

<b>IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ORIENTE</b>	
<b>ANTIGUO</b>	<b>55</b>
<b>1. El palacio imperial y la administración pública</b>	<b>58</b>
<b>2. Organización de la administración pública</b>	<b>63</b>

#### IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN ORIENTE ANTIGUO

Históricamente, la administración pública precapitalista que se desarrolló en el modo de producción asiático se caracterizó por una numerosa burocracia de tiempo completo. Esta es también, sin embargo, una característica del mundo moderno.<sup>1</sup> Hoy en día encontramos la burocracia en la administración gubernamental, la empresa privada, la escuela, la iglesia y el ejército, lo mismo que en otras esferas de la vida social menos formales.<sup>2</sup> Este hecho contrasta sobremanera con las formas de organización adoptadas, por ejemplo, en la Grecia clásica y la Edad Media europea; sin embargo, con respecto de Oriente, más que encontrarse diferencias, se localizan interesantes semejanzas. Nos encontramos ante el paralelo de dos Estados administrativos, dos leviatanes que organizan y dirigen la vida total de la sociedad civil. .

---

<sup>1</sup> “Sin duda, la burocracia no es ni con mucho la única forma moderna de organización, como la fábrica no es tampoco la única forma de la empresa industrial. Pero ambas son, con todo, las que imprimen su sello a la época presente y al futuro previsible”. Weber, *Economía y Sociedad*, tomo II, p. 1072.

<sup>2</sup> Modernamente, el fenómeno de la burocratización creciente Boulding lo bautizó como la “revolución organizacional”; ver: *Organizational revolution*, parte I. Whyte habla del “hombre organización”; ver, *El hombre organización*. En forma más crítica, Mills impugna este expansivo “ethos burocrático”; la *Imaginación sociológica*, cap. V.

Las épocas específicas del modo de producción asiático y del capitalismo, así como el grado correspondiente del desarrollo de las fuerzas productivas, plantean, sin embargo, inequívocas diferencias entre uno y otro. En este capítulo analizaremos estas diferencias.

La administración pública del Estado oriental es uno de los artificios sociales mejor organizados en la historia para llevar a su última consecuencia la explotación del trabajo y someter bajo el control del Estado las energías humanas. Es un caso único que muestra la acción de un gobierno total al compás del ejercicio de un poder total. La coincidencia entre *renta e impuesto*, la unificación entre la *explotación* y el *dominio* en las mismas manos y la existencia de una clase política corpórea, convierten el despotismo oriental en un régimen más abrumador, más total, más irresistible. Es el cielo de los poderosos, la fuente donde beben los eternos sedientos del poder de los que habla Hobbes.<sup>3</sup> El ejercicio del poder no tiene límites: no existen fuerzas nobiliarias, estirpes o aristocracias que se contrapongan a la clase dominante; mucho menos las hay populares. Tampoco hay, sin embargo, fuerzas políticas intragubernamentales poderosas que limiten el dominio imperial.<sup>4</sup> El despotismo oriental, sea en Persia o China, Egipto o Mesopotamia, El Bajo Imperio Romano o Bizancio, Perú incaico o México prehispánico, Rusia zarista o el Califato árabe, es un gobierno *absolutista* y *autocrático*.<sup>5</sup> En la misma forma como el gobierno en su conjunto domina *absolutistamente* la sociedad civil, el emperador y la élite gubernamental

<sup>3</sup> "Un incesante afán de poder en todos los hombres. De este modo señalo, en primer lugar, como inclinación general de la humanidad entera, un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa sólo con la muerte. Y la causa de esto no siempre es que el hombre espere un placer más intenso del que ha alcanzado; o que no llegue a satisfacerse con un moderado poder, sino que no pueda asegurar su poderío y los fundamentos de su voluntad actual, sino adquiriendo otros nuevos." Hobbes, *El leviatán*, pp. 87-88.

<sup>4</sup> "El carácter despótico del gobierno hidráulico no se ha puesto seriamente en duda. El término '*despotismo oriental*'. . . connota una forma extraordinariamente dura de poder absolutista". . . "La falta de medios legales de resistir el gobierno es sin duda un rasgo significativo del despotismo." Wittfogel, *Despotismo oriental*, pp. 127-29.

