autor de una Epístola dirigida a los Secretarios de la Cancillería, en la que destaca la importancia de los escribas para la realización del trabajo administrativo. La Carta puede ser leída en la *Introducción a la Historia universal* de Jaldún, págs. 460-464.

Taihir Taifur, quien murió en 822, fue un militar árabe probablemente nacido en Iraq. Como Hamid, escribe también una Epístola, pero no para los secretarios, sino para su hijo, que ha sido nombrado gobernador de una región de Mesopotamia; en ella establece lo que considera *principios del gobierno y medios para llevarlos a cabo*. Ibn Jaldún dijo que esta Carta era lo mejor que había leído en materia de gobierno y administración, y la incluyó en su *Introducción*, págs. 543-552.

Un joven persa islamizado, Ibn Al Muqafa, (724-758), es autor de un notable memorial sobre el gobierno musulmán, extraordinario diagnóstico administrativo del Califato abasida durante el periodo del segundo monarca, Al Mansur (754-775).

La extensa Carta, que aconsejado por sus amigos dirige al Califa, sin petición de parte, se titula *Libro de los Compañeros*.<sup>7</sup> El punto crucial del análisis de la obra es una dura crítica al deficiente modo de operar de la administración abasida, sobre todo en lo relativo a las finanzas públicas, en las cuales se observan grandes fallas de organización y funcionamiento, así como de acción; a saber: la falta de uniformidad de la política tributaria, así como una gran corrupción entre los agentes fiscales. Este libro fue el último escrito por Muqafa, ya que con la verdad y objetividad de sus planteamientos se atrajo el disgusto de Al Mansur y sus allegados, quienes lo mandaron asesinar.

Como segundo tipo de exposición existen los *memoriales administrativos*, al estilo de la obra de Muqafa, aunque orientados más al diagnóstico y pronóstico de la situación política y administrativa del Imperio, mediando una propuesta de reforma del Reino. Los maestros en este estilo fueron los turcos otomanos. El Imperio otomano —que toma el nombre de su fundador, Othmán u Osmán (1259-1326)— aun cuando se originó en el siglo XIII, su época de grandeza ocurre luego de la conquista de Constantinopla en 1453. A partir de ese momento, el Imperio se convierte en una gran potencia mundial, que alcanza su cúspide en la época de Solimán *El Magnífico*; datan de entonces los grandes memoriales administrativos que vamos a reseñar brevemente.

El primer memorial de referencia es el *Asaf Nama* o *Consejos para los visires*, escrito por el antiguo Gran Visir Lufti Pasha luego de dimitir en 1541. Su preocupación era la conservación del progreso alcanzado por el Imperio en su época, y en especial, el papel de la administración en función del avance político otomano. Más de cincuenta años después, en 1595, Ac Hissari escribe: *Principios de sabiduría relativos al arte del gobierno*, obra en la que se entremezclan consejos prácticos, valientemente expuestos, sobre las ineficiencias administrativas del Estado y los principios generales del gobierno. Posteriormente, en 1630, Koja Beg escribe su célebre tratado: *Risala*, sobre las causas y consecuencias del declive político otomano, en especial su administración financiera, que dirige el sultán Murad IV. En 1640 aparece otro diagnóstico, ahora anónimo, titulado *Tratado de consejos*, el cual, como el anterior de Koja Beg, trata de la decadencia osmanlí, el deterioro de la administración financiera y, como punto muy importante enfatizado por el autor, de la enorme corrupción administrativa que ha invadido al Estado.<sup>8</sup> La lista concluye con el último gran memorial, el *Libro de los visires y los gobernadores* de Sari Mehemed Pasha, escrito en 1725 cuando la decadencia otomana era ya irrefrenable. Es un diagnóstico general, como los anteriores, puntualizando tanto las deficiencias administrativas como la corrupción; trata particularmente el tema del Visirato al que considera como pivote de la administración osmanlí.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Hay una versión con el título *Consellier du Calife*. Ver bibliografía.

<sup>8</sup> Sobre estas obras, ver bibliografía.

<sup>9</sup> Hay una versión en español de esta obra. RAP. núm. 49.

Existen otras expresiones musulmanas de gran valor, más genéricas y que incursionan en el campo de la política, nos referimos a los *Espejos de Príncipes*.

