

V. LA BUROCRACIA EN EL DESPOTISMO ORIENTAL	69
1. La burocracia pública	71
2. La burocracia cortesana	73
3. Clase dominante y lucha por el poder	77

V. LA BUROCRACIA EN EL DESPOTISMO ORIENTAL

Señalamos arriba que, estrictamente hablando, la burocracia es un producto del capitalismo. En el modo de producción asiático se incubaba su germen, pero se trata más bien de una “cuasiburocracia”; porque en los Estados orientales no existe sino una relativa diferenciación entre el “patrimonio público” y el “patrimonio privado” y, por tanto, los cargos que integran el servicio del palacio no se entienden sino como parte del patrimonio personal del emperador.¹ La virtual separación establecida entre ambos tipos de patrimonio durante los inicios del Imperio Romano, se fue diluyendo en el Bajo Imperio hasta esfumarse en Bizancio. Resulta una tarea difícil deslindar el carácter “público” o “palatino” de los funcionarios del despotismo oriental.

Aunque el despotismo oriental típico y puro nace precisamente en Oriente, en el Continente Asiático, su perfeccionamiento y desarrollo superior lo realizan sociedades situadas en el margen asiático. Nos referimos a Roma y Bizancio, no obstante que la estructura económica romana no era precisamente asiática, que no se basaba esencial ni mínimamente en el regadío y que tampoco le suministraba preminencia política, supo, con mucho, aprender, adoptar y adaptar los métodos de gobernación total del Oriente a sus tendencias irreversibles de centra-

¹ “El *cargo patrimonial* carece ante todo de la distinción burocrática entre la *esfera privada* y la *oficial*. Pues la misma *administración pública* es considerada como una cuestión puramente personal del soberano, y la posesión y ejercicio de su poder político son estimados como una parte integrante de su fortuna personal, que resulta beneficiosa en virtud de los emolumentos y las contribuciones. Por lo tanto, la forma de ejercer el poder depende enteramente de su libre albedrío.” Weber, *Economía y sociedad*, tomo II, p. 774.

lización política.² La historia atestigua cómo *todas* las tendencias de sociedades poliárquicas por adoptar una estructura *jerárquica* va acompañada irremediablemente de la burocratización;³ sucede cuando un cambio cualitativo desplaza el armazón institucional de una sociedad que contiene diferentes y autónomos centros de poder hacia uno solo normalmente soberano y monopolístico. El Imperio Sasánida ilustra un notable caso a este respecto; liquidando la antigua organización poliárquica de los partos, que estimulaba el separatismo y los señoríos, creó una ejemplar estructura jerárquica que duró hasta los años de la conquista árabe. En contraste, los árabes y el Sacro Imperio Romano crearon una consistente unidad política sin burocratizar mayormente el régimen estatal.⁴

Consecuentemente, unidad política y burocratización tienen una relación histórica específica. La historia también atestigua que una estructura jerárquica que ha madurado su burocracia obtiene mayor longevidad; así ocurrió con el Bajo Imperio Romano y Bizancio. Toda burocracia creada sobre bases jerárquicas pero que aún no ha disipado los elementos poliárquicos, tiende a desplomarse junto con la sociedad que la engendró; sucedió con los Imperios Macedonio y Carolingio. Y aquella burocracia que se anida en una sociedad poliárquica aborta inmedia-

² Wittfogel denomina "traspaso de la divisoria institucional," el movimiento orientalizador que hace a una sociedad no asiática adoptar las formas y los métodos de gobiernos asiáticos.

³ Existe una relación entre unidad política y burocratización; al respecto, Weber afirma que no hay que entender "que toda gran organización estatal históricamente conocida haya implicado una organización burocrática. Pues ante todo, la subsistencia temporal de cualquier gran Estado o la unidad de la cultura implicada por el mismo no dependen siempre de una estructura burocrática. Ambas cosas ocurren, por ejemplo, en gran medida en el Imperio chino. La continuidad de los numerosos grandes imperios negros y de análogas organizaciones estatales ha sido efímera sobre todo a causa de la ausencia de un aparato burocrático. Del mismo modo, la unidad estatal del Imperio carolingio se desintegró con la decadencia de su organización burocrática, la cual presentaba, ciertamente, un carácter patrimonial más que burocrático." *Op. cit.*, p. 727.