<sup>5</sup> "Un gobierno es *absolutista* si su mando no está controlado de un modo efectivo por fuerzas no gubernamentales. El gobernante de un régimen absolutista es un *autócrata* si sus acciones no son frenadas de un modo efectivo por fuerzas intragubernamentales." *Ibid.*

subordinan autocráticamente al funcionariado administrativo.<sup>6</sup> Es, gracias a esta condición, que la administración pública se comporta en forma doblemente relacionada:

- a) *Administrativamente* con relación a la élite gobernante, que le subordina *autocráticamente*.
- b) *Políticamente* con relación a la sociedad civil, sobre la cual hace pesar el *poder absoluto* del gobierno.

La administración pública es *administración* por cuanto *autocráticamente* se encuentra sujeta al déspota; es política (pública) por cuanto absolutamente subordina a su vez la sociedad civil. Es la transmisión subordinada de las órdenes imperiales y, a la vez, un poder ajeno que se ejerce sobre la sociedad. Si es cierto que una burocracia gobierna los Estados orientales, también lo es que existe un abismo entre los mandos elevados y los agentes operativos, haciendo entonces de la clase dominante un grupo social que no sólo domina políticamente, sino que también explota económicamente. Así, el absolutismo hacia la sociedad y el autocratismo hacia los funcionarios menores han sido una de las condiciones históricas más importantes para que la concentración de los medios de administración corriera pareja a su desvinculación de los administradores; sólo así, de la empresa hidráulica puede ser engendrada la administración doméstica del *palacio* y, de ésta, la administración de la sociedad, la administración pública.

---

<sup>6</sup> "Allí donde se ha llevado íntegramente al cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de *relaciones de dominio* prácticamente inquebrantable. *El simple funcionario no puede desprenderse de la organización a la cual está sujeto*. En oposición a los *honorarios*, que administran y gobiernan honoríficamente y como al margen, el funcionario profesional está encadenado a su labor con toda su existencia material e ideal. En casi todos los casos el funcionario no es más que un miembro al que se le encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o detenido por la autoridad superior y que es la que le prescribe la ruta determinada. . . *por su lado, los dominados no pueden prescindir del aparato de dominio burocrático ya existente ni sustituirlo por otro, pues se basa en una metódica síntesis de entrenamiento especializado, división del trabajo y dedicación fija a un conjunto de funciones habituales diestramente ejercidas.*" Weber, *op. cit.*, p. 741.

### *El Palacio imperial y la administración pública*

Una de las diferencias específicas entre la administración pública capitalista y la oriental, radica en el carácter cuasi-burocrático de la segunda.<sup>7</sup> En tanto que la administración pública capitalista ha llegado a una plena separación entre la “casa” y la “oficina”, la administración pública oriental tiene su fundamento en la indiferenciación relativa entre el domicilio privado del emperador y las oficinas donde se despachan los asuntos públicos. Para decirlo en otros términos, la administración pública oriental se encuentra situada dentro de condiciones que, sin dejar de fundamentarse en el *patrimonialismo*, ha comenzado por engendrar los primeros gérmenes de la *burocratización*. Esta indiferenciación se materializa en el “palacio sagrado” (*Palatium Sacrae*).

Instalado regiamente en el palacio imperial, el déspota oriental gobierna la sociedad como si se tratara de su propia casa. Además de sus lujosos aposentos, comedores, piscinas y salas de recreación, el *dominus* también tiene en el palacio las oficinas donde planifica, con su séquito, el trabajo agrícola, la política fiscal, los servicios públicos; contiene también el grueso de las oficinas de la administración pública.<sup>8</sup> Es el centro del gobierno, la instancia donde se reciben solicitudes y despachan asuntos. El palacio, además de contener el domicilio privado del soberano, es el organismo político que gobierna la sociedad civil. Es la materialización del Estado.

---

<sup>7</sup> Para Weber la burocracia es un sistema de administración histórico, que específicamente se origina y desarrolla en el mundo contemporáneo. Según su apreciación, “las funciones específicas de la burocracia moderna quedan expresadas del siguiente modo: I. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas. . . II. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación. . . III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores y minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. . . IV. La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada —y es esta específicamente moderna— presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. . . V. En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario. . . VI. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas susceptibles de aprendizaje.” *Ibíd.*, pp. 716-18.

<sup>8</sup> Del palacio emanan “todas las órdenes, todas las decisiones, todas las iniciativas que constituyen el gobierno del Imperio.” Bréhier, *Las instituciones del imperio bizantino*, p. 80.

Hemos hecho la salvedad relativa a la mezcla institucional de patrimonialismo y burocratismo, como propia del despotismo oriental; de ello que el concepto de "administración pública" adquiera un matiz particular. Es una administración pública por cuanto el patrimonio doméstico se alimenta de las comunidades aldeanas y de la explotación y el dominio de la sociedad, con la tutela y el servicio correlativo; aunque es un desdoblamiento doméstico, se realiza finalmente en la sociedad civil de conjunto, al nivel de lo "público". Por tanto, grandes ramas de la administración palaciega en realidad funcionan cara a la sociedad, no a la corte imperial, teniendo, de este modo, el carácter público más que el patrimonial. En síntesis: el palacio imperial encierra en su seno una organización administrativa compuesta por dos grandes grupos de órganos: uno dedicado a la persona del emperador; otro, a la administración de la sociedad. No obstante, resulta muy difícil deslindar con claridad ambos grupos. El palacio se encarga de confundirlos y traslaparlos.

En todo Oriente, sea China, Egipto o Persia, se observa el desarrollo creciente del palacio imperial como centro del proceso político. Sin embargo, la concepción patrimonialista pura de estas sociedades orientales típicas se convierte en una "camisa de fuerza" para el desarrollo de una administración más amplia, que provea a los funcionarios de una relativa "estimación profesional."<sup>9</sup> Por ello, son sociedades como la romana del Bajo Imperio y Bizancio, "orientalizadas" a partir del régimen esclavista, las que crean las condiciones sociales que favorecen el desdoblamiento del palacio, de un mero organismo patrimonial en una entidad pública.<sup>10</sup> O sea, para alcanzar formas superiores de organización, el *Palacio Sagrado* tiene que, sin dejar de ser la "casa privada" del señor, convertirse en la administración de la sociedad, en la administración pú-

---

<sup>9</sup> "La experiencia muestra que una remuneración segura, unida a la probabilidad de una carrera... una disciplina e inspección rigurosa que respete el sentido de honor... ofrecen las mayores oportunidades para alcanzar y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático." Welber, *op. cit.*, p. 726.

<sup>10</sup> "Hablamos de una *organización estatal-patrimonial* cuando el soberano organiza en forma análoga a su poder doméstico el poder político y, por tanto, el dominio sobre hombres y territorios extrapatrimoniales." *ibid.*, p. 759.

blica; y en ello no importa que su acción sobre la sociedad sea realizada a través de la propia organización administrativa doméstica.<sup>11</sup>

De este modo, aunque la esencia y el sentido de la administración oriental lleven consigo el sabor cortesano, en el palacio imperial han sido incubadas las semillas de la burocracia; y aunque los servicios administrativos los desempeñen esclavos y eunucos, bajo el cargo de “ministeriales”, pronto ellos harán una profesión de su oficio que atraerá a hombres libres y hasta aristócratas venidos a menos. En Roma y Bizancio, los administradores también nacen en el séquito doméstico y con el tiempo llegan a ser la encarnación de las dos organizaciones administrativas más admirables de la antigüedad; de ambos, entonces, obtendremos ilustraciones para mostrar el palacio imperial oriental.

La única forma de comprender cabalmente la administración pública del modo de producción asiático, consiste en analizarla dentro del *Palacio Sagrado*. Este, a más de un monumental inmueble, como organismo tiene una triple finalidad: *domicilio privado*, *cuartel general* y *sede gubernamental*. Esta triple función tiene a su vez tres manifestaciones orgánicas más o menos diferenciables: el domicilio privado se expresa esencialmente en la *corte*; el cuartel general en los mandos militares y la sede gubernamental en las oficinas administrativas superiores.<sup>12</sup>

La corte imperial está integrada por un gigantesco grupo de domésticos ligados personalmente al *dominus*, bajo una relación de servidumbre.<sup>13</sup> Su principal función consiste en administrar el palacio como habitación imperial y como inmueble. En contraste con la austeridad propia de la monarquía medieval, el déspota oriental reúne en su corte

<sup>11</sup> Los palacios de los Merovingios y los Carolingios son la muestra más representativa de la esclerosis de la organización administrativa, cuando no se superan los patrones cortesanos. En ambos casos, el Palacio no fue más allá de la “casa real”.

<sup>12</sup> “Aquel periodo de apogeo de las instituciones imperiales se señaló por el enorme lugar que dentro del Estado ocuparon los servicios del *Palacio*, cuya evolución presenta las mismas características que la de los servicios administrativos. Bréhier, *op. cit.*, p. 111.

<sup>13</sup> “El señor recluta sus funcionarios ante todo entre las personas que le están sometidas en virtud de un señorío corporal sobre ellas ejercido: esclavos y siervos.” Weber, *op. cit.*, p. 771.

fastuosidad y lujo en el vestuario, la mesa y las habitaciones, haciendo reunir en torno de su persona un ejército áulico que le sirve irrestrictamente. En la corte oriental los domésticos son funcionarios de tiempo completo y están perfectamente organizados en diferentes servicios que han alcanzado cierto grado de especialización.<sup>14</sup>

Cada servicio áulico es un complejo organismo provisto de cubicularios, sirvientes y pajes que realizan complicadas tareas conectadas con la persona del emperador; ya se trate del vestuario, la mesa, la bodega, la conserjería, la ceremonial, el trono u otros servicios, cada rama de la administración cortesana es adscrita en jefatura a un funcionario y todos ellos a la autoridad del Gran Chambelán. Sin embargo, la relación personal con el emperador no consiste exclusivamente en una vinculación llana de servidumbre, sino en un solemne nombramiento que hace del funcionario cortesano una *dignidad palatina*.<sup>15</sup> De este modo, el funcionario doméstico queda ligado al emperador al través de un juramento de fidelidad.

En esta forma, los primeros embriones de la burocracia nacen en el seno mismo de la corte. En otra forma, sea por medio de oficiales públicos o funcionarios patrimoniales, al mismo tiempo que el palacio relaciona a los administradores con la persona del emperador, como dignidades o agentes palatinos, la burocratización empapa por igual la corte y el resto de los servicios administrativos. Los burócratas nacen de

---

<sup>14</sup> "Los grandes dominios, los dominios del príncipe que en el caso más simple abarcaban una corte con una serie de posesiones sometidas al señorío territorial y las correspondientes haciendas particulares, exigen una 'administración' organizada. Consiguientemente, cuanto más extensos son, tanto más necesaria es una distribución de funciones. *Todavía más ocurre esto en la administración pública incorporada. De este modo se originan los funcionarios patrimoniales.*" *Ibid*, p. 771. Al respecto puede citarse el caso del famoso palacio bizantino, especialmente durante los siglos VII y XI; es el ejemplo más ilustrativo del desarrollo de este funcionariado patrimonial y su cuidadosa organización en servicios especializados. Ver anexo I.

<sup>15</sup> "El emperador gobierna el Estado con agentes relacionados con su persona por una *función palatina* más o menos honorífica, por un título nobiliario que les asigna un rango en la jerarquía. Recíprocamente, un agente de los servicios del Palacio, eunuco o no, obtiene el cargo de una función administrativa." Bréhier, *op. cit.*, p. 81.

los domésticos para crear primero funcionarios patrimoniales y luego oficiales públicos. Es la profesionalización y la cuasi-burocratización.

En una sociedad como la que crea el modo de producción asiático, la ausencia de propiedad privada o su relativa existencia en el nivel básicamente mobiliario, irremediablemente traslada la ambición del poder, la riqueza y el *status* a la esfera gubernamental; ahí se concentran y distribuyen los recursos que son expropiados a la sociedad. Y es asumiendo el cargo de formuladores de la política gubernamental como se participa en los beneficios del poder. Es más fácil obtener estas ventajas dentro del palacio que fuera de él.<sup>16</sup>

En el Imperio Bizantino el papel del palacio fue a tal grado abrumador,<sup>17</sup> que paralelamente a la formación de las jerarquías de dignidades por *diploma* y *edicto*, para dignatarios y oficiales, se formaron otras relativas al personal áulico: la de los eunucos y la “jerarquía especial” del palacio.<sup>18</sup> De hecho, las jerarquías por diploma y edicto comprendían la doble fórmula palatina de relación con el *Basileus*, o sea, por título en compensación de servicios o con los servicios mismos, teniendo ambos un carácter administrativo. En cuanto a las jerarquías “especial” y de eunucos, muestran la preponderancia social que habían obtenido los otrora domésticos.<sup>19</sup>

---

16 En el Imperio Bizantino la relación personal con el *Basileus* llegó a adquirir tal preponderancia, que fueron creadas dignidades palatinas, desprovistas de oficio, ligadas a la guardarrópia imperial; estas son las de *Vestes*, *Provestes*, *Vestarea* y *Vestitor*. Lo más interesante es que no son otorgadas a eunucos o plebeyos, sino a miembros de la clase dominante.

17 “El Palacio domina toda la organización administrativa”... es “centro de la administración.” *Ibid*, p. 80.

18 Es de ganada fama la obsesión bizantina por clasificar jerárquicamente las personas según rango, oficio o relación de servicio con la corte. Es ilustrativo observar como las jerarquías palaciegas, en esencia administrativas, definen el *status* y la estimación social y, en muchos casos el poder y la fortuna de las clases bizantinas. Ver anexo. 2.

19 “Lo mismo que los funcionarios burocráticos, los patrimoniales procuran diferenciarse de los dominados y constituir un grupo aparte.” Weber, *op. cit.*, p. 771.

## 2. Organización de la administración pública

La corte es la médula del palacio, pero no el palacio entero. Este también comprende la administración civil y la militar extramuros, es decir, la administración financiera, el correo, sistemas de información, suministros, administración provincial y local, lo mismo que otros muchos servicios para el Estado en su conjunto. En otros términos, la administración pública.<sup>20</sup>

Como lo advertimos arriba, los linderos entre la administración patrimonial y la administración pública son invisibles porque orgánicamente están confundidos. Por ejemplo, para citar el caso en el cual se observan relativamente estos linderos, en la Roma del Bajo Imperio el Preposición de la Cámara Sagrada, jefe de la corte, tuvo a su cargo los dominios imperiales situados fuera de Italia, y el Maestro de los Oficios, jefe de la Cancillería, mandaba a los *Condes de los Domésticos* (guardias palatinas) y tenía jurisdicción sobre el personal de la corte.

Para decirlo con otras palabras: normalmente, los servicios cortesanos y los públicos los realizan los mismos órganos (Persia); son desempeñados por órganos con denominaciones cortesanas similares (Bizancio), o por órganos con denominaciones diferentes (cortesanas o públicas), pero traslapando sus funciones (Bajo Imperio Romano). La Persia Sasánida ilustra el primer caso,<sup>21</sup> desconocemos separación orgánica alguna, pero presumiblemente no existió por el carácter puramente patrimonial de los gobernantes persas. Bizancio y Roma nos aportan muchos más datos.

Bizancio es una curiosa combinación del helenismo (sobre todo del adoptado del Egipto Lágida) y del romanismo orientalizado. En su seno se originó el más notable palacio jamás conocido; en Bizancio, práctica-

<sup>20</sup> En cuanto a los funcionarios patrimoniales, "su obediencia es incondicional. Pero en muy raras ocasiones se ha podido constituir exclusivamente con ellos una administración pública." *Ibíd.*, p. 771.

<sup>21</sup> Con respecto a la organización de la administración de la Persia Sasánida, ver anexo 3.

mente el palacio y el Estado fueron lo mismo. Es una mezcla perfecta de burocratización y patrimonialismo, mezcla que no será vuelta a ver sino en la edificación del Imperio Español en América, con la monarquía de los Habsburgo. El *Basileus* es un propietario patrimonial universal, cuya fortuna privada es idéntica al tesoro público.<sup>22</sup> Los funcionarios son primero servidores domésticos que oficiales públicos.

En contraste, en el Bajo Imperio Romano, pese a la preponderancia del palacio, la confusión entre la corte y la administración pública no se llegó a consumir sino hasta la época bizantina. Hasta Constantino el Grande, gracias al Derecho Público romano, que establecía cargos y relaciones inequívocamente públicas, la *corte y los oficios* tuvieron una relativa distinción velada. La época que va de Diocleciano a Constantino es especialmente reveladora en lo que respecta al incremento nivelado y compartido entre la orientalización patrimonializadora y la persistencia del Estado como unidad política y territorial irreductible al palacio.

Correspondió a Diocleciano liquidar definitivamente los estertores de poder que le quedaban a la aristocracia senatorial, disolviendo o marginando a la par los últimos rastros de la organización colegial representada por las magistraturas republicanas. En su lugar burocratizó y orientalizó aún más al funcionariado y la organización administrativa heredada por el Alto Imperio. Como Augusto, también miró al Oriente y tomó de la Persia Sasánida el modelo administrativo basado en la especialización y la jerarquización, pero se cuidó de no incrementar la patrimonialización. Patrimonialismo y burocracia en el capitalismo son fuerzas encontradas; pero, históricamente, en el modo de producción asiático desarrollaron el primer tipo de administración pública leviatá-

<sup>22</sup> Antes del siglo VII la jefatura del Guardarropa imperial estuvo a cargo del Conde del Vestuario Sagrado (*Comes Sacrae Vestis*), subordinado al Conde del Tesoro Público (*Comes Sacrarum Largitionum*); es decir, el vestuario, joyería y valores reales se custodiaban en la tesorería del Estado. Pero en el siglo IX, la administración financiera comprendía una sección denominada "Gran Guardarropía Imperial," que estaba totalmente desligada del Guardarropa del *Basileus*. Ocurría para entonces que el palacio había terminado de devorar al Estado.

nica. El segundo tipo, el del capitalismo, se fincó exclusivamente en la burocracia.

En primer lugar, también en contraste al *Sha*, el emperador romano no nombra un titular del palacio; Diocleciano es el propio titular. Pero, como el emperador persa, distribuye los diferentes mandos de los servicios del palacio por especialidad. Al efecto crea un *gabinete* dentro del cual cada titular de servicio es responsable ante la persona del emperador y extiende su *alcance de control* hasta un número máximo de 15 jefes de servicio. Nos encontramos ante un hecho histórico de enorme relevancia para la posteridad: mediante la reforma de la organización humana que se llama administración pública, las fuerzas productivas del modo de producción esclavista son reorientadas y confinadas dentro de otro modo de producción históricamente más avanzado: el modo de producción asiático. El costo consistió en la muerte de la sociedad civil como fuerza productora; pero su engendro, el Estado absoluto, la situó en el seno de un modo de producción entonces más dinámico.

Decrépitas y caducas, las clases sociales, las "órdenes" senatorial y ecuestre, dejaron en ruinas a la sociedad civil y escleróticas sus fuerzas productivas. En su lugar toma el poder una burocracia política y castrense que controla la fuerza física e impone el orden público; situada en el poder, esta burocracia no puede crecer sino reproduciéndose, confinando la sociedad dentro de los tentáculos del Estado. En vez de que las clases produzcan por sí mismas, son oficiales públicos quienes fomentan la producción o lo hacen por sí mismos. El Leviatán romano sustituye una desgastada sociedad moribunda y la empuja hacia Oriente; este hecho durará mil años y en este periodo la sociedad dormitará bajo la tutela del Estado. De este hecho nacerá la más gigantesca organización administrativa conocida hasta el advenimiento del capitalismo, y ella será el origen de otra aún mayor, la de nuestros días.

Como autócrata, Diocleciano especializa los mandos por rama o servicio y liquida la autoridad que como primer ministro asumía hasta entonces el Prefecto del Pretorio. En lugar de cargos múltiples, el emperador crea oficios unifuncionales y, para mantener su coordinación, re-

forma el antiguo y desgastado *Consolium Principis*, creando en su lugar, a manera de gabinete, el *Consistorio Sagrado*. De este modo, en su seno el emperador obtiene un consejo privado, un consejo de Estado y un tribunal supremo.<sup>23</sup>

En segundo lugar y con esta medida de especialización, la administración pública se libera en alguna forma de quedar totalmente confinada en la corte y, a la par, da pauta a un desarrollo burocrático más genuino, menos áulico y, por lo tanto, históricamente más avanzado. El *porqué* la administración pública moderna es un legado romano tiene aquí su respuesta. Lo que sobrevive a Roma es una burocracia patrimonializada, no un patrimonialismo burocratizado. La corte, bajo esta política imperial, puede ser entonces confinada a un departamento especializado y puesta bajo la autoridad de uno de los diferentes titulares de servicio: el *Prepósito de la Cámara Sagrada*; en tanto que el grueso de la administración civil queda en manos del *Maestro de los Oficios*. Por su parte, la administración financiera se delega en dos titulares: el *Conde del Tesoro Público* y el *Conde del Tesoro Privado*, mientras que la administración de la justicia es encomendada al *Cuestor del Palacio*. La materia relativa a la defensa se distribuye en ocho mandos, a cargo de otros tantos *Maestros del Ejército*; cuatro presentes en el palacio y cuatro en las provincias. Finalmente, la administración civil de los cuatro sectores territoriales en que se divide el imperio queda en manos de un número igual de *Prefectos del Pretorio*.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> El *Consistorio* es un organismo conciliar que reúne a los jefes de servicio superiores y define las políticas generales del Imperio. Para observar su organización ver anexo 4.

<sup>24</sup> Eisenstadt sugiere el desarrollo de "departamentos" o "agrupaciones especializadas" en la administración pública de los *Imperios Burocráticos*: a) tesorería, como departamento central; b) de regulación de la vida pública (por ejemplo, el riego); c) suministros, sobre todo de alimentos; d) Comunicaciones y correos; e) Mantenimiento del orden público; f) divulgación cultural y religiosa; g) redacción de leyes; h) política exterior; i) control administrativo interno; j) selección y capacitación de funcionarios; y k) archivo. *Los sistemas políticos de los imperios*, pp. 45-6. Hemos reproducido la organización general de la administración pública del Bajo Imperio, hasta los subordinados inmediatos de los titulares de servicio; se aprecian estos *departamentos* señalados por Eisenstadt y aún otros peculiares del Imperio Romano. Ver anexo 5.

La administración pública del Bajo Imperio Romano desarrolla la acción absorbente del Estado leviatánico sobre la sociedad civil en ruinas, pero luego de un período de rápido apogeo mantiene estacionarias las fuerzas productivas. El gigantesco Estado termina por ser la víctima de su propio peso, que lo paraliza e inhabilita para movilizarse a sí mismo y mucho menos a la sociedad de la cual se ha engendrado. Sin embargo, no se puede soslayar la eficiencia del despotismo oriental en el establecimiento de una maquinaria estatal de acción, capaz de hacer realidad objetivos de la más variada naturaleza. La organización romana no es sino una ilustración diáfana de la perfección administrativa que adquiere un Estado absoluto y autocrático,<sup>25</sup> que se ha impuesto sobre todas las fuerzas políticas.

El Estado romano fue un imperio absolutista y autocrático. Intentó y logró establecer la explotación y el dominio totales sobre una población heterogénea, a la cual dio unidad; con este propósito instituyó la más copiosa y eficiente burocracia precapitalista, organizándola en ramas de servicio departamentalizadas con arreglo a una especialidad.<sup>26</sup> Sobre la sociedad, como una gigantesca red, los emperadores romanos tendieron una telaraña organizativa que comprendía a todos y cada uno de los miembros del Imperio. En el Estado romano, como cualquier despotismo oriental, todos los habitantes pasan a la calidad de funcionarios del Estado<sup>27</sup> o se identifican con el Estado como objeto o instrumento del Fisco Imperial. El Imperio no sólo ha impuesto un

<sup>25</sup> Wittfogel ha denominado este fenómeno como "una tendencia acumulativa hacia el poder incontrolado." *Op. cit.*, p. 133. Por su parte, Eisenstadt define el fenómeno como una tendencia hacia la "burocratización." Ver: "Bureaucracy, bureaucratization and debureaucratization".

<sup>26</sup> "Por supuesto, los gobernantes quisieron en muchos casos utilizar estos órganos sólo o principalmente para el propósito de explotar a la población y sus recursos." Eisenstadt, *Los sistemas políticos de los imperios*, p. 44.

<sup>27</sup> La administración pública se organiza jerárquicamente como el ejército. "A su vez, toda la sociedad se organiza con arreglo al modelo de la burocracia." Ellul, *Historia de las instituciones de la antigüedad*, p. 430. "Absoluta en principio, la monarquía del Bajo Imperio adquiere realidad esencialmente en la práctica, en forma de una *monarquía administrativa*." Homo, *Las instituciones políticas romanas*, p. 432.

servicio militar obligatorio, sino una prestación fiscal obligatoria que se encarna en el trabajo público no remunerado.<sup>28</sup> De esta forma, el conflicto de clases, el ascenso social o cualquier forma de movilidad quedan obstruidos y canalizados por la vía burocrática.

---

<sup>28</sup> "En cierta medida, y como quiera que el Estado había asumido todas las funciones, *todos los habitantes del Imperio eran funcionarios.*" Ellul, *op. cit.*, p. 432.