

Revista de

# Administración Pública

Ediciones



# 45

Enero-Marzo 1981

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública

# **ADMINISTRACION PUBLICA E HISTORIA (I)**

# **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

## **DIRECTOR**

Omar Guerrero

## **EDICION**

Severino Cartagena Hernández

## **REVISION**

Isabel Sánchez G.

Carlos H. López

Oscar Tienda

## **TRADUCCION**

Mary Lapidus

Fernanda Meraz

Araceli Carranza Contreras

Luis Antonio Durán

Revista de Administración Pública  
Autorizada como correspondencia de  
2a. Clase por la D.G.C., México, D.F.  
Ave. Country Club, No. 208  
México 21, D.F.

© Derechos Reservados

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION  
PUBLICA**

**CONSEJO DIRECTIVO**

Luis García Cárdenas  
**Presidente**

Ignacio Pichardo Pagaza  
Isauro Cervantes Cortés  
**Vicapresidentes**

Fernando Solana  
Alejandro Carrillo Castro  
José Chanes Nieto  
Lidia Camarena Adame  
Oscar Reyes Retana, Jr.  
Adolfo Lugo Verduzco  
Manuel Uribe Castañeda  
**Consejeros**

Yolanda de los Reyes  
**Tesorera**

Miguel Angel Olguín S.  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinación de Investigación**  
Cipriano Flores Cruz

**Coordinación de Docencia**  
José Luis Calderón A.

**Coordinación de Promoción Estatal**  
René Quintero

**Coordinación de Relaciones Internacionales**  
Fernando Sancén

**Coordinación de Difusión**  
Severino Cartagena Hernández

**Coordinación de Administración**  
Julieta Ampudia

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

## MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

## CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga      Gustavo Martínez Cabañas      Andrés Caso

## Índice

	Pág.
PRESENTACION	7
<b>ESTUDIOS GENERALES</b>	
La Administración Pública y la Historia <i>E.N. Gladden</i>	11
Aspectos del Desarrollo de las Sociedades Hidráulicas <i>Karl Wittfogel</i>	21
El Estudio del Despotismo Oriental como Sistema de Poder Total <i>S.N. Eisenstadt</i>	35
<b>ESTUDIOS DE CASO</b>	
El Servicio Civil en el Mundo Antiguo <i>William Beyer</i>	51
El Gobierno y los Gobernados en el Imperio Egipcio <i>William Edgerton</i>	61
La Organización Colegial de la Administración de la República Romana (I). <i>Teodoro Mommsen</i>	73
La Administración Pública de la Persia Sasánida.	103
El Gobierno Central en China durante la Dinastía Han. <i>Wang Yu-Ch'üan</i>	111

## GLOSARIO DE TERMINOS

<i>CH'ang-shih ts'ao</i>	Departamento de Servicio Regular
<i>Ch'eng-hsiang</i>	Canciller
<i>Chiang-Chün</i>	General
<i>Ch'ien chiang-chün</i>	General del Frente
<i>Chien-ta-fu</i>	Gran Peticionario
<i>Chien-yü-shih</i>	Secretario Imperial de Inspección
<i>Chih-su tu-wei</i>	Otro título para el <i>Ta-ssü-nung</i>
<i>Chiu-Ch'ing</i>	Los Nueve Ministros
<i>Chü-chi-chiang-chün</i>	General de Carrozas y Caballería
<i>Chün</i>	Provincia
<i>Chung-ch'ang-shih</i>	Sirviente regular del palacio
<i>Chung-érh-ch'ien-shih</i>	Dos mil medidas plenas
<i>Chung-shang-shu</i>	Prefecto de los Maestros de Documentos del Palacio
<i>Chung-ta-fu</i>	Noble del Palacio
<i>Erh-ch'ien-shih-ts'ao</i>	Departamento de las Dos Mil Medidas
<i>Fu-chieng-ling</i>	Prefecto de Cuentas y Apoyos de Autoridad
<i>Hou</i>	Marqués
<i>Hou-kuo</i>	Marquesado
<i>Hu-ts'ao</i>	Departamento de Asuntos Civiles
<i>Huang-ti</i>	Emperador
<i>Hsiang</i>	Distrito
<i>Hsiang</i>	Canciller
<i>Hsiang Kuo</i>	Canciller de Estado
<i>Hsien</i>	Condado
<i>Hsien-chang</i>	Condado principal
<i>Hsien-liang</i>	Hombre de sabiduría y virtud
<i>Hsien-ling</i>	Prefecto del condado
<i>I</i>	Dependencia
<i>I-Kuan</i>	Oficial Interprete
<i>I-lang</i>	Caballero Consejero de la Corte

<i>K'o-ts'ao</i>	Departamento de Huéspedes
<i>Kuang-lu-hsün</i>	Supervisor de Sirvientes
<i>Kung-lu-ta-fu</i>	Gran Sirviente
<i>Kuang</i>	Caballero de la Corte
<i>Lang-chung-ling</i>	Otro título para el <i>Kuang-lu-hsün</i>
<i>Li</i>	La más pequeña unidad administrativa
<i>Nei-t'ing</i>	La Corte Interna
<i>Po-shih</i>	Erudito
<i>Pu</i>	Distrito
<i>Pu-tz'ü-shih</i>	Inspector de Distrito
<i>San Kung</i>	Los Tres Caballeros
<i>San-kung ts'ao</i>	Departamento de los Tres Caballeros
<i>Shang-shu</i>	Maestro de Documentos
<i>Shang-shu-ling</i>	Prefecto de los Maestros de Documentos
<i>Shao-fu</i>	Pequeño Tesorero
<i>Shih</i>	Empleado
<i>Shih-chung</i>	Sirviente dentro del Palacio
<i>Shih-yü-shih</i>	Secretarios Sirvientes
<i>Ssü-chih</i>	Director de Rectitud
<i>Ssu-li-hsiao-wei</i>	Coronel de Censura
<i>Ta-chiang-chün</i>	Gran General
<i>Ta-hsing-ling</i>	Otro título para el <i>Ta-hung-lu</i>
<i>Ta-hung-lu</i>	Gran Herald
<i>Ta-nung-ling</i>	Otro título para el <i>Ta-ssü-nung</i>
<i>Ta-ssu-k'ung</i>	Otro título del <i>Yü-shih-ta-fu</i>
<i>Ta-ssu-ma</i>	Gran Ministro de Caballería
<i>Ta-ssu-nung</i>	Gran Ministro de Agricultura
<i>Ta-ssu-t'u</i>	Otro título del <i>Ch'eng-hsiang</i>
<i>T'ai-ch'ang</i>	Ministro de Ceremonias
<i>T'ai-fu</i>	Gran Guardian
<i>T'ai-hsüch</i>	Academia Imperial
<i>T'ai-i-ling</i>	Prefecto de los Médicos Imperiales
<i>T'ai-p'u</i>	Gran Sirviente
<i>T'ai-shih-ling</i>	Prefecto de los Grandes Empleados
<i>T'ai-shou</i>	Gobernador provincial
<i>T'ai-wei</i>	Gran Comandante
<i>Tien-fa-ta-ch'en</i>	Relativo al <i>Yü-shih-ta-fu</i>
<i>Tien-k'o</i>	Otro título del <i>Ta-kung-lu</i>
<i>Ting-i</i>	Junta de la Corte
<i>Ting-wei</i>	Comandante de Justicia
<i>Tso-chiang-CHün</i>	General de la Izquierda

<i>Tsung-Chéng</i>	Director de la familia Imperial
<i>Wei-t'ing</i>	La Corte Externa
<i>Wang</i>	Rey
<i>Wang-kuo</i>	Reino
<i>Wei-chiang-chün</i>	General de Protección
<i>Wei-wei</i>	Comandante de Guardias
<i>Wên-hsüeh</i>	Hombre de Letras
<i>Yeh-ché</i>	Internuncio
<i>Yü-shih-chung-chéng</i>	Asistente del Palacio del Secretario Imperial
<i>Yü-shih-chung-chih-fa</i>	Representante de la ley dentro del Palacio
<i>Yü-shih-ta-fu</i>	Secretario Imperial

**Revista de Administración Pública,  
se terminó de imprimir el día 17 de  
junio de 1981 en los talleres de  
Impresiones Esther, S.A. de C.V.,  
República de Colombia No. 5  
Tel. 526-29-06 México 1, D.F.  
Se imprimieron 2 000 ejemplares.**

## PRESENTACION

Con la RAP 45 da comienzo una serie de cuatro números dedicados a la **administración pública y la historia**. No se trata de trazar rigurosamente el desenvolvimiento cronológico de la acción gubernamental, ni desentrañar su génesis y desarrollo en el transcurso de la historia. Más bien nos proponemos combinar dos métodos de investigación por excelencia para las ciencias sociales, en particular para la administración pública: el histórico y el comparado, combinación gratificante que permite seguir el movimiento general de la acción gubernamental a través de los tiempos y los espacios, y a la vez contrastar las formas peculiares y privativas de la organización y funcionamiento administrativo en momentos y lugares singulares del acontecer político.

Con tal motivo, la secuencia de los números 45, 46, 47 y 48 entraña un curso histórico y, a la vez, la comparación de estructuras administrativas contrastadas. Por ejemplo, la administración pública romana es detalladamente considerada en tres periodos sucesivos definidos: la República, el Principado y el Imperio. Frente a la administración colegial republicana de Roma se exponen las organizaciones gubernamentales absolutistas y autocráticas del despotismo oriental de Persia, China y Turquía; pero estos imperios burocráticos son también comparados unos con otros en sus variables peculiares, a partir de sus atributos comunes. Empero, las analogías no se limitan a espacios y épocas entre formas orgánicas similares o distintas, sino que comprenden también la comparación de un mismo proceso en fases históricas sucesivas de una misma administración pública, pero que la hace variar radicalmente de una a otra. Tal es el caso del Imperio Otomano durante el siglo XVI y las reformas administrativas del siglo XIX; Roma en la República y el Imperio, pasando por el Principado; China en la Dinastía Han y en la Dinastía Sung, periodos entre los que median siglos. Los desarrollos señalados en este párrafo constituyen la *Sección de Estudios de Caso*.

El tratamiento de las especificidades históricas, sin embargo, caerían al casuismo incontrastable sin el proemio necesario de planteamientos globales que propongan hipótesis, tesis y teorías generales que permitan explicar semejantes casos dentro de procesos de cobertura relativamente universal, es decir, en el interior de concepciones que expresen leyes, principios y regularidades potencialmente demostrables. Esta función corresponde a la primera sección, titulada *Estudios Generales*.

Corresponde a tres notables estudiosos de la historia de la administración pública, Gladden, Wittfogel y Eisenstadt, presentar proposiciones para el estudio del desarrollo de la acción gubernamental; en tanto que Beyer, Edgerton, Mommsen y Wang Yu-Ch'üan aportan acuciosas investigaciones sobre la administración pública en el Mundo Antiguo (análisis comparado del Viejo Egipto, la República ateniense y el Bajo Imperio romano), Egipto, la República romana y China durante la Dinastía Han. Se agrega un estudio de la Persia Sasánida, obra de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Este es el contenido de la Revista de Administración Pública número 45.

Nuestro más profundo agradecimiento a Francisco Sampere por compartir con el INAP los importantes documentos de Beyer, Edgerton y Wang Yu-Ch'üan, así como el que trata Persia, además de los de Lybyer sobre los otomanos, Ostrogorski acerca de Bizancio y Kracke sobre China, que integran parte de números siguientes.

El Instituto Nacional de Administración Pública confía en aportar, tanto a los administradores públicos, como a otros especialistas, material rico y suficiente para estimular sus inquietudes sobre nuestra disciplina.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA HISTORIA\*

E. N. Gladden

La Administración pública como objeto de conocimiento y estudio está tristemente impedida, debido a la carencia de un factor o método coordinador universal. El propósito de este ensayo es sugerir que, de las aproximaciones generales posibles a este objeto, y aún limitándose a países en particular, la aproximación histórica es la más prometedora. Existen de hecho muchos trabajos históricos excelentes que cubren la administración pública en el contexto de países o periodos específicos o bien que la enfocan desde puntos de vista concretos, sin embargo son pocos los enfoques generales.

En primer lugar es necesario identificar a la administración pública como un objeto por derecho propio. Esto se dificulta, más aún, por la controvertida vaguedad de su contenido y límites y la consecuente variedad de definiciones que se le asignan. Es por esto que algunos autores utilizan el término como sinónimo de todas las actividades del gobierno; el lado práctico del arte de gobernar, por decirlo así. Algunos otros reducen su aplicación a las operaciones administrativas de las ramas eje-

cutivas del gobierno; otros más la restringen a la contribución de funcionarios a los diversos aspectos del quehacer político de los asuntos públicos; y existen muchas interpretaciones más. Los libros de texto sobre la materia varían ampliamente en sus definiciones y campo de aplicación, abordando a menudo cuestiones relacionadas con el gobierno en su amplio sentido político, más que con la administración en su sentido técnico más estricto, y brindando casi invariablemente una escasa atención a las cuestiones técnicas, tanto porque esto no interesa al escritor como porque es probable que el asunto no sea de interés para el lector en general. Al diferenciar el gobierno y la política y, a su vez, la política y el contexto social más amplio, se presentan problemas y confusiones similares, de mayor jerarquía en la escala. Esto es, por supuesto, inevitable, ya que todas estas denominaciones ignoran arbitrariamente áreas de la actividad humana que, por conveniencia, deben considerarse sabidas, aunque de hecho cualquier exclusión de este tipo, si bien es necesaria por el bien de la discusión, es deformante. El escritor y pensador de experiencia se dan cuenta de esto, pero hay estudiantes y lectores que no lo hacen, por lo que hay, en consecuencia, mayor confusión. Esta es una razón básica para asegurarse que la información, en un contexto amplio, sea fácilmente asequible

\* Apareció originalmente en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 38, núm. 4, 1972. Traducción de Fernanda Meraz.

para el que busque conocimiento sobre cualquier materia. Las ramificaciones diseminadas de la administración pública en el mundo moderno la identifican como una actividad para la cual dicho conocimiento coordinativo es particularmente importante.

La administración no es más que una de las actividades del gobierno. El gobierno mismo incluye un extenso orden de actividades, desde el quehacer político, la creación e imposición de leyes, su ejecución, el mantenimiento de la paz y la determinación judicial, hasta numerosos actos de participación comunitaria. Estas actividades están distribuidas tradicionalmente entre los tres grandes poderes analizados por el filósofo político\* -ejecutivo, legislativo y judicial- como esferas separadas, a pesar de que no sea posible la asignación exclusiva de cada uno a su rama equivalente del gobierno, no obstante que la doctrina de la separación de poderes ha sido ampliamente aceptada. Por otra parte, la clasificación tripartita no toma en cuenta aquellos actos de participación pública que se llevan a cabo fuera, pero que chocan con la esfera gubernamental y tienen una importancia creciente, en especial en las democracias.

En tanto que las ramas legislativa y judicial tienen actividades claramente integradas y bien definidas —a pesar de que, inclusive, éstas tienden a desempeñar servicios suplementarios-, la esfera denominada ejecutiva tiene muchas facetas, está mal definida y se encuentra lejos de ser homogénea. De esta manera, entre las funciones específicas anteriormente mencionadas, el quehacer político, la imposi-

ción fiscal, la ejecución y mantenimiento de la paz, son esencialmente ejecutivas. De hecho, el ejecutivo mismo (al cual se le restringe a menudo al término "gobierno" para diferenciarlo del poder judicial y el cuerpo legislativo) ejerce poderes legislativos y judiciales, mientras que tanto el legislativo como el judicial pueden desempeñar funciones que, por definición, corresponderían a alguno de los otros.

Este vasto orden funcional no puede agotar el patrón de la complejidad gubernamental, puesto que el gobierno opera a diferentes niveles que se determinan por la densidad de la población, la extensión geográfica y otros factores peculiares de la comunidad gobernada, dividiendo todo, a excepción de las unidades políticas más pequeñas, en niveles local y central, cada uno con funciones propias, de manera que es lógico separar las esferas local y central para una discusión más amplia. En las comunidades mayores existen también niveles intermedios entre el regional, el provincial y el estatal, con sus propios problemas y funciones, en los que se traslapan las esferas normales central y local de la administración del gobierno. En cada uno de estos niveles, la administración pública en tanto está sujeta a los mismos principios generales, tiene sus propios problemas particulares que resolver. A estas esferas de la actividad administrativa deben agregarse los campos de la cooperación internacional y supranacional, que siempre han sido importantes y, en la actualidad, cada día más.

Finalmente, el campo de acción de la autoridad gobernante varía con la naturaleza de la sociedad gobernada y con las esferas y técnicas en las que los gobernantes, por diver-

\* Gladden se refiere a Montesquieu. N. del D.

sas razones, están involucrados. De manera general, el crecimiento en la escala y complejidad de las instituciones significa el deseo, aun en los sistemas totalitarios, de dejar las mayores áreas de actividad posibles en manos de individuos, aunque los monopolios esenciales deben sujetarse a controles públicos, y tal vez a la administración, con lo cual resulta que el área en la que el gobierno debe decidir, en cuanto a las prioridades relativas, se amplía constantemente. Los gobiernos se han visto obligados a participar más y más en esferas formalmente consideradas más allá del ámbito de la administración pública y a proporcionar cuerpos públicos controlados apropiadamente para organizar y manejar las actividades en cuestión.

Todo esto es universalmente operativo y bien reconocido por estudiantes de asuntos públicos. El no ir más allá, de acuerdo con algún principio, entre el gobierno y las actividades privadas ya no resulta factible —si es que alguna vez lo fue—, no obstante que los filósofos políticos disfrutaban mucho de un día de ejercicios en tanto presentan soluciones.

Si consideramos a la administración pública, como deberíamos, interesada en las actividades administrativas del gobierno, es claro, partiendo de lo que ya se ha dicho, que no puede restringírsele a una sola de las ramas, es decir la ejecutiva, no obstante que sea ahí donde la actividad administrativa está concentrada más densamente y, se podría agregar, de manera más importante. Obviamente las ramas legislativa y judicial tienen importantes necesidades administrativas para las que la administración pública debe estar preparada a hacer frente.

Se sigue entonces que, a pesar de que aceptamos la proposición de que la historia brinda el mejor marco de coherencia a los estudios sobre administración pública, nos encontramos aún ante el problema de idear un patrón coherente para tal diversidad de actividades y aproximaciones. Sobre todo hay dos factores que surgen de la naturaleza de la administración pública y deben tomarse en cuenta, a saber: 1) su carácter como parte integral del gobierno, y 2) su subordinación esencial en ese contexto.

1) Mientras que es un hecho que las historias universales del gobierno no son numerosas, debido sin duda en gran medida a la gran diversidad del objeto, el caso es que las historias generalmente se interesan inevitablemente por el gobierno y, donde quiera que el contexto lo exija, éstas incluyen incidentalmente bastante información acerca de la administración pública y de quienes la practican, particularmente si éstos son lo suficientemente importante. Este es con seguridad el caso, por ejemplo, de la *Historia de Inglaterra*, de Oxford, cada uno de cuyos dieciséis volúmenes presta una atención considerable, aunque variable, a tales asuntos, no obstante que, por supuesto, el cuadro administrativo proporcionado, siendo accesorio al tema principal, está fragmentado, si no desarticulado. En tales historias, tan detalladas como puedan serlo, puede distinguirse incluso un retrato general de la esfera administrativa como resultado sólo de una cuidadosa indagación. No hay motivo alguno para que esto sea de otra manera, puesto que un énfasis indebido en los aspectos administrativos sacaría de balance, inevitablemente, a la línea fundamental de la historia. En realidad, existen varias historias especializadas que tratan ciertos

temas o sectores administrativos y, considerados en conjunto, si es que pueden tomarse así, cubren gran parte de este vasto terreno. Una parte del problema consiste en coordinar estos enfoques especializados y llenar las lagunas en donde sea factible.

2) En virtud de la subordinación esencial de la administración y, por lo tanto, del hecho de que no se sostiene por sí misma —la administración por la administración, por decirlo así—, su historia no debe soslayarse a manera de dar la impresión de que es una materia básica o fundamental. La historia de la administración pública necesita relacionarse con el gobierno en sus múltiples aspectos. Tratándose como sucede de un tema en especial, este tipo de historia interesará por lo general únicamente al experto, pero en vista del actual impacto general de la administración pública sobre casi cualquier campo de la actividad humana, es cada vez más necesaria una concepción más amplia.

En el presente contexto es de especial significado una empresa general de actualidad norteamericana. La necesidad de una aproximación más realista y coherente a la historia administrativa se enfatiza en *Perspectivas de la Administración: las Vistas de la Historia*, por G. D. Nash, del Instituto de Estudios Gubernamentales de la Universidad de California, Berkeley, donde el tema ha sido estudiado intensamente. Es evidente que no hay una clave simple para seleccionar puntos de vista satisfactorios con la cual pueda determinarse exitosamente una historia general de la administración pública. En su examen hipotético (*thought-provoking*) de las principales posibilidades, Nash propone varias líneas de aproximación posibles. Estas aproximaciones

—caracterizadas como *perspectivas*— incluyen la Funcional Institucional, Servicio Civil, Biográfica, Psicológica, Antropológica, Histórica, Empresarial, Ecológica e Intelectual, las cuales han sido utilizadas por escritores que tratan tópicos administrativos especializados, pero ninguna de ellas puede separarse o lo es del resto.

Existen ya historias de administración pública que se limitan a ciertos campos especializados o constituyen elementos importantes en trabajos de una naturaleza más general en actividades universales, tales como diplomacia y finanzas públicas y las historias universales podrían sin duda especializarse en administración del gobierno central, administración del gobierno local o la administración de actividades públicas, tales como la policía, trabajos de construcción, defensa, tributación, comunicaciones, educación, colonización, por mencionar tan sólo algunas que vienen a la memoria, las cuales, sin embargo, han sido la responsabilidad de cuerpos públicos desde tiempos remotos.

Dos conclusiones importantes del final de la exposición de Nash pueden ser útiles:

“Los historiadores pueden proporcionar teorías con materiales más diversificados en su origen, más profundamente arraigadas en la experiencia humana y trazadas a partir de un lapso más prolongado que las proporcionadas por la investigación empírica contemporánea.

“Probablemente no ha llegado la hora para las generalizaciones absolutas en la historia administrativa. ¿No sería conveniente limitarnos por ahora a teorías

menos extensas y a una colección de datos que nos permita comenzar a construir un sistema intelectual sólido?"

En este punto, el reciente artículo de Guy Thuillier y Jean Tulard sobre "Problemas de la Historia de la Administración"\* (Revista Internacional de Ciencias Administrativas No. 2, 1972, pp. 128-32) hace una importante contribución al problema que cubre un coloquio sostenido en París sobre el tema de la historia administrativa francesa desde 1800. Presentan en su exposición seis principios que debe seguir el historiador de la administración al aproximarse al objeto, exposición que merece un estudio concienzudo y al menos uno de sus principios debe ponerse inmediatamente en tela de juicio. Es el principio de que este tipo de historia depende de un método regresivo por medio del cual la experiencia de hoy en día proporciona la forma para interpretar el pasado. Esto significa que el historiador administrativo no puede ser objetivo. Una actitud tal constituye una debilidad insidiosa que los historiadores deben combatir en todos los campos. En realidad es muy difícil para nosotros ponernos en el lugar de otro, particularmente si ha estado muerto por mucho tiempo y la información que haya sobrevivido es inadecuada, si es que existe. Pero el historiador debe hacer un esfuerzo constante, actuando como un artista cuando la ciencia tiene poco que modificar. De otra manera sería casi imposible descubrir aquellas tendencias subyacentes que brindan al presente los hitos útiles para el futuro y justifican nuestras reflexiones y observaciones del pasado. Como se indicó, la historia, que opera regresivamente,

no puede sino confirmar nuestros errores, más que ayudarnos a descubrir el porqué de nuestras constantes equivocaciones.

El autor ha tropezado ya con estos problemas al lanzar su *Historia de la Administración Pública* (publicada por Frank Cass, Londres) y difícilmente puede sostener el haber encontrado respuestas satisfactorias.

Inicialmente parecía que una historia universal de la administración pública debería centrarse en el contexto de mayor actividad —el gobierno—, así como frente a un fundamento lo suficientemente extenso para considerar el espacio y el tiempo, un marco histórico amplio. De hecho debería dársele forma tomando en consideración tres niveles: 1) la esencia de la administración, 2) su marco gubernamental y 3) una cantidad mínima de puntos indicadores históricos o referencias de mapas, por decirlo así.

Para cubrir en estas u otras líneas el recorrido entero de la historia universal —del hombre de las cavernas a la computadora— obviamente se necesitarían los esfuerzos concentrados de un gran equipo de expertos, con bastante tiempo y apoyo cuantioso en dinero y recursos, y los resultados serían expuestos adecuadamente sólo en una larga serie de volúmenes. Difícilmente sea tarea de un investigador inadecuadamente apoyado. En cualquier caso, considero que necesita aplicarse mucho más esfuerzo a los estudios de excavación antes de justificar el desembolso de recursos masivos; no obstante, estoy seguro que ese día llegará. En tanto, siendo concurrentemente investigador y profesor por un largo período, he sentido que alguien debe

\* Este artículo será presentado en el número 48 de esta Revista. N. del D.

tener el éxito de marcar el sendero hacia el mayor esfuerzo que acabo de trazar.

Quería que el estudio fuera universal, de manera que no excluyera ningún periodo, área o aspecto de la administración pública, desde su esfera para cubrir el espacio entero de la historia humana hasta donde se conozca, una historia mundial administrativa que se concentre fundamentalmente en las actividades públicas, pero tomando en cuenta todos los aspectos de la administración como un factor esencial de los asuntos humanos, un factor de continuación de la sociedad, por decirlo así. Evidentemente, para cubrir tan largo tópico en una extensión razonable de un estudio de dos volúmenes, una historia de este tipo tendrá que ser de una naturaleza altamente selectiva y episódica. De hecho no hay nada realmente excepcional sobre esto en relación a la historia universal, la cual, aun cuando ha sido emprendida en gran detalle, deja muchos vacíos y lagunas para presentar una solución en la que la información disponible sobre sucesos específicos y sistemas varía ampliamente de lo pobre, que hace poco más que sugerir, a lo abundante, que tiende a sacar de perspectiva el extenso cuadro. La situación es aún más variable y episódica en el caso de la administración, que es esencialmente no sólo no dramática sino también una actividad no registrada, con mucho (a pesar del hecho de su interés por los registros!) Consecuentemente, una historia general de la administración pública está condenada a tener sus lagunas.

La siguiente pregunta a plantear es si la historia debía escribirse de acuerdo a un patrón y, en dado caso, qué patrón. Fue de inmediato aparente que la información administrativa disponible sobre los diversos perio-

dos o niveles de actividad variaban tan ampliamente, que la adopción de un patrón o un punto de vista particular no sólo haría más difícil la realización del proyecto sino que de hecho aumentaría la fragmentación del resultado. En vista de la necesidad de una solución generalizada, fue igualmente aparente que la historia no debía buscarse desde un punto de vista administrativo especializado, tal como dirección de personal, desarrollo de técnicas básicas o control de dirección y muchos otros, que en un grado posterior pudieran ofrecer puntos de vista prometedores para estudios orientados específicamente.

Parece, sin embargo, que hay seis aproximaciones generales que pueden aplicarse provechosamente al estudio sin diferenciar con toda precisión la presentación de cada contribución o incidente. Estas son:

1) *Dirección y administración superior*, relacionada con los niveles de administración y quehacer político. Este es el nivel donde se localiza casi toda la historia administrativa y dentro del cual establecen sus límites de interés la mayoría de los historiadores e investigadores. Es aquí donde los soberanos y gobernantes transforman sus decisiones en órdenes para sus asistentes administrativos y donde estos últimos planean sus actividades para dar forma y echar a andar la máquina administrativa, y obtener los resultados que requieren. Por supuesto que la línea entre los dos tipos de actividad nunca está bien definida. En los sistemas simples los gobernantes participan normalmente en forma activa en la administración, aun en un grado considerable, en tanto que en los reinos grandes los gobernantes pueden participar por gusto, como en el caso del rey Juan, de Inglaterra y de Felipe II, de España.

2) *Función y organización*, una aproximación que es extensiva a: 1) Aquí entramos al verdadero reino de la administración donde la función administrativa se desarrolla fuera de su original forma indiferenciada como un factor del gobierno; 2) se divide en actividades específicas a través de la división de labores que ha sido un elemento seminal de todo cambio social y 3) desarrolla la estructura apropiada para dar forma y activar los servicios que surgen. La base funcional se decidirá por las decisiones políticas de los gobernantes, en base a su interpretación de las necesidades de la situación y la disponibilidad de los recursos, mientras que la organización existente variará ampliamente con el contexto social y el estilo de gobierno.

3) Los asuntos personales adquieren importancia tan pronto como el gobernante debe elegir asistentes y se va complicando en tanto necesita delegar parte de sus responsabilidades en subordinados. Donde dichos diputados se interesen fundamental o completamente en la administración surge el mundo auténtico del oficial, siendo legítima la concentración de la historia administrativa en las responsabilidades, poderes y condiciones de servicio de estos oficiales. La consideración de asuntos de personal se presentarán automáticamente en cuanto el número de los auxiliares y sirvientes del gobernante haya aumentado lo suficiente para que se requiera una regulación y una dirección especial, y en la práctica dichos asuntos crecen con, y forman parte de, las esferas cubiertas por 1) y 2). Así, los gobernantes se han interesado en los problemas de selección, control, disciplina, recompensa y separación o deposición de sus funcionarios desde tiempos remotos, de manera que no es raro que los escritos de historia administrativa

sean de un punto de vista del oficial, no obstante que debe confesarse que los resultados son generalmente un chisme aburrido. Sin embargo, independientemente de los asuntos puramente analíticos que deben aclararse, hay muchas materias, como la inspiración profesional y la competencia de oficiales individuales y de sus relaciones, tanto con los gobernantes como con las personas, que deben tomarse en cuenta.

4) Las *técnicas* utilizadas por los oficiales públicos tendrán que originarse bajo cada uno de los encabezados anteriores, así como considerarse en su propio derecho. Estas incluyen no sólo las técnicas administrativas básicas en su forma específicamente pública, sino también aquellas actividades relacionadas con el otorgamiento de un amplio orden de servicios de los que se responsabilizan los gobiernos y sus cuerpos auxiliares. Antes de ampliar el campo de sus actividades, los gobiernos deben asegurarse de que existan las personas disponibles que sean capaces de poner en práctica las técnicas necesarias, si no entre los oficiales y servidores existentes, buscarlos en la comunidad completa, como, por ejemplo, embalsamadores en el Egipto antiguo y escribanos en la Europa medieval.