### 1.2.2 Espejos de Príncipes

Los árabes disfrutaban de merecida fama por su gran sapiencia y cultura, sus grandes construcciones arquitectónicas y sus aportes a las ciencias, filosofía y literatura. Su contribución a la política, y a través de ella a la administración, tiene en los *Espejos de Príncipes* su origen, que fluye por la doble vía de la literatura y la pedagogía. De origen persa —y a su vez, más remotamente de raíz india— los árabes crean un género literario que los hizo célebres y que comprendía la prosa más renombrada y exquisita en el mundo musulmán. Se trata del *adab*, un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia; de sus frutos superiores en política emanan los *Espejos de Príncipes*. Este género literario, empero, nace con fines didáctico-políticos: formar a los reyes en el arte del gobierno.

El fundador del *adab* es nuestro conocido Ibn Muqafa. Su obra típica es el *Espejo de Príncipes* llamado *Adab mayor*. Se trata de un libro de política y moral, centrado en un enorme realismo que revela los grandes secretos de las artes de la política y los quehaceres gubernamentales que deben atender los funcionarios en el seno de la corte. De factura similar es el libro *Noticias esenciales* de Ibn Qutaiba (828-889), especialmente en el capítulo relativo al Sultanato, escrito precisamente para los funcionarios de la administración insuficientemente preparados en el “arte de la pluma”, término con que los autores musulmanes sintetizan las prácticas administrativas. Tiene una función semejante la obra los *Cuatro discursos* de Arudi Samarqandi, escrito en 1161, y cuyo primer discurso —“el Secretario”— explica las artes relativas a la función administrativa.<sup>10</sup>

Una famosa trilogía bibliográfica escrita durante el Sultanato Seljuquies, el *Libro de Qabus* de Kai Kaus (1082), *Libro del gobierno* de Nizám al Mulk (1092) y *Consejos para los reyes* de Al Gazali (escrito entre 1058 y 1111), tres obras magnas; la primera consiste en un gran programa político para la formación integral de un rey; la segunda es un notable tratado de la administración musulmana en el periodo seljuqui, con un diagnóstico y propuesta de reforma; y la tercera una magna disertación filosófica sobre la política y la administración de los reyes.<sup>11</sup>

Estos *Espejos de Príncipes* son buena muestra del dominio literario y pedagógico de los musulmanes sobre la ciencia y el arte de la administración; sin embargo, fueron también autores de obras estrictamente científicas relativas a nuestra materia, mismas que ahora trataremos.

<sup>10</sup> Ver bibliografía.

<sup>11</sup> Ver bibliografía.

### 1.2.3 Los tratados de administración

Hay un antiguo tratado de administración financiera escrito por el jurista Abú Yusuf (735-798) a petición del califa Al Rashid (786-790), cuyo título es *Libro del impuesto predial*. Se trata de un vasto y minucioso examen acerca del concepto de impuesto predial, abarcando sus orígenes, formas de aplicación y métodos de administración. No sabemos de otra obra, dentro y fuera del Islam, que trate con tanto rigor y profundidad la materia financiera en la antigüedad.

Sin embargo, la obra más representativa de este género es *Principios de administración temporal* de Al Mawardi (974-1058), quien en ese libro monumental sintetiza no sólo los fundamentos de la administración musulmana, sino también su organización, funcionamiento y procedimiento de trabajo. Aborda profundamente lo concerniente al Califato y al Visirato —situando a éste como cabeza de la administración— y trata también lo que se refiere a sus relaciones y esferas de competencia. Destaca en especial la distinción entre Visirato de Ejecución y Visirato de Delegación, cuya autoridad se define con relación al poder soberano del califa, invistiendo con una mera autoridad operativa al primero y con gran potestad discrecional al segundo. En la obra se sientan bases para la formulación de principios tales como la delegación de autoridad, esferas de competencia, especialización, unidad de mando y otros que nuestros autores modernos no hicieron sino “redescubrir”.<sup>12</sup>

Los aportes de los musulmanes a la ciencia de la administración son enormes, y aún no han sido evaluados a plenitud, tarea que sale del propósito de esta obra, ya que sólo hemos querido reseñar. Existen además otras contribuciones de las que debemos hacer mención.

## 1.3 OTRAS CONTRIBUCIONES

No sólo los indios, árabes, persas y turcos han colaborado al desarrollo de la ciencia administrativa. También lo han hecho otros pueblos orientales. Entre los que merecen ser citados se encuentran los chinos, su famoso *Libro de los exámenes* dedicado a la formación de la burocracia más grande y densa de que tenemos noticia en la antigüedad. La sola reseña de esta gigantesca obra nos llevaría a sumar muchas más páginas de las que nos permite este trabajo, ya que estamos limitándonos a un somero análisis de los aportes orientales más importantes e ilustrativos, toda vez que en China no se desarrolló una teoría sobre su monumental administración pública, como entre los indios y musulmanes, o al menos no sabemos que exista.

<sup>12</sup> Ver bibliografía.