⁴ Sobre los árabes, Weber señala que: "en cambio, considerados desde el punto de vista puramente temporal y sus predecesores en el suelo asiático, con una organización burocrática esencialmente patrimonial y prebendal, y el Sacro Imperio Romano, a pesar de una completa ausencia de burocracia, han perdurado durante mucho tiempo, y han representado, por lo menos aproximadamente, una tan sólida unidad cultural como la que suelen crear las organizaciones oficiales burocráticas." *Ibid.*, p. 727.

tamente o permanece en estado latente; fue el caso del Reino Merovingio y el Reino Normando de Inglaterra. Esto explica por qué la burocracia es un factor que estimula la unidad política y por qué puede reforzarla ahí, como el caso de los Califatos Arabes y el Sacro Imperio Romano, donde se fundamenta en factores religiosos y culturales.⁵ Aquí tiene cabida plena aquella frase de Marx, en el sentido de que “por eso la humanidad no se propone nunca más que los problemas que puede resolver.”

Por todo esto, si bien es cierto que ni Roma ni Bizancio inventaron la burocracia, también lo es que estas sociedades la llevaron a su desarrollo máximo y luego la legaron al Estado absolutista. Tal es la razón por la cual ilustramos este capítulo recurriendo a ejemplos y datos de romanos y bizantinos. El Imperio Romano constituyó un notable palacio, copiado a los persas, palacio que luego fue, inclusive, mejorado por los bizantinos; en el palacio romano se mantienen relativas distinciones entre la corte y los oficios, que más adelante, en Bizancio, prácticamente desaparecerán. Es ésta la causa por la cual puede ser estudiada la burocracia oriental como una superación orgánica del simple servicio doméstico y como el desarrollo de un funcionariado que aproximativamente podemos dividir en: *oficiales públicos y burocracia cortesana*.⁶

1. La burocracia pública

La burocracia pública romana es inexplicable sin el análisis previo de su formación durante el Alto Imperio, ya que en esta época se establecen

⁵ En relación con esto, cabe citar esta salvedad de Weber: “pero, ciertamente, la consistencia temporal de las organizaciones citadas, consideradas desde el punto de vista de la intensidad de su *unidad puramente política*, quedaba reducida esencialmente a un conglomerado inestable y nominal con una capacidad de acción política cada vez menor. Y su *unidad cultural*, relativamente considerable, era el producto en parte de organizaciones eclesiásticas sólidamente unificadas —en el Occidente medieval crecientemente burocráticas—, y en parte de una vasta unidad en la estructura social, que era a su vez la consecuencia y la transformación de la primitiva unidad política.” *Ibid.*, pp. 727-28.

⁶ En realidad el término “burocracia cortesana” o el que emplea Weber, “funcionarios patrimoniales,” constituyen un contrasentido. Sin embargo, como no son propiamente “domésticos” o “cortesanos,” no existe otra forma mejor de referirse a este tipo de personajes que, siendo primeramente servidores personales del déspota, lo fueron después del Estado.

las *carreras administrativas*, con correspondientes procedimientos ritualizados de promoción y tabuladores de sueldos. Estas carreras, junto con el sistema de exámenes de la China imperial, constituyen el grado mayor alcanzado por la burocracia en las sociedades precapitalistas. Lo importante de este periodo consiste en el esfuerzo imperial por centralizar el poder, en detrimento del Senado y las magistraturas republicanas, y confinar la influencia y la promoción social de la desgastada aristocracia dentro del marco de carreras propiamente administrativas.⁷

Destruyendo el poderío senatorial, sometiendo a sus miembros a la calidad de funcionarios, no de nobles, e incorporando patricios, plebeyos y esclavos a la administración pública, el emperador se esfuerza por "oficializar" las clases sociales, enclaustrándolas en los cargos del Estado. Así, el Estado despótico, absolutista y autocrático, no desea arbitrar el conflicto de clases ni establecer una tutela sobre las mismas, sino reducirlas a la impotencia y devorarlas bajo su aparato de organización. Este proceso durará mil años, pero al final las clases sociales, tras extenso letargo, terminarán por aniquilar el Estado leviatán.

Durante el Alto Imperio, el Estado sólo puede configurar las carreras atendiendo la estructura visible de clases: "carreras superiores," *Senatorial* y *Ecuestre*; y "carreras inferiores," *Civil* y *Militar*.⁸ Sin embargo, con el tiempo, las carreras administrativas van trasladando gradualmente el poder, la estimación y la fortuna, de la cuna al cargo público. Mediante este mecanismo, el emperador acelera la capilaridad social para la plebe y los esclavos en las carreras inferiores, y al mismo tiempo, mediante las carreras superiores, canaliza y controla el poderío de las clases elevadas.

En Roma se ha dado el paso decisivo hacia la burocratización al requerirse el mérito y la lealtad institucional, además del linaje y la sangre, para cubrir los cargos de la administración pública. Como se puede

⁷ "La burocracia imperial, una de las creaciones más características del régimen, es también una de las más complejas," Homo, *Las instituciones políticas romanas*, p. 319.