Una historia interesante puede fundamentarse en el desarrollo de los procesos administrativos en su aplicación al campo público y en particular en la escritura y descripción de las medidas, impresión, acumulación de registros, desarrollo de comunicaciones eléctricas, maquinaria de oficina, etcétera. No deben excluirse aquellas técnicas semi-administrativas o completamente no administrativas de naturaleza, ampliamente utilizadas en las agencias públicas. Aquí, trazar la línea no es sencillo,

depende de la esfera de actividad del gobierno y de las actitudes hacia él en un lapso particular. Ciertamente deben considerarse aquí varias actividades que se llevan al cabo normal, aunque no invariable ni únicamente, dentro de la esfera oficial, como la tributación, diplomacia, policía, comunicaciones postales y defensa.

5) La *biografía* es una contribución importante a realizar. Como institución, la oficialidad está constituida por personas cuyas actividades, características, cualidades y defectos son importantes para su interpretación y avalúo adecuados. La biografía es, por lo tanto, una ayuda esencial para cada una de las anteriores aproximaciones, a menudo la mejor fuente de información sobre ellos. En los niveles superiores esto no representa un gran problema puesto que puede reunirse una gran cantidad de información sobre las actividades administrativas de faraones, reyes, grandes visires, altos sacerdotes y similares en las historias de sus vidas, a pesar de que las actividades de los participantes menores, los oficiales ordinarios, están registrados menos satisfactoriamente. Esto no se debe tanto a la destrucción de material existente, originalmente como al hecho de que la administración no es un tipo de actividad que induzca a los oficiales a registrar su propia complicación. Usualmente tienden a tomarlo como es. Dichos registros personales se han enrarecido en el terreno justo hasta los tiempos modernos y los historiadores deberán prescindir de ellos por lo general. Con todo, donde dicha información exista deberá ser meticulosamente preservada y en su futuro se fomentará el que los administradores documenten sus actividades, no obstante que deban mantenerse las estrictas reglas de la etiqueta oficial. Es cierto por

supuesto, que puede reunirse una buena cantidad de tal información personal de los abundantes archivos institucionales en numerosos lugares, muchos de los cuales no se han examinado adecuadamente o se han puesto a disposición recientemente, como la actual reducción del período de veto en Bretaña a los archivos del Gabinete de más de cincuenta a treinta años. El informe necesita también tomarse de las relaciones de los oficiales con miembros del público, cuyas reacciones son mencionadas frecuentemente por los historiadores a pesar de que no siempre es aparente el que tales referencias estén basadas en nada más confiable que el reporte común y de oídas. Aquí tocamos de nuevo la esfera consultiva que ya hemos distinguido como un agregado a las tres áreas tradicionales de la actividad política.

6) La *teoría* ha contribuido, hasta ahora, poco al desarrollo de la administración pública y está lejos de alcanzarse una filosofía profunda de la materia. Sin duda, se están persiguiendo muchas líneas de investigación y parece cierto que se han considerado más ideas de las que han llegado a publicarse, en parte porque no se ha considerado un tema de gran importancia. No obstante, aparte de los escritos de historiadores, filósofos y biógrafos que tienen una relación con la materia, han sobrevivido varios manuales de procedimiento, códigos y reglamentos de los que puede obtenerse información que ayuda a la formulación de una teoría de la administración pública bajo la forma de una actividad humana establecida hace mucho y en desarrollo. El cultivo intensivo de los aspectos históricos servirá mucho a éste propósito.

Sin duda, podría obtenerse información sobre cualquier período bien documentado

de estas seis aproximaciones para delinear un sistema histórico y gubernamental adecuado para proporcionar un cuadro suficientemente detallado de la administración pública de la época. Pero existen muchas fases históricas que no están provistas de tal información en todas sus dimensiones. Y aun si fuera asequible, cualquier aproximación a una historia general necesitaría ser altamente selectiva para que fuese manejable. En cualquier caso, con tantas lagunas en el registro, el patrón de dicha selectividad se nos impondría en gran manera por el momento.

Al realizar mi propia solución al problema de la construcción de una historia general he determinado ampliamente, a mi juicio, la selección de las contribuciones individuales por lo que respecta a su adecuación general y no dirigida a cualquier aspecto particular. Una de las seis aproximaciones puede predominar, pero generalmente se ejemplificarán otras por el mismo incidente o fase. Hasta cierto punto, aun cuando una aproximación tal no se impusiera por la limitada disponibilidad del mate-

rial, la utilización de una especie de cambio de proyección en el camino posibilitaría la presentación de la administración pública a través del tiempo que se alarga grandemente y ahonda profundamente, y al mismo tiempo ayudaría a otros a distinguir y localizar las lagunas que pudieran llenar. Se pretendería también impulsarlos a extender los límites de la historia en las direcciones sobre las que tuviesen un interés particular y así contribuir eventualmente a la conformación de un cuadro general más satisfactorio.

Resumiendo: es convicción firme del autor que el desarrollo de una escuela de historia en la administración pública ayudará a proporcionar al maestro y al estudiante, igualmente, una mejor visión coordinada de su objeto y un mejor conocimiento del que tal vez tenga, de donde corresponde su particular especialidad. En un contexto más amplio deberá también ayudar a aumentar la popularidad y comprensión del objeto que es de interés para todos, pero donde abundan las malas interpretaciones.

## ASPECTOS DEL DESARROLLO DE LAS SOCIEDADES HIDRAULICAS \*

Karl Wittfogel \*\*

### 1. *La gran objeción al concepto unilineal de desarrollo: la sociedad hidráulica (Oriental)*<sup>1</sup>

El reconocimiento de ciertas peculiaridades del desarrollo de las sociedades Orientales: basadas en la irrigación, impidió a los economistas clásicos el proponer esquemas simples de evolución unilineal como los que estuvieron de moda durante y después de la Revolución industrial. Los esfuerzos actuales de los antropólogos para establecer patrones multilineales de desarrollo son más refinados desde el punto de vista metodológico, y sus raíces son muy complejas. No es por casualidad, sin embargo, que estos nuevos esfuerzos estén relacionados íntimamente con el estudio del desarrollo histórico de la civilización de regadío en el Nuevo y en el Viejo Mundo.

\* Apareció originalmente en la antología de Steward *et. al.*, *Las civilizaciones antiguas del Viejo Mundo y América. Symposium sobre las civilizaciones de Regadío*, Washington, Unión Panamericana, 1955.

\*\* El doctor Wittfogel, ampliamente conocido por sus estudios sobre la sociedad y la historia oriental, es actualmente director del programa de historia china patrocinado por la Universidad de Washington y la Universidad de Columbia.

<sup>1</sup> Una exposición más completa de los datos y de los conceptos discutidos en el presente trabajo se encuentra en mi libro *Oriental Society and Oriental Despotism*, próximo a publicarse.

En el transcurso de mis investigaciones sobre la historia de China me llamaron poderosamente la atención las lecciones que para la comprensión del desarrollo pueden desprenderse del estudio de las sociedades agrarias basadas en obras hidráulicas en gran escala controladas por el gobierno. Estas sociedades cubrieron mayor superficie y tuvieron mayor duración, a la vez que comprendieron más vidas humanas, que cualquier otra sociedad agraria estratificada. En contraste con las sociedades agrarias estratificadas de la Europa medieval fracasaron, a causa de sus propias fuerzas internas, en evolucionar más allá de su patrón general. Tanto su significación histórica como sus peculiaridades institucionales hacen de ellas un punto de partida muy prometedor para abordar el estudio de la naturaleza del desarrollo societario.

### 2. *Dos premisas básicas y algunas observaciones taxonómicas*

Un estudio de esta naturaleza requiere, en primer lugar, la formación de patrones identificables de la estructura societaria ("tipos de cultura"). En segundo lugar, requiere la formulación de patrones identificables de cambio societario ("desarrollo"). Ambas premisas han sido establecidas con éxito por Julian Steward (Steward, 1949, pp. 2 ss.; 1953, pp. 318 ss.; y

321). Partiendo de lo esencial de sus definiciones, voy a comentar brevemente la morfología y la taxonomía de los tipos y de los cambios societarios desde el punto de vista institucional.

a. *Los tipos societarios (culturales)*

Los tipos societarios son unidades operacionales cuyos elementos esenciales, intelectuales, técnicos organizativos y sociales, no son necesariamente específicos por sí mismos, sino por sus dimensiones y por la posición institucional en que funcionan. Un enfoque esencialmente tecnológico, como el propuesto por Leslie White (White 1949, pp. 365, 375 ss., 377, 390), puede resultar muy fecundo en un estudio de la revolución industrial. Sin embargo, falla en cuanto se intenta aplicarlo a la explicación de los comienzos del capitalismo industrial, el cual, en un principio, reorganizó más bien que reequipó la producción industrial.

En lo que se refiere al plano de la vida preindustrial, este enfoque dificulta la comprensión de los procesos institucionales que separaron, no de una manera temporal o accidental sino estructural y permanente, las partes hidráulicas de las no hidráulicas del mundo agrario.

Gordon Childe afirma que su definición del estadio neolítico se basa en un criterio económico y no geológico o tecnológico (Childe, 1953, p. 193). Sin embargo, aún más que en el pasado, su

exposición de las semejanzas materiales y tecnológicas oscurece las diferencias sociopolíticas cruciales. En forma análoga, su uso de los términos "revolución neolítica" y "revolución urbana" oscurece, también más que en el pasado, las peculiaridades decisivas del desarrollo de la revolución hidráulica.<sup>2</sup>

Los hombres que llevaron a cabo la revolución hidráulica empleaban con frecuencia los mismos implementos de trabajo (pala, azada, cesto) y los mismos materiales (tierra, piedra, madera) que los agricultores de secano. Sin embargo, a través de medios específicos de organización (cooperación en gran escala, subordinación rígida, y autoridad centralizada) establecieron sociedades que difieren estructuralmente de las sociedades basadas en la agricultura de secano.

El uso generalizado de los metales contribuyó a un mayor crecimiento de las sociedades agrarias hidráulicas y no hidráulicas, pero no fue lo que las produjo. La revolución urbana que siguió a la revolución hidráulica fue radicalmente distinta en su contenido sociopolítico de la revolución urbana que

2 En sus primeros trabajos Childe subrayó las peculiaridades ecológicas y organizativas de las sociedades Orientales basadas en el regadío. Notó, también, la posición pionera de estas sociedades en la "segunda" revolución neolítica, y distinguió la Edad del Bronce Oriental de la Edad del Bronce en la Europa templada (véase Childe, 1948, pp. 105, 109, 128 ff., 140 ff.; 1946, pp. 62 ff., 76, 161, 189, 198, 272). En sus trabajos más recientes estas distinciones se hicieron menos significativas (véase Childe, 1951, *passim*), y en su última publicación en *Anthropology Today* (véase Childe, 1953, p. 208) han desaparecido por completo.

tuvo lugar en el mundo agrario no hidráulico.

Es indudable que han existido altas civilizaciones preindustriales por encima del nivel de la simple vida tribal y en muchos casos surgiendo directamente de ella. Pero su diversificación puede atribuirse sólo en parte a factores tecnológicos. Así encontramos a las sociedades estratificadas de pastores; a las sociedades hidráulicas; a las sociedades agrarias no hidráulicas y no feudales de la antigua Grecia (con metecos y campesinos libres como agricultores) y de la Roma republicana (con empleo creciente de esclavos en la agricultura); a las sociedades feudales de Europa (basadas en la agricultura de secano) y del Japón (basadas en regadío en pequeña escala), y quizás a otras de características tipológicas menos distintivas e históricamente menos importantes.

#### b. *Patrones de desarrollo*

Al referirnos a los orígenes múltiples de las altas sociedades agrarias, queremos indicar que el desarrollo societario, así como el tipo societario, puede mostrar diferencias sustanciales y definibles. Un estudio comparativo del desarrollo tiene que tomar en cuenta la posibilidad de orígenes únicos y de orígenes múltiples, así como la posibilidad de formas múltiples de desarrollo a partir de los respectivos tipos de origen. Tiene que reconocer, asimismo, el estancamiento y el cambio societario, el cambio circular (cuya resultante es la

restauración y el cambio permanente, desarrollo propiamente dicho). Es menester reconocer que en términos de valores el desarrollo puede ser progresivo, retrógrado o ambivalente. Los valores positivos y negativos pueden determinarse (aunque no tan fácilmente como pensaban los evolucionistas del siglo XIX) mediante una apreciación juiciosa de los factores técnicos, de organización y sociales, y de conquistas básicas humanas tales como la libertad de opinión y la oportunidad de expresar actividades creadoras.

Tenemos todavía otro tipo de cambio: la transformación societaria que tiene lugar no por desarrollo, es decir, no de manera "espontánea" y "desde dentro" (cf. Kroeber, 1948, p. 241), sino por fuerzas externas que impelen a la sociedad a moverse en dirección distinta a la que habría seguido de no ser por interferencia extraña, sea en el momento del cambio o en un futuro previsible.

Estos patrones de desarrollo pueden presentarse en muy diversas combinaciones. Todas ellas son pertinentes y algunas cruciales para explicar la posición tipológica y de desarrollo de la sociedad hidráulica.

### 3. *Sociedad hidráulica: conformación general y algunos de los principales subtipos*

#### a. *Sociedad hidráulica (Oriental) y "despotismo Oriental"*

Propongo que el término agricultura hidráulica se aplique al sistema de cul-

tivo que depende del control del agua en gran escala dirigido por el gobierno. Propongo, asimismo, que el término sociedad hidráulica se aplique a las sociedades agrarias en las cuales las obras agro-hidráulicas así como otras construcciones hidráulicas y no hidráulicas que tienden a desarrollarse en este tipo de sociedades, son dirigidas y controladas por un gobierno excepcionalmente poderoso. Propongo que el término Estado se aplique a un gobierno que, sobre la base de un excedente de producción suficiente, es desempeñado por un número considerable de especialistas dedicados exclusivamente a esta actividad: funcionarios civiles y militares. Propongo, asimismo, que el término sociedad hidráulica se use como sinónimo de sociedad Oriental, reconociendo así el hecho geohistórico de que este orden societario que estamos discutiendo apareció en su forma más significativa y duradera al este de los países europeos en los cuales los científicos sociales intentaron definir por primera vez este fenómeno. Hasta donde alcanza mi conocimiento, fue John Stuart Mill el primero que usó la expresión Sociedad Oriental (Mill, 1909, p. 20).

El término "despotismo Oriental" ha sido ampliamente aceptado, a pesar de los escasos esfuerzos que se han hecho para descubrir los hechos sustanciales de carácter institucional que existen tras de él. Siguiendo a Milukow aplicaremos el término despotismo Oriental a aquel estado que es más fuerte que todas las demás fuerzas existentes en una sociedad dada (Milukow, 1898, p. III).

b. *Aspectos institucionales básicos de la sociedad hidráulica*

El extraordinario poder del estado hidráulico es el resultado de una serie de rasgos institucionales que se entrelazan y sostienen mutuamente. De entre ellos considero de principal importancia: las realizaciones del estado en construcciones, en organización y en sistemas de apropiación; su éxito en mantener débil al sistema de propiedad privada y en ligar, asimismo, la religión dominante; y también el tipo específico de la clase dominante: una burocracia monopolista.

Las construcciones en el despotismo Oriental incluyen la creación y el mantenimiento de grandes obras hidráulicas con fines de producción o de defensa (regadío y control de las inundaciones), y en ciertas ocasiones la creación de canales de navegación y de grandes acueductos de agua potable. Entre las construcciones no hidráulicas que tienden a desarrollarse paralelamente encontramos trabajos defensivos monumentales (grandes murallas y fortalezas); redes de caminos; grandes edificios (palacios, templos) y tumbas colosales (pirámides, etcétera).

Entre las realizaciones del despotismo Oriental de carácter organizativo encontramos ciertas operaciones inherentes a las construcciones planeadas y en gran escala (contabilidad, registros, manejo de enorme número de fuerza de trabajo obligado); procedimientos de uso de lo ya construido (manejo

de las instalaciones hidráulicas y no hidráulicas), así como la aplicación de las técnicas de organización así adquiridas a otras actividades: transmisión rápida de noticias y de órdenes (correo del estado): mantenimiento de ejércitos coordinados y dotados de dirección centralizada. Las comunidades tribales hidráulicas son superiores, en lo que a producción de alimentos se refiere, a la mayoría de sus vecinos no agrícolas; pero están en desventaja militar debido a su residencia fija y por lo general de pequeño tamaño. Debido a eso mismo, sobresalen en las artes defensivas de la guerra.<sup>3</sup> Solamente las sociedades hidráulicas mayores y con centralización estatal, que integran ejércitos relativamente numerosos, poseen los medios para guerras agresivas y tienen posibilidades de expansión regional y en ocasiones extraregional.

Las realizaciones de carácter adquisitivo del estado hidráulico incluyen una serie de medidas destinadas a controlar el trabajo de la población y también los frutos del trabajo. En las condiciones más simples prevalece el trabajo agrícola forzado en campos públicos así como la distribución gubernamental de la tierra. En condiciones más complejas el gobierno descansa, en parte o esencialmente, en la recolección de impuestos en especie o en dinero. Las reclamaciones de carácter adquisitivo tienden a afectar la totalidad de la población, y

por ser exigidas desde arriba tienden también a ser pesadas.

El poder del régimen hidráulico sobre el sistema de propiedad se manifiesta no sólo en su fuerza fiscal sino también en actos arbitrarios de confiscación, y en leyes de herencia tendientes a obligar a una distribución más o menos equitativa de la propiedad del difunto entre sus herederos (generalmente sus hijos, pero en ocasiones también sus hijas y otros parientes).

De mayores consecuencias, todavía, es el hecho de que la concentración unilateral de la dirección societaria en el gobierno, impide a los poseedores de propiedad privada, mueble, semoviente o inmueble, el organizarse independientemente y de una forma políticamente efectiva en corporaciones o estados. Este era, incluso, el caso de los miembros de la clase dominante que no desempeñaban empleos oficiales: la aristocracia burocrática. Sólo los activistas ejecutivos estaban organizados políticamente por medio de centros operativos permanentes (oficinas, burós), que constituían el núcleo administrativo (aparato) del estado despótico. Defendiendo celosamente su monopolio de la organización política, en ocasiones incluso en detrimento de sus intereses de propietarios, estos miembros del aparato constituyeron una burocracia monopolista. Y, en contraste con el llamado capitalismo monopolista, mantuvieron con éxito un monopolio completo de la jefatura social (Wittfogel, 1953, p. 97, nota 3).

3 Sobre las medidas defensivas tomadas por los indios Pueblo y los Chagga, véase Wittfogel, *Oriental Society and Oriental Despotism*, capítulo II.

Los funcionarios profesionales de la religión dominante, especialmente en las condiciones más simples, actuaron también como empleados del gobierno. Pero nunca establecieron iglesias independientes que contrapesaran el poder del estado, como hizo la *ecclesia militans* de la Edad Media europea. En todo el mundo Oriental, y bajo una gran diversidad de formas; la religión dominante permaneció ligada al gobierno absolutista, que a menudo designaba a los sacerdotes y administraba sus propiedades.

c. *Principales subtipos de la sociedad hidráulica*

Estos son algunos aspectos importantes del tipo de cultura de la sociedad hidráulica. Sus implicaciones para la macromorfología del desarrollo son claras. Lo resultarán más todavía cuando hayamos examinado los principales subtipos de la configuración total.

El tejido institucional de las sociedades hidráulicas difiere estructural y claramente en relación a la densidad hidráulica y administrativa. Difiere, también, en relación a la complejidad del sistema de propiedad y al carácter y a las dimensiones de la propiedad privada productiva y de las empresas basadas en la propiedad privada.

En la sociedad Inca, en el Egipto antiguo y en Mesopotamia, la mayor parte de todas las tierras cultivables parecen haber dependido del regadío facilitado por las instalaciones controladas por el gobierno. La agricultura hidráulica pre-

dominó absolutamente, y la densidad del aparato burocrático-administrativo fue extrema. Bajo semejantes condiciones encontramos una sociedad hidráulica compacta.

Donde los centros hidráulicos se extendieron sobre grandes áreas con riego en pequeña escala, combinada a veces con agricultura de secano, encontramos una sociedad hidráulica menos compacta, de tejido suelto. Algunos estados territoriales del altiplano mexicano y de los comienzos de China e India caen en esta categoría.

Las sociedades hidráulicas de tejido suelto incluyen regiones donde no existen trabajos agro-hidráulicos, pero que están sujetas a los mismos controles organizativos y adquisitivos que el estado despótico emplea en su área nuclear hidráulica. Donde estas regiones, después de recobrar su independencia, conservan los métodos despóticos Orientales en el estado, o donde bajo la influencia de las sociedades hidráulicas aparecen tales métodos (sin o con muy poca agricultura hidráulica) encontramos una sociedad hidráulica (Oriental) marginal.

En algunos casos, el gobierno de una sociedad hidráulica marginal emprende grandes obras no hidráulicas (Bizancio Medio, Maya de las tierras bajas, Imperio Liao). En otros casos tales obras están ausentes (Rusia moscovita). Esta divergencia plantea importantes problemas de origen y de estructura. Pero es imperativo advertir que, en términos de

relaciones políticas, sociales y económicas, todas estas civilizaciones pertenecen definitivamente al mundo hidráulico, mientras que otras sociedades que conservan algunos elementos de despotismo Oriental, pero representan diferentes patrones socioculturales, pertenecen a la parte sub-marginal del mundo hidráulico.

Uno de los ejemplos más notables de civilización hidráulica sub-marginal es el Japón, que, sobre la base de regadío en pequeña escala, desarrolló un sistema de mando y dependencia social tan similar al de la Europa feudal como distinto de la gran sociedad hidráulica de su vecina China.

Las variaciones de la densidad en las esferas hidráulicas y de control se corresponden con variaciones de la densidad administrativa (burocrática) del grupo gobernante. Las variaciones de complejidad en la esfera de la propiedad se corresponden con variaciones de la diferenciación social del grupo gobernado. En las sociedades hidráulicas primitivas (tribales) un grado mayor de densidad hidráulica, combinado o no con aumento de población, parece producir un control gubernamental más fuerte sobre la tierra y el agua. En los estados hidráulicos la mayor parte de la tierra cultivable no es de propiedad privada, sino que está regulada en el nivel local por funcionarios o semifuncionarios.

Como una regla general, las diferencias sociales importantes basadas en la pro-

piedad privada parecen haber surgido de las diferencias en la propiedad mueble activa (el material básico del artesanado y del comercio). Las sociedades hidráulicas simples tienen pocos comerciantes y artesanos independientes. El Egipto faraónico, hasta el Imperio Nuevo, y la sociedad Inca son ejemplos de este caso.

Las sociedades hidráulicas semi-complejas tienen grupos importantes de artesanos y mercaderes profesionales independientes. La sociedad Maya y Azteca, y por supuesto la India tradicional hasta la llegada de los ingleses, son ejemplos de este patrón semi-complejo.

Parece cierto que algunos elementos de propiedad privada de la tierra aparecieron en muchas sociedades hidráulicas simples y semi-complejas.

Pero, antes del reciente proceso de desintegración, esta forma de propiedad bajo el despotismo Oriental prevaleció en relativamente pocas civilizaciones (preeminente entre ellas fue la China imperial). Los acontecimientos de los siglos XIX y XX, que en muchas partes del mundo Oriental (India y el Próximo Oriente) debilitaron el estado despótico tradicionalmente fuerte y favorecieron el crecimiento del absentismo terrateniente, no deben ocultar el hecho de que, en la larga historia de las sociedades hidráulicas, las condiciones complejas de propiedad (esto es, la prevalencia de propiedad privada mueble, semoviente e inmueble) era más la excepción que la regla.

#### 4. Aspectos de desarrollo de la sociedad hidráulica

El desarrollo de la sociedad hidráulica ha sido analizado recientemente, de manera especial, en relación a los orígenes locales, maduración regional y expansión imperial. Los términos Formativo, Floreciente (Clásico) e Imperio (o Fusión) han sido propuestos para designar estas fases. Formación, crecimiento y dimensión son, indudablemente, fenómenos vitales. Su significado institucional resultará más claro si se examinan a la luz del criterio que acabamos de expresar: densidad del control y complejidad de la propiedad.

##### a. Orígenes (Formativo I y II)

Las sociedades de regadío en forma de comunidades independientes existieron durante varios siglos en el área Pueblo de Norteamérica. Sin embargo, los investigadores de la fase Formativa no los han tomado en cuenta, dedicando su atención al estudio de las culturas Chavín-Cupisnique, Salinar y otras que se supone tuvieron una clase dominante y un estado incipiente. Al abordar el problema de esta manera, se desdeñaron valiosas informaciones socio-tipológicas que implican el hecho de que, en las áreas mayores de desarrollo hidráulico, las comunidades hidráulicas primitivas se extendieron rápidamente más allá del patrón de pueblo aislado que los indios Pueblos ejemplifican tan claramente (cf. Wittfogel y Goldfrank, 1943).

Las fechas del carbón radioactivo para el antiguo Próximo Oriente parecen indi-

car que "cuando apareció la producción de alimentos, el promedio de aceleración tecnológica (y cultural) fue mucho más rápido de lo que se había pensado" (*Radiocarbon dating*, p. 53). Es obvio que esta tesis no es válida en las regiones en las cuales las limitaciones de agua y de suelo produjeron la perpetuación de la comunidad reducida a un solo pueblo. Sin embargo, esto puede explicar muy bien por qué en la zona Andina, en Egipto y en Mesopotamia, el establecimiento de la sociedad hidráulica tuvo lugar, aparentemente, en dos fases (Formativo I y Formativo II, podemos decir). La segunda fase siguió rápidamente a la primera, o es casi imposible separarlas, y grupos mayores que la unidad local se combinaron mediante los primeros esfuerzos hidráulicos realizados por varias comunidades. De esta manera, el criterio de dimensión nos permite distinguir, en el período Formativo de las sociedades hidráulicas, un tipo de poblamiento único (Local I) y un tipo de poblamiento múltiple y de ciudad-estado incipiente (Local II).

En lugares semiáridos, tales como el norte de China, los agricultores de secano primitivos probablemente practicaron primero la agricultura de regadío a lo largo de pequeñas corrientes de agua y después en los grandes ríos y deltas, a la vez que continuaban cultivando, y en ocasiones aumentando, la extensión de sus tierras no hidráulicas. Semejante desarrollo traería consigo la formación de sociedades hidráulicas de tejido suelto, no compactas. La conquista agro-hidráulica de las regiones

áridas, que con frecuencia condujo al establecimiento de formaciones hidráulicas compactas, puede haber sido realizada por representantes de sociedades hidráulicas de tejido suelto que habrían recibido su experiencia hidráulica inicial en lugares semiáridos, o puede haber sido llevado a cabo por agricultores de secano. Esta última forma de transición puede haber tenido lugar, principalmente, en áreas en las cuales la agricultura de inundación era posible. Pero, cuando las circunstancias lo permitieron, parece razonable asumir que existió interacción entre las primeras sociedades hidráulicas compactas y no compactas.

En términos de densidad hidráulica, la formación de las sociedades hidráulicas probablemente ocurrió en formas diversas. Seguramente una variedad de jefes (guerreros, civiles, religiosos) encabezaron y se beneficiaron de la revolución hidráulica.

En vísperas de esta revolución pueden haber existido formas diversas de propiedad (clánica, privada y comunal). Pero el nuevo desarrollo favoreció el control del gobierno sobre los artesanos especializados y sobre el intercambio, junto con el control gubernamental sobre la mayor parte de la tierra cultivable.

#### b. *Desarrollo regional e interregional ("Imperio")*

Al considerar la región hidráulica como yuxtapuesta a la comunidad local y como una unidad ecológica mayor, que se abastece del agua de un sistema

fluvial o de una parte completa de él, encontramos el tipo regional del desarrollo hidráulico en correlación con el crecimiento máximo de las sociedades hidráulicas compactas. Lo atestiguan así las ciudades estados o estados territoriales de la costa del Perú, de la antigua Mesopotamia y del Egipto pre-tinita y dinástico. Los estados territoriales del período Chou de China rara vez sobrepasaron sus orígenes hidráulicos "suelos";<sup>4</sup> pero a menudo aumentaron su densidad hidráulica. El estado Ch'in del noreste, que en 221 a. de C. unificó "todo bajo el cielo," comprendía dos áreas hidráulicas muy compactas y productivas: la cuenca Roja de Szechuan y el Shensi central con el fabuloso sistema de regadío de Chéng-Kuo.

La fusión de varias regiones hidráulicas en conformaciones "imperiales" estimuló a veces la creación de canales de navegación para su intercomunicación, como el Gran Canal Chino. Pero en la esfera de la agricultura hidráulica la tendencia dominante fue otra. Dado que las viejas áreas claves generalmente

4 Un nuevo examen de este problema me ha convencido de que la China de los comienzos históricos (pre-Chou y Chou) no era una sociedad feudal con rasgos hidráulicos, sino una sociedad hidráulica propiamente dicha. Las condiciones del clima y del terreno hicieron de las empresas hidráulicas un requisito básico para el poblamiento permanente y la prosperidad agrícola en la cuna de la civilización china (las cuencas fluviales y los llanos del norte de China). Es muy significativo que durante el período Chou las donaciones de tierra no se hicieron a los vasallos que rendían servicios limitados y condicionales, sino a los funcionarios de quienes se esperaban servicios ilimitados sin condiciones. De esta manera, estas tierras no constituyeron feudos sino "tierras de empleados", una forma de posesión que no es rara bajo el despotismo Oriental.

alcanzaron el punto de saturación de su crecimiento hidráulico en el período de desarrollo regional, el estado despótico, aunque afanoso por desarrollar empresas hidráulicas en nuevas áreas (donde tales empresas eran posibles y productivas), afirmaba su poder imperial adquiriendo, siempre que se presentara como ventajoso, el máximo de territorio con bajo potencial hidráulico, regadío en pequeña escala y cultivo de secano puro y simple. En consecuencia, los grandes imperios de regadío eran, por lo general, sociedades hidráulicas "sueltas", no compactas. Comparadas con las condiciones del desarrollo hidráulico regional, el período de fusión interregional generalmente representaba un coeficiente más bajo de densidad hidráulica.