⁸ Ver anexo 6.

observar en el anexo 6, la carrera senatorial tiene por destino el prestigio, el reconocimiento social, en tanto que la ecuestre conduce directamente al manejo de los ramos superiores de la administración. El sistema promocional tiene un peso decisivo en las victorias del emperador sobre el senado.

Otra innovación consiste en la creación de un tabulador de salarios, lo que viene a contrastar radicalmente con las magistraturas republicanas honoríficas en decadencia o extinción. El sistema salarial es al mismo tiempo una arma contra tendencias prebendarias, aspirantes a usufructuar, como negocio, los cargos públicos. Pero la innovación va más allá: el tabulador de sueldos define con toda claridad el lugar jerárquico que guarda cada funcionario en la escala oficial, lo que viene a corresponder al lugar que ocupa en la escala social.⁹ Las carreras administrativas obtendrán un matiz más burocrático, aún durante el Bajo Imperio, convirtiéndose en el instrumento principal para el desarrollo del funcionariado imperial.¹⁰

Conforme el *Palacio Sagrado* adquiría importancia y daba forma a la administración pública, la relación con el soberano absoluto va encumbrándose. Desde la época de Adriano toma forma la costumbre de clasificar los cargos públicos conforme títulos honoríficos¹¹ que expresan una relación palatina con el emperador; desde entonces, el cometido de un oficio administrativo entra en relación con la adscripción a una dignidad palatina. El Bajo Imperio mejorará esta relación y Bizancio la perfeccionará.

Durante el Bajo Imperio, Diocleciano emprendió una reforma administrativa total que afectó también la estructura de las carreras. Fue una

⁹ Desconocemos los sueldos de las carreras inferiores. Sabemos, afortunadamente, que los sueldos dentro de la carrera senatorial iban de 300 mil a un millón de sextercios. Sólo tenemos completo el tabulador del orden ecuestre; ver anexo 7.

¹⁰ "El poder imperial no vacila en caso necesario, en hacer salir a los hombres de mérito para promoverlos a situaciones más elevadas." Homo, *op. cit.*, p. 327.

¹¹ Ver anexo 8.

reorganización profunda que disolvió la antigua estructura y estableció otra muy diferente que desarraigaba la relación social de clase con las carreras administrativas; en lugar de existir carreras con denominación clasista —“senatorial” y “ecuestre”—, el Estado despótico crea un sistema burocratizado que divide oficios conforme las dignidades palatinas.¹² En esta forma, dentro de las dos carreras superiores, intituladas con ostentosas y ampulosas denominaciones, como *Clarísimos* y *Perfectísimos*, se encuentra apuntalada la jerarquía política y social efectiva, la estructura del poder real, tal y como suele crearla el despotismo oriental: los titulares de los servicios administrativos y los funcionarios superiores del palacio y la administración pública.

El rango superior —*Clarísimos*— incluye la flor y nata de la clase gobernante, definida en la alta jerarquía administrativa del Imperio: los *Prefectos del Pretorio*, el *Maestro de los Oficios*, el *Prefecto de Roma*, el *Cuestor del Palacio* y los *Maestros del Ejército*; el segundo rango, los *Perfectísimos*, comprende a los altos mandos de la administración pública central y regional: los *Condes del Tesoro Público y Privado*, los *Maestros de las Oficinas*, *Prefectos de la Anona* y gobernadores principales. La burocracia pública ha llegado a la cumbre; se ha convertido, por así decirlo, en la clase dominante.

2. La burocracia cortesana

Como la mayoría de los Estados orientales, en el Imperio Bizantino la burocracia es primordialmente un servicio palatino involucrado en la Corte imperial y, luego, en segunda instancia, un servicio estatal. En el Imperio Romano, la burocracia nunca dejó de ser primero una entidad pública y después un servicio palaciego. Esta es la razón por la cual la tradición romana imprime en Bizancio una característica medular, que le hace tener una importante diferencia con las sociedades orientales

¹² Ver anexo 9.

típicas: la existencia de sistemas y escuelas de derecho para formar funcionarios públicos.¹³

En Oriente, el palacio y, principalmente, la corte, son el modelo histórico de la burocracia no doméstica; pero el desarrollo superior de ésta hace que después la burocracia cortesana le inspire formas mejores de organización. La corte, por su naturaleza áulica, llega rápidamente al tope de su rendimiento y sobreviene la esclerosis: la "casa" imperial no puede desarrollarse sino mediante su propia reproducción extra muros, trascendiendo el palacio, liquidando la estructura *patriarcal* en favor de una estructura *patrimonial*.¹⁴ Se trata de un proceso de despersonalización relativa de las relaciones domésticas, que sufren la mutación del mero contacto áulico hacia un vínculo administrativo; esto es, el servicio doméstico se ha de transformar en *funcionarios patrimoniales*.¹⁵ El resultado deriva en la constitución de un *patrimonium* que, si cabe decirlo, adquiere un matiz público y la administración del patrimonio privado el sentido de la administración pública.

Tal es el secreto del desarrollo cortesano del palacio que si bien se manifiesta en su seno, en realidad han sido engendrados en la sociedad; y por esta razón, la corte, que sirvió de modelo a la administración gubernamental, llega después a modelarse a su semejanza.¹⁶ De la misma forma como la jerarquía social bizantina divide *dignidades* y *oficios*, honores y cargos, también la jerarquía cortesana otorga honores

¹³ "Esta es una diferencia esencial de Bizancio y los demás Estados administrados, con frecuencia, por esclavos, favoritos o aventureros." Bréhier, *Las instituciones del imperio bizantino*, p. 134.

¹⁴ "A este caso especial de la estructura patriarcal de dominación, al *poder doméstico* descentralizado mediante reparto de tierras y a veces de peculio a los hijos o a otras personas dependientes del círculo familiar, damos aquí el nombre de *dominación patrimonial*." Weber, *op. cit.*, p. 758.

¹⁵ "Todo funcionario se encontraba vinculado con el palacio por un lazo de honor y la consideración que disfrutaba se medía por el rango que ocupaba en la jerarquía palatina." Bréhier, *op. cit.*, p. 90.

¹⁶ "En adelante, el servicio del *cubiculum* se convierte en una carrera." *Ibíd.*, p. 122. Ver anexo 2.

(diplomas) y cargos (edictos) a los eunucos del palacio. En esta tónica, el *Protovestuario*, funcionario doméstico, puede a la vez conservar el rico vestuario imperial y el tesoro público; y el *Parakimomeno*, titular de la corte, convertirse en el principal consejero de Estado para el emperador.¹⁷ Este fenómeno estuvo presente a lo largo de toda la existencia de Bizancio, en toda la extensión de sus mil años de vida.

Un hecho relacionado con el traslape entre oficios y domesticidad fue el fenómeno relativo a las dignidades palaciegas; y en todo caso, la dignidad palaciega normalmente servía para hacer más confusa la invisible distinción entre oficiales públicos y funcionarios patrimoniales. Pero, aún más, las dignidades confundían las cuidadosas listas jerárquicas de oficiales y funcionarios domésticos, cuando eran creadas a semejanza de los servicios palaciegos.¹⁸ En este caso, el dignatario no sólo no cumplía un cometido público, sino tampoco áulico y, en ocasiones, ningún tipo de función.

La importancia de la burocracia cortesana en Bizancio, como en los Estados orientales típicos, se encuentra fuera de duda; inclusive, la trascendencia de su papel en el Bajo Imperio Romano, sobre todo con Diocleciano y Constantino, ha quedado plasmada en las *Noticias de las Dignidades* del siglo IV. En ella se incluye al Prepósito de la Cámara Sagrada, al Mayordomo y al Primer Camarero, entre los veinte funcionarios superiores de la administración pública.¹⁹ No sólo fue la enorme influencia ejercida sobre los emperadores, sino el grado elevado de

¹⁷ En el Imperio Bizantino la noción de "función pública" se confunde con la de "dignidad palatina," Lo que formalmente adscribe a los "funcionarios al Basileus más íntimamente que si hubieran sido simplemente agentes del Estado". Los funcionarios son primero "servidores del Basileus" y después "esclavos del interés público". *Ibid.*, p. 134.

¹⁸ "El fenómeno característico es el predominio de las *dignidades salidas del servicio personal del emperador*, que no conllevan funciones áulicas y, a veces, no tienen siquiera función alguna." *Ibid.*, p. 125. Ya en el capítulo anterior aludimos las dignidades sin cargo o función cortesana, creadas a imagen del servicio del guardarropa imperial.

¹⁹ Ver anexo 10.

organización administrativa, los factores que hicieron de la burocracia cortesana una de las instituciones peculiares del despotismo oriental.

3. Clase dominante y lucha por el poder

La cuestión más importante que entraña este apartado yace en la identificación de la burocracia con la clase dominante, y en las diferentes facciones que la integran como grupos políticos en pugna. *La primera, parte de la cuestión*, es la más difícil y, en verdad, más que darle respuesta, deseamos aportar un análisis que ayude a descifrar el problema. En primer lugar, las clases sólo son definibles con relación a la propiedad o no propiedad de medios de producción; indudablemente, la burocracia moderna, en el Estado, como en la empresa privada, no sólo no tiene los *medios de producción*, sino tampoco los *medios de administración*. Justamente un requisito social para la existencia de la burocracia capitalista consiste precisamente en esa separación.

Sin embargo, la burocracia del despotismo oriental se ha incubado y desarrollado en una sociedad diferente, bajo condiciones distintas. Lo característico del modo de producción asiático es la propiedad universal del emperador patrimonial, tanto de los medios de producción como de los medios de administración; pero también lo es la posesión inmueble efectiva por parte de las comunidades aldeanas. Y es una política principal la conservación de las comunidades como tales, de las condiciones en las que precisamente viven. Esto implica necesariamente la preservación de las *condiciones objetivas* del trabajo, en las cuales las comunidades trabajan con mayor eficacia; y esta medida implica el uso de la tierra por parte de las propias comunidades.

La tierra, en manos de los trabajadores, es entonces la condición objetiva fundamental del trabajo. Pero la tierra sin agua no da lugar a la producción; sólo cuando el agua es dominada y manejada, procesada en un sistema hidráulico, pasada por el trabajo humano, entonces no es ya una condición objetiva del trabajo sino un *medio de producción*. Agua acumulada, canalizada y distribuida es un producto acabado, un valor de uso, que es útil para producir otros valores de uso: el trigo, el

arroz, el maíz. El Estado, por medio de los agentes públicos de la burocracia, es el propietario único del medio de producción más importante del modo de producción asiático: el agua.

Sin embargo, el Estado no sólo tiene y maneja el medio de producción principal, sino que hace un monopolio de los propios productos, de su almacenamiento y su distribución. Tan luego se levanta la cosecha, funcionarios públicos la contabilizan y transportan a los graneros del Estado donde se levanta un inventario; luego se decide su distribución y se asigna bajo un régimen de prioridades. El Estado da el agua, pero monopoliza la producción; el Estado es una organización de dominio que exitosamente ha sometido a una explotación desenfadada a la sociedad civil y su poder es tal que, cuando lleguen los días de su muerte, también morirá, en su forma histórica, la sociedad civil que lo ha engendrado.

El Estado constituye un conjunto de relaciones de dominación que tienen lugar en un territorio determinado y que se fundamentan en la posesión monopolística de la coerción física. Sin embargo, ni el dominio ni la coerción se ejercen por sí mismos; son hombres vivos, concretos, quienes hacen del dominio y la coerción una realidad; y en el despotismo oriental esa realidad toma la forma de la burocracia, en que se transfigura la clase dominante, encarnación viviente de la organización a la cual llamamos Estado, el *Leviatán*.²⁰

²⁰ "El arte va aún más lejos, imitando esta obra racional, que es la más excelsa de la naturaleza: el hombre. En efecto: gracias al arte se crea ese gran *Leviatán* que llamamos república o *Estado* (en latín *Civitas*) que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido, y en el cual la *soberanía* es una *alma artificial* que da vida y movimiento al cuerpo entero; los *magistrados* y otros *funcionarios* de la judicatura y ejecución, *nexos artificiales*; la *recompensa* y el *castigo* (mediante los cuales cada nexo y cada miembro vinculado a la sede de la soberanía es inducido a ejecutar su deber) son los *nervios* que hacen lo mismo en el cuerpo natural; la *riqueza* y la *abundancia* de todos los miembros particulares constituyen su *potencia*; la *salus populi* (la salvación del pueblo) son sus *negocios*; la *concordia* es la *salud*; la *sedición* la *enfermedad*; la *guerra civil* la *muerte*. Por último, los *convenios* mediante los cuales las partes de este cuerpo político se crean, combinan y unen entre sí, asemejanse a aquel *fiat*, o hagamos al hombre." Hobbes, *El Leviatán*, p. 13.

El Leviatán oriental se condensa en el palacio y se manifiesta en los diferentes servicios administrativos; pero el palacio es algo más: la arena política donde las facciones de la clase dominante se disputan la supremacía. En las sociedades orientales la lucha de clases dormita, porque sus protagonistas, las clases, viven bajo la máscara de la función pública o la función palatina. La burocracia, en sí, es el disfraz bajo el cual se esconde el ser social de la clase dominante; los cargos y dignidades, las jerarquías y precedencias, no hacen sino distorsionar la existencia de las clases que integran la sociedad civil. De una u otra forma, ya se trate de campesinos, artesanos o comerciantes, todos los habitantes del Imperio son encadenados a una ocupación única, hasta hacerse herencia, petrificándose las fuerzas productivas.²¹ La sociedad es burocratizada, y sus conflictos artificialmente confinados a la lucha por los cargos, lucha que se enfila principalmente a obtener los puestos superiores de la administración pública.

El Bajo Imperio Romano es el mejor ejemplo para analizar la canalización artificial del conflicto de clases a través de instituciones más o menos formales. Las clases sociales son permanentemente adscritas a corporaciones ocupacionales: los campesinos al *latifundium*; los artesanos al *collegium*; los soldados a la *militia*; y los funcionarios a la *administratio*. Todos los hombres ocupan un lugar, una posición o un cargo dentro de una institución específica. No existen sino ciudadanos formales, porque los gobernados no participan en la formulación de la política, sino que son el objeto de ella.²²

La sociedad queda petrificada: cada cual hace y produce lo que el Estado determina; y sin embargo, el Estado vive de la petrificación social. Por ello, la ebullición política tiene efecto en el cielo estatal del despotismo oriental. En todo caso, el conflicto versa sobre la posesión de los puestos superiores de la administración pública y entre los titula-

²¹ El Estado romano "quiere abarcar todas las facetas de la vida y sin embargo desemboca en la impotencia." Ellul, *Historia de las instituciones políticas de la antigüedad*, p. 430.

²² Los gobernados "participan" en la vida pública por cuanto se identifican con los *out puts* del Estado, con las acciones y rendimientos de la administración pública.

res de estos mismos puestos, que aspiran a encabezar la influencia sobre las decisiones imperiales. Aparecen camarillas cortesanas, facciones de funcionarios o cofradías de ex oficiales que intentan atraerse el favor real, concentrar autoridad o acumular recursos.²³

El despotismo oriental ha desarrollado mecanismos institucionales que canalizan y regulan la lucha por el poder, que han sustituido relativamente el conflicto armado. El mecanismo principal radica en los cuerpos colegiados imperiales, como el *Consistorio* romano, el *Koiton* bizantino y el *Diván* otomano, que al margen de su oficial función de gabinete, cumplen la *oficiosa* función de institucionalizar y canalizar los conflictos palaciegos. No obstante, en ocasiones los cuerpos colectivos son útiles sólo para regular la disputa en torno a los oficios principales, mas no para controlar la sucesión imperial; pero su papel general estabilizador de los conflictos que se dan en el seno de la clase dominante es relevante.²⁴

El despotismo oriental, como régimen absolutista y autocrático, es de por sí una limitación estructural del conflicto, por lo que la lucha social se reduce a la disputa palaciega por el poder en la que intervienen unos cuantos personajes, organizados en unos cuantos grupos.²⁵ De aquí que los principales contendientes de la política se encuentren en el

²³ Eisenstadt ofrece un interesante cuadro de los objetivos involucrados en la lucha política en los Imperios históricos. Ver: *Los sistemas políticos de los imperios*, cap. 8.

²⁴ "En consecuencia, en la mayoría de estos países, los diversos órganos y canales de la lucha política —ya fueran camarillas de cortesanos, consejos reales e instituciones representativas— desarrollaron diferentes pautas de actividad. . . Las más importantes de estas actividades eran: regular los conflictos, entre los diversos grupos y entre ellos y el gobernante, así como su lugar e influencia en los consejos; intentar influir sobre las decisiones del gobernante, negociando con él o controlándolo, al través de la asignación potencial de recursos o monopolizando los puestos políticos y administrativos centrales, y tratar de establecer diversos derechos de los grupos frente al gobernante." *Ibid.*, p. 47.

²⁵ Eisenstadt sostiene la tesis, algo exagerada, de un conflicto político "muy diversificado" y que se basa en la necesidad de la élite gobernante por "movilizar y organizar los principales tipos de lealtades y apoyos." Empero, su idea del conflicto principal centrado entre el gobernante y la aristocracia y, en menor medida, contra mercaderes e intereses económicos urbanos, tiene una gran solidez. Eisenstadt, "Political struggle in bureaucratic societies," ver especialmente pp. 24-35.

palacio imperial y, naturalmente, entre los personajes que ocupan los puestos principales en la administración cortesana y en los servicios públicos; sin embargo, *ex officio*, en torno al monarca, se mueven personajes, los dignatarios y ex funcionarios, que constituyen también parte importante de la estructura palaciega del poder.

En primer lugar debe mencionarse la *burocracia cortesana*. Ha desarrollado el sentido de su poder y en muchos casos, como en Bizancio y en menor grado en el Bajo Imperio Romano, goza de prestigio y estimación social. Del mismo modo, constituye un departamento especializado que goza de cierta autonomía, y maneja y custodia una buena parte de los recursos del palacio. Su cercanía con el emperador le permite controlar las audiencias, inducir y limitar los acuerdos con los jefes de servicio que maneja las *procedencias* de las ceremonias y banquetes.²⁶ Igualmente, lo normal es que el *Gran Chambelán* y el *Mayordomo o Camarero Principal* conozcan e instiguen intrigas y conjuras, participen en los grandes secretos del Imperio y participen de manera importante en la formulación de las decisiones gubernamentales.

Otro contendiente importante es la *burocracia pública*. Como los funcionarios patrimoniales, los oficiales públicos llegaron también a ejercer una enorme influencia sobre el emperador.²⁷ Por ejemplo, en el Bajo Imperio Romano lograron imponer el procedimiento de consulta para el nombramiento de nuevos funcionarios, por parte del emperador,

²⁶ En Bizancio las recepciones y ceremonias, las más fastuosas y lujosas del mundo oriental, seguían una rigurosa *precedencia* de rangos sociales, políticos y administrativos. Esta importante y complicada tarea estaba a cargo del funcionario doméstico, el *Architriclinio*, y “viene a ser la obra maestra de la etiqueta bizantina.” Bréhier, *op. cit.*, p. 119. Este complejo sistema de jerarquías para ceremonias y eventos públicos, tenía su manifestación cimera en los grandes banquetes del palacio y, en contraste con las jerarquías de oficiales, dignatarios y domésticos, se establecían con un aparente desorden, mezclando en una mesa a funcionarios, eunucos y dignatarios. La tarea de ubicar a cada quien en su lugar, para evitar susceptibilidades, era una comisión muy delicada y quien la desempeñaba, el *Architriclinio*, era un personaje muy poderoso. Ver anexo 11.

²⁷ Los altos funcionarios de Bizancio integraron un poderoso cuerpo llamado los *Arcontes del Lausiaco*, que gozaba de privilegios especiales y jurisdicción sobre el resto de los oficiales y funcionarios domésticos; y resolvían las desavenencias entre dignatarios. En los aniversarios imperiales eran los únicos en recibir regalos y en las ceremonias ocupaban los lugares próximos al *Basileus*.

y establecer escuelas especializadas para la formación y el desarrollo de los oficiales.²⁸ Inclusive, gracias al sistema corporativo de ocupaciones y la herencia se les permitió manejar la sucesión en los cargos y, hasta cierto grado, la compra de algunos de ellos. Constantino concedió un escalafón por antigüedad y una periodización pensionada de retiros: a los 25 años de servicio para funcionarios patrimoniales, 20 para *Prefectos del Pretorio* y 15 para altos funcionarios.

Los logros profesionales de la burocracia romana son comparables con aquellos alcanzados por los burócratas chinos y otomanos. El sistema de exámenes y promoción de la China Imperial²⁹ y la Escuela de Pajes del Imperio Turco³⁰ son indudables ventajas obtenidas por la burocracia precapitalista, como corporación profesional. En Bizancio, inclusive, el ingreso al cargo estaba precedido por la “promoción solemne”, espectacular y ritualista ceremonial en el que el aspirante, ricamente ataviado, era elevado a la calidad de funcionario público. La burocracia política fue un poderoso grupo en el despotismo oriental.

Fuera de la planificación, de la formulación de programas y políticas, suelen suceder problemas imponderables. Para darle solución, el *Dominus* nombra *comisarios* en misión especial, en *comisión*, nombramiento que favorece primeramente a sus “compañeros”, a los hombres

²⁸ Eran la *Ministeria Litterata*, dedicada a la formación de cultura en general, dividida en: Escuela de Oficinistas (*Scholae Scriniarum*) y Escuela de Exceptores (*Scholae Exceptorum*); y la *Ministeria Litterata*, reservada al adiestramiento del personal subalterno.

²⁹ En la época Han, los aspirantes eran sometidos a rigurosos, metódicos y minuciosos exámenes escritos, sobre los Clásicos. Las respuestas debían ser por escrito y se solicitaban de memoria, como síntesis o como resultados a problemas planteados de manera complicada. Las promociones seguían un curso diferente, pero también se basaban en un sistema escrito basado en una rigurosa puntuación. Ver a Kracke, “Bureaucratic recruitment and advancement in imperial China”; y Gladden, *A history of public administration*, tomo I, cap. 5 y tomo II, cap. 6.

³⁰ La burocracia otomana tuvo bajo su custodia la inducción y el desarrollo de nuevos candidatos, seleccionados esencialmente entre jóvenes esclavos. Los reclutas eran canalizados para el servicio civil a través de la Escuela de Pajes o para integrar el cuerpo selecto de la tropa turca, los jenizaros. Ver a Gladden, *The otoman slav bureaucrats*. Para analizar la burocracia otomana en el siglo XIX, ver: Weiker, “The otoman bureaucracy: modernization and reform.”

de confianza. El Estado oriental va aprendiendo de la experiencia y paulatinamente creando la organización adecuada para enfrentarse a las contingencias. Este fue el caso del órgano comisarial permanente del Bajo Imperio Romano, el *Comitatus*, creado por Constantino para atender asuntos especiales.

El *Comitatus* reúne al tercer protagonista: los *comisarios*. Intregado por *Condes (Comes)*, estos miembros del *Comitatus* son llamados por el emperador para atender asuntos urgentes o extraordinarios en misión individual o en grupos (*Comités*). Los Condes forman parte también del Consistorio y cuando acompañan al *Dominus* en sus viajes, integran su *Comitiva*. Aunque el *Comitatus* es un cuerpo permanente y algunos de sus miembros son funcionarios superiores —como los *Condes del Tesoro Privado y Público*, los *Condes de los Domésticos*, los *Condes del Ejército* y el *Conde del Establo*—, el carácter extraordinario de los *Comités*, la *Comitiva* y las misiones mismas, es tan flexible que facilita a los *Condes* las maniobras políticas *ex officio*. Mediante estas comisiones, un Conde o un Comité puede invadir otra jurisdicción, limitar esferas de competencia o liquidar el poder de cualquier funcionario.

Finalmente, el número de los contendientes termina incluyendo a la *hidalguía burocrática*, aquellos personajes que podemos considerar como dignatarios y ex funcionarios. En la Roma Imperial tomaban el nombre de *honorarios (honorati)* y en Bizancio de *dignatarios de diploma*, y su función primordial consistía en transmitir por consejo sus experiencias al emperador. Su papel, consecuentemente, era especialmente destacado en los momentos de sucesión o de decisiones cruciales. Pero, seguramente también eran influyentes en las designaciones de altos funcionarios y capitaneaban camarillas y corrientes de opinión.

Funcionarios públicos, burócratas domésticos, comisarios y dignatarios, integran con el *Dominus* la clase dominante y debe ser claramente diferenciada de los administradores de rango inferior y subalterno, los “ministeriales” y “oficiales”, que movilizan operativamente la maquinaria administrativa. Naturalmente, subalternos civiles y militares llegan a crear situaciones explosivas y, en más de una ocasión, fuerzas

populares³¹ pueden también provocar grandes estallidos; pero son la excepción de la regla. Lo normal en el despotismo oriental es que los conflictos políticos sean resumidos en la lucha por el poder y los cambios no tomen sino la forma atenuada de “revoluciones” palaciegas y cuartelazos castrenses.

Los protagonistas del drama político se esfuerzan por obtener poder, *status* y riqueza; y estos objetivos se encuentran situados en el aparato del Estado. El dominio de la corte, el control de los oficios, el manejo de las finanzas, la dirección del ejército, la influencia sobre las provincias o el apoyo de los cuerpos consultivos dan poder, *status* y riqueza.³² Pero, para alcanzar tales objetivos, los protagonistas hacen alianzas y pactos de combate, en tanto que el monarca se esfuerza por dividir a los contendientes y reducir sus pretensiones a los cargos oficiales que ocupan; y, normalmente, independientemente de la intensidad y extensión del conflicto, al final de la lucha sobreviene la restauración burocrática. La burocracia se desarrolla por cuanto se reproduce y regenera; éste es uno de los secretos de la longevidad del régimen oriental de gobierno. Los conflictos se dan en la cima, en el Estado, nunca en la estructura; ni la sociedad ni la economía sufren trastornos revolucionarios, sólo el eco del bamboleo del cielo político. No hay cambio, sino restauración.

³¹ El Hipódromo bizantino representa el caso único de una sociedad precapitalista que llega a formar una especie de partidos políticos, a partir de facciones deportivas (Azules y Verdes), que se disputan el favor de *Basileus* y son capaces de generar cruentas revueltas urbanas. Sin embargo, el intolerante Estado absolutista termina por transformarlos de fuerzas políticas cuasigubernamentales, en organismos públicos de la administración municipal de Constantinopla.

³² Según Eisenstadt, en los Imperios *burocráticos* “los campos de la lucha política eran: 1) los círculos y camarillas de la corte; 2) los escalones superiores de la burocracia y las posiciones y organizaciones burocráticas superiores y medias; 3) los escalones burocráticos provinciales y las diversas instituciones de gobierno autónomo local; y 4) las diferentes instituciones representativas o semirrepresentativas (v. gr., el Senado y las asambleas populares romanos, el Senado y los partidos del circo bizantino).” *Op. cit.*, p. 220.