La complejidad del sistema de propiedad cambió de manera distinta. Con la creciente extensión y con las comunicaciones interregionales, las condiciones simples de propiedad tendieron a ser semi-complejas, y en ocasiones, aunque raras veces, tendieron a ser complejas. Por razones obvias, las regiones con administración compacta, que disponían de una burocracia numerosa, se mostraban más resistentes a permitir que el artesanado profesional y el intercambio cayeran en manos de la iniciativa privada. En la sociedad Inca la succión hidráulica fue tan efectiva que, incluso bajo las condiciones del imperio, el artesanado y en especial el comercio basados en la propiedad privada fueron insignificantes.

Sin embargo, el caso Inca parece ser más bien la excepción que la regla. En estados territoriales interrelacionados más pacíficamente (por ejemplo, la India budista y el período Chou tardío de China) y en la mayoría de los imperios hidráulicos, se abrieron nuevas e importantes posibilidades industriales y comerciales. Lo que podría llamarse la "ley de los beneficios administrativos decrecientes" indujo a las autoridades a permitir un aumento sustancial de los artesanos y mercaderes privados. De esta manera, durante el período de fusión, las sociedades hidráulicas semi-complejas reemplazaron en muchas partes del mundo a las sociedades hidráulicas simples del período de desarrollo regional.

Sociedades semi-complejas, pero no complejas. Los imperios y cuasi-imperios del altiplano mexicano, del Cercano Oriente y de la India, así como el mundo hidráulico marginal de los Mayas de Yucatán, favorecieron el artesanado y el comercio no gubernamental; pero no convirtieron en privado el sistema de propiedad de la mayor parte de la tierra. El establecimiento de terratenientes privados en China (que estimuló grandemente la intensificación de la agricultura) siguió siendo, hasta los años recientes de la transición, un caso excepcional de desarrollo complejo de la propiedad, mientras que en el otro extremo de la escala institucional la sociedad inca siguió siendo un caso excepcional de desarrollo simple de la propiedad.

c. *Crecimiento, estancamiento epigonismo y retroceso institucional*

De esta manera, el progreso de las condiciones regionales a las interregionales y a las cuasi-imperiales, aumentó la libertad del hombre del control gubernamental (algunos eruditos dirían, exagerando, de la "esclavitud estatal"). Pero este desarrollo raras veces liberó a los pueblos de los lazos de las reglamentaciones oficiales y semi-oficiales; no fue acompañado, tampoco, por una expansión de la agricultura hidráulica.

Resultó peor, todavía. Apareció una tendencia al estancamiento hidráulico que llevaba a la regresión. El coeficiente del manejo agrícola disminuyó relativamente cuando el despotismo Oriental extendió su territorio no-hidráulico y su territorio cultivado con métodos hidráulicos permaneció igual. El coeficiente disminuyó absolutamente cuando disminuyó la cantidad de tierra cultivada con métodos hidráulicos. A veces esto sucedió por razones internas, cuando los gobernantes concedieron menos importancia a mantener los standards del manejo de la tierra que a reforzar los métodos de explotación fiscal. A veces sucedió por razones externas, cuando grupos "bárbaros," extraños al sistema hidráulico, se situaron como conquistadores de una sociedad hidráulica.

En el primer caso la regresión pudo ser combatida en ciertos intervalos. En el segundo caso la regresión pudo disminuir la eficiencia de los sistemas hidráulicos

durante largos períodos. Esto último ocurrió en escala gigantesca en el Viejo Mundo cuando, a mediados del primer milenio después de Cristo y como consecuencia de una gran revolución en la guerra por medio de la caballería (Wittfogel y Feng, 1949, pp. 505 ff.), una red de sociedades Orientales despóticas se extendió sobre el Cercano Oriente, la India y China.

Las relaciones entre madurez, estancamiento y retroceso no son fácilmente definibles, pero pueden sugerirse algunos rasgos importantes (véase Wittfogel, OS, capítulo X, D I, a y b). El crecimiento en magnitud de una unidad sociocultural no implica necesariamente un crecimiento institucional y cultural paralelo. La interacción laxa entre numerosas unidades independientes es más estimulante que el aislamiento y que la fusión imperial que tiende a conceder toda la iniciativa de experimento y cambio a un solo centro. Esto explica, probablemente, el hecho de que los mejores representantes de la civilización Oriental alcanzan la cúspide de su creación cuando forman parte de un conjunto de estados territoriales con relaciones laxas.

Prácticamente todas las grandes ideas chinas sobre el *tao*, la sociedad, el gobierno, las relaciones humanas, la guerra y la historiografía, cristalizaron durante el período clásico de los estados territoriales y en los comienzos del período imperial. El establecimiento del sistema de exámenes y la reformulación con tendencias psicológicas del

confucianismo, siguieron a la reunificación del Imperio, al cambio del centro económico de gravedad al Valle del Yangtsé y a la construcción de un Nilo artificial, el Gran Canal. Otros cambios significativos ocurrieron durante los últimos períodos de la China imperial en el teatro y en la novela popular; pero fueron debidos en gran parte a una nueva influencia: la completa subyugación de China por dos dinastías conquistadoras "bárbaras." Y ninguno de ellos afectó los fundamentos confucianistas del pensamiento chino.

El clímax de la expresión creadora en la India está situado en la misma forma. La religión hindú, el estado, las leyes y los patrones de la familia se originaron y alcanzaron su madurez "clásica" cuando la India era un tejido de estados independientes, o bien durante la primera fase de la unificación imperial.

Las sociedades de conquista dominadas por los árabes en el Cercano Oriente empezaron en un nivel "imperial." Pero, nuevamente en este caso, las grandes ideas sobre la ley, el estado y el destino del hombre, fueron formuladas no al fin sino al principio y en el período medio de la sociedad islámica.

Sin embargo, supuesto un marco dado, los cambios creadores no pueden producirse indefinidamente. Cuando las posibilidades de desarrollo y diferenciación han sido realizadas en su mayor parte, el proceso de creación tiende a debilitarse. La madurez se convierte en estancamiento. Con el tiempo, el estan-

camiento se convierte en repetición estereotipada (epigonismo) o en retroceso. Las conquistas y la expansión territorial favorecen la transculturación. Pero los cambios subsiguientes no alteran seriamente los patrones existentes de la sociedad y de la cultura; sus consecuencias son pequeñas. Y, eventualmente, también producen estancamiento, epigonismo y retroceso.

La tendencia hacia el epigonismo y el retroceso puede combinarse con una tendencia hacia la reducción de la intensidad hidráulica y el aumento de las restricciones personales. Tal fue lo que ocurrió en las sociedades Orientales de conquista en el Viejo Mundo. En términos de dirección, de libertad personal y de creación cultural, la mayor parte de las sociedades hidráulicas del período "tardío" del Imperio se movieron probablemente en un plano inferior al alcanzado en los días del florecimiento regional y de los comienzos del Imperio.

##### *5. Las sociedades hidráulicas que pierden su identidad institucional*

A la sombra del estado hidráulico no crecieron fuerzas independientes suficientemente fuertes para transformar el orden agrario en una sociedad industrial. En algunas sociedades hidráulicas sí se dieron, pero, por lo general, en estos casos la transformación tuvo lugar como resultado de agresión externa y de conquista. Estas sociedades experimentaron cambios de diversificación más que cambios de desarrollo. Recientemente, muchas sociedades hidráulicas

han comenzado a perder su equilibrio institucional debido a que fueron conmovidas fundamentalmente por el impacto imperialista y no imperialista de la sociedad industrial moderna. En un sentido específico, son sociedades hidráulicas en transición.

a. *Cambios de diversificación*

En el área mediterránea se produjeron diversos cambios de diversificación, que expandieron y contrajeron el mundo hidráulico desde los tiempos de Creta y Micenas. Este proceso estaba en marcha cuando la influencia griega en el oeste de Asia floreció y sucumbió; cuando el estado despótico helenístico de la Roma occidental se desplomó bajo los ataques de los bárbaros no orientales; cuando los reyes feudales de Castilla y de Aragón destruyeron el despotismo Oriental de la España musulmana, y cuando los cruzados representativos de la Europa feudal paralizaron a Bizancio.

b. *La sociedad hidráulica en transición*

Un estudio comparativo del desarrollo en el mundo hidráulico no puede soslayar los hechos y las pautas de estos cambios de diversificación (y de aquellos otros estructurados de manera semejante). Tampoco puede subestimar los procesos de desarrollo que recientemente han colocado a la totalidad de la sociedad hidráulica en estado de transición. Marx, quien con significativa consecuencia (Wittfogel, 1953, p.

351 ss.) mantuvo el concepto asiático de los economistas clásicos, se interesó por el efecto de la dominación británica sobre la "sociedad asiática". No tuvo ninguna simpatía por el imperialismo británico, cuya conducta en la India calificó de "puerca." Pero encontró que, al establecer en la India los fundamentos de una sociedad moderna basada en la propiedad privada, los ingleses llevaban a cabo "la única revolución social ocurrida en Asia" (Marx, 1853).

Los estudiosos de las peculiaridades del desarrollo de la sociedad hidráulica están en una posición única para explicar por qué el Japón, que nunca fue hidráulico, se transformó con relativa facilidad en una sociedad industrial moderna. Están, también, en una situación única para estudiar los cambios que, bajo la influencia directa o indirecta del Occidente, tuvieron lugar durante el siglo XIX y principios del XX en la India, en Turquía y en Rusia. Están en excelentes condiciones, asimismo, para contestar a la pregunta planteada en 1906, en una discusión cargada de destino entre los jefes marxistas rusos Plekhanov y Lenin, sobre si la Revolución rusa, dirigida irresponsablemente, podría conducir a una "restauración asiática". Es decir, a la restauración del despotismo Oriental. La importancia de esta pregunta para la valoración de la Rusia y la China contemporáneas, es evidente.

Estudiando consciente y objetivamente la estructura y el desarrollo de la socie-

dad Oriental, podemos probar de nuevo, con nuevas respuestas y nuevos problemas, el valor científico (y humano) de

las ciencias sociales a cuyo servicio estamos.

## Bibliografía:

- Childe, Gordon, 1946. *What happened in history*. Penguin Books, Inc., New York.
- Childe, Gordon, 1948. *Man makes himself*. Watts & Co., London.
- Childe, Gordon, 1951. *Social evolution*. Watts & Co., London.
- Childe, Gordon, 1953. *Old World prehistory: Neolithic. Anthropology today*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kroeber, Alfred, 1948. *Anthropology*. Harcourt, Brace & Co., New York.
- Marx, Karl, 1853. The British rule in India. *New York Daily Tribune*, 25 de junio.
- Mill, John Stuart, 1909. *Principles of political economy*. Longmans, Green and Co., London.
- Milukow, Paul, 1898. *Skizzen Russischer Kulturgeschichte*. Vol. 1, Leipzig.
- Radiocarbon dating, 1951. (Assembled by Frederick Johnson). *Memoirs of Society for American Archaeology*, 8, Supplement to *American Antiquity*, 17, No. 1, part 2.
- Steward, Julian, 1949. Cultural causality and law: A trial formulation of development of early civilizations. *American Anthropologist*, 51, no. 1.
- Steward, Julian, 1953. *Evolution and process. Anthropology today*, University of Chicago Press, Chicago.
- White, Leslie, 1949. *The science of culture*. Farrar, Strauss and Co., New York.
- Wittfogel, Karl, 1953. The ruling bureaucracy of Oriental despotism: A phenomenon that paralyzed Marx. *Review of Politics*, 15, no. 3.
- Wittfogel, Karl, 1953a. Oriental despotism. *Sociologus*, 3, no. 2.
- Wittfogel, Karl, Ms. *Oriental society and Oriental despotism*.

# EL ESTUDIO DEL DESPOTISMO ORIENTAL COMO SISTEMA DE PODER TOTAL \*

S.N. Eisenstadt

I

## Despotismo Oriental

Este libro es la culminación de más de 30 años de investigación. Es la largamente prometida articulación plena de las teorías de las cuales Karl Wittfogel ha dado parciales y veladas exposiciones en varios ensayos. Wittfogel comenzó su trabajo sobre la historia social y económica de la sociedad china en Alemania en las postrimerías de los años veinte, continuó ésta cuando dejó Alemania y se estableció en Estados Unidos de Norteamérica. Comenzando desde el estudio de la sociedad china, ha estado preocupado por el tipo general de estructura social representado por este tipo de sociedad, que ha designado como "sociedad oriental", "sociedad hidráulica" y últimamente "despotismo oriental." También se ha preocupado, tanto por la expansión de este tipo entre diferentes sociedades en el mundo como por el análisis comparado de tales sociedades. Ha desarrollado, además, una serie de teorías sobre el desarrollo de estas sociedades y sobre su es-

tructura política y social, que son representadas en forma completa en el libro de referencia.

La obra está dividida en diez capítulos, los cuales son:

- 1) Las bases naturales de la sociedad hidráulica
- 2) Economía hidráulica. Una economía administrativa y genuinamente política
- 3) Un Estado más fuerte que la sociedad
- 4) Poder despótico totalitario y no benevolente
- 5) Terror total – Sumisión total – Soledad total
- 6) El centro, el margen y el submargen de las sociedades hidráulicas
- 7) Patrones de complejidad propietaria en la sociedad hidráulica
- 8) Clases sociales en la sociedad hidráulica
- 9) El auge y la decadencia de la teoría del modo de producción asiático
- 10) La sociedad oriental en transición

Los capítulos están subdivididos en varios encabezados, la lista de los cuales está dada en una muy detallada tabla de contenidos, la cual es de gran ayuda para el lector. Al final del libro hay una muy extensa bibliografía y dos muy bien ordenados índices: uno general y otro de autores y obras.

\* Apareció originalmente en *Journal of Asian Studies*, vol. XVIII pp. 335-446, 1958. Traducción de Luis Antonio Durán. Este artículo constituye una de las críticas más penetrantes y certeras, a la obra *Despotismo Oriental* de Karl Wittfogel, misma que se puede consultar en castellano en la edición de Guadarrama, Madrid, de 1966. N. del D.

¿Cuáles son los puntos principales de su teoría? El mismo ha sintetizado algunos de estos puntos en la siguiente forma:

“La sociedad hidráulica es un tipo especial de sociedad agraria. Sus peculiaridades descansan en cinco condiciones principales:

1) Cultural: el conocimiento de la agricultura.

2) Ambiental: aridez o semi-aridez y recursos accesibles de abastecimiento de agua, principalmente ríos, que son utilizados para incrementar la agricultura, especialmente cereales, en una tierra con deficiencia *acuífera*. Una área húmeda en la cual plantas acuáticas comestibles, especialmente arroz, puedan crecer es una variante de este patrón ambiental.

3) Organizacional: cooperación en gran escala.

4) Política: el aparato organizacional del orden hidráulico está ya establecido o por establecerse, por los líderes del Estado, quienes dirigen sus actividades vitales internas y externas: defensa militar y mantenimiento de la paz y el orden.

5) Social: una estratificación que separa los hombres del gobierno hidráulico de la masa del pueblo. El surgimiento de una burocracia profesional de tiempo completo distingue la sociedad hidráulica primitiva (encabezada la más de las veces por funcionarios de medio tiempo) de las formas de Estado centralizado de las sociedades hidráulicas (encabezadas por oficiales de tiempo completo), las cuales podían no tener clases secundarias importantes basadas en la propiedad privada, mueble o inmueble (sociedad hidráulica simple), o que bien podían tener clases se-

cundarias basadas en la propiedad privada mueble, tal como artesanos o comerciantes (sociedad hidráulica semi-compleja), o clases secundarias basadas tanto en la propiedad privada mueble como inmueble (sociedad hidráulica compleja).”

El tipo hidráulico de sociedad agraria no se limita a China. La evidencia histórica indica que civilizaciones agrarias con control gubernamental directo del agua se originaron varios miles de años antes de la Era Cristiana en el Cercano Oriente, Egipto y Mesopotamia. Sociedades similarmente estructuradas emergieron en India, Persia, Asia Central (Turques-tán), muchas partes del sudeste de Asia y Java, Bali y el antiguo Hawai.

En el hemisferio occidental tales sociedades florecieron antes de la conquista española en la zona andina (culminando ahí en el gran imperio de irrigación de los Incas), en mesoamérica (particularmente en la región del Lago de México) y en el suroeste de los Estados Unidos, en Arizona (Hohokam) y, en una escala tribal en Nuevo México, entre los indios Pueblo.<sup>1</sup>

Una parte de la teoría trata con el origen y organización de obras hidráulicas y la influencia de esta organización sobre la estructura del gobierno y otras instituciones de la sociedad, y sobre el desarrollo de un tipo socio-político específico de “despotismo oriental”. Aquí encontramos la discusión sobre los orígenes de las obras hidráulicas centralizadas entre los Pueblo, los Chagga, en Egipto, Mesopotamia,

<sup>1</sup> Este resumen fue tomado del libro de Wittfogel, *Chinese Society: an Historical Survey* JAS, XVI, (mayo 1957), 344.

China, los imperios Inca y Maya y similarmente, aunque no con desarrollos idénticos, en India, Medio Oriente, Rusia y Bizancio (ver capítulo 6 de la obra).

Wittfogel intenta mostrar cómo la necesidad de obras hidráulicas, en todos esos casos, provocó el surgimiento del control administrativo gerencial, sobre la base del cual se desarrolló el control y las instituciones despóticas.

El segundo —y me parece el más importante y significativo— aspecto de la teoría trata de los procesos sociales y políticos en esas sociedades despóticas. La principal tesis es que “el Estado es más fuerte que la sociedad”. El autócrata o déspota es un gobernante absoluto cuyas reglas van de acuerdo a sus propios deseos e intereses. No existe ninguna otra fuerza importante o políticamente independiente en la sociedad que pueda competir con él o impugnar su gobierno. Su gobierno no es impugnado ni por las “leyes naturales o tradiciones culturales” ni por la fuerza de cualquier grupo de la sociedad, ya sea burocracia, grupos agrarios, mercaderes, miembros más cercanos al emperador, etcétera.

El único freno contra el ejercicio de su autoridad es la “Ley del Cambio (disminución) del rendimiento administrativo”, ley que dice que después de cierta permanencia no es redituable para los gobernantes administrar al mismo tiempo muchos grupos sociales activos.

A través de la operación de esta ley se desarrollan varias formas secundarias —políticamente insignificantes— de autogobierno, tales como se pueden encontrar en la familia, las villas, los gremios y las instituciones y grupos religiosos. Estos son, en cierta forma,

“democracias de *mendigos*” que no tienen mayor significación política. Son dejados en paz por el gobierno despótico en la medida en que ellos mantienen su orden interno y no ponen en peligro la paz y el orden en la sociedad y la estabilidad del régimen. A los primeros signos de acción organizada o rebelión el gobierno actúa para aplastarlos cruelmente.

Por la fuerza de la centralización del poder, grupos o criterios no políticos no pueden llegar a tener significación política y social. Las instituciones religiosas están, en una forma u otra, incorporadas a la estructura monolítica de la burocracia y son controladas por el gobernante. Varios grupos podrían poseer extensas propiedades —ya sean territoriales o monetarias—, pero tales propiedades no servirían como base de organización o poder políticamente independiente. Las autoridades políticas saben cómo controlar esa propiedad, cómo hacer que los poseedores de esas propiedades estén inseguros hasta la obiedad de cualquier posibilidad de su desarrollo como fuerza política independiente. Similarmente, la estratificación social en estas sociedades no está basada en la propiedad o la fuerza económica, sino más bien en la proximidad a los poseedores del poder político. Hay burocracia propietaria, capitalismo burocrático y patriciado burocrático.\* Propiedad y capital son sólo de importancia secundaria, si es que la tienen, en el sistema de estratificación de estas sociedades.

Dentro de las sociedades hidráulicas pueden existir muchos antagonismos sociales,

\* *Bureaucratic gentry* ha sido traducido también como “Oligarquía rural” en el libro de S. N. Eisenstadt *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Edit. Revista de Occidente, N. del D.

pero no hay lucha de clases. La definición de un antagonismo social es: un conflicto puede ser considerado como social cuando involucra a miembros de diferentes grupos sociales y cuando trascienden esencialmente de una posición social a ellos concerniente. Pero un conflicto social que se limita a pocas personas no puede razonablemente ser llamado lucha de clases. Tales conflictos pueden tener lugar entre muchos grupos en las sociedades orientales: los diferentes grupos pertenecientes a los gobernantes, la burocracia, los eunucos, los militares y grupos religiosos, así como entre los gobernados (en familias agrarias, comerciantes urbanos, etc.) Sin embargo, no hay *lucha de clases*.

La *lucha de clases* involucra acción de masas. Así, una lucha puede alcanzar un punto donde desafía las condiciones políticas y sociales existentes.

Tales conflictos de clase son un prerequisite básico para el desarrollo de la libertad política solamente en las sociedades occidentales. En Occidente (en ciudades-estados y en sociedades feudales y modernas) los poseedores de propiedad territorial o monetaria pueden organizarse en grupos políticamente independientes y desenvolver la competencia entre estos grupos y entre ellos al gobernante. A través de esta competencia política las instituciones representativas y la libertad política institucionalizada fueron modeladas y desarrolladas.

En las sociedades hidráulicas, por el contrario, hay solamente "burocracia monopolista". Porque esta sociedad hidráulica se caracteriza por el *Terror total—Sumisión total—Soledad total* (título del capítulo V). La soledad

es compartida tanto por los gobernantes como por los gobernados. El gobernante está también finalmente aislado porque no puede confiar en nadie ni depender de nadie. Ocurren, por supuesto, muchos cambios dinásticos y rebeliones, sublevaciones y cambios dinásticos que realmente no son personales, los cuales no modifican el patrón básico de gobierno despótico.

Hay, por supuesto, muchas diferencias entre los distintos tipos de sociedades hidráulicas, distinguiéndose de acuerdo con su pertenencia al *Centro margen o submargen de las sociedades hidráulicas* (cap. 6). Pero en todas estas sociedades —con la excepción de algunos tipos mixtos marginales— las características básicas de gobierno despótico pueden ser encontradas y no hay forma de cambiarlas.

En el último capítulo de su trabajo el autor trata con la sociedad oriental en transición. El hace aquí una análisis general de algunos conceptos básicos de cambio y evolución sociales, y entonces trata más bien con el impacto de la civilización occidental sobre estas sociedades.

Wittfogel intenta realizar las condiciones bajo las cuales los cambios que se habían desarrollado bajo el impacto de la civilización occidental pueden ser tan profundos como para dar algunas oportunidades al desarrollo de instituciones democráticas, y las condiciones cuando los cambios son tan superficiales como para hacer que el desarrollo de tales instituciones sea muy dudoso.

En el capítulo IX el autor trata con el *Auge y decadencia de la teoría del modo de Producción Asiático*; da un resumen de los

principales intentos para definir tal sociedad en los siglos XVIII y XIX, y su relación con diferentes teorías evolucionistas. La parte más grande del capítulo está dedicada al análisis de las actitudes marxistas hacia el fenómeno de especiales tipos sociales y modos asiáticos de producción. Wittfogel muestra cómo en ciertos aspectos de su pensamiento Marx estaba muy cerca del reconocimiento de las características específicas de la sociedad asiática y cómo esto fue tomado en alguna extensión por diferentes marxistas. Pero estos conocimientos fueron abandonados por causa de exigencias de sutilezas ideológicas y conflicto político.

El no reconocimiento de las características específicas de la sociedad asiática —características que desmienten el predominio de conflictos de clases— ha derivado en un dogma ideológico del comunismo soviético y de los sinólogos historiadores rusos.

## II

Para poder entender plenamente la génesis y orientación de la teoría, que fueron presentadas en forma breve, es importante entender su contexto intelectual y sin orientaciones. Estas teorías y exposiciones no están encaminadas sólo a presentar explicaciones puramente científicas de ciertos fenómenos históricos y sociológicos. Quizá su principal propósito, como lo observa el autor, es servir como una mejor arma contra el marxismo y el comunismo soviético. Aunque muchas de estas teorías fueron desarrolladas por el autor cuando era marxista, tienen ahora para él una mejor forma de refutación de los principales dogmas “científicos,” ideológicos y políticos, y las creencias del marxismo y el comunismo; de esta forma, las teorías son también vistas por el autor como las mejores armas en la batalla

contra el totalitarismo moderno y para salvaguardar la libertad política humana.

Esta refutación de dogmas marxistas está hecha en dos niveles principales. El primero puede ser llamado nivel científico; aquí Wittfogel trata de mostrar que la proposición acerca del predominio de conflictos de clase como el factor más determinante de la estructura social y el curso de la historia humana no es verdadero. En las sociedades occidentales es el Estado la fuerza social predominante y es la proximidad al gobernante —y no a la propiedad— lo que determina, en gran extensión, el *status* social y el poder. En la misma forma, la proposición marxista-comunista de un desarrollo unilineal de la estructura de clase y las relaciones a lo largo de la historia no es sostenible. Especialmente significativo, desde este punto de vista, es el hecho que las sociedades orientales no han pasado a través de la etapa feudal y que tampoco han desarrollado una estructura capitalista independiente.<sup>2</sup>

En el segundo nivel el autor trata con las proposiciones marxista-comunistas en un nivel ideológico. Aquí parece volver sobre ellas. Contrariamente a los dogmas marxistas usuales, Wittfogel afirma que solamente donde existen conflictos y relaciones independientes de clase hay grupos sociales organizados sobre la base de la propiedad, profesión, etcétera, que llegan a ser políticamente significativas para que la libertad política pueda prevalecer. En las sociedades sin conflictos, en las que prevalece el despotismo monolítico, no se puede desarrollar la libertad política y sola-

2 De acuerdo con Wittfogel, el sistema político del periodo Chou en China no fue feudal sino “hidráulico.”

mente la servidumbre puede prevalecer. La culminación de tales desarrollos pueden ser encontrada en los totalitarismos modernos, especialmente en los Estados comunistas.

Cualquiera que sea la extensión del éxito alcanzado por Wittfogel en la refutación de las tesis marxistas, tal éxito no necesariamente significa que todo su análisis pueda ser aceptado como científicamente válido. Antes de señalar una apreciación crítica de estas teorías sería mejor, quizá, mencionar primero que, a mi forma de pensar, son los fundamentos de la verdad los que pueden ser encontrados en el análisis de Wittfogel.

El primer elemento de tal verdad se encuentra en su refutación al esquema de desarrollo unilineal de las sociedades y las culturas, y la reseña de muchas evidencias para la existencia de diferentes patrones de desarrollo de las sociedades humanas. En tanto que esto nos es muy novedoso y mientras que nosotros no necesitamos aceptar todo sobre la tipología de Wittfogel de las diferentes sociedades, no hay duda de que esta tipología puede servir como un buen estímulo para el análisis de distintos aspectos del desarrollo social y cultural.

Segundo, no hay duda de que existe un elemento muy fuerte de verdad en el énfasis sobre la autonomía de la esfera política y sobre la posibilidad de un predominio relativo de esta esfera en ciertas sociedades. Algunas partes del análisis de Wittfogel sobre las formas en las cuales los conflictos políticos y la influencia en el poder, aspectos de la vida institucional de las sociedades "orientales" (especialmente algunas de las condiciones agrarias), así también como su análisis sobre

diferentes canales de la competencia y los conflictos políticos, son estimulantes y en muchos detalles me parecen aceptables. Es dudoso saber cuál de estos puntos de verdad va más allá de los principios que pueden ser encontrados, por ejemplo, en el análisis de Max Weber; pero aquí hay muchos ejemplos adicionales y análisis detallados, que son interesantes y estimulantes. Por último, hay cierta veracidad en la explicación de Wittfogel sobre las diferencias entre los patrones institucionales de Oriente y Occidente, especialmente desde el punto de vista del desarrollo de las fuerzas políticas independientes e instituciones representativas. La explicación de Wittfogel de estas diferencias en términos de la omnipotencia o predominio relativo del Estado en la sociedad oriental es una legítima hipótesis parcial, aunque obviamente, en grado considerable, esto no es la explicación total. Se tiene solamente que recordar el análisis de Weber de las religiones del mundo en relación con el desarrollo del capitalismo o los intentos de Hintze de explicar los orígenes de los sistemas representativos para ver que la mayoría de éstos son solamente análisis de un factor o un aspecto adicional.

Ciertamente es una gran pena que el problema de las relaciones entre éste y otros factores no solamente no han sido analizados, sino ni siquiera sistemáticamente presentados.

De alguna forma, este problema está implícitamente negado por el análisis de Wittfogel. La importancia básica del Estado y la autonomía despótica como los únicos determinantes de las instituciones políticas y sociales, y su desarrollo en las sociedades orientales, fluyen a través del libro.

De acuerdo con Wittfogel, esto prevee de la mejor guía para el análisis de estas sociedades y es aquí donde una de las debilidades básicas de libro puede encontrarse.

### III

Nosotros no tratamos aquí, en gran medida, con la crítica que puede dirigirse contra el análisis de Wittfogel sobre las condiciones de las cuales surgieron las sociedades hidráulicas o su análisis sobre la influencia del establecimiento de obras hidráulicas sobre las instituciones de la sociedad. En su volumen, Wittfogel presenta estas hipótesis como tentativas y las abre a la corrección y reelaboración. Pero, en general, parece dudoso que puede encontrarse un tipo uniforme, general, de sociedades "hidráulicas" o "despóticas orientales", y ambas —la hidráulica y la despótica oriental— están estrechamente relacionadas. En muchas sociedades orientales, como en algunos países del Medio Oriente, la agricultura no está basada en obras hidráulicas y el despotismo puede fácilmente desarrollarse sin estas mismas obras. Aún más importante es el hecho de que en muchas sociedades hidráulicas la administración de obras hidráulicas no siempre están necesariamente en manos de la burocracia central. Eberhard ha mostrado que en China muchas de estas obras estuvieron en manos del patriarcado local y Wittfogel no lo ha refutado.

Así, puede decirse que el todo "hidráulico" y el aspecto de desarrollo del análisis de Wittfogel está muy abierto a correcciones básicas.<sup>3</sup> Pero no menos importante, a mi enten-

der, son las críticas que se tienen contra su análisis del proceso político en estas sociedades. Nos parece que su análisis es sumamente inadecuado cuando trata con aspectos principales del proceso político, especialmente con la extensión de la influencia de diferentes grupos sociales sobre la estructura política y en las actividades gubernamentales en estas sociedades, y con los impactos de los cambios sociales sobre esta estructura política.

Permítasenos examinar estos problemas con algún detalle. Es, por supuesto, verdad que en muchos de estos países no había representación política organizada de diferentes grupos basados en el patrón occidental, pero esto no necesariamente significa que los distintos grupos activos no pudieran y no trataran de ejercer algunas influencias sobre políticas mediante la burocracia, las cofradías e instituciones religiosas, y que sus intereses no hayan sido tomados en cuenta aún contra los intereses del déspota o del grupo gobernante. Es bien conocido que en muchos casos el emperador y la burocracia tenían que buscar apoyo en diversos grupos a los cuales ellos habían hecho mayores concesiones y que efectivamente limitaban el poder despótico del gobernante (aun sin disminuir los símbolos externos de este poder). La gran dependencia de los emperadores de algunos Estados (Bizancio, Persia Sasánida, etc.) sobre los grandes nobles muestra los intentos gubernamentales por limitar su poder y favorecer el desarrollo de una pequeña aldea; este es un buen ejemplo de esta clase.

Lo mismo se aplica a las relaciones de los gobernantes con la burocracia y los diversos grupos religiosos. En muchos de estos países tales grupos intentaron, y frecuentemente,

3 Al respecto, ver el simposio sobre "Irrigation Civilization. A comparative study", *Pan American Union Social Science Monographs* (Washington) D.C., 1955, especialmente los escritos de Beals y Steward. El artículo precedente de Wittfogel forma parte de este simposio, N. del D.

aunque no siempre, lograron con éxito ganarse relativa preeminencia y control sobre el emperador, influenciando sus políticas de acuerdo con sus intereses; en respuesta, el emperador intentaba el control sobre ellos. Es verdad que esta influencia fue ejercida mediante los canales políticos e instituciones del "despotismo autocrático", como cofradías, cortesanos, burocracia, etcétera. Pero esto no significa que esta influencia no fuera real o significativa desde el punto de vista del sistema político. La burocracia o los grupos militares y religiosos no siempre fueron fácilmente controlados por el gobernante despótico y ellos algunas veces llegaron a ser gobernantes efectivos en la sociedad.

Esto es quizá el problema de mayor importancia para la propia evaluación de la tesis de Wittfogel. El mismo reconoce que pueden surgir varias tensiones y conflictos entre el rey o los reyes y las burocracias y que los reyes algunas veces emplean especiales tipos de personas —tales como eunucos— para controlar a la burocracia; pero estos son vistos por él como conflictos relativamente menores. Finalmente, la estructura monolítica de los gobiernos despóticos prevalece.

Sin embargo, me parece que podría ser mucho más fructífero observar la escena política y el desarrollo que tuvo lugar en estas sociedades, como un conflicto continuo, entre los reyes y la burocracia, un conflicto que no solamente trata con detalles y beneficios personales, sino que se extiende a materias de orientaciones políticas. Los sabios confucianos y literatos, en China, desarrollaron orientaciones políticas específicas; orientaciones

culturales y pacíficas que representaban, en alguna forma, cierta pasividad política, y eran frecuentemente opuestas a las políticas más activas y militantes de muchos gobernantes. Y los reyes frecuentemente trataban de encontrar apoyo entre grupos budistas y taoístas en contra de los discípulos de Confucio. En verdad, usualmente se habían desarrollado algunos *modus vivendi* entre los gobernantes y los confucionistas, aunque como burócratas individuales fueran algunas veces decapitados y expulsados por los gobernantes; por lo demás, las orientaciones políticas generales de los literatos fueron totalmente olvidadas. En forma similar, en el Imperio Bizantino la burocracia civil de la capital, en el periodo crucial de finales del siglo X y principios del XI, se opuso a los gobernantes militares aristócratas que habían tomado el trono. En general, había sucedido que los gobernantes, quienes en ciertas etapas de desarrollo de sus imperios habían creado o estimulado a la burocracia como un instrumento de su política, se encontraban opuestos a ésta, contrariados por los vastos intereses de la burocracia y por sus propias necesidades de encontrar un hombre poderoso adecuado para la realización de su políticas. El desarrollo de elementos pseudo-feudales y de la amplia práctica de tributación rural en el último Califato son ejemplos de esto.

Un problema especial en este contexto general es el problema de las relaciones entre el patriado y la burocracia en China, la famosa controversia Eberhard-Wittfogel. Sin embargo, Wittfogel muestra exitosamente que las posiciones políticas y burocráticas podrían haber sido un factor muy importante autónomo e independiente de *status* y poder; Wittfogel no trata comunmente con problemas

implicados por el análisis de Eberhard de la continuidad de familias patricias a través de los cambios dinásticos, su fuerte posición en la estructura social y la consecuente dependencia de los gobernantes a tales familias o al menos en cada sistema familiar. En tanto es verdad que el patriciado actuó intensamente dentro de la estructura de las instituciones políticas despóticas centralizadas, también lo es que estas instituciones estuvieron dependiendo grandemente del patriciado.

Muchas veces podría suceder, en muchas de estas sociedades, que los gobernantes, para realizar sus políticas dentro de los límites de su propia orientación de valor, se convirtieran más y más dependientes de algunas fuerzas que se oponían a ellos mismos. En muchos casos los emperadores que habían favorecido el desarrollo de algunos centros urbanos políticos y económicos y burocracias independientes pudieran por razones políticas y económicas, de la misma forma ir teniendo más y más dependencia de la aristocracia rural y del patriciado, o bien de grupos religiosos conservadores. En muchos casos la burocracia misma podría llegar a un grado extenso de "aristocratización" y podría limitar fuertemente el campo de acción político de los emperadores.

Estrechamente conectado con esto hay otro punto, el cual nosotros sólo tocaremos brevemente aquí, ya que puede ser tratado con mayor extensión después. Wittfogel no trata ampliamente con el problema de los diferentes tipos de metas de los gobernantes y su influencia sobre los procesos políticos de estas sociedades. Para él su principal meta es gobernar, explotar. Hay muchas diferencias en tales metas —que podían ser culturales, mili-

tares, económicas, etcétera—, y cada tipo necesitaba la movilización de diferentes recursos y apoyo, de modo que pudiera hacer a los gobernantes dependientes de diferentes grupos. Así, la afirmación completa de la última estructura monolítica de la clase gobernante del despotismo oriental está abierta a una severa crítica y puede, en mucho, servir como una clase de hipótesis limitada, no como una proposición útil para todas las sociedades, en todos los tiempos. Todo esto no significa, por supuesto, que no hubiera periodos o sociedades en las cuales el gobernante despótico podría ser el predominante sobre la burocracia y otros grupos sociales. Pero el principal problema analítico aquí parecen ser los diferentes grados del predominio del gobernante o de otros grupos; además de que existe el problema anterior de cómo estas influencias predominan en la estructura institucional de la sociedad oriental. No es una pregunta de sí o nó, sino del grado de relativo predominio en cada elemento.

La misma crítica básica puede ser aplicada al análisis de Wittfogel sobre los procesos de cambio, políticos y sociales, en estas sociedades. Es verdad que ninguno de estos cambios se ha relacionado con los sistemas políticos e industriales de occidente. Pero esto no significa que estos cambios fueran significativos desde el punto de vista de los sistemas sociales analizados. ¿No es factible que muchos cambios en las posiciones relativas de diferentes grupos dentro de las instituciones políticas y la burocracia hayan reflejado los cambios sociales básicos en la estructura o composición social y en la relativa consistencia de los diferentes grupos?

Deseo se me permita dar sólo unos pocos ejemplos. Uno de éstos ya ha sido dado: por

un lado, el conflicto continuo entre los reyes y los pequeños campesinos, y la nobleza rural por el otro. Otro ejemplo puede ser el de la historia de la iglesia budista y los conflictos entre los diferentes grupos religiosos en China.<sup>4</sup> Otro más, y muy importante desde el punto de vista del análisis global, puede encontrarse en la historia del califato; en la transición del califato Omeya al Abbasida, en la historia interna de los Abbasidas, y también el califato Fatemida, en el lugar ocupado por movimientos políticos-religiosos y su extensión mínima también por algunos movimientos urbano-social-religiosos.<sup>5</sup>

Otro ejemplo puede ser tomado de la obra de Kracke\* sobre la dinastía Sung, la cual él ha caracterizado como un "cambio dentro de la tradición." En este análisis nosotros encontramos un enfoque más sutil de la extensión y posibilidades de cambio de la sociedad china que en el libro aquí revisado.

Tales ejemplos pueden multiplicarse fácilmente. Aquí también la extensión en la cual diferentes grupos se sucedían en la influencia de la escena política y el grado en el cual los cambios sociales, reflejados en las institucio-

4 Ver, por ejemplo, A.F. Wright *the role of buddhism in China*, JAS XVI (May 1957) 408-414, el cual resume el importante trabajo de J. Gernet. Ver también otros trabajos de Wright sobre el Budismo en China.

5 Es interesante hacer notar lo que podemos encontrar en la bibliografía de Wellhausen *Arab Kingdom*, su celebrado ensayo sobre los grupos religiosos opositores. Ninguna mención se hace de las investigaciones de Lewis sobre el ismailismo o su interpretación general de la historia árabe o el trabajo de Cahen sobre las ciudades musulmanas. Una selección similar puede ser encontrada en bibliografías sobre otros países y sobre tópicos teóricos.

\* Un sector importante de esta obra, titulada *Civil service in early sung China*, aparecerá en la RAP 48. N. del D.

nes políticas, diferían grandemente de caso a caso.

Para entender la dinámica de la política interna de estas sociedades y regímenes es importante investigar tales "grados" y las condiciones bajo las cuales ellos ocurrieron.

#### IV

A todo esto Wittfogel puede responder que no se afecta su principal argumento. De acuerdo con él, dos conflictos y cambios nunca se encuentran sobre el patrón básico de instituciones políticas de estas sociedades, el patrón básico de despotismo.

Ninguno de los cambios produce un nuevo patrón, un patrón similar a la ciudad-estado o a las democracias occidentales en las que la libertad política institucionalizada prevalece. Tal argumento, que está presente en todo el libro, recuerda mucho la proposición marxista que ningún aumento de cambios efectuados a través de la legislación social, a través de la concentración de poder económico y control en las manos del Estado, etcétera, representa cambios reales en el sistema capitalista; como ninguno de ellos trata acerca del socialismo o comunismo.

Esto puede ser verdad pero en alguna extensión también es significativo y esto reduce el análisis de la dinámica de los sistemas de las sociedades democráticas occidentales. La misma temática de Wittfogel, cuyo propósito es dar un análisis completo de la dinámica de los sistemas "despóticos orientales", no es tal; porque se impone sobre ellos más bien un simple criterio externo de comparación que el desarrollo de instituciones occidentales.

En alguna forma todo esto puede ser materia de definiciones. Si se define un término como actividad de clase, de forma que se le sitúa solamente en occidente, entonces obviamente no se puede encontrar tal tipo de actividad en otra sociedad. Pero el problema con una definición no es sólo si es "verdad", sino si tiene significado y ayuda para el análisis detallado del problema.

Mientras que un análisis de las amplias diferencias que se dan entre los sistemas políticos orientales —si nosotros podemos asumir la existencia de este tipo uniforme— y los occidentales es muy válida, su valor puede perderse si los instrumentos conceptuales empleados en esto bloquean el entendimiento de las dinámicas internas de los sistemas orientales mismos. Y el análisis de Wittfogel bloquea este entendimiento por su parcialidad, la cual no le permite obviamente dar toda la justicia a las distintas diferencias entre las sociedades orientales y occidentales, y en todas las diferencias entre las sociedades orientales mismas.

Este tipo de comparación con las condiciones y problemas modernos puede también verse en el análisis del despotismo oriental como un tipo de sistema totalitario. Se tiene la sensación de que muchos de los criterios de análisis son derivados de las observaciones de los modernos sistemas totalitarios y transplantedos al despotismo oriental. Mientras que algunos conocimientos profundos muy interesantes son conocidos en esta forma —especialmente aquellos que encuentran la tradición oriental en Estados comunistas—, el análisis completo es muy parcial. Así, por ejemplo, Wittfogel reconoce la existencia de los diferentes intereses de no interferencia por el Estado, lo que llama "democracia de los mendigos."

Pero no reconoce completamente que la libertad de la interferencia del Estado era muy real en muchas esferas y que esto puede tener muchas repercusiones sobre la creatividad cultural o actitudes y tradiciones sociales.

Estas deficiencias del trabajo pueden también encontrarse en la forma en la que se presenta el material. La suma de conocimientos y manifiestos de estudio en este libro es enorme. Pero, aunque éste contiene muchas ideas y análisis muy estimulantes, el total del material parece sugerir en mejor uso.

Primero, ejemplos sobre diferentes puntos no son siempre ilustrados desde todas las sociedades para examinar su relevancia para el análisis, más bien de escoger selectivamente, y tan lejos como ellos puedan ilustrar mejor un punto dado. Segundo, con raras excepciones (y la más importante de ellas, aunque solamente en forma parcial, es China, la sociedad de la cual Wittfogel está mejor enterado) nosotros no encontramos aquí un análisis completo de las diferentes sociedades, las formas en que funcionan y el lugar de las instituciones políticas en ellas.

Muchas diferencias importantes entre las sociedades son negadas y los problemas específicos de cada sociedad se pierden a través de la imposición de definiciones rígidas y unitarias, que no siempre recaban la gran variedad de datos. Este análisis se compara, a mi entender, muy desfavorablemente con los primeros artículos de Wittfogel, especialmente aquellos publicados en *Archiv Für Sozialwissenschaft and Zeitschrift Für Sozialforschung*. En esos escritos podríamos encontrar un enfoque más dinámico y funcional, el cual ha sido aquí sustituido por un análisis más rígido.

## V

La principal debilidad de este análisis parece oponerse al hecho de que Wittfogel ha retenido (quizá inconscientemente), en gran medida, alguna versión de la teoría marxista convencional del gobierno, con alguna adición de Gumplowicz y en menor grado de Franz Oppenheimer.

Para él, el Estado (o más bien el Estado despótico oriental) está basado en la coerción, la explotación y en el ejercicio del terror y la fuerza, con una mezcla de diversos "opios" para el pueblo. La explotación es el principal objetivo de los gobernantes; terror y fuerza sus principales medios. Este enfoque está enraizado en algunas de las controversias ideológicas de principios del siglo XX. Es significativo que muchos dogmas de verdad que se encuentran en el análisis teórico general de Wittfogel (a diferencia de muchas discusiones de detalles) son refutaciones de algunas de estas proposiciones ideológicas, en las primeras décadas de este siglo. Pero este enfoque y las viejas controversias en las cuales está enraizado hace largo tiempo que han sido abandonadas por los desarrollos sociológicos, socio-político y antropológico modernos. Ahora parece ser aceptado que las instituciones políticas son parte de la estructura social y que son necesariamente dependientes de otras instituciones para su buen funcionamiento. Ellas dependen de otras para sus recursos materiales, su legitimación básica y el apoyo de políticas y actividades. La necesidad de diversos tipos de apoyo se relaciona también con el hecho de que las instituciones políticas de cualquier sociedad conciernen no sólo con el ejercicio del poder, sino también a la realización de diversas metas colectivas, y

que los poseedores del poder político tengan de algún modo justificación de estas metas de acuerdo a los valores básicos de la sociedad. Ellos tienen que movilizar apoyo para sus políticas y metas y, a través de tal movilización, pueden también tomar en cuenta los intereses de al menos la mayoría de los grupos activos de la sociedad.

La extensión en la cual las instituciones políticas son predominantes en la estructura social varía grandemente de una sociedad a otra. Aun en aquellas sociedades —como los despotismos orientales— donde estas instituciones son predominantes, dependen de otros grupos de la sociedad. Sus actividades no pueden ser mantenidas sin recursos de los otros grupos. Es solamente en Estados de conquista temporales donde tal independencia es mínima. Los gobernantes de imperios burocráticos en gran escala, que quieren perpetuar su gobierno, tienen que ejecutar complicadas políticas que necesariamente favorece a unos grupos más que otros, y deben además movilizar continuamente recursos y apoyo de los diferentes estratos. Es imposible entender sus actividades sin tomar en cuenta todos los problemas conectados con la movilización de tal apoyo, el cual no puede ser asignado sólo por la coerción y el terror.

A causa de esto, el funcionamiento de la burocracia en cualquiera de estas sociedades no puede ser completamente entendido sin sus relaciones con los diversos grupos sociales. Las funciones de la burocracia no son solamente las de administrar las obras hidráulicas y movilizar recursos para el gobernante y para ella misma. Aun para ser capaz de esto, la burocracia tenía que realizar diversas funciones para los diferentes grupos de la sociedad y

mediar en alguna extensión entre esos grupos. En tal mediación algunas veces deben de mantenerse los intereses de estos grupos, en contra de los deseos e intereses de los gobernantes, o buscar algún *modus vivendi* entre los dos, aunque este *modus vivendi* se base principalmente en favor de los gobernantes.

La teoría simplista del Estado que yace en el análisis de Wittfogel es paralela a proposiciones o teorías sociológicas muy deficientes. Sin embargo, nosotros encontramos en el libro un catálogo de nuevas instituciones sociales y detalladas descripciones de algunas de ellas (especialmente de instituciones económicas) y es muy difícil percibir las formas en las cuales estas instituciones están interrelacionadas y funcionan como partes de una sociedad. El catálogo de las instituciones las presenta como categorías separadas, interrelacionadas solamente a través de la supresión común por el Estado. Pero esto no explica la forma en la cual estas instituciones y estas sociedades funcionan. Son especialmente deficientes sus análisis de las instituciones culturales y religiosas.

La rigidez del enfoque de Wittfogel se basa en su conciencia y sus preocupaciones ideológicas. Sin embargo, aunque ha venido a combatir al marxismo, parece que su pensamiento ha estado demasiado enraizado en él como para combatirlo efectivamente. Lo que ha hecho es sustituir la interpretación rígida y monolítica del marxismo convencional por otra interpretación igual. Sin embargo, el factor básico es diferente —el Estado y sus tareas hidráulicas en lugar de la producción económica—; así, la rigidez y parcialidad permanece y vicia, en grado sumo, los propósitos científicos del análisis. Este libro es otra indicación del hecho de que la conciencia Político-ideológica personal intensa y las cruzadas no son las mejores guías para el análisis histórico o sociológico. Y puede ser aun dudoso que tales análisis —los cuales pueden caer por sí mismos en la obviedad y el creticismo simple— sirvan aún a sus funciones ideológicas o políticas. Si uno quiere escribir acerca del comunismo y Stalin el mejor camino para hacerlo no es necesariamente a través de escritos sobre despotismo oriental; ni el despotismo oriental ni el comunismo moderno obtienen sus propósitos en esta forma.

## EL SERVICIO CIVIL EN EL MUNDO ANTIGUO \*

William Beyer

Los estudiosos de administración pública han puesto atención principalmente a los problemas inmediatos y la experiencia de actualidad, no obstante la considerable atención que los historiadores han otorgado a las instituciones administrativas del pasado. En contraste, los estudiosos y profesionales del edificio político institucional han despreciado frecuentemente el alcance de la experiencia y el pensamiento registrado al hacer sus análisis y considerar su acción. Una muestra del rico genio de la experiencia administrativa registrada se puede observar aquí en un breve estudio de la administración pública en el antiguo Egipto, Atenas y Roma.

Se ha escrito muy poco sobre los inicios del servicio civil oficial. El propósito de este ensayo es contribuir modestamente al conocimiento de la administración en los gobiernos antiguos.

Debe entenderse que el autor no es ni arqueólogo ni historiador, sino simplemente un investigador del gobierno, que por años ha tenido un interés especial en la administración de personal y una necesidad creciente de comprender los problemas y prácticas del per-

sonal público de nuestro tiempo dentro de una perspectiva histórica más amplia. En vista de que los historiadores han puesto poca atención en el aspecto administrativo del gobierno, el autor ha tenido que reunir el cuadro del servicio civil oficial del mundo antiguo a partir de fragmentos sumamente dispersos. No se necesita decir que no encontró todas las partes del cuadro.

### EGIPTO ANTIGUO

Los registros sobre Egipto se remontan hasta el milenio cuarto a.C.; el lapso de su vida nacional se extiende sobre más de treinta siglos, con contados intervalos de dominación externa. Para este propósito nos enfocaremos fundamentalmente en el período del Viejo Imperio, de 2900 a 2475 a.C. Este no solamente es el período más antiguo sobre el que tenemos una cantidad considerable de información, sino también uno de los más brillantes en la historia egipcia. En esta época el gobierno de Egipto se encontraba en su mejor dinámica, a un mismo tiempo temerario en su acción y sofisticado en su administración.

### Organización del gobierno

El Viejo Imperio era esencialmente un Estado unitario. Tenía tanto gobiernos locales como

\* Apareció publicado originalmente en *Public administration review*, 1959. Traducción de Fernanda Mera.

un gobierno central, pero aquéllos eran poco más que distritos administrativos del gobierno central. A la cabeza de éste estaba un rey o faraón, como se llegó a conocer después. Teóricamente era un Dios, así como un gobernante político, que concentraba todo el poder: legislativo, ejecutivo y judicial. En primer lugar, en la jerarquía de autoridad, debajo del rey estaba el Visir o primer ministro, quien no sólo presidía la jerarquía administrativa entera, sino que también era el jefe de justicia del país, con jurisdicción original y de apelación, estaba al cargo de la oficina central de registros del estado y servía como arquitecto en jefe del Rey. Bajo la supervisión general del Visir estaban algunos grandes departamentos administrativos, entre ellos el tesoro, los graneros, la agricultura, los trabajos públicos, la armería y el ejército. Incluía también a los templos de los dioses del Estado y los templos mortuorios de los reyes.

El gobierno local era ejercido por las provincias o *nomos*, como las llamaban los griegos. Los gobernantes de los nomos, llamados *nomarcas*, eran designados por el rey. Eran asimismo gobernantes de cualquier pueblo grande en sus distritos. Cada nomo era en cierto grado una copia del gobierno central y tenía contrapartes administrativas del último, como el tesoro, los graneros y el ejército. El nomo tenía también sus propios asesores, colectores de tributo y otros auxiliares administrativos. Estos oficiales desempeñaban tanto funciones centrales como locales. Para tratar las ofensas locales había tribunales de distrito, pero como sus decisiones podían apelarse en la corte superior presidida por el Visir y finalmente al Rey, también formaban una parte del sistema judicial nacional.

## La Burocracia de Egipto

El grupo administrativo más alto estaba constituido por parte de los miembros de la propia familia del faraón, constituida por una gran cantidad de personas. De la misma manera que otros gobernantes del mundo antiguo, el faraón poseía no sólo a su compañera principal, sino también un extenso harem, y sus hijos llegaban a veces a centenares. En el Viejo Imperio existían altos puestos, tales como el de Visir, "tesorero del rey" y gran sacerdote en el templo de Heliópolis, la ciudad sagrada. Otra fuente de la oficialidad administrativa era el grupo feudal terrateniente. La calidad de gobernante de un nomo era por lo general otorgado al mayor terrateniente en la jurisdicción y él, en su oportunidad, aseguraba altos nombramientos para miembros de su familia.

Bajo este grupo de altos oficiales había muchos funcionarios intermedios y el más numeroso cuerpo de artesanos y trabajadores. De los primeros, los escribanos formaban un gran contingente. Como su ocupación necesitaba que tuvieran más que el mínimo de educación y entrenamiento, su origen era generalmente de clase media. Los artesanos y trabajadores, especialmente los últimos, pertenecían al estrato más bajo de la población, siendo muchos de ellos esclavos.

¿Cómo se entrenaba a los trabajadores del gobierno para sus tareas? Esto se llevaba a cabo de diferentes maneras. Los hijos del faraón eran instruidos en el palacio por tutores privados y durante los Imperios Viejo y Medio también otros niños, presumiblemente hijos de hombres nobles, se admitían en esta instrucción. De esta manera se desarrollaba una

especie de escuela real. Bajo el Nuevo Imperio los niños encaminados a la profesión de escribano se enviaban a escuelas dirigidas por los diversos departamentos de gobierno. En estas escuelas los más altos oficiales departamentales eran los instructores, pero el programa de instrucción no se limitaba a familiarizar a los estudiantes con el trabajo práctico del departamento, sino que se planeaba para procurar su educación y su desarrollo intelectual. Parece que existían escuelas reales especiales conocidas como "establos de educación" donde se impartía entrenamiento militar a los jóvenes. Estos proporcionaban también más que una educación técnica. Finalmente, había escuelas en las que los niños egipcios, especialmente varones, aprendían a leer, escribir y la aritmética. Por lo general, los trabajadores ordinarios de Egipto podían al menos leer y escribir.

¿Cómo eran compensados los servidores civiles? El Antiguo Egipto no confiaba en aficionados de tiempo incompleto o voluntarios sin sueldo. Todos los miembros de la burocracia, fuera de los esclavos, parecen haber sido empleados pagados de tiempo completo. Los pagos, además, eran salarios, no gratificaciones. Puede suponerse que el pago variaba de acuerdo a la ocupación o rango del trabajador pues existe evidencia de una vida lujosa entre los altos oficiales. Esta afluencia puede contarse seguramente en parte por regalos otorgados a ellos por el rey, en señal de reconocimiento por servicios meritorios o como favores especiales. El salario de un oficial podía completarse también con el permiso de utilizar propiedades pertenecientes a la corona, como carruajes reales, como actualmente se hace con oficiales públicos cuando utilizan los automóviles del Estado y sus alojamientos.

¿Cuáles eran las oportunidades de promoción en los servicios gubernamentales? Una de las características más conspicuas de la burocracia egipcia era su claro delineamiento de las vías de promoción. Cada departamento estaba organizado en forma jerárquica con su propia escala de promoción. Por ejemplo, los escribanos, en los diversos departamentos, tenían la posibilidad de alcanzar al menos dos niveles superiores, primero a superintendente de escribanos y después a jefe de escribanos. Con respecto al método de promoción sabemos solamente que el favor del oficial mayor era de importancia fundamental. El poder legal de promover y designar radicaba en el Visir y más allá de él en el faraón mismo.

Finalmente, ¿qué tanta seguridad poseían los servidores públicos? Parece haber existido un alto grado de estabilidad en la burocracia egipcia. Por costumbre, si no por ley, muchos de los puestos públicos pasaban de padre a hijo o a algún otro pariente cercano. Esto era particularmente verídico en las gubernaturas de los nomos. Los cargos sacerdotales eran también en cierto grado hereditarios, pero no el nivel jerárquico. Hablando en general, la oficialía egipcia, sin tomar en cuenta su nivel o ubicación departamental, deseaba fuertemente dejar su puesto a su hijo y a menudo tenía la posibilidad de hacerlo.

### **Evaluación y comentario**

El Antiguo Egipto reconoció pronto la importancia del entrenamiento de los hombres para las tareas del gobierno y así diseñó un sistema de educación para proporcionar el entrenamiento necesario en el servicio gubernamental. Más aún, se organizaron los diversos departamentos gubernamentales de manera que ofre-

cieran las líneas claras de promoción a los nuevos integrantes y sostuvieran la posibilidad de atractivas carreras.

Con respecto a la eficiencia de la burocracia uno no puede hablar en términos absolutos. Ciertamente su énfasis en el sistema y el orden, por el cual destacaba la burocracia egipcia, suponen una gran eficiencia. Pero el sistema y el orden por sí mismos no producen necesariamente la eficiencia; simplemente canalizan la energía humana hacia vías racionales. El Egipto Antiguo, sin embargo, no se distinguía por su energía o exactitud. Su sereno movimiento de vida y la burocracia egipcia avanzaban pesadamente de la misma manera. Sin embargo, parece haber terminado lo que comenzó, incluyendo las más grandes construcciones de todos los tiempos y este registro habla de su eficiencia.

La burocracia egipcia no sufrió por la falta de prestigio. Se perseguía más una carrera en el gobierno que en la empresa privada. El servicio civil oficial egipcio era no sólo respetado sino temido; y así de bueno podía ser. En las democracias modernas los oficiales públicos se ven como servidores de la gente; en el antiguo Egipto como en otras antiguas monarquías eran los señores del pueblo. Hacían uso libre del temor y aún del tratamiento brutal para obtener el sometimiento. Desde un punto de vista norteamericano, el problema en el Antiguo Egipto no era el prestigio legal del servicio civil, sino cierta falta de libertad del individuo.

Al final, la burocracia egipcia llegó a ser más como una carga que una ayuda, pero esto no ocurrió sino hasta que el control pasó a manos no egipcias. Cuando los ptolomeos

griegos adquirieron poder después de la conquista por Alejandro Magno, la teoría egipcia de la autoridad absoluta del faraón, que se había enseñado como una relación personal entre el gobernante y sus súbditos, se transmitió a los griegos en términos de una autoridad absoluta del Estado y los ptolomeos actuaron en base a esta versión. Aquella relación personal se transformó en lo que Margaret A. Murray llama "vil dominación del control estatal". Siguió una extensión sistemática de la regulación del Estado de todas las esferas de la vida económica, un gran incremento en el número de oficiales públicos y una pesada tributación. Esto, a su vez, animó la energía de la gente y despertó a la nación, haciéndola una presa fácil de la conquista romana. Así, la burocracia egipcia que por miles de años, al emplearse moderadamente, había sido una bendición para el país, al emplearse en exceso, se convirtió en un azote.

## ATENAS ANTIGUA

La Atenas antigua, una pequeña ciudad-estado, se presenta como un gran contraste con los grandes estados territoriales que se le incluyen en este estudio. Más aún, la Atenas del siglo V a.C., sobre la cual nos enfocaremos, era una democracia, en tanto que el Viejo Imperio del antiguo Egipto y el Imperio Tardío de la Roma antigua eran despotismos. Es simplemente, por estas razones, que encontramos el servicio militar ateniense algo diferente de los otros.

### El Gobierno por consejos de oficionados

Presumiremos que el lector está familiarizado con la organización general del gobierno del

siglo V ateniense: su asamblea popular, que incluía a todos los ciudadanos del Estado, con su consejo de los quinientos, que servía como una especie de comité ejecutivo de la asamblea popular y con su sistema de tribunales de jurado popular; debemos recurrir inmediatamente a su organización administrativa. Esto representa un notable contraste con el caso del antiguo Egipto. En lugar de departamentos jerárquicos, encabezados por oficiales individuales, tenemos una serie de consejos de aficionados. La mayoría de estos consejos consistía en diez miembros, uno por cada una de las tribus de las que se componía la ciudadanía. Para cada una de las funciones técnicas menores del gobierno había un consejo separado. Los consejos de la administración civil eran los siguientes: un consejo policiaco, un consejo de obras públicas, un consejo para el mercado, un consejo para la inspección de pesos y medidas, un consejo para vigilar las leyes relacionadas con las costumbres y el comercio, un consejo para el abasto de granos, un consejo para la adquisición de ganado, un consejo de finanzas, un consejo de tesoreros para la diosa Atenea y un consejo similar para los otros dioses, un consejo para mantener los registros de los ingresos del Estado, un consejo de prisión y un consejo de juegos públicos. Para ciertas funciones altamente especializadas había ejecutivos individuales, entre ellos, el superintendente de finanzas, el director de administración, el superintendente de móviles y el jefe de arquitectura.

Hemos hablado de estos cuerpos administrativos como consejos de aficionados. Es típico en los consejos el ser aficionados en carácter, pero el método ateniense de constituirlos estaba especialmente diseñado para hacerlo así. Para la mayoría de los consejos

los miembros se escogían entre la ciudadanía por suerte. Si un miembro poseía cualidades específicas para la tarea, sería por pura casualidad. Además, la calidad de oficial era sólo por un año y no se permitía a los miembros servir más tiempo en otro consejo. Existía, de acuerdo a esto, muy poca oportunidad para que un miembro llegara a ser un experto a través de la experiencia, después de su ascenso al cargo. Más todavía, estos eran puestos sin paga, excepto por los alimentos gratuitos. El hecho es que los atenienses estaban menos interesados en tener un gobierno eficiente que en mantener una correspondencia a sus deseos. Para este último propósito era más aceptado un aficionado rotativo que un profesional permanente.

Sin embargo, algunos de los más altos oficiales eran escogidos por elección popular, más que por suerte; entre ellos, los miembros del consejo que supervisaban los trabajos públicos, los compradores de ganado para carnicería y la mayoría si no es que todos los ejecutivos especializados individuales referidos anteriormente. Más aún, la limitación del término a un año parece haber sido suspendido para algunos de los puestos electivos. El superintendente de finanzas, se sabe, tenía un período de cuatro años. Si bien nuestra información sobre el punto es fragmentaria, parece que los trabajadores del Estado subordinados eran designados por las autoridades administrativas para las que servían, recibían salarios modestos, así como alimentos gratuitos y no eran removidos anualmente. Es probable también que los esclavos del Estado, que en cierto número servían en las oficinas del gobierno, constituían cuerpos permanentes de trabajadores. Sin embargo, la evidencia disponible es insuficiente para sostener la teoría de que el servicio mili-

tar en la Atenas del siglo V estaba compuesto en gran medida por hombres de carrera que gozaban de la seguridad del puesto.

### Orígenes de clase de los servidores civiles

Parece que todas las clases de la población (excepto los extranjeros residentes) participaban en el trabajo del Estado, en cierta medida. Sin embargo, aun en la democrática Atenas los puestos administrativos más altos eran privilegio, en gran medida, de las clases superiores. Esto se debía principalmente al hecho de que los ciudadanos menos opulentos raramente se ofrecían como candidatos para los puestos más altos. Los cargos subordinados en el servicio del Estado que no eran cubiertos por esclavos eran ocupados en su mayoría por las clases bajas de la ciudadanía. No se sabe hasta qué punto eran empleados los esclavos del Estado en el servicio civil oficial, pero eran utilizados en diversos empleos de rutina, como contadores, cajeros, alguaciles en los tribunales, encargados de la prisión, ejecutores, pregoneros, trabajadores de acuñación y aun como soldados policíacos en la ciudad de Atenas.

### Evaluación y comentario

De conformidad con el espíritu general de la democracia ateniense, la administración fue creada con un gran interés de la ciudadanía. Este propósito yace en los cortos períodos y la rotación en los puestos por los altos oficiales. La eficiencia era secundaria frente a la responsabilidad. Los atenienses ponían muy poca atención a la competencia en la selección de los oficiales públicos y no proporcionaban ningún entrenamiento especial en ninguna ra-

ma del servicio gubernamental, excepto la militar. Tampoco daban un gran valor a la experiencia, puesto que por su sistema de rotación la desgarraban constantemente en favor de la responsabilidad. El servicio por largo tiempo sólo se permitía en los puestos subordinados.

A través de la selección de oficiales por sorteo se hacía un esfuerzo para mantener el funcionalismo fuera de la administración y preservar la neutralidad del servicio del gobierno. Es interesante recordar que el propósito primario del examen de competencia al introducirse en los Estados Unidos era precisamente el mismo.

Debe reconocerse que los atenienses no tenían necesidad de una gran eficiencia en el gobierno. No tenían un Nilo del cual alardear, como los egipcios, ni un vasto imperio que administrar, como los romanos, ni una población conquistada que mantener sometida, como los espartanos. La suya era, además, una sociedad de empresa privada distinta, con un gobierno ampliamente confinado a un rol defensivo y regulador. Otorgaba sólo un mínimo de protección policíaca a la gente y dejaba la educación a las escuelas privadas sujetas sólo a la regulación general del Estado. La construcción de edificios públicos y otros trabajos públicos, que en el antiguo Egipto eran realizados directamente por el gobierno, en la antigua Atenas se hacía bajo contrato por constructores privados. Aun la colecta de tributos era arrendada a contratistas privados. Por lo tanto, poco importaba si el servicio del gobierno era altamente eficiente o sólo moderadamente.

Comparado, por ejemplo, con la elaborada burocracia profesional del antiguo Egipto, el servicio civil de la Atenas del siglo quinto era

realmente una cuestión que no causaba impresión alguna. Sin embargo esto no debe observarse como perteneciente a un estadio menos avanzado del desarrollo humano, ya que coexistió con el liderazgo intelectual y cultural ateniense del mundo antiguo. Antes bien, fue una parte de una tendencia de una civilización superior distintiva por el molde democrático. Pudo haber habido incluso una conexión casual entre la vida no reglamentada de la democracia ateniense y la gran productividad de sus artistas, escultores, arquitectos, retóricos, poetas, dramaturgos y filósofos.

## EL BAJO IMPERIO ROMANO

Cuando Roma emergió del período prehistórico, a finales del siglo sexto a.C., era una pequeña ciudad-estado comparable en tamaño a la Atenas antigua. Para el 300 d.C., cuando alcanzó el máximo de sus conquistas territoriales, se había expandido a un inmenso imperio que excedía en extensión al de Alejandro Magno.

De la mano con esta expansión territorial se habían presentado profundos cambios políticos. Al aparecer Roma, por primera vez en el escenario de la historia, alrededor de 500 a.C., era una monarquía patriarcal; de 500 a 27 a.C. era una república oligárquica; de 27 a.C. a 285 d.C., el período del primer imperio, era una monarquía limitada; y de 285 d.C. al final del Imperio Occidental en 476 d.C., el período del Imperio tardío era una monarquía absolutista. Durante el Imperio tardío la burocracia imperial estaba en su más alto estadio de desarrollo, no obstante que el período terminó con la caída de Roma.

## Estructura administrativa del Imperio

Con la organización general del Imperio Romano tardío también se supondrá que el lector está familiarizado y procederemos inmediatamente a trazar la estructura administrativa del gobierno central. Esta consistía en: 1) la casa del emperador, que jugaba también un rol importante en los asuntos del Estado; 2) el consejo imperial, que deliberaba sobre cuestiones generales de la administración y asistía al emperador en sus funciones judiciales; 3) los departamentos ejecutivos; y 4) la administración judicial.

Nosotros nos interesamos principalmente en los departamentos ejecutivos, de los cuales había cinco, cada uno encabezado por una persona nombrada por el emperador y asistida por un personal numeroso. En un lenguaje moderno podemos hablar de ellos como los departamentos de administración, asuntos interiores, finanzas, justicia y guerra. Es en estos departamentos donde encontramos el grueso de la burocracia imperial, a pesar de que los altos oficiales de los distritos y provincias administrativos del imperio eran también personas nombradas por el emperador y, por lo tanto, junto con su personal, una parte de la burocracia imperial.

## Características internas de la burocracia

Aun en los días de la república, el servicio civil romano estaba estructurado a lo largo de líneas de clase, con la mayoría de los magisterios reservados para los patricios; pero bajo el imperio esta estratificación se llevó más lejos y se hizo más pronunciada. El servicio imperial se dividía en tres partes distintas, cada una reclutada de una clase particular:

1) la división superior, que comprendía los puestos más altos en el servicio imperial, de la clase senatorial; 2) la división intermedia, que incluía los oficios elevados que seguían en el rango, de la clase ecuestre; y 3) la división inferior, que comprendía los numerosos cargos y posiciones menores, de los ciudadanos humildes, los hombres liberados y los esclavos. Bajo el Imperio Tardío las clases senatorial y ecuestre se vieron más o menos mermadas, pero continuaron en su virtual monopolio de las posiciones más altas. Ambas clases se abrían nada más a los plenos ciudadanos cuyas tenencias de propiedades alcanzaban un mínimo prescrito.

La antigua Roma, bajo la república y el imperio, no se interesaba en la educación primaria ni secundaria. En cuanto a la educación universitaria no profesional se participaba sólo hasta mantener unos asientos en filosofía o retórica en las ciudades principales y la ciudad de Roma tenía una universidad de diferentes clases. Había, sin embargo, escuelas especiales anexas a oficinas gubernamentales en donde nuevas personas electas recibían instrucción sobre su propio trabajo. Estas eran de dos tipos: una que proporcionaba una educación literaria general para los trabajadores de oficio de grado superior, y otra, una instrucción de rutina para el personal de oficio inferior. Para los puestos más altos en el servicio imperial se requería conocimientos de derecho.

Bajo la república sólo los trabajadores del gobierno de un rango inferior, excepto hombres liberados o esclavos, eran pagados por sus servicios requiriéndose que los magistrados sirvieran sin otro pago que sus gastos. Bajo el imperio, sin embargo, los salarios se

extendieron a todos los funcionarios sin importar el rango. Además, los sueldos se graduaron y se colocaron oficiales de diferente rango conforme a grado de salario, como se hace bajo nuestra moderna clasificación y planes de compensación. Los funcionarios estuvieron también exentos de ciertos tributos y recibían pensiones de jubilación.

Bajo el Imperio Tardío las promociones y oportunidades de carrera, relacionadas estrechamente a la uniformación de puestos y salarios, se manejaban de la misma manera sistemática. El servicio imperial ofrecía tres carreras distintas, coincidiendo con la división de servicio a lo largo de las líneas de clase: la senatorial, la ecuestre y la inferior. Cada una de estas subdivisiones estaba a su vez subdividida en grados de salario, que formaban peldaños en una escala de promoción. Normalmente las promociones se restringían a las divisiones, pero había cierto movimiento de las divisiones inferiores a las superiores, tal y como han ocurrido en años recientes en el servicio civil británico, que es organizado en cierto sentido a lo largo de las líneas romanas imperiales. El método de promoción normal era por antigüedad, pero hay razón para creer que las remaciones no eran raras.

Los miembros del servicio civil eran nombrados por el emperador y servían a su voluntad. La práctica real variaba de un emperador a otro, pero como lo ha establecido H. Mattingly "los mejores administradores parecen haber hecho un esfuerzo especial por ejercer períodos considerables de oficio". Asimismo, legalmente, todos los nombramientos hechos por un emperador concluían con su muerte. Su sucesor podía, si lo deseaba, reemplazar a todos los funcionarios existentes con nom-

bramientos propios. Nuevamente aquí la práctica variaba de acuerdo con los emperadores. Algunos realizaban una remoción completa al ascender a su oficio, en tanto que otros la realizaban sólo con unos cuantos. Dioclesiano, por ejemplo, a pesar de haber forjado una revolución sobre el carácter del gobierno imperial, convirtiéndolo de monarquía limitada en absoluta, hizo relativamente pocos cambios inmediatos en su personal. Hablando en general, en tanto que el servidor civil romano no tenía la protección de leyes sobre tenencia, tenía probablemente un alto grado de seguridad real en la práctica.

### Evaluación y comentario

El servicio civil romano se desarrolló en un cuerpo profesional realmente magnífico para la administración de los asuntos del Estado. En su organización, competencia y magnitud tomó la grandeza del imperio mismo, formando incluso parte de esa grandeza.

Como los antiguos egipcios, los romanos tenían una inclinación por el orden y el sistema, y esto impartía a su servicio civil un grado de uniformidad en puestos, títulos y salarios que se acercaba al de una organización militar. A su vez, esta uniformidad no sólo realizada para una administración disciplinada de asuntos de personal, acrecentaba también el prestigio y la dignidad del servicio.

Sin embargo, para su prestigio, el servicio civil romano estaba en deuda sobre todo con otras consideraciones. Una era la asignación de personal a los altos puestos administrativos con miembros de las clases senatorial y ecuestre, que comenzó con Augusto y continuó con los siguientes emperadores. La otra era

el hecho de que el servidor civil romano, como su contraparte egipcia, era el representante de un poder autocrático y, como tal, era tan respetado como temido.

No obstante sus propios deslices de la rectitud, el servicio civil imperial realizó una gran mejora sobre la oficialía corrupta y rapaz, mediante la cual el mundo romano fue gobernado durante los últimos días de la república. Esto fue verídico particularmente en la administración de las provincias, más especialmente en la exacción y colecta de los tributos, que anteriormente se había hecho sobre una base contractual. Después de que se había determinado la cantidad de tributos que debían colectarse de una comunidad, la labor de colección se encargaba a una compañía de *publicani*, la cual procedía a extraer de los tributarios una cantidad mucho mayor que la establecida, guardándose la diferencia como ganancia. Este método condujo a grandes abusos en los que se vieron envueltos los oficiales provinciales. Bajo el imperio la colecta de tributos se encargó a servidores públicos asalariados mitigándose en gran medida el abuso cometido sobre los tributarios para beneficio personal, con la alegría de los provincianos.

Como sucedió con la burocracia egipcia, el servicio civil romano llegó a ser finalmente opresiva y pasada. Empleó también una reglamentación excesiva en la vida económica de las personas y los sujetó a una pesada tributación para sostener un creciente ejército de agentes imperiales. Con esta doble frustración, la ciudadanía romana sufrió el mismo quebrantamiento de espíritu que sus predecesores egipcios bajo los ptolomeos. La agricultura y la industria languidecieron, la población de-

creció, aun el ejército se debilitó tanto que no pudo detener por más tiempo a los bárbaros que presionaban en los límites de la nación. En realidad, el servicio civil romano que en un principio había sido el principal instrumento del imperio para brindar paz y prosperidad al mundo romano, en sus últimos tiempos se convirtió en una de las causas principales de la caída del propio imperio.

### **A MANERA DE CONCLUSION**

Los servicios civiles del antiguo Egipto y del Imperio Romano tuvieron muchos elementos en común; incluso Roma tomó algunos de Egipto. La forma jerárquica de organización, personal profesional de tiempo completo, estratificación social del servicio, vías de

promoción claramente marcadas, relativa seguridad de la tenencia, fueron características de ambos servicios. Más aún, ambos tuvieron los mismos finales trágicos al convertirse en opresivos y pesados para la población. En marcado contraste se coloca el servicio civil de la Atenas del siglo V. De los servicios civiles romano y egipto poco puede encontrarse en común con el ateniense. En lugar de ello hay consejos de aficionados, selección por suerte, rotación de oficios y una ausencia casi total de personal profesional. Como señalamos anteriormente, los atenienses daban más valor a la responsabilidad del gobierno que a su eficiencia, y bajo sus condiciones no tenían en realidad una gran necesidad de eficiencia gubernamental. Evidentemente el sistema ateniense habría sido del todo inadecuado para las necesidades de Egipto y Roma.

## EL GOBIERNO Y LOS GOBERNADOS EN EL IMPERIO EGIPCIO \*

William Edgerton

Los egiptólogos ingleses y norteamericanos han dado el nombre de *el Imperio* a un período de cinco siglos, que va del ascenso de Ahmés I alrededor de 1580 a.C. a la entronización de Herihor alrededor de 1085 a.C.<sup>1</sup> Estos cinco siglos fueron una época bien definido en la historia egipcia. La época comienza con la expulsión de los hicsos y la reunificación de todo Egipto bajo los príncipes de Tebas. Termina con una nueva división de Egipto en dos principados independientes, uno al sur bajo Herihor, con su capital en Tebas y otro al norte bajo Smedes y su esposa Tentamón, con su capital en Tanis. Incluye el período del máximo poder, bienestar y magnificencia egipcios —“aquella época dorada del imperio cuando Egipto gobernaba el Este”, en las palabras de Steindorff y Seele— y termina conforme comenzó un largo período de reducción del poder y una inercia relativa, asociados con la división interna.

El gran esfuerzo nacional para expulsar a los hicsos dio a los ejércitos egipcios un

ímpetu que los condujo al límite norte de Siria. Hasta donde sabemos, estos ejércitos de la temprana decimoctava dinastía estaban constituidos casi por completo de egipcios nativos. Los conquistadores faraones durante este período inicial de la expansión imperial recompensaban a sus veteranos más destacados con tierras, esclavos cautivos y otras formas de botín. Daban también tierras, esclavos y botín a los templos de los principales dioses nacionales, y esta práctica continuó a través de todo nuestro período.

Para sus fuerzas militares y policíacas los últimos faraones del Imperio llegaron a confiar cada vez más en los extranjeros, especialmente en los nubios y libios; sin embargo, el elemento egipcio siguió siendo de gran importancia en las fuerzas armadas. Algunos extranjeros llegaron muy alto en el servicio gubernamental, incluso en el período del desorden al final de la dinastía decimonovena, un aventurero sirio logró apoderarse del trono por un breve período.

De esta manera, fuera del relativamente homogéneo Egipto que expulsó a los hicsos, se desarrolló durante nuestro período un cierto número de clases más o menos poderosas y distintas con intereses potencialmente conflictivos. Se puede señalar particularmente el ser-

\* Originalmente fue un discurso pronunciado ante la División del Oeste Medio de la Sociedad Oriental Norteamericana en Ann Arbor, en abril 18 de 1947. Apareció después publicado en *Journal of Near Eastern Studies*, en el mismo año. Traducción de Fernanda Meraz.

1 Naturalmente existe cierta variación sobre las fechas que se han señalado.

vicio civil, los sacerdotes (en especial aquellos de los grandes templos), los oficiales profesionales del ejército egipcio y los mercenarios extranjeros. Todos estos grupos se trasladaban más o menos el uno con el otro, ya que no eran mutuamente excluyentes las profesiones de servidor civil, oficial del ejército y sacerdote.

Sabemos, por los llamados "textos escolares" de la decimonovena dinastía, que los servidores civiles (los escribanos y ejecutivos en las oficinas del gobierno, a veces llamados burócratas) despreciaban a los militares y sacerdotes. Por lo tanto, estos hombres, o algunos de ellos, estaban ciertamente conscientes de tener intereses de clases diferentes a los de la milicia y el clero. Es al menos una suposición razonable el que existiera una correspondencia entre el ejército y el clero, y parecería extraño, *a priori*, que no hubiera fricciones entre los tres grupos. Pero la evidencia existente sobre dichas fricciones es mínima y tan exagerada por la propaganda que fácilmente podemos cometer grandes errores al tratar de interpretarla.

Recientemente se ha tenido una notable ilustración de este peligro. El fundador de la vigesimaprimerá dinastía, el faraón Herihor, cuyo ascenso —al rededor en 1085 a.C. marca la formal conclusión del período del Imperio que se está estudiando, había sido un alto sacerdote de Amón por varios años antes de tomar posesión de los títulos reales. Cuando ascendió al trono, Herihor adoptó el título de *Alto Sacerdote de Amón* como su prenombramiento real, colocándolo en su primera cartuchera, con su nombre personal Herihor y el epíteto *Hijo de Amón* en su segunda cartuchera. Y anteriormente, cuando era un alto

sacerdote de Amón y todavía no era rey, Herihor se había atrevido a representarse él mismo en las paredes del templo como de la misma dignidad que el reinante Faraón Ramsés XI, un descaro casi sin precedente. Estos y otros hechos indiscutibles parecen probar, sin duda alguna, que la elevación de Herihor al trono fue un triunfo para el clero de Amón de Karnak y todos los egiptólogos lo han considerado así, hasta 1936, cuando Hermann Kees comprobó que la verdadera explicación es exactamente la opuesta.<sup>2</sup> Herihor no fue inicialmente un sacerdote, sino probablemente un oficial del ejército. El que haya asumido el oficio de alto sacerdote de Amón en la última parte del reinado de Ramsés XI representó una aplastante derrota para el partido clerical<sup>3</sup> y su coronación como faraón unos años más tarde no fue un triunfo del clero. Herihor asumió los poderosos cargos seculares de virrey de Nubia y visir del Alto Egipto casi al mismo tiempo que el de alto sacerdote. Pudo haber transferido después el oficio de visir a otro oficial (sin duda un leal seguidor de su propio partido), pero no puede haber ninguna duda de que su subsecuente toma de la corona faraónica descansó más que en el poder sacerdotal, en el militar. Enfatizó su relación con Amón y el sacerdocio de Amón por la misma razón por la que la reina Hatshepsut enfatizó su milagroso nacimiento, con el fin de dar un matiz teológico aparentemente respetable pero por completo falso a su usurpación. Esta

2 Kees, "Herihor und die Aufrichtung des Thebanischen Gottesstaates", Nachrichten von der Gesellschaft der Wissenschaften zu Göttingen, phil. hist. Kl., Neue Folge, Frachgruppe 1, 2. Band (1936-38), pp. 1-20.

3 O al menos una derrota para la anterior familia del alto sacerdocio. Dicha familia probablemente no tenía unas raíces muy profundas en el sacerdocio.

inversión directa de un panorama que parecía cierto y obvio puede ayudarnos a cuidarnos del dogmatismo al interpretar las corrientes subyacentes de las políticas del antiguo Egipto.

En cuanto a la organización y poderes del gobierno, todos saben que el Faraón era el monarca absoluto y que su autoridad descansaba teóricamente en su supuesta divinidad. Es frecuentemente llamado "el buen dios." Uno de sus títulos más frecuentes lo designa como "el hijo del dios sol Re" y sabemos que este título de parentesco divino no era una simple forma verbal, sino que era tomado literalmente.

Los escribanos de la corte nos dicen que el divino faraón hacía personalmente todo lo necesario para el beneficio de Egipto, con la ilimitada habilidad personal y que caracteriza propiamente a un dios. Nos dicen que personalmente acababa con sus enemigos por miles en el campo de batalla, descubría él mismo lo que estaba mal en todo su imperio y personalmente ideaba los reglamentos y leyes necesarios para mantener todo correctamente. Nos dicen que los reyes extranjeros llegaban espontáneamente de sus lejanas tierras llevando sus tributos y rogando al faraón por el aliento de vida que sólo él podía otorgar. Y nos dicen muchas otras cosas igualmente increíbles.

Las inscripciones autobiográficas de los oficiales y sacerdotes son por lo general jactanciosas, a su nivel, como lo son los elogios de la corte del Faraón. Es fácil de encontrar que Fulano era un modelo de virtudes y habilidades, pero nuestra información sobre lo que Fulano hizo en realidad se limita generalmente a una lista de sus títulos y éstos no siempre significan exatadamente lo que parecen ser para nosotros.

Desgraciadamente la información verídica sobre cómo funcionaba el gobierno faraónico es muy escasa. Muchos de los documentos relevantes pueden interpretarse en más de una forma y el cuadro resultante incluye necesariamente muchos datos inciertos.

No hay duda de que la ley del Faraón era absoluta en el sentido más estricto de la palabra. La ley era simplemente su deseo formalmente expresado. Si la ley era codificada<sup>4</sup> es claro que cualquier disposición del código podía modificarse o anularse por el faraón reinante en cualquier momento. Entre los pocos

4 Como Seele lo ha señalado, Davies, *La Tumba de Reckmi-re en Tebas* (New York, 1943), pp. 31-32 y 50, n.º 24, ha sostenido vigorosamente que los cuarenta (con determinativo de "piel") en el suelo del Salón del Visir no son cuatro rollos de piel que sostienen el texto del código legal, sino "probablemente cuatro barras flexibles cortadas de cuero grueso" (p. 50, n.º 24) "los bastones de mando puestos en las manos de los funcionarios de distrito como autorización para ejecutar la ley, como el ministro del alguacil inglés, como los instrumentos de corrección vistos en manos del ujier" (p. 31). "Reales instrumentos de corrección" como aquellos que escasamente recibirían la importancia correspondiente a los cuarenta en la pintura y en el texto, y la perfecta forma simple de los cuarenta objetos que me parece difícil de relacionar con "los bastones de mando puesto en las manos de los funcionarios de distrito" No veo dificultad alguna en reconocer que una palabra que originalmente significaba "correa" o "banda" o algo similar haya llegado a significar "látigo" (como en "él es golpeado con treinta latigazos", *Revista de Egiptología*, I, 1933, 63) y uno del grupo específico de manuscritos de piel. El código inglés (en esencia del Latín *codex*, caudex, tronco de árbol, bloque de madera, tabla de escritura) se refiere a compilación sistemática de leyes o aun compilación específica de leyes, por ejemplo, aquella de Justiniano. En cuanto a la larga y delgada forma de los cuarenta objetos, es bien conocida la falta de veracidad de las proporciones en las pinturas egipcias. La falta de un torzal alrededor de ellos puede ser en realidad algo de realismo, siendo los rollos tal vez desatados para una fácil remisión. Pero la existencia de un código de derecho faraónico no debe seguir considerándose como un hecho conocido a menos que se obtengan nuevas evidencias.

registros sobre procedimiento judicial que han llegado a nosotros de nuestro período de cinco siglos hay solamente uno que cita directamente una regla de derecho a manera de autoridad, y en este único caso la cita es introducida por las simples palabras "el Faraón ha dicho."<sup>5</sup> Las pocas leyes reales que han llegado hasta nosotros, tales como el Edicto de Harmhab<sup>6</sup> y el Decreto Nauri de Seti I,<sup>7</sup> reflejan la misma teoría legal. El texto del Decreto Nauri comienza: "Su Majestad ha ordenado," y el texto de Harmhab principia: "El rey mismo ha dicho." Lo que el faraón haya dicho es la ley.

Teóricamente, el derecho del Faraón a gobernar descansaba en su divinidad. Había sido procreado por el dios sol Amen-Re y con la entusiasta aprobación de los otros dioses lo colocó en el trono y decretó un largo y brillante reinado para él. Sin duda estas ficciones teológicas ayudaban a fortalecer la posición del faraón. Pero la verdadera base sólida de su poder era su control de la maquinaria del gobierno, incluyendo el ejército y la policía. La usurpadora Hatshepsut después de servir varios años como regente para el legítimo pero inmaduro Faraón Tutmés III, lo empujó a la oscuridad cuando se sintió firmemente establecida en el control del gobier-

no, permaneciendo el Faraón legítimo en una posición subordinada mientras Hatshepsut vivió. En vista de que ella controlaba ya el gobierno pudo proclamarse hija de Amen-Re. Ciertamente nadie negó públicamente su título de divinidad mientras ella vivió, pero uno se pregunta cuántos de sus contemporáneos lo creían realmente. El Faraón legítimo Tutmés III procedió finalmente a tomar posesión del trono, no a causa de su superior título de divinidad sino porque la muerte de Hatshepsut quitó el obstáculo de su camino. Más sorprendente aún es el caso del revolucionario real Akenatón, que fue capaz de abolir la teología politeísta tradicional, alterando su propio título de divinidad más allá del reconocimiento, pero continuó gobernando hasta su muerte. Claramente el hecho fue que la divinidad del Faraón descansaba en su poder para gobernar, no obstante que la teoría oficial era exactamente la inversa de ésta.

Al lado del Faraón divino, cuyo verdadero poder descansaba en el servicio civil, el ejército y la policía, estaba, por supuesto, una gran cantidad de dioses en Egipto, y algunos de ellos (o sus cleros) tomaban parte en el gobierno de Egipto de vez en vez, mediante la promulgación de oráculos que parecen haber tenido consecuencias prácticas legales. Retomaré este tema más adelante. Pero el verdadero papel desempeñado por los oráculos en el gobierno era reducida y discutiré primero los elementos puramente humanos del gobierno.

La legislación parece haber sido una función del Faraón únicamente; éste no parece haber delegado la función a ninguna otra persona o grupo.

5 Pap. Turin 2021, 3, 4, publicado por Cerny y Peet, JEA, Vol. XIII (1927), Pl. XIV y p. 32 Cf. Seidl, Einführung in die ägyptische Rechtsgeschichte bis zum Ende des Neuen Reiches, Vol. I: Juristischer Teil ("Ägyptologische Forschungen," Heft 10 herausgegeben von Alexander Scharf - Glückstadt and New York 1939) p. 20.

6 Última edición por Pflüger, JNES, V (1946), 260-76.

7 Publicado por Griffiths, JEA, Vol. XIII (1927), Pls. XXXVII-XLIII y pp. 193-206.

La labor administrativa y judicial del Faraón era delegada a un cuerpo de oficiales numeroso y sistemáticamente organizado. Los egipcios conocían perfectamente la diferencia entre las funciones administrativa y judicial, pero bajo el imperio parece que las funciones judiciales eran desempeñadas incidentalmente y por hombres cuyas labores principales eran administrativas.

La delegación del poder administrativo y judicial era, por supuesto, estrictamente autoritaria, desde la cúspide hacia abajo, desde el Faraón hasta los más altos oficiales del Estado y de ellos a sus subordinados.

El servicio del gobierno estaba dividido de dos maneras: por tipo de actividad y geográficamente. Por un lado, existían departamentos de la administración central como la teoría real y el granero real que operaban a través de todo Egipto y tal vez en todo el Imperio. Por otro lado, el país estaba dividido en distritos administrativos cada uno de los cuales tenía sus subordinados al gobierno central en todas las consideraciones.

Durante el Imperio normalmente no había bajo el Faraón un funcionario que ejerciera autoridad en todas partes del país y en todos los departamentos del gobierno al mismo tiempo. En los Reinos viejo y medio el Visir había sido un funcionario tal. Pero en el imperio había regularmente dos Visires, uno para el Bajo Egipto y otro para el Alto Egipto. Probablemente cada Visir en su propia región dirigía todas las actividades públicas, estando subordinados únicamente al Faraón. No se asegura que cualquiera de los Visires ejerciera una autoridad general en Nubia (donde gobernaba un virrey y era tal vez directamente

responsable ante el Faraón) o en Asia. Podemos sospechar que los Faraones del Imperio lo abolieron intencionalmente permitiendo a cualquier sujeto representar la autoridad real dondequiera y en cualquier consideración.

En cualquier población mayor había un grupo flojamente organizado conocido como el consejo (knbl) y encima de él había dos grandes consejos en Tebas y Heliópolis<sup>8</sup> presididos por los dos Visires, respectivamente. No es seguro si estos consejos, como tales, desempeñaban directamente cualquiera funciones administrativas, pero ciertamente se instituyeron como cortes de derecho, tanto en casos criminales como en civiles, y en ciertos casos trataban asuntos administrativos con su capacidad judicial. Los miembros individuales del consejo, en su mayor parte, eran hombres cuyas principales labores eran administrativas. Así, los consejos debieron tender en cierto grado a cortar las líneas divisorias de los departamentos administrativos.

Cuando se enlistan los nombres de los miembros de un consejo, la lista se encabeza a menudo así: "el consejo de esta fecha", como si la composición del consejo cambiara de un día a otro. En una audiencia judicial, que tal vez comprendía intereses del Templo de Mut en Karnak,<sup>9</sup> el consejo era presidido por el más alto sacerdote de Amón y consistía íntegramente en sacerdotes de los diferentes templos de Karnak, excepto el individuo que registraba, que tenía el título de "escribano

8 Gardnier, *La Inscripción de Mes* (Leipzig, 1905), pp. 33-38; Seidl, *op. cit.*, pp. 32-33.

9 Pap. Berlin 3047, publicado por Erman, *AZ*, Vol. XVII (1879). Pl. I y pp. 71-76; cf. Seidl, *op. cit.*, p. 33.

de registro del Consejo de Tebas". Se han encontrado otros consejos constituidos por funcionarios laicos o por sacerdotes y funcionarios laicos juntos.

Me parece que los templos de los dioses debían considerarse como departamentos de la administración real. Teóricamente era el Faraón en persona quien realizaba el ritual regular diario en todos y cada uno de los templos en Egipto. El sacerdote que en realidad celebraba el ritual diariamente lo hacía en representación del Faraón. Las dotes del templo existían ostensiblemente con el propósito de sostener el ritual, el servicio perpetuo que rendía el divino Faraón a sus divinos padres, los grandes dioses y diosas del Imperio. Los sacerdotes y otros funcionarios del templo eran los agentes del Faraón como los oficiales del ejército y los colectores de tributos. Hasta donde se ve, el Faraón tenía el mismo poder de nombramiento y remoción del sacerdocio como de otros departamentos del servicio público. Es cierto que los sacerdotes podían, a menudo, legar sus oficios a sus hijos después de ellos, pero esto era igualmente verídico en otros departamentos gubernamentales. Es cierto que los sacerdocios más acaudalados —en especial los sacerdocios de Karnak de Amen-Re-Rey-de-los-Dioses— eran un peligro potencial para un débil Faraón, pero lo mismo era el ejército y la propia familia del Faraón. Un Faraón fuerte controlaba normalmente al sacerdocio por completo y esencialmente por los mismos métodos con que controlaba a su familia y el ejército.

Es bien conocido que los Faraones de la decimoctava, decimonovena y vigésima dinastías dieron grandes dotes a los templos de sus dioses y, sobre todo, al gran templo de Amen-

Re-Rey-de-los-Dioses en Karnak. Estas dotes incluían tierras de agricultura, minas de oro y otros tipos de bienes raíces; esclavos en grandes cantidades que eran capturados en la guerra o tomados de países conquistados; grandes rebaños de ganado de todos tipos; botes en el Nilo y en el mar; muebles de templos, ropajes, granos, vino, cerveza, propiedades y muebles de todas clases; y talleres donde eran manufacturados múltiples artículos. Queda bien claro que Amen-Re-Rey-de-los-Dioses debió haber sido el propietario más acaudalado en Egipto, con la única excepción del Faraón, a través de todo nuestro período.

A menudo se ha establecido o hecho implícito por estudiosos modernos que todas las propiedades del templo en Egipto estaban exentas de la tributación. No estoy seguro de que esto fuera cierto para cualquier período y Papyrus Wilbour<sup>10</sup> nos da una evidencia positiva de que eso no sucedió en el reinado de Ramsés V (año 1150 a.C., un período del que la literatura egiptológica común nos puede conducir a suponer que el gobierno real estaba perdiendo rápidamente su poderío sobre los grandes sacerdocios o lo había perdido ya).

Los decretos reales que conceden privilegios administrativos e inmunidades a templos específicos prueban, por su simple existencia,

<sup>10</sup> E.g. Eduard Meyer, *Geschichte des Altertums*, 11, 1 (1a. ed.: Stuttgart y Berlín, 1928), pp. 73-74; no tan vasto Koes, *Kulturgeschichte des alten Oriente*, Erster Abschnitt: Agypten (Munich, 1933), pp. 255-56. En contraste Otto, *Priester und Tempel in hellenistischen Agypte*, II (Leipzig y Berlín, 1908), 43, n. 2. Podría argumentarse de P. dom. Rylands IX, 6, 13-7, 6 que los "grandes templos" estaban normalmente exentos de tributación en los últimos tiempos, (¿dinastías vigésima quinta y vigésimosexta?), pero la conclusión me parece carecer de confirmación.

que no había un derecho general que concediera privilegios similares e inmunidades a todos los templos. Ha llegado hasta nosotros sólo uno de tales decretos de privilegios e inmunidades en buen estado del período del Imperio. Este es el Decreto Nauri de Seti I (1300 a.C.) que protege los intereses nubios de un templo particular en Abidos. No estoy seguro de que se mencione la tributación en este largo y elaborado documento. Ciertamente no prohíbe absolutamente el reclutamiento del personal del templo para la *corvée*. Prohíbe la toma arbitraria del personal del templo y el transportarlos de un distrito a otro para las labores forzadas. Prohíbe también que los funcionarios reales roben el ganado del templo, dispongan de los botes del templo en el Nilo, o interfieran con los trabajadores del templo u otro personal en el desempeño de sus labores. En suma, el Decreto Nauri se encarga de proteger la organización de un templo en particular en contra de una serie específica de actos arbitrarios y opresivos, en contra de los cuales los modernos gobiernos civilizados salvaguardan a todas las organizaciones y ciudadanos o sujetos sin excepción. Lo que nos brinda el Decreto Nauri no es la debilidad del gobierno real, sino su fuerza y su ocasional carácter arbitrario. Es claramente implícito que aquellos que no estuviesen específicamente protegidos por un decreto tal podían esperar tener de manera arbitraria no sólo su ganado y botes, sino también sus propias personas en posesión de los funcionarios del rey y sustraídos por períodos indefinidos, probablemente a partes lejanas del imperio, tanto para trabajos de agricultura como para el servicio militar o cualquier otro propósito que dirigiera cualquier mísero representante de la corona.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Intento discutir el Decreto Nauri más ampliamente en un artículo posterior.

Por otro lado, existe evidencia precisa que muestra que el Faraón, su Visir y otros funcionarios ejercían cierto grado de control al menos sobre los asuntos económicos de los templos, e incuestionablemente el gobierno hacía nombramientos en algunos casos para los oficios sacerdotales más altos e inferiores.

Dije antes que retomaría el tema de los oráculos. A manera de ilustración, se tomarán dos oráculos específicos, uno sobre una cuestión administrativa de la mayor importancia pública y el otro en un caso mucho menor de robo.

Ramsés II en el primer año de su reinado hubo de escoger un nuevo alto sacerdote de Amun de Karnak, un nuevo beneficiado para el más importante sacerdocio en todo Egipto. De acuerdo con su propia afirmación,<sup>12</sup> Ramsés puso ante del dios los nombres de todos los oficiales de la corte real, el comandante de la milicia (r3 hry nmnfyt y, los sacerdotes, jefes y otros notables del propio templo de Amun (pr), y el mismo Amun escogió a cierto Nebwenenef que no era ni siquiera miembro del sacerdocio Tebano, pero era un alto sacerdote de Hathor de Dendera, alto sacerdote de Onuris de This e inspector de sacerdotes de todos los dioses entre This y Teba, oficios que había tenido su padre antes que él. Ramsés, por lo tanto, procedió a instalar a su Nebwenenef como alto sacerdote de Amun de Karnak, instruyéndolo para que instalara a su hijo en los otros sacerdocios que habían sido previamente de su familia. En este caso no hay duda de que el rey que instaló al nuevo

<sup>12</sup> Consultar Sthe, "Die Berufung eines Hohenpriesters des Amon anter Ramses II", AZ, XLIV pp. 30-35, 1907 y Pls I-III.

alto sacerdote de Amun lo escogió también. El oráculo no era, sin duda, una dificultad más para arreglar las cosas que un moderno plebiscito.

El otro de los dos ejemplos viene de mediados de la vigésima dinastía, a más de cien años después del primero.<sup>13</sup> Habían sido robadas cinco prendas de vestir de un sirviente llamado Amenemius. El injuriado sirviente apeló a una deidad tebana menor llamada Amun de Pekhenty para que le revelara el nombre del ladrón. Al consentir el dios a hacerlo, el sirviente Amenemuia le dijo los nombres de todos los habitantes del pueblo. Cuando se dijo el nombre del granjero Peteumdyamun, el dios inclinó la cabeza<sup>14</sup> para decir: él las robó. Entonces el granjero Peteumdyamun dijo al dios "eso es falso, yo no las robé". Entonces el dios se enojó mucho.

En otra ocasión, el granjero acusado apeló Peteumdyamun a otro dios tebano menor, pero este dios hizo el mismo gesto que el otro hasta decir "él las tomó". Una vez más el granjero dijo, "eso es falso", y este dios, como el primero, se enojó mucho de que un hombre señalado como ladrón tuviera el descaro de afirmar su inocencia.

Entonces el granjero acusado se presentó nuevamente ante Amun de Pekhenty, el dios de su propio pueblo que lo había acusado la primera vez, y el granjero apeló al dios dicién-

do "Ven a mí, Amun de Pekhenty, mi dios y amado señor, ¿tomé yo las vestimentas?", (lo tal vez "yo no tomé las vestimentas!"). Y así el dios inclinó la cabeza marcadamente tanto como para decir "él las tomó".

El resto del registro no me parece muy claro. Probablemente el granjero acusado confesó su hurto, como lo creen Blackman y Cerny.<sup>15</sup> De todos modos, fue casi seguramente castigado por eso. Pero no se puede dudar que fuere inocente. La afirmación de la culpa del granjero, puesta en boca de Amun, fue realmente hecha, por supuesto, por un sacerdote o un grupo de sacerdotes. No hace falta sugerir que los sacerdotes no tenían conocimiento del asunto. Parece no existir evidencia de cualquier tipo que pudiera admitirse por un tribunal moderno. Por el contrario, el granjero se comportó como un hombre cuya conciencia estaba tranquila. Si es que finalmente confesó, debió haberlo hecho bajo una clase de tercer grado psicológico.

Estos dos oráculos, tomados conjuntamente, parece que ilustran con claridad el poder de los oráculos y lo que no ocurrió durante las dinastías decimonovena y vigésima. Un oráculo podía ser realmente decisivo en un caso menor, envolviéndose sólo los intere-

13 Consultar Dawson y Blackman, JEA, XI pp. 55-247, 1925 y Pl. XXXV-XXXVIII, y Cerny, JEA, XXIII pp. 60 y 188-188-89, 1935.

14 Se mantiene la traducción convencional "nod" (noddeclinó la cabeza) para hnn hn, a pesar de que este gesto probablemente no fue el verdadero.

15 'lwf 'intf y 'iwf 'irt (reverso 6 y 7) traducido por Blackman, como narración puede ser futura y continuar la interpretación sacerdotal del oráculo: "El lo tomará y le impondrá un castigo en presencia de la gente del pueblo, y pronunciará un juramento en presencia del dios diciendo "Fui yo quien lo tomó". "Es una circunstancia sospechosa el que el dios (sin testigo humano) haya testificado a la gente de los pueblos diciendo: Mirad, el hombre reconoce los vestidos del Faraón, diciendo: 'Yo los tengo, los devolveré (?)'" "Seidl (*op. cit.*, p. 39) ha señalado correctamente que el dios traiciona al final de cuentas a una conciencia intranquila.

ses de hombres humildes. Pero donde estuvieran involucrados los intereses del Estado sin duda, el Faraón arreglaba el oráculo como cosa natural, tanto como incorporar la ficción más imaginativa en los registros oficiales de su reino.

Para los egipcios ambiciosos del Imperio, aparentemente los únicos campos de actividad satisfactorios se encontraban en las diversas ramas del servicio público —la administración civil, los sacerdocios y otros servicios del templo y el ejército. No se tiene conocimiento alguno sobre carreras basadas en la riqueza privada<sup>16</sup> o de habilidades profesionales fuera del servicio público.

En cierto sentido la propiedad privada existía ciertamente, no obstante que se puede definir sus limitaciones. Se compraba y vendía ganado, esclavos y tierras por individuos privados, aún por individuos de condición muy humilde, tales como el pastor Mesy en los reinados de Amenotep II y IV y los propietarios de esclavos podían alquilarlos a otros.<sup>17</sup> Evidentemente el pastor Mesy pasaba como un propietario entre sus vecinos; un hombre que tenía ganado para vender y que probablemente aumentaba su riqueza. Hay razón para creer que las tierras involucradas en el juicio de Mes constituyó una fortuna para el exitoso

litigante. Hay también razón para creer que el exitoso litigante era un pastor de ovejas durante el juicio y posteriormente un escribano de la tesorería (ver Gardiner, *La Inscripción de Mes*, n. 54 pp. 20-25). Este cambio de títulos asociado a su afluencia repentina es muy sorprendente, pero no pueden derivarse de ahí teorías generales ya que es; a) incierto y b) único, año con año mediante un trato astuto. Es claro que ahí se encuentran las semillas de la empresa privada, pero parece que éstas no se desarrollaron durante el Imperio. Entre la productividad de la familia individual, por un lado, y la larga escala de actividades de templos y otros departamentos gubernamentales, por otro lado, se tiene la impresión de que poco quedaba para la empresa privada del comercio o la industria. Pero la escasez de documentos ciertamente aquí se impide.

Además de los individuos como el pastor Mesy que compraba y vendía por cuenta propia, había comerciantes que se encargaban de actividades comerciales como agentes de grandes fundaciones religiosas.<sup>18</sup> No se sabe mucho sobre estos comerciantes del templo más allá del hecho de su existencia. Aparentemente, en algunos casos su comercio era de una envergadura internacional.<sup>19</sup>

En otros casos leemos sobre los comerciantes sin saber si comerciaban por su propia cuenta o para algún templo o departamento gubernamental. Así por ejemplo, el Papiro Boulaq No. 11,<sup>20</sup> una hoja de un libro de

16 Hay razón para creer que las tierras involucradas en el juicio de Mes constituyó una fortuna para el exitoso litigante. Hay también razón para creer que el exitoso litigante era un pastor de ovejas durante el juicio y posteriormente un escribano de la tesorería (ver Gardiner, *La Inscripción de Mes*, n. 54, pp. 20-25). Este cambio de título asociado a su afluencia repentina es muy sorprendente, pero no pueden derivarse de ahí teorías generales ya que es: a) incierto y b) único.

17 Consultar Gardiner, *Cuatro Papiros de la Decimotercera Dinastía de Kahun*, AZ, XLIII pp. 17-17, 1906 y Pls 1-3.

18 E.g., Pap. Harris 46, 2.

19 Decreto Nauri 40, swytw n list ('comerciantes extranjeros', Griffith) no necesariamente de nacionalidad u origen extranjero pero sí comerciando con tierras extranjeras.

20 Revista del Antiguo Egipto, Vol. I, 1927, Pl. III y IV.

cuentas de la decimoctava dinastía registra entregas de carne, vino y pasteles al comerciante *Min nakht* y al comerciante *Sherybyn*. El comerciante *Min-nakht* recibió suministros en al menos diez ocasiones diferentes en un período de catorce días. Las cantidades recibidas son siempre pequeñas, de manera que pudieran despacharse fácilmente por un pequeño dependiente o por un baratillero que llevara sus mercancías de puerta en puerta. Los vara sus mercancías de puerta en puerta. Los artículos vendidos (carne, vino, pasteles) sugieren que nuestros comerciantes pretendían vender a la clase más próspera de la población; de cualquier modo, no a los más pobres.

Cierta tierra de agricultura era propiedad de individuos privados y podía transferirse de un individuo propietario a otro, tanto por herencia como por venta. Por supuesto, dichas tierras pagaban tributos a la corona, pero no se encuentra ninguna otra obligación pública, como *corvé* o servicio militar, que estuviera necesariamente relacionada con la tenencia de tierras como tal. No sabemos si la cantidad de tierras en propiedad privada durante el Imperio era o no lo suficientemente grande como para tener una importancia económica considerable.

La corona y los grandes templos poseían grandes terrenos. Las tierras de la corona y las tierras del templo comúnmente se parcelaban para los altos oficiales, tanto del gobierno real como de la administración de un templo. En algunos de los casos el oficial responsable vivía a gran distancia del terreno. Entonces, dicho pedazo de tierra tenía primero un propietario ausente (Faraón o dios) y segundo un administrador ausente, el alto oficial al que se le había asignado el terreno. Si todo iba bien,

sin duda el administrador ausente esperaba realizar un generoso lucro sobre y bajo la cantidad de grano requerida por el Faraón. Pero parece que algunas veces los trabajadores huían para evitar los malos tratos de su jefe inmediato<sup>21</sup> y en ocasiones podían ser reclutados en cualquier otro lado para trabajos del gobierno, aun en otra parte de Egipto.<sup>22</sup> Lo que sucedía entonces, se deja a la imaginación.

En suma, el gobierno del Imperio Egipcio era una burocracia autocrática, altamente centralizada en principio, y en gran medida centralizada en la práctica. Ciertamente existían conflictos de intereses entre los diferentes elementos de la burocracia y hay indicios de que los Faraones utilizaban conscientemente estos conflictos para fortalecer cualquier dinastía que estuviera gobernando. Las clases sacerdotal y militar, las cuales llegaron a ser muy importantes en los siglos siguientes, pueden ser observadas en su desarrollo embrionario y, durante el último medio siglo del Imperio, ambas clases estaban involucradas en serias revueltas que contribuyeron a la caída de la vigésima dinastía y el colapso del Imperio.<sup>23</sup>

21 P. Bolonia 1094, 3 1-5, Gardnier, Late-Egyptian Miscellany Bibliotheca Aegyptiaca, Vol. VII, Bruselas p.3, 1937.

22 Implícita por su prohibición en el Decreto Nauri.

23 Hans-Wolfgang Helck en su estimulante y valioso libro *Der Einfluss der Militärführer in der 18 ägyptischen Dynastie* ("Untersuchungen zur Geschichte und Altertumskunde Agyptens," Vol XIV /Leipzig, 1939/) encuentra que los conflictos de intereses entre los elementos militares y no militares del servicio real tuvieron gran importancia en la decimoctava dinastía y especialmente en el período Amarna. A pesar de la impresión por la colección Helck y el análisis de la evidencia, no estoy convencido de que la evidencia sea por completo suficiente para establecer sus conclusiones.

Considero que el hombre común había comenzado apenas a emerger como un elemento

cuyas aspiraciones requerían de una seria consideración en la vida económica o política:

## LA ORGANIZACION COLEGIAL DE LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA ROMANA (i) \*

Teodoro Mommsen

### Concepto del Cargo Público

La capacidad de obrar, la facultad de querer y de exteriorizar la voluntad, lo mismo que la de hacer valer ésta dentro de los límites del poder, son inherentes de un modo natural a la persona física. Los romanos trasladaban idealmente esta capacidad de obrar a la colectividad, a la que hemos estudiado en el libro primero, a la ciudadanía, al *populus*, y subordinaban la voluntad individual de todas las personas físicas pertenecientes a la colectividad, a esta voluntad común. Sobre estas dos bases estribaba el concepto que ellos tenían del Estado. La falta de independencia individual frente de la voluntad colectiva era el criterio distintivo de la comunidad política y lo que diferenciaba al Estado de las corporaciones, por ejemplo, de la curia y del Senado.

Si nos es permitido aplicar aquí una de las expresiones del derecho privado romano, diremos que la voluntad colectiva es una ficción política. En la realidad se necesitaba, para manifestar y ejecutar esa voluntad, una repre-

sentación, de manera análoga a como sucede en el derecho privado con respecto a los menores, incapaces de obrar. Y así como para éstos existe la tutela, así también, según el derecho político, vale como acto de voluntad de la colectividad el realizado por un varón que haya sido puesto para representar a ésta en el caso particular de que se trate. Pero la representación de la comunidad va más lejos que la tutela, en cuanto el tutor suple a una persona con existencia física, pero que no tiene completa capacidad de obrar, mientras el representante de la comunidad obra en lugar de una persona que no existe físicamente. El acto de voluntad político es siempre el acto de un hombre singular, puesto que el querer y el obrar son indivisibles uno de otro; según la concepción romana, el obrar colectivo por medio de un acuerdo de la mayoría es una contradicción. El representante de la colectividad no podía ejecutar ciertos actos sino cuando para ello estuviera autorizado por la mayoría de las partes componentes de la ciudadanía o por la mayoría de los Senadores; pero el acuerdo de la ciudadanía o del Senado únicamente se convierten en actos de la comunidad cuando el representante de ésta los provoca y los ejecuta y, cuando así sucede, el acto realizado es lógico y prácticamente un acto del representante de la comunidad.

\* Este artículo ha sido integrado con los capítulos I - V del extenso libro II de la obra *Compendio de Derecho Público Romano*, de Teodoro Mommsen, publicado en Madrid en 1893. Su título es meramente convencional. El desarrollo de este tema continúa en un artículo posterior.

Aquella persona singular a quien por la constitución de la comunidad se confiere la representación de ésta, ora en general, ora dentro de ciertos límites, es un magistrado; y acciones de la comunidad son todas aquellas que se ejecutan por el representante mismo o por encargo suyo dentro de los límites a tal efecto señalados. Regularmente, se exige para obrar en nombre de la comunidad una representación organizada de un modo fijo; sólo en ciertos casos, singularmente en los de perjuicios originados a la comunidad, es cuando la constitución autoriza a todo ciudadano para representar a ésta y cuando por excepción tiene lugar una representación de la comunidad por quienes no son magistrados.

De donde resulta que la magistratura, la encarnación del concepto del Estado y la depositaria del poder de éste, no puede concebirse como basada jurídicamente sobre la voluntad colectiva de la ciudadanía, por cuanto esta voluntad no puede, en general, ejecutarse por sí sola; más bien, según la concepción romana, la magistratura es más antigua que la comunidad popular que la crea, y el mandato, sin el cual no puede ciertamente ser pensada representación alguna, se transmite desde el antecesor a los sucesores, los cuales van ocupando el puesto que dejan vacantes los otros, gracias al interregno. Y este estado de cosas subsistió realmente, sin interrupción, hasta los comienzos del Principado. Después que comenzó a realizarse el nombramiento del sucesor con intervención del antecesor en la forma de pregunta previa dirigida a los Comicios, éstos y la magistratura contribuyeron por igual a conferir la autoridad de que se trata al nombrado. Tal concepción de la magistratura y los Comicios, como depositarios igualmente independientes de la voluntad co-

lectiva, es la que domina y penetra el derecho político de la época republicana; pero en los tiempos posteriores de ésta, los Comicios fueron poco a poco siendo considerados como los propios representantes de la comunidad, aun cuando nunca llegaron a serlo completamente, y entonces la cooperación de los magistrados en la manifestación de la voluntad de aquéllos perdió la forma anterior de acuerdo con los Comicios y quedó reducida a dirigir el acto.

La posesión de los cargos públicos de la comunidad era en sí tanto un derecho como una obligación de los particulares ciudadanos, lo mismo que el servicio militar y que otras prestaciones públicas. En los primitivos tiempos hubo de emplearse coacción jurídica para obligar a ser magistrado, como puede demostrarse que ocurrió con el sacerdocio; a esto obedece que en Roma no se conociera nada parecido a una declaración formal de aceptación hecha por el magistrado nombrado, y que, por regla general, entre el nombramiento y la toma de posesión no mediara tiempo alguno. Pero en los tiempos históricos de la libre República, ninguno de los cargos públicos, ni aun los no apetecibles e indirectamente más o menos forzosos, fueron oficialmente obligatorios, o por lo menos, no hay noticia de que lo fueran. Por lo mismo, tampoco se habla de motivos legales de exención a fin de ser nombrado para un cargo de la comunidad; por el contrario, a todo ciudadano le estaba permitido, sin limitación alguna, excusarse del cargo antes de admitirlo o renunciar al que se estaba desempeñando antes de que transcurriera el tiempo de su duración. Había establecida una rigurosa línea de demarcación entre las prestaciones públicas obligatorias (*munera*) y los cargos, o según la ex-

presión romana, los "honorés"; no era propio del orgulloso Estado libre de Roma el considerar el desempeño de sus asuntos como una prestación obligatoria. Durante el Principado es cuando por vez primera aparece tal concepción, hija de la desaparición del sentimiento de la comunidad.

La representación de la comunidad por un miembro de ella exigía, en su más antigua y más pura forma, la existencia de un señor único de dicha comunidad, al cual le fuere concedida la eterna duración que requiere la eternidad de la comunidad misma, por medio de un orden de suceder regulado de un modo fijo. Esto fue la Monarquía, el *regnum*, forma la más antigua del Estado romano. No vamos ahora a dilucidar si la comunidad representada y la persona que la representaba eran consideradas como un doble sujeto de derecho o como un sujeto único; el hecho de que el Rey tuviera un alojamiento debido al cargo que desempeñaba, es un motivo que nos induce a suponer con bastante fundamento que su patrimonio y el de la comunidad no eran jurídicamente distintos. La representación de la comunidad por su Rey era perfecta; esta representación valía lo mismo ante los dioses romanos y frente al extranjero, que frente a los ciudadanos del propio Estado; igualmente como sacerdocio supremo, que como jurisdicción judicial, como mando del ejército y como administración del patrimonio común. Pero ni de derecho era un poder ilimitado. A la comunidad ideal pertenecía, como lo demanda su derecho a dar leyes, un poder sin límites para dar disposiciones sobre la vida y el patrimonio de los ciudadanos; pero los actos de voluntad de su representante sólo podían considerarse como voluntad de la comunidad en tanto cumplieran con los requisitos exigidos

por las prescripciones de ésta, y singularmente en tanto el Consejo de la misma y la ciudadanía hubieran prestado su consentimiento en aquellos casos en que éste era necesario por la constitución. Cuando el Rey no obrara como representante legítimo de la comunidad, su acto no era un acto de ésta.

Nuestra tradición no se remonta hasta la época de la Monarquía, y por tanto, no es posible hacer una exposición histórica de ella; pero las organizaciones que de la misma se derivaron, y que vemos en tiempos posteriores, nos remiten y conducen a la existencia de un poder originario perfectamente pleno. A la Monarquía sucedió lo que en nuestro modo de hablar llamamos República, mas los romanos, para quienes *res pública*, que corresponde exactamente al *common wealth* inglés, era sencillamente el nombre con que se designaba la comunidad, parece que cuando cambió la constitución del Estado no tuvieron un nombre con qué designar la nueva constitución de una manera positiva, y la consideraban y designaban, negativamente, como la abolición de la unicidad y de la vitalidad del representante de la comunidad, igualmente que como la supresión del nombre que hasta el presente había llevado.<sup>1</sup> La magistratura suprema republicana fue considerada como igual jurídicamente al Rey, como lo demuestra bien claramente el *interregnum*, que siguió existiendo. La concepción de la organización nueva como el comienzo de la soberanía del pueblo, de la omnipotencia, cuando menos teóricamente, de los Comicios, fue, como ya se ha notado, la concepción de la República que se democratiza.<sup>2</sup> Menos exacto aún es concebir la abolición de la Monarquía como la fundación y establecimiento de la libertad, de la *libertas*,

pues la medida de la sujeción de los ciudadanos con respecto al Estado, no dependía del número de los representantes ni de la duración del cargo, y por otra parte, la ciudadanía del tiempo de Numa no parece haber sido ciertamente una reunión de esclavos, puesta en parangón con la que hubo de venir a sucederla. La revolución que dio origen a la soberanía de los cónsules no se dirigió contra el poder real como tal, sino contra el abuso del mismo, supuesto que depuso a los señores de la comunidad culpables y suprimió la unicidad y la vitalidad del cargo, que eran los motivos conocidos de tal abuso. El identificar la organización republicana con la "libertad" del pueblo, igualmente que el concebir al soberano vitalicio como *dominus*, esto es, como el "propietario" del Reino, fueron cosas debidas a la oposición de los tiempos cesarianos y a la del Imperio, al orden de ideas de los asesinos de César y de los admiradores y partidarios de éstos.

Aquí se trata de la magistratura de la República. No hay duda de que en los tiempos de ésta no existía ya la identidad jurídica entre la función y el funcionario, identidad vigente acaso durante la Monarquía, porque esa identificación no se compadece con el interregno, y es enteramente incompatible con la pluralidad de los magistrados. El alojamiento inherente al cargo, únicamente perteneció durante la República a la mortecina sombra de Rey que hubo de seguir existiendo para los fines religiosos; en esta época los locales donde ejercían sus funciones los que ocupaban cargos eran de propiedad de la comunidad, y los individuos que desempeñaban tales funciones residían en su casa particular y seguían en su posición de individuos privados. En este ar-

tículo nos ocuparemos, primeramente de la distribución del régimen sacral o religioso entre los sacerdotes y la magistratura, y luego de la oposición entre el régimen o gobierno de la ciudad y el de la guerra. Después trataremos del nombramiento de los magistrados y de las condiciones requeridas al efecto; de la colegialidad y la colisión de los magistrados; de la duración de la magistratura, toma de posesión y cesación en los cargos; de los derechos honoríficos y emolumentos de los magistrados y servidumbre de los mismos; finalmente, de los auxiliares, sustitutos o suplentes y consejeros de los magistrados. Posteriormente se hablará de las particulares magistraturas históricamente consideradas, y de los particulares órdenes o clases de asuntos encomendados a los funcionarios. Pero antes nos parece indispensable hacer una explicación de la terminología que vamos a emplear.

Con la palabra *imperium*, cuya etimología no explica suficientemente la idea a que se refiere, se designaba la declaración de la voluntad de la comunidad en la forma anteriormente dicha, es decir, el derecho de mandar en nombre de la comunidad. El *imperium* lo usaba exclusivamente el poder eminente del Estado sobre los ciudadanos, y sólo se atribuía a aquél a quien correspondiera plenamente este poder; de manera que en la palabra *imperium* parece encarnado el concepto primitivo del cargo público. A los representantes de la voluntad de la comunidad que no pertenecían a la organización romana primitiva, y a los cuales se les concedía una competencia limitada, se aplicaba una expresión análoga a la anterior, pero más general que ella y hasta de frecuente uso en el derecho privado: la *potestas*.

Los depositarios de esta absoluta voluntad de la comunidad no eran designados de otro modo que por el especial cargo que desempeñaban; no existía un nombre común aplicable a todos ellos, pues el *imperator* tuvo bien pronto un sentido técnico y restringido, habiéndose permitido aplicar esta denominación a los individuos que poseían el *imperium*, solamente cuando su mandato en nombre de la comunidad hubiera conducido a la victoria en una batalla.

*Magister*, que posteriormente fue una calificación aplicada a todo representante, sobre todo a los que funcionaban solos, y más todavía que para las relaciones políticas se usó para las religiosas y para las de derecho privado, debió aplicarse también en los tiempos antiguos a los que poseían *imperium*, pues el abstracto *magistratus*, derivado del *magister*, y a cuya raíz hay por fuerza que referirlo, se aplicaba a todo el que poseía *imperium*, aun a aquellos que no estaban sometidos a elección popular, tales como el dictador, el *interrex*, el jefe de los caballeros y el vicario o prefecto de la ciudad. Esta denominación derivada conservó el valor y la significación política que con el tiempo perdió la radical, y en ella es donde encontró su expresión adecuada la antítesis rigurosa entre el Estado y cualquiera otra comunidad; pues cuando se hablaba de magistrados plebeyos y de magistrados municipales, con la palabra *magistratus* no se quería decir más que la plebe pretendía ser un Estado dentro del Estado, y que la ciudad que pertenecía al Reino romano era dentro del mismo un Estado que en otro tiempo fue soberano y cuya existencia no se ha borrado completamente en el Reino de Roma. Ahora, la prueba de que en el proceso evolutivo de la comunidad romana, el centro de

gravidad del poder soberano, pasó desde la magistratura suprema a la Asamblea de los ciudadanos, o por lo menos aquella lo compartió con ésta, la tenemos en que si bien la denominación de *magistratus* se siguió aplicando a los cargos supremos que no eran de elección de los Comicios, y que anteriormente hemos nombrado, se hizo extensiva también a todos cuantos individuos recibían alguna comisión de la comunidad por medio de la elección de los Comicios, y por el contrario, no se deba a ningún individuo que hubiere recibido comisión o encargo de una autoridad o que hubiera sido instituido exclusivamente por ésta; así que, por ejemplo, de los suplentes o vicarios del pretor para la administración de justicia y de los jefes de legión, todos tenían igual competencia y título, sólo recibían el nombre de magistrados los nombrados en los Comicios. De igual modo, aunque en sentido menos técnico, se aplicaba el *honor*; designábase como tal el cargo público, en tanto la colación del mismo por los Comicios era una distinción para el elegido. En el estudio que vamos a hacer de la magistratura se emplea en general el concepto de ésta en el sentido que posteriormente se dio a la misma, no en el primitivo. Si bien los límites trazados son puramente exteriores, y no es prácticamente factible el hacerse cargo en la exposición de los puestos que, a comenzar desde el momento dicho, van siendo, a medida que el tiempo corre, confiados al nombramiento de los Comicios.

Si atendemos a las clases o categorías de magistrados, veremos que la oposición entre el *magistratus patricii* o *populi romani* y el *magistratus plebeii* o *plebis* no significa propiamente más sino que el representante de la plebe, en un principio de hecho y después

también de derecho, no era considerado como magistrado efectivo de la comunidad. La rigurosa e importante contraposición entre la magistratura ordinaria y la extraordinaria no tenía una correspondiente terminología: llamamos magistrados ordinarios a aquellos cuya competencia se determina y regula de una vez para siempre y para los cuales hay una denominación fija; en tanto que son extraordinarios aquellos cuya competencia se determina en cada caso particular, y ésta determinación se hace al mismo tiempo que se les elegía, y esto era lo regular, por medio de una ley especial anterior al nombramiento: estos magistrados no tenían denominación alguna, ni siquiera general. A la primera categoría pertenecían, por ejemplo, el cónsul, el dictador, el censor; la segunda, v. gr., los *dunviros* nombrados para cada proceso particular de alta traición, y los *decenviros* para dar una constitución a la comunidad. Los cargos públicos ordinarios podían ser permanentes cuando, según la constitución, hubieran de estar siempre funcionando, y procedían regularmente de elecciones anuales (*magistratus annui*), y no permanentes, como sucedía con la dictadura, que sólo tenía lugar en especiales circunstancias, y con la censura, que según la constitución no funcionaba más que intermitentemente. La separación en magistrados *maiores* (*magistratus maiores*) y *minores* (*magistratus minores*), regularmente se refería sólo al mayor o menor poder anexo a las distintas magistraturas; pero los poseedores del *imperium* y los censores que procedían de las elecciones iguales de las centurias se consideraban en posesión de los *auspicia maiora*, mientras que a los elegidos en los Comicios por tribus sólo les correspondía los *auspicia minora*, y en general eran menos considerados que los otros. La denominación de *magistra-*

*tus curules*, tomada de la silla judicial que usaban, se aplicó a todos los cargos públicos que participaban del *imperium*, aun a los ediles de categoría superior, que no poseían sino una jurisdicción limitada; los censores no tenían este *imperium*, pero en los tiempos posteriores también se pudieron contar entre los que lo poseían.

La organización republicana no conoció cargos públicos sin potestad pública, o a lo más los conoció con respecto a los magistrados que, habiendo sido abolidos, continuaron encargados de las cosas religiosas, como sucedió con el *rex sacrorum* en la comunidad romana y con otras muchas instituciones semejantes en los Estados latinos que iban ingresando en la misma. Por el contrario, parece haber sido frecuente la existencia de potestad pública sin cargo. Esta potestad se expresaba por medio de la denominación general *pro magistratu*, o por la especial correspondiente *pro consule*, *pro praetore*, etcétera, y por lo regular la usaban los particulares adornados de funciones públicas, y también los magistrados inferiores adornados de funciones superiores, sin que hubiera diferencia terminológica entre los particulares que, transcurrido el tiempo de la función que habían ejercido, la continuaban ejerciendo de derecho, y los lugartenientes que funcionaban como magistrados en virtud del mandato recibido (cap. IX). Sin embargo, por modo excepcional, aun después que se suprimieron las condiciones legales necesarias para el nombramiento de los magistrados, se conoció la promagistratura; por ejemplo, los tribunos militares, instituidos para prestar auxilio a la administración de la magistratura suprema, fueron considerados como promagistrados. La denominación de que se trata tuvo, pues, en el Derecho político un puro

valor negativo, significando sólo la carencia de funciones en ciertos magistrados, y si queremos comprender también la categoría últimamente mencionada, la carencia de funciones ordinarias en algunos magistrados.

### El Régimen Sacral

Si la tradición nos hubiera conservado una imagen de la más antigua organización de la comunidad, probablemente veríamos que su fundamento fue la compenetración de las cosas divinas y las humanas; una jurisdicción igual e igualmente poderosa bajo ambos aspectos; una jurisdicción unitaria, compuesta del sacerdocio y de la magistratura. Aquella organización que nosotros llamamos republicana, por contraposición a la anterior de la época de los reyes, representa lo contrario de ésta, o sea, una rigurosa separación entre el sacerdocio de la comunidad, *sacerdotes publici populi Romani*, y la magistratura de la comunidad, *magistratus publici populi Romani*, y una manera análoga de considerar ambos círculos u órdenes; y no ya simplemente la exclusión completa del sacerdocio del manejo de los asuntos temporales, sino además la subordinación del mismo, en tanto en cuanto lo exigiera la organización unitaria de la comunidad a la magistratura. Esta secularización, tan acentuada como fue posible, de la magistratura, fue acaso lo más esencial y característico de la nueva organización republicana, y a ella fue debida también la introducción en la comunidad romana del predominio de la omnipotencia del Estado, gracias al cual consiguió Roma la hegemonía en la civilización antigua.

Que ambos círculos indicados estaban sujetos a iguales normas se demuestra, sobre

todo, por la circunstancia de que a sacerdotes y magistrados correspondían las mismas insignias exteriores. Al sacerdote del templo de Júpiter le estaban concedidas las insignias de los magistrados, en especial la silla curul, y acaso también el asiento en el Senado que se concedía a la persona revestida de la magistratura suprema. Al presidente del colegio de los pontífices, que ocupaba en el sacerdocio una posición semejante a la del cónsul dentro de la magistratura, le estaba permitido usar, igual que a éste, los distintivos propios del poder público, o sea los fectores (*lictors curiatii qui sacris publicis apparent*). La púrpura en el vestido, vestigio heredado del pleno poder de los reyes, la tenían tanto los sacerdotes como los magistrados; pero aquéllos llevaban la *pretexta* sólo mientras practicaban los actos religiosos de la comunidad, y estos, siempre que se presentaban en público. Por lo que a los honores toca, ambas clases se hallaban bajo un pie de igualdad, puesto que ninguna tenía legalmente preferencia sobre la otra; sin embargo, en la época republicana predominó absolutamente el *sacerdotium* en cuanto a los honores, en tanto que durante el Imperio ocurrió lo contrario; sobre todo, la consideración del pontificado supremo como el más alto puesto honorífico dentro del Estado, fue cosa de que se aprovecharon los nuevos monarcas.

El sacerdocio y la magistratura coincidían también personalmente por lo general, es decir, que eran desempeñados por las mismas personas; la carrera política se hacía regularmente en ambas direcciones en todas las épocas. La doble aristocracia que en la Edad Media hubo de aparecer y desarrollarse, efecto de la contraposición entre el Estado y la Iglesia, fue desconocida en toda la antigüedad, cuyos

dioses se hallaban dentro del Estado total y necesariamente. Si en el antiguo Estado patricio es probable que no se exigieran especiales condiciones ni para optar a los cargos públicos ni para aspirar al sacerdocio, en el patricio-plebeyo, ambas cosas le estuvieron reservadas en un principio a la nobleza hasta que poco a poco fueron los simples ciudadanos consiguiendo, ya la participación y la posesión exclusiva de algunos puestos. Ahora, si los plebeyos no se apoderaron de los puestos sacerdotales, tan pronto ni tan completamente, como del gobierno de la comunidad, obedeció el hecho, menos al temor de introducir innovaciones en las cosas divinas, si bien esto contribuyó a ello, que a la poca importancia política de semejantes puestos; por eso, todavía en la época del Imperio, ciertos sacerdocios meramente decorativos y sin significación alguna, desde el punto de vista político, le estaban reservados en buena parte a los nobles.

El sacerdocio de la época republicana se hallaba más estrechamente ligado por su contenido a la organización primitiva que a la magistratura; por eso continuó siendo vitalicio y unitario, y, en cierto sentido, hasta centralizado.

Durante la República, la magistratura se convirtió en perfecta y estrictamente anual; al sacerdocio no se hizo extensivo tal carácter, sino que, por el contrario, siguió siendo vitalicio y unitario, lo mismo que lo había sido el cargo de Rey.

Lo propio hay que decir del segundo principio republicano de la colegialidad, que hacía iguales a los que desempeñaban cargos iguales, y que, por tanto, en caso de conflicto, ellos mismos lo resolvían. La colegialidad sencilla-

mente, esto es, la pura igualdad en el mandato, tuvo también su expresión perfecta en el sacerdocio de los más antiguos tiempos; pues cuando comenzó a existir la Roma trina, coexistieron unos al lado de otros, y con igual autoridad, varios observadores y adivinos de las aves. Pero cuando no se trataba de dar un consejo en asuntos religiosos, sino de practicar algún acto sacral, lo ordinario era que estuviese obligado a realizarlo un solo sacerdote; aun cuando había casos excepcionales en los que todo el sacerdocio era llamado a obrar colectivamente y en nombre de la comunidad, como sucedía a los salios, por ejemplo, en el servicio de Marte, tenemos, por el contrario, que los flámenes obraban todos particularmente, y tenemos, sobre todo, que al lado del heredero religioso de la monarquía, del presidente del Colegio pontifical, no había ningún otro sacerdote con iguales derechos que él, lo que indica que no había nadie que pudiera interponer contra el mismo su oposición o *intercessio*.

El nombramiento de los reyes, según ya se ha observado y más adelante desarrollaremos, estuvo encomendado a ellos mismos. Cuando en la época de la República se separaron el sacerdocio y la magistratura, la ciudadanía adquirió quizá inmediatamente, pero a lo menos muy pronto, el derecho de intervenir en la designación de sucesor que hacían los magistrados, hasta que poco a poco concluyó por abolir de hecho esta facultad que la magistratura había tenido; por el contrario, el sacerdocio, aun después de la organización republicana, se renovaba absolutamente por sí mismo. Con respecto al nombramiento de los sacerdotes, se hallaba el Colegio pontifical en una situación análoga, aunque superior, a la que ocupaba el Senado patricio con respec-

to al nombramiento de los magistrados: ese Colegio tenía el derecho de irse renovando interiormente, nombrando a personas para ocupar las vacantes que en él ocurrieran, y la jefatura o presidencia del sacerdocio correspondía al miembro que al efecto eligiesen sus compañeros. Todos los demás sacerdotes de la comunidad parece que no eran en el sentido jurídico otra cosa que auxiliares de esta cabeza sacerdotal, del propio modo que los oficiales del ejército de ciudadanos eran auxiliares del cónsul; y así como los sacerdotes de la época de los reyes eran en general nombrados por estos, durante la republicana hubieron de serlo por el pontífice supremo. Pero desde bien pronto formaron una excepción a esta regla los Colegios sacerdotales de varones, cuya renovación interior la hacían ellos mismos, lo propio que acontecía con los pontífices, y los cuales, por tanto, se nos presentan como independientes de éstos. Con respecto a otros nombramientos, encontramos que en tiempos posteriores el pontífice supremo se hallaba obligado a atenerse a una lista de candidatos que le daban hecha, o también a emplear el sistema del sorteo. En el nombramiento de los sacerdotes no tenían intervención los magistrados, ni tampoco tenía participación alguna en su establecimiento la ciudadanía, habiendo contribuido seguramente a esta exclusión, por una parte el miedo a la intervención de la multitud indocta en el servicio divino que sólo debía hallarse bien desempeñado por los avisados, y por otra, la idea política de tener forzosamente separados el régimen de las cosas profanas y el de las religiosas. El poder soberano de la ciudadanía fue adquiriendo cada vez mayor intervención con respecto a la magistratura; en cambio, en el régimen sacral no tenían derecho a mezclarse los Comicios: sólo el magistrado electivo era el de-

positario del poder popular de los Comicios, no el sacerdote, que entraba en funciones por nombramiento o cooptación (*cooptatio*). Después de la primera guerra púnica es cuando la soberanía popular comenzó a ir penetrando poco a poco también en este campo, que hasta entonces le había estado vedado: primeramente, el pontífice supremo y el presidente de los demás Colegios que tenían importancia política fueron elegidos de entre sus colegas por las pequeñas mitades de las tribus, bajo la dirección pontifical; luego, fueron elegidos de esta misma manera los miembros de los tales Colegios; con lo cual se dejó a un lado el antiguo principio, acudiendo a la escapatoria de decir que el director del acto no era magistrado y las pequeñas mitades de la ciudadanía no eran la ciudadanía.

El poder del sacerdocio de la época republicana puede decirse que era, la cabeza o jefe del mismo, un poder equivalente al de los magistrados, por cuanto en él se daban los dos elementos esenciales del pleno poder de éstos, o sea el *auspicium* y el *imperium*, y además la función pública que el jefe de los sacerdotes desempeñaba era, en ciertos respectos, igual o análoga a la del supremo magistrado. De hecho, sin embargo, la competencia del sumo pontífice, comparada con el *imperium* general de los magistrados, no puede ser incluida entre los poderes políticos efectivos.

Quando los auspicios fueran necesarios, el magistrado los consultaba siempre, en su nombre y en el de la comunidad, y sólo acudía al sacerdote cuando así le conviniera. El supremo pontífice sólo por excepción consultaba los auspicios; por ejemplo, cuando los reclamaba para la inauguración de ciertos sacerdocios con la asistencia de la ciudadanía.

El *imperium*, esto es, el derecho de reclamar obediencia, y en su caso constreñir a ella, le correspondía al magistrado sencillamente por serlo; al pontífice supremo sólo tenían los ciudadanos que prestarle obediencia en aquellos casos particulares en los que su posición le daba el derecho de mandar, especialmente cuando se trataba del establecimiento de un puesto sacerdotal o de la insumisión de un sacerdote. En este caso le pertenecía también a la coercición propia de los magistrados pero sólo la menor, o sea la coercición al pago de una multa y a tomar prenda, y cuando de esta coercición pudiera apelarse ante la ciudadanía, el pontífice podía convocar a los Comicios al efecto competentes y debatir con ellos. También en cuanto a las sacerdotisas de Vesta, que se hallaban como tales excluidas de toda familia, correspondía al pontífice supremo el ejercicio del procedimiento criminal doméstico, que era lo que representaba con respecto a las mujeres al tribunal penal ordinario, y tratándose de delitos contra las familias, podía hacerse extensivo el procedimiento dicho a los varones que en tales delitos hubiesen tenido participación. Pero los delitos materialmente religiosos no se llevaban ante sacerdotes, sino ante la magistratura, porque en casos tales no era únicamente la divinidad quien sufría la ofensa, sino que también la sufría la comunidad. El robo de los templos se consideraba lo mismo que la traición a la patria; el hurto nocturno de los frutos del campo ofendía lo mismo a Ceres que a la comunidad; aun el aborto no podía ser considerado sino como la eliminación de un ser perteneciente a la comunidad. Los dictámenes del sacerdocio pueden haber servido realmente de norma en casos de esta naturaleza, pero el procedimiento era cosa de la magistratura. El pontífice supremo no tenía facultades para

debatir con el Senado, y el derecho de provocar una resolución de los Comicios políticos sólo le correspondía en el caso excepcional antes mencionado. Por el contrario, las curias, que en la comunidad patricio-plebeya no tuvieron ya el derecho que antes habían tenido de tomar acuerdos políticos, eran convocadas por el supremo pontífice, el cual acordaba juntamente con ellas acerca de los actos privados que las mismas conservaron por vía de privilegio, singularmente el testamento, antes de que éste revistiera una forma puramente privada, y las adrogaciones.

Toda la organización de los negocios sacrales de la comunidad pertenecía a la magistratura, con la cooperación a veces del Senado y de los Comicios, según se expondrá más adelante. Los sacerdotes no tenían facultades para disponer por sí mismos de semejantes asuntos, ni en tiempo alguno las tuvieron tampoco para señalar el día en que había de celebrarse una fiesta permanente, pero no fijada por el calendario. Los más notables de los Colegios sacerdotales, aun cuando sus componentes no pertenecían en manera alguna como tales al Senado, hubieron, sin embargo, de funcionar de hecho como comisiones permanentes de éste, con especialidad los pontífices respecto a todos los asuntos religiosos del Estado y los augures con respecto a todas aquellas importantes cuestiones, que no eran pocas en el terreno político, dependientes de los auspicios; y no sólo se sometían previamente a su deliberación y consejos los asuntos que en el respecto indicado llamaran la atención, sino que hasta ejercían realmente en semejantes casos la iniciativa, pues el Presidente del Senado no podía negarse a darles la palabra cuando la pidieran sobre tales asuntos. Aquí es donde principalmen-

te estribaba la influencia política de estos Colegios sacerdotales; pero nunca pretendieron ellos ejercer otros derechos de carácter político que, a lo más, el de presentar proposiciones al Consejo de la comunidad.

Así como la organización de los negocios sacrales de ésta no constituía un derecho de los sacerdotes, tampoco lo constituía el de ejecutar dichos negocios; por el contrario, esta ejecución correspondía de derecho a los magistrados llamados a tener la representación de la comunidad, a no ser que hubiese algún precepto especial que lo impidiera. Pues, en efecto, los actos religiosos permanentes ordinarios, estaban encomendados a sacerdotes instituidos a la vez, también de un modo permanente, para ejecutarlos. La mayoría de los sacerdotios romanos vinieron a la vida de esta manera, tanto los sacerdotios particulares de la época más antigua, nombrados por el pontífice máximo, como también buen número de corporaciones sacerdotales, por ejemplo, las dos de los Salios para el servicio de Marte, la de los Lupercios, para el de Fauno, y la de los Arvales para el de la diosa Dea Dia. De igual modo, los espectáculos permanentes, los cuales no eran otra cosa más que una forma de las solemnidades religiosas, eran en un principio, mientras fueron permanentes, considerados de esta manera y ejecutados por Colegios de sacerdotes: tal sucedía con los Consuales, con los espectáculos de los Auales y con los Seculares. En esto se diferenciaban los actos religiosos permanentes de los negocios sacrales que desempeñaban los magistrados. Por el contrario, cuando se trataba de actos extraordinarios, la regla era que los ejecutasen los magistrados, lo cual fue causa de

que los espectáculos más importantes, que se convirtieron, de fiestas religiosas celebradas extraordinariamente para conmemorar una victoria, en fiestas populares permanentes, tanto el pueblo como la plebe se las quedaran reservadas a los magistrados, mientras los actos del culto que a estas fiestas iban unidos les fueran encomendados en parte a los sacerdotes, como se ordenó, v. gr., que se hiciese con los sacrificios en los espectáculos de Apolo. La presidencia en estas fiestas era un derecho honorífico muy codiciado, y servía para adelantar en la carrera política. Véase, pues, aquí también el resalto de la preponderancia política de la magistratura sobre el sacerdocio.

Después de lo dicho, apenas es necesario demostrar extensamente que la Hacienda religiosa estaba establecida en beneficio, sí, del sacerdocio, pero que no era éste quien por sí mismo la manejaba. Las instituciones políticas estaban organizadas de tal manera, que los sacerdotes tenían seguro el importe de los gastos que envolvía el desempeño de sus funciones. A lo que parece, de la época de los reyes pasó a la de la República un impuesto que gravaba sobre el procedimiento privado y en beneficio de los pontífices, una multa divina (*sacramentum*) impuesta a todos los que en aquél eran parte y quedaban vencidos, la cual se pagaba en un principio en forma de aportación de animales y posteriormente en dinero, y era destinada, sin duda, a que en los sacrificios públicos, encomendados al *Collegium* hubiera las ovejas y bueyes necesarios. Además, en los más antiguos tiempos, las prestaciones económicas indispensables para cada santuario pueden haber sido derramadas entre los particulares ciudadanos año con año, no por los sacerdotes, sino por los magistrados (*magistri fanorum*). En los tiempos ya mejor

conocidos, la tendencia a librar en lo posible de cargas permanentes tanto a la caja de la comunidad como a los particulares ciudadanos, hubo de proyectarse también en esta esfera, y entonces parece que los santuarios de la comunidad, o mejor dicho, cada uno de los sacerdotes a quienes les estaba encomendado el proveer el culto, igualmente que los Colegios sacerdotales, adquirieron una congrua fija, constante, gracias a haberseles asignado pedazos del terreno fructíferos; pero como la propiedad de los mismos siguió perteneciendo al Estado, su arrendamiento no correspondía a los sacerdotes, sino a los magistrados de la comunidad. Jamás se concedió independencia financiera a los sacerdocios, fuese cual fuese su clase. Cuando hubiera lugar a alguna contienda jurídica entre el templo y un particular, o entre el templo y la comunidad, el conocimiento y resolución de la misma no se sometía al procedimiento propio y verdadero por jurados, sino al procedimiento administrativo ante un magistrado. No sólo no tenían los Colegios sacerdotales derecho para percibir impuestos, sino que parece que ni siquiera les estuvo permitido recibir emolumento alguno; y de igual manera, en la época republicana, a ninguna divinidad romana que tuviera templo, quizá con la excepción de Vesta, le estuvo reconocido el derecho de recibir herencias ni legados.

Quédanos todavía por exponer la situación, no ya del sacerdocio en general, sino la del pontífice máximo, con respecto a las lesiones jurídicas, así religiosas como privadas.

Ya se ha hecho notar que el sumo pontífice no tenía una jurisdicción penal propia, excepto cuando se tratara de delitos o crímenes de los sacerdotes, y que, por el contrario,

cuando hubiese que penar criminalmente una injusticia religiosa, esta punición se verificaba lo mismo que la de otra cualquier injusticia. No sucedía lo mismo cuando se tratase de faltas e infracciones religiosas que el Estado no persiguiera, pero que acusaran la conciencia del agente. Con respecto a estas faltas, las normas y tradiciones, religiosas guardadas preferentemente por el Colegio pontifical formaban en cierto modo una ley (*ius pontificium*) —las llamadas leyes regias o reales, nacidas acaso hacia el final de la República, deben ser consideradas como un sistema peculiar o expiatorio general establecido por los pontífices con el nombre real—, y el mismo Colegio constituía al efecto el tribunal correspondiente, el cual, en forma más o menos procesal, determinaba ante todo los elementos constitutivos del hecho, y declaraba después si la injusticia cometida merecía o no expiación y, en el primer caso, qué es lo que el culpable tenía que hacer para recompensar o comprar la pena a los dioses y, por consecuencia, aplacarles (*piare*). El mismo procedimiento puede haberse empleado también con relación a las acciones primeramente indicadas, como cuando el Colegio designaba a petición de parte las acciones expiatorias indispensables para la traslación de una sepultura. No puede decirse si y cuáles serían las consecuencias jurídicas que produciría una sentencia de esta especie. Puede ser que, singularmente en los casos en que servirían de base a la sentencia del Colegio disposiciones vigentes fijas, la multa o expiación impuesta se hiciera efectiva por vía de acción popular privada. También puede haberles estado concedido a los pontífices el derecho de postergar en el culto público, o de excluir de él, a aquellos que hubieren cometido una injusticia no susceptible de expiación, o que no hubieren pagado la multa que deberían

pagar para expiar su deuda. Pero en la mayor parte de los casos este procedimiento expiatorio fue esencialmente un juicio de conciencia, y como tal debe haber tenido sin duda importancia en la época de creencias arraigadas. No hay que pensar que se aplicara a las relaciones o asuntos políticos.

Se ha sobreestimado quizá el influjo ejercido por el Colegio pontifical sobre el derecho y el procedimiento privados. Sin duda, la organización del calendario, dirigida desde luego a la santificación de los días festivos, y el señalamiento de los días fastos y nefastos, fueron realmente atribuciones del Colegio de los Pontífices, aun cuando las vacilantes disposiciones que para ello servían de principal base eran fijadas jurídicamente por los magistrados, y los términos procesales se contaban también, seguramente, tomando en cuenta la fecha de cada día. Pero la formación del derecho privado dependió del calendario en la misma pequeña medida que de la entrega de las multas del vencido en juicio a la caja del sacerdocio; y la suposición de que el Colegio fue en general el depositario de la tradición, no sólo en lo tocante al derecho divino, sino también con respecto a las normas generales del Derecho, y que ese Colegio llegó a tener facultades para declarar cuál era el Derecho, se compadece mal con la conducta adoptada por la magistratura de la República de tener alejados a los sacerdotes de los asuntos profanos, y mal también con los vestigios que sobre el particular han llegado hasta nosotros. La fuente del derecho privado fue esencialmente la facultad de dictar edictos que los magistrados tenían; el Colegio pontifical no careció de esa facultad, pero de los edictos dictados por él mismo, cuyo contenido fuera de derecho privado, no nos queda el menor resto. Los individuos par-

ticulares, fueran o no magistrados o funcionarios públicos, es difícil que pudieran reclamar dictámenes del Colegio de que se trata; más bien parece que estos dictámenes colegiados no se mandaban sino al Senado, y que los dictámenes esencialmente jurídicos, que son los que desde los más antiguos tiempos contribuyeron al desarrollo del derecho privado romano, se daban siempre por individuos particulares. Es posible que en la época primitiva los dieran principalmente los pontífices; pero desde que empiezan a sonar nombres sobre el asunto, advertimos que en modo alguno pertenecen todos ellos a este Colegio: por ejemplo, no pertenece a él el autor de los *tripertita*, P. Aelius Catus, cónsul en 552 (202 a.de J.C.). Toda la evolución del Derecho, y la misma antítesis entre el *ius pontificium* y el *ius civile*, antítesis que comienza a existir desde bien pronto, están indicando que este último no trae su origen de los pontífices, sino de los magistrados.

### El Régimen de la Ciudad y el de la Guerra

La ciudadanía era un cuerpo armado, apto para la coexistencia pacífica, donde no se permitía tomarse uno la justicia por su mano, sino acudiendo al tribunal arbitral concedido al magistrado supremo; pero no menos apto para reunirse, en caso necesario, bajo la dirección de la misma magistratura suprema, a fin de defenderse y atacar al enemigo exterior. La significación política del recinto murado (*pomerium*), que la misma ciudadanía instaló, dependía de que estaba confiada de derecho a este baluarte la protección de la paz y de las acciones pacíficas; por lo que todos los negocios públicos, siempre que no pertenecieran a cosas de la guerra, debían ser ejecutados en el interior de este recinto. De aquí resultaba

una verdadera dualidad de régimen según el lugar de que se tratara, una antítesis entre el *imperium domi* y el *imperium militiae*, antítesis que tenía su expresión visible cuando el magistrado salía fuera del recinto murado con formalidades y ceremonias religioso-militares.

La contraposición entre el régimen de la ciudad y el régimen de la guerra no estribaba en las condiciones objetivas de los actos de los magistrados, sino tan sólo en el lugar donde se realizaran estos actos. Todo acto ejecutado dentro del recinto murado se hallaba sometido a las leyes del primer régimen, y lo mismo sucedía con los que se ejecutaran dentro del espacio exterior a los muros hasta una distancia de mil pasos de cada una de las puertas, o, lo que es igual, hasta la primera piedra militar de las carreteras o vías que partían de Roma. Más allá de este límite, o más allá del propio muro de la ciudad, en el caso de que el magistrado hubiera traspasado el recinto murado con las formalidades a que acabamos de referirnos, comenzaba el régimen de la guerra, al cual se hallaba sometido, por consiguiente, tanto el campo de la ciudad, como todo el territorio extranjero. Para los efectos de las funciones oficiales no eran tomados en cuenta los límites de hecho, entre el asiento de la ciudad y el campo, los cuales, por lo demás, estaban continuamente variando.

La necesidad de que los negocios públicos no pertenecientes a la guerra fueran ejecutados dentro de la ciudad, fue, sin duda, originaria, remontándose su nacimiento al origen mismo del recinto murado. Esa necesidad tenía, desde luego, su expresión en la circunstancia de que aquellos actos de los magistrados, a cuya realización cooperaban el Consejo o la ciudadanía, habían de ser ejecutados en todo tiempo

dentro de la ciudad, pues ni el Senado ni los Comicios se podían reunir en el campo de la guerra. En lo que al Senado concierne, jamás se faltó a este requisito, pues aun a los contra-Senados, que durante las épocas de revolución se reunieron a veces fuera de la capital, no se les atribuyó nunca más que una pura importancia de hecho. Lo mismo se dice de las antiguas y solemnes formas de las asambleas de ciudadanos por curias o por centurias. Alguna vez se intentó reconocer a la ciudadanía derecho para reunirse por tribus en el campo, pero una decisión del pueblo, del año 397 (357 a. de J. C.), lo prohibió, y posteriormente no se volvió de este acuerdo.

Aquellos negocios pacíficos que podían ser ejecutados por el magistrado solo, no hubieron de estar unidos a la ciudad de una manera tan absoluta como los anteriores; pero en principio sucedía con ellos lo mismo que con éstos, como se ve claro sobre todo si se tiene en cuenta que cuando se verificaba en el campo de la guerra revestían un carácter excepcional.

La formación del ejército de ciudadanos y, por consiguiente, todos los actos comprendidos bajo el nombre de censo, eran operaciones que habían de realizarse, sin género alguno de duda, dentro de la ciudad, a lo que contribuyó seguramente la circunstancia de que las mismas fueron encomendadas desde muy temprano a magistrados especiales que no funcionaban más que en la ciudad. El reclutamiento efectivo de los ciudadanos, singularmente para la caballería, se verificaba también, por regla general, dentro de la ciudad; pero ya se comprende que en esto tuvo que haber frecuentes excepciones, y que el magistrado, cuando lo estimase necesario, tomaría al ciudadano obligándolo al servicio militar allí donde lo encontrábase.

También el tribunal pertenecía de derecho a la ciudad; hasta bien entrado el Imperio estuvo en vigor la regla jurídica según la cual el procedimiento civil perfectamente valedero (*indictum legitimum*) sólo podía tener lugar dentro de Roma. Es difícil que en la más antigua organización jurídica se conociera un procedimiento civil en el campo militar, o por lo menos, cuando la vida y la disciplina militares lo hicieran necesario, por ejemplo, para corregir el hurto, este procedimiento no se consideraba como verdaderamente jurídico. Cuando la conquista de territorios ultramarinos hizo indispensable la institución en ellos de tribunales locales para los ciudadanos romanos residentes en aquéllos, se aprovechó para el ejercicio de esta jurisdicción, el *imperium* de los jefes del ejército; de otro lado, organizado el mando, por medio de una legislación excepcional privose a los miembros del tribunal de la ciudad de una parte de los negocios encomendados a ellos, la cual pasó al conocimiento de magistrados subordinados. Pero toda sentencia de esta especie tenía su fundamento jurídico no en la ley, sino en el arbitrio y beneplácito de los magistrados supremos (*imperio continetur*), y su fuerza jurídica no fue igual a la de la sentencia dada en la ciudad ni aun en época bastante adelantada.

Una cosa análoga debió acontecer con el procedimiento criminal. La insubordinación, y en general toda ofensa a la disciplina militar, dentro de los límites prudenciales que los mismos jefes del ejército apreciaban, quedaba sometida al sistema de la guerra, y la coerción que podía emplear al efecto el jefe del ejército, no era cosa perteneciente al régimen de la ciudad: a este último régimen correspondía, por el contrario, todo otro proceso contra los ciudadanos que cometieran delitos. Esta con-

traposición tuvo poco relieve mientras el régimen de la ciudad fue tan incondicionalmente autoritario y tan absoluto como el militar, que es lo que debe suponerse que ocurrió, por lo menos, en los comienzos. Sin embargo, tanto el natural desenvolvimiento de las cosas, como la tradición, nos enseñan que la antítesis entre el procedimiento penal militar y el de la ciudad se remonta hasta los más lejanos tiempos, pues a los delincuentes convictos y condenados no podía el magistrado perdonarles sino con el consentimiento de la ciudadanía; por lo tanto, ese perdón no podía verificarse sino en el procedimiento de la ciudad.

Esta separación originaria entre el régimen y gobierno de la ciudad y el de la guerra, separación conciliable con la plenitud de poder que tenían los reyes, hubo de aumentarse de un modo esencial al advenimiento de la República, por la razón de que las limitaciones que entonces se imponen a la magistratura afectaron desigualmente a una y otra de las dos esferas, no refiriéndose verdaderamente más que a la primera. Preciso es que especifiquemos más sobre el asunto, si bien aquí sólo podemos hacerlo a manera de anticipación de lo que más adelante ha de decirse.

El derecho de coerción del magistrado, examinado antes, siguió siendo absoluto en el régimen de la guerra, mientras que en el de la ciudad experimentó esencialmente restricciones, consistentes en que el antiguo derecho de la ciudadanía, a perdonar su pena al delincuente condenado, se hizo independiente de la aprobación del magistrado sentenciador, y éste, por otra parte, no tenía más remedio que admitir la provocación del condenado ante los Comicios. No se atendía tampoco para esto a la índole del delito, sino al lugar

en que el proceso se hubiera seguido; y así, mientras en el régimen de la guerra podía el jefe del ejército librarse de la provocación a los Comicios, no tan sólo por parte de los soldados, sino también, legalmente a lo menos, por parte de cualquier otro procesado, en cambio dentro de la ciudad no podía sustraerse a dicha provocación por los delitos militares, v. gr., el de desobediencia militar. Para representar exteriormente el de tal manera mermando poder de los magistrados, se aminoró el número de los instrumentos penales propios de los lictores; de manera que la antítesis entre la obediencia limitada y condicional del ciudadano y la incondicional del soldado encuentra ahora su expresión externa en la circunstancia de usar los lictores en el régimen de la ciudad solamente varas, mientras en el régimen de la guerra usaban varas y hachas, y en la circunstancia de recibir estas últimas el magistrado cuando salía de la ciudad. En capítulos posteriores trataremos de ciertas otras modalidades de este importante derecho de provocación.

El nuevo carácter de anualidad que se dio a la magistratura se extendió a ambos círculos mencionados de funciones, al de la ciudad y al de la guerra, pero no tan absolutamente al uno como al otro. En el primero, los magistrados cesan de derecho en sus funciones tan pronto como llega el límite de tiempo señalado a las mismas, y en el caso de que no tengan un sucesor legítimo, se aplica, también de derecho, el interregno. El ejercicio de funciones una vez pasado el plazo estaba prohibido de manera tan rigurosa, que ni una sola vez lo autorizaron los Comicios. También en el régimen de la guerra cesaban en iguales casos los cargos y los títulos propios de los mismos, al menos según las ideas que en tiempos poste-

riores dominaron, pero no cesaba el desempeño de los negocios propios de cada cargo ni las insignias del mismo; la promagistratura continuaba hasta, tanto, que el sucesor entrase en el campo donde iba a ejercer sus funciones y tomase personalmente posesión del mando militar; aquí no había interregno. Pero desde bien pronto empezó la costumbre de prolongar el cargo (*prorogatio*) hasta un término posterior al ordinario, y en este caso se le aplicaba una denominación o título de categoría inferior; hacíase esta prorrogación en un principio por virtud de un acuerdo especial del pueblo, mas, posteriormente se hizo muchas veces con una simple orden del Senado. En la práctica, la anualidad de los cargos fue tan rigurosa en el régimen de la ciudad, como laxa en el de la guerra. Sobre todo en este último, no era raro el caso en que la prorrogación de las funciones públicas llevase consigo un cambio de competencia: a los funcionarios públicos de la ciudad, al concluir la época de sus funciones, se les daba muchas veces un mando militar; también a los que tenían uno de estos mandos se les solía cambiar por otro, con lo que llegó realmente a originarse de esta suerte; fue una creación o nombramiento de magistrados, siendo este uno de los caminos por donde el Senado se apropió la facultad de nombrar magistrados, que por la Constitución no lo estaba reconocida.

Una cosa análoga sucedió con la colegialidad de los magistrados superiores. En el régimen de la ciudad, la colegialidad se perfeccionó todo lo posible, así en el terreno de los principios como en el de la práctica: en este régimen se llevó el principio de la colegialidad a su consecuencia última, la de dar origen a la colisión entre los magistrados de iguales atribuciones, a la anulación del mandato de un

Magistrado por la intromisión (*intercesio*) del colega; pero se hizo de tal modo que ambos Magistrados superiores colegas funcionasen juntos, y que la intercesión fuera realmente posible. Por el contrario, en el régimen de la guerra la intercesión colegial se suprimió en principio, permitiendo dar mandatos superiores que modificaran los de los colegas y que también obligaban a éstos, y de hecho se logró también, hasta donde fue posible, que los poderes iguales de los colegas no se hallaran en conflicto dividiendo entre ellos las tropas y los distritos con los cuales habían de ejercer mando.

La intercesión de los tribunos de la plebe, imitada de la colegial, y que en la práctica hubo de ser una de las más esenciales limitaciones del *imperium*, no podía ejercer más que en el régimen de la ciudad. En el régimen de la guerra nunca adquirió, por lo general, fuerza alguna la contraposición entre la nobleza y la ciudadanía.

Finalmente, el principio según el cual las funciones públicas no pueden ser desempeñadas, sino por los magistrados, hubo de conducir en el régimen de la ciudad a la exclusión de las lugartenencias o delegaciones voluntarias. En este régimen sólo puede echarse mano de la lugartenencia cuando haya necesidad de ello; por ejemplo, en el caso de que todos los magistrados se hallaren en el extranjero, se nombra un Vicario Judicial; por el contrario, cuando el Magistrado se hallare ausente en otro sitio que no sea el extranjero, o enfermo, o impedido por cualquier otra causa, la función queda en suspenso. En el régimen de la guerra aquel principio no se aplicó con igual rigidez, y por eso al jefe en campaña se le consintió, en semejantes casos, nombrar un lugar-

teniente, que no era un magistrado, pero que desempeñaba el cargo por el Magistrado.

Es innegable que estas limitaciones impuestas al régimen de la ciudad suponen que ésta se halla realmente en paz y bajo el imperio de las leyes ordinarias, como lo es igualmente que tales limitaciones contradicen en cierto modo el principio anteriormente desarrollado, según el cual, para la separación entre ambas órdenes no se atiende a la índole de la acción que el funcionario ejecute, sino al sitio donde se realiza. Por privilegio, en los días de fiestas conmemorativas de alguna victoria, solía concederse al Magistrado dentro de la ciudad el mismo poder que le correspondía según el régimen de la guerra, lo que hace pensar, desde luego, en las hachas de los lictores; ahora, con mayor motivo ha debido hacerse necesaria una situación excepcional análoga a esta cuando hubiera precisión de hacer la guerra dentro del recinto murado. Sin embargo, la tradición no nos dice nada de esto, y el orgullo y arrogancia de la época republicana no se avienen sino con la idea de la realización práctica de la eterna paz dentro del contorno de la ciudad romana. Verdad es que la sólida República romana tenía en algún modo derecho a ignorar que la ciudad había sufrido sitios y guerras civiles. Prácticamente, esta laguna la llenó hasta cierto punto en el primitivo régimen de los Magistrados, el instituto de la dictadura, el cual tenía competencia aun dentro del régimen de la ciudad; pues la dictadura no era esencialmente otra cosa más que el poder del jefe militar, libre de las limitaciones dichas. Y en la época de la soberanía del Senado, se colmaba el vicio dicho mediante el derecho que el Senado llegó a adquirir de revestir de poderes excepcionales a los Magistrados que funcionaban dentro del recinto de la ciudad.

Paralelamente a la separación teórica entre las funciones públicas propias de la ciudad y las de campaña, se fue desarrollando el principio de la unión de unas y otras en las mismas personas. Por tanto, lo mismo que del Rey se pensaba, hubo de pensarse también de los más antiguos magistrados de la República, y así los cónsules como los cuestores funcionaban igual en la ciudad que en el campo, y aun en los casos en que predominaban dentro de los fines militares, como acontecía con la dictadura, no se privó al correspondiente Magistrado, o sea al dictador, del régimen de ciudad. Pero con el tiempo esta situación de cosas hubo de cambiar, y los dos círculos referidos de funciones públicas fueron poco a poco siendo distintos aun por parte de las personas que las ejercían. Los jefes de la plebe, que en un principio no eran seguramente magistrados, fueron los primeros que se consideraron exclusivamente capaces para las funciones de la ciudad. Los ediles plebeyos tenían limitada su esfera de acción a la ciudad, y esta limitación hubo de ser luego aplicada también a sus más recientes semicolegas patricios. Y lo propio debe decirse de la censura, como ya queda advertido. Al aumentarse el número de puestos de la magistratura suprema y de la cuestura, varios de aquéllos quedaron limitados a ejercer funciones sólo en la ciudad, al paso que el poner restricciones jurídicas al círculo de los cargos de la *militia* era opuesto a la esencia de la magistratura romana, esquivándose el hacerlo hasta en tiempos posteriores con pocas excepciones, prefiriéndose con frecuencia nombrar particulares funcionarios para el manejo de tales asuntos. La denominación de *urbani*, que se aplicaba a algunos magistrados, parece que no significó, desde luego, que tales funcionarios administrasen los negocios de la ciudad, sino la obligación im-

puesta a los mismos, al revés de lo que sucedió con sus colegas, de no abandonar Roma mientras durasen sus funciones.

### Nombramiento de los Magistrados

Como la comunidad es eterna, claro está que se necesita una representación igualmente eterna e ininterrumpida de la misma. Pero la exigencia teórica no puede ser completamente realizada en la práctica: cuando la fuerza de los hechos da origen a interrupciones en la continuidad jurídica, entonces las lagunas que se produzcan en la sucesión de las magistraturas determinadas por la ley se llenan por medio del mando en estado de necesidad, de la propia suerte que cuando las personas carecen de protección jurídica se colma este vacío por medio de la legítima defensa. Así en el régimen de la ciudad como en el de la guerra, cuando no hay persona alguna llamada al desempeño de una función, o el llamado se niega a desempeñarla, todo ciudadano está autorizado para ponerse al frente de los demás y dar aquellas reglas que la necesidad reclama; pero son llamados con preferencia para llevar esta dirección los hombres más notables, esto es, los Senadores en la ciudad y los oficiales del ejército en campaña. En el orden militar, sobre todo luego que los romanos llegaron a tener organizada una jerarquía de jefes y oficiales, aconteció esto con frecuencia con respecto a las divisiones de tropas que se quedaban sin guía por falta del depositario del *imperium* a quien había correspondido antes esa dirección, pues tal depositario solía ser único; pero aun en el propio régimen de la ciudad se sintieron también semejantes lagunas y se conoció semejante modo de llenarlas especialmente, v. gr., al aparecer Aníbal ante los muros de Roma, en la catástrofe de los Gracos y en otras

ocasiones análogas de trastorno, en las cuales alternaron seguramente el uso y el abuso, como siempre sucede al emplear la defensa propia. El orden jurídico de la comunidad no pudo desconocer que existían estas situaciones excepcionales y regularmente transitorias; pero ese orden jurídico sólo se cuidó de exponer las reglas relativas a los cambios normales y ordinarios de representantes, esto es, las normas pertinentes a las variaciones de los magistrados.

La continuidad ininterrumpida que exige la representación de la comunidad no existe sino en la suprema magistratura permanente, que es donde, propia y esencialmente hablando, la representación está perfectamente concluída. Aquí, la continuidad dicha es independiente del cambio de la persona, sea que este cambio se verifique por la muerte del que ocupa el cargo, cuando el cargo es vitalicio, sea que tenga lugar por haber transcurrido el tiempo necesario, como acontece en los cargos anuales; es no menos independiente también del cambio de denominación, en cuanto los diferentes depositarios de la magistratura suprema: el Rey, el interrex, los cónsules y los distintos magistrados que temporalmente ejercían el poder consular, formaban todos ellos una cadena que no sufría interrupciones. Los magistrados permanentes inferiores, como los cuestores y los ediles, también formaban una serie análoga; sin embargo, como durante el interregno las magistraturas inferiores quedaban en suspenso, esa serie no era ininterrumpida; ni necesitaba tampoco serlo, porque estas magistraturas subordinadas no llevaban anexa la perpetuidad de la representación de la comunidad. Otra cosa sucedió con el tribunado del pueblo, por cuanto la plebe quiso formar un Estado por sí misma y reclamó al efecto

una representación perpetua de ese Estado; faltóle, no obstante, para ello una institución análoga al interregno, y la perpetuidad del tribunado sólo pudo conseguirse de hecho, después de la interrupción producida por el duamuirato, gracias a un bien organizado y administrado orden de suceder en el cargo. En las magistraturas ordinarias no permanentes, lo mismo que en todas las extraordinarias, la continuidad, o podía interrumpirse y no interrumpía, o en general no era necesaria.

La continuidad de la suprema magistratura, o lo que es igual la circunstancia de estar asegurada la inmediata reocupación de la misma tan luego como quedara vacante, dependía del Senado patricio, el cual, justamente para este efecto, se transmitió inalterable a la organización patricio-plebeya de la comunidad. Es cierto que los miembros de ella no pueden ser considerados como reyes en el sentido ordinario de la palabra, porque el poder real exige unicidad en la persona que lo ejerce; pero en caso de estar vacante la monarquía, son llamados todos ellos, uno después de otro, como sucesores, estando limitada la soberanía de cada uno de ellos a una duración de cinco días. La serie de personas que en caso de vacante de la monarquía habrían de ir ocupando ésta se determinaba, bien por sorteo, bien —y este medio hubo de convertirse posteriormente en regla general— designando probablemente por votación al primer interrex, y ocupando el puesto cada uno de los siguientes por designación del antecesor, hecho lo cual, se interrogaba a los auspicios, y de esta suerte se obtenía para la elección el beneplácito de la divinidad. Como quiera que debe de haberse pensado que entre el *imperium* vacante y el establecimiento del primer interrex no podía darse jurídicamente tiempo alguno, y como para el

procedimiento dicho no se daba plazo, claro es que habría de ponerse gran diligencia en cubrir el puesto vacío y en que la serie referida de personas no tuviera interrupciones o lagunas.

Pero esto no era un verdadero nombramiento de sucesor, sino más bien, como lo está demostrando la misma denominación del soberano por cinco días, una institución interina, preparatoria del establecimiento de la nueva magistratura. La forma jurídica al efecto consistía en la designación de sucesor hecha por el poseedor actual del supremo poder; el magistrado crea al Magistrado. De este principio fundamental es de donde partió el derecho político romano, principio que, aun en los tiempos posteriores, pudo ser obscurecido, mas nunca abolido por completo. Mas es difícil que al soberano vitalicio se le concediera el derecho de nombrar a su sucesor, sino abdicando al mismo tiempo su soberanía: un nombramiento a plazo del sucesor, ni se aviene bien con la concepción jurídica general que tenía en los primeros tiempos el pueblo romano, ni puede tampoco conciliarse con el procedimiento interregnal. También puede haber contribuído a ello la idea religiosa, según la cual la necesaria desaparición del poder soberano del individuo y la consiguiente traslación del gobierno al Senado patricio de la comunidad extinguía las culpas que el soberano hubiere podido cometer, y el *imperium* pasaba puro y rejuvenecido al nuevo presidente de la comunidad. En cambio, el interregno era una institución perfectamente ideada y adecuada para el acto dicho. Es verdad que al primer interrex no era aplicable este sistema, porque para su instauración no podía ser obtenido el previo beneplácito de los dioses. Pero el segundo y cada uno de los

siguientes estaban autorizados y obligados para hacer que el puesto de la magistratura ordinaria fuera cubierto lo más pronto posible, observando al efecto los auspicios; tan luego como el nombramiento quedaba hecho, el Magistrado entraba en funciones y cesaba el interregno. La instauración exclusiva del Magistrado por el interrex, tal cual nos la hacen suponer las organizaciones de la época de los reyes, hubo de cesar en los tiempos de la República, quizá a partir de los comienzos de ésta, y entonces se confió a los mismos magistrados supremos el nombramiento regular del sucesor, con la correspondiente fijación del plazo que había de durar, como única compensación del perdido carácter vitalicio de su cargo; a la vez se les concedió el derecho de nombrar a sus colegas en los casos de vacantes parciales. Sin embargo, aún pudo seguirse aplicando subsidiariamente el sistema interregnal. El concepto de puesto vacante, en que el interregno estribaba, conservó para el caso su antiguo carácter de absoluto, no obstante la gran variedad y fraccionamiento que alcanzó la magistratura en los tiempos posteriores. No se consideraba vacante la magistratura mientras subsistiera un solo Magistrado efectivo, y debe entenderse aquí esta idea en el más amplio sentido que luego se le dio, de tal manera que no sólo los promagistrados y los magistrados de la plebe, sino aun los cargos inferiores tenían que hallarse totalmente vacantes para que el interregno tuviera lugar. Por medio de este exagerado rigor del principio, se destruyó sin duda alguna la esencia y el fin de la institución; pues cuando faltaban los cónsules y quedaban subsistiendo los pretores, o aunque no quedaran más que los cuestores, no sólo se carecía de un puesto competente para el nombramiento de los cónsules hasta que al último de aquellos magistra-

dos le pluguiera renunciar, sino que también se interrumpía la continuidad de la magistratura suprema, al menos en el último caso.

Todos los llamamientos de magistrados se hacían en la comunidad romana, con arreglo al principio que acabamos de desarrollar respecto a la sucesión en la suprema magistratura; todos los magistrados, así los ordinarios como los extraordinarios, así los superiores como los inferiores, eran instaurados por la magistratura suprema. Solamente el Cónsul, incluyendo en esta denominación aquellos poderes equivalentes al suyo que obraban en lugar del Cónsul dentro del régimen de la ciudad, o sea los decenviros y los tribunos militares, el dictador, así como también el interrex y el pretor, eran los que tenían atribuciones para instituir o nombrar magistrados, mas no todos ellos con la misma amplitud. Este derecho sólo al Cónsul y al dictador les correspondía de un modo ilimitado; de suerte, que el primero podía nombrar al segundo y el segundo al primero. El interrex no tenía competencia más que para nombrar a los cónsules. Al pretor únicamente le correspondía el nombramiento de los magistrados inferiores; de manera que, en rigor --hubo excepciones--, no podía instituir ni un dictador, ni un Cónsul, ni siquiera un pretor. Sólo una vez, durante la confusión que siguió al asesinato de César, se establecieron funcionarios extraordinarios encargados de hacer los nombramientos de magistrados, y aun entonces se hizo, sin duda, anticonstitucionalmente, porque la competencia de la suprema magistratura ordinaria para el nombramiento de cargos públicos era considerada como un precepto constitucional, obligatorio aun para los Comicios. En los capítulos destinados a tratar del principado y de sus auxiliares, examinaremos hasta donde correspondió

al príncipe el derecho de nombrar funcionarios, o qué influjo le consentían las leyes ejercer sobre las elecciones de éstos.

La colegialidad no tenía aplicación al nombramiento de que se trata: así como en la más antigua forma de nombramiento de los magistrados por medio del interrex se hallaba naturalmente excluida dicha colegialidad, así también el nombramiento hecho por los cónsules o por los pretores se ejecutaba sólo por uno de éstos, como por fuerza tenía que acontecer si se quería conservar rigurosamente el principio antiguo del nombramiento de los magistrados. En este punto no se concedió nunca al colega la intercesión. La suerte era la que decidía a quién correspondía el nombramiento, en el caso de que los colegas no se hallasen de acuerdo tocante al particular. Es probable que en los orígenes se considerara el nombramiento, sobre todo el de colegas y sucesores, más como un derecho que como una obligación de los magistrados; la Constitución no reconocía medio alguno para incitarles u obligarles a la ejecución de este acto, y parece que el magistrado competente estaba de derecho facultado para no hacer la elección que había de dar por resultado cubrir la vacante en un *collegium* incompleto, y cuando se tratara de nombrar sucesor, para provocar el interregno. La aplicación de esta regla a la dictadura tenía una importancia especial; pues si bien es cierto que el Cónsul era quien nombraba al dictador y creaba una magistratura, por este sólo hecho subordinada tanto a él como a su colega, sin embargo, siempre se reconoció que no había medio constitucional alguno para constreñir directamente al Cónsul a hacer tal nombramiento. Los demás magistrados no podían nombrar ni a sus propios colegas y sucesores ni a otros funcionarios.

Claro está que los tribunos de la plebe tenían, con respecto al nombramiento de las cuasimagistraturas plebeyas, los mismos derechos que los cónsules respecto a las magistraturas efectivas.

Tratemos ahora de averiguar desde cuándo y hasta dónde dependió el derecho de nombramiento de los magistrados de los acuerdos de la ciudadanía, y cómo y dentro de qué límites se trasladó realmente desde la magistratura a los Comicios la facultad de crear funcionarios. La toma de la palabra de fidelidad, acto por el cual se reforzaba desde antiguo la obligación que los ciudadanos tenían de obedecer al magistrado supremo después que éste había sido nombrado, no se puede considerar como un acto de cooperación de la ciudadanía en el nombramiento de los funcionarios, si bien indica que desde los comienzos la obligación que el ciudadano tuvo de obedecer al Magistrado no era igual a la que el esclavo tenía de obedecer al señor, sino que era la de un hombre libre, obligado políticamente, sí, pero que se ha obligado por sí. Aquel cambio constitucional tuvo una importancia decisiva, tanto desde el punto de vista de los principios como bajo el aspecto práctico. La magistratura subsistió por sí misma mientras el antecesor tuvo derecho para nombrar al sucesor; pero cuando el derecho de nombramiento pasó a los Comicios, éstos adquirieron la representación del poder de la comunidad, y el Magistrado se convirtió en un mandatario a comisionado suyo. De esta manera se trasladó, pues, el centro de gravedad del régimen desde la magistratura a los Comicios; la ciudadanía se convirtió en soberana principalmente cuando se comenzó a elegir a los magistrados en los Comicios.

La tradición hace remontar hasta el nombramiento primero que se hizo de un Magistrado, esto es, hasta el del Rey Numa, la obligación que los Magistrados tenían de interrogar previamente a los Comicios al hacer los nombramientos de que se trata; mas aquí tenemos, sin duda, una de las numerosas traslaciones y aplicaciones que la lejanía hace a los primitivos tiempos sagrados de la que sólo fue propio de las instituciones posteriores. Seguramente, el punto de partida de la evolución fue el nombramiento libre del Magistrado por el Magistrado, el verdadero Rey romano no procedía de la elección efectiva del pueblo, como tampoco procedían de esta elección el interrex, y más tarde el sacerdote que representaba formalmente la Monarquía, *el rex sacrorum*. Aquella obligación de interrogar previamente a los Comicios para el nombramiento de los magistrados hubo de comenzar por ser excepcional, yendo la ciudadanía patricio-plebeya conquistando y arrancando un puesto tras otro de manos de la nobleza dominante, hasta que por fin las excepciones fueron tantas que se convirtieron en regla general.

La obligación dicha no se hizo extensiva a la magistratura suprema en general, supuesto que hasta la época de las guerras de Aníbal vemos que se prolonga el nombramiento de dictador hecho por el Cónsul sin la cooperación de los Comicios. La tenaz defensa de esta restricción, que explica suficientemente la índole del cargo, por el cual se somete por tiempo la ciudad al poder de un jefe militar, y así bien la desaparición de la institución tan luego como la misma no pudo sustraerse por más tiempo a la elección del pueblo están demostrando bien claramente la no común importancia política que las elecciones populares

alcanzaron. De un modo análogo a aquel como se procedió con la dictadura hubo también de procederse con los altos auxiliares del dictador, es decir, con el jefe de los caballeros y con el prefecto de la ciudad (*praefectus urbis*); ninguno de estos dos altos cargos estaba sujeto a la elección del pueblo, pero andando el tiempo fueron abolidos. El últimamente nombrado (prescindiendo de ciertas supervivencias puramente formales) probablemente al establecerse el tercer puesto permanente de la magistratura suprema, o sea la pretura de la ciudad, y el primero, cuando la dictadura, a la cual pertenecía. Con la abolición de estos cargos, la magistratura suprema quedó toda ella, salvo el interrex, sometida a la elección comicial. No es posible resolver cuándo pudo comenzar a ocurrir esto con relación a la magistratura suprema ordinaria, al consulado y a la pretura. Como quiera que la tradición hace remontar la elección de los magistrados por los Comicios hasta la época de los reyes, y no habla de momento alguno en que la magistratura suprema ordinaria nombrase libremente a los magistrados, no puede aducirse como testimonio para resolver la cuestión la circunstancia de que el consulado vino a la vida con la República misma; el cambio se verificó quizá más tarde, pero en todo caso antes de la época de la tradición propiamente histórica. Tampoco puede resolverse la cuestión de si la ciudadanía contribuyó desde antiguo, por la elección, al nombramiento de los tribunos del pueblo; lo único que sabemos es que posteriormente, mientras los Comicios intervenían en toda elección para la magistratura suprema, hasta en el nombramiento de los puestos vacantes en los casos de magistraturas colegiadas incompletas, a los tribunos del pueblo se les siguió reconociendo por largo tiempo el derecho de nombrar li-

brememente, en tales casos, a sus colegas, o sea el derecho de cooptar, que es como se llamaba este acto.

Pero la obligación impuesta a la magistratura suprema de contar con la cooperación de los Comicios para la designación de colegas y sucesores, se hizo bien pronto extensiva al nombramiento de los funcionarios auxiliares. Esta tendencia, manifestada en la época republicana, fue limitando cada vez más la elección de los auxiliares, libre en los orígenes, hasta que concluyó por abolirla, o poco menos, con respecto a los auxiliares de los altos cargos. El primer paso dado por este camino lo representa la obligación de interrogar a los Comicios para el nombramiento de cuestores, y se dio hacia los tiempos del decenvirato; los demás los indicaremos en el siguiente número al tratar de cada magistratura particularmente. Con esto desapareció el concepto primitivo de la magistratura, esto es, el concepto del poseedor del *imperium*, el concepto del que hasta ahora se había considerado como el único representante inmediato de la comunidad y el Ministro para el desempeño de todas las funciones públicas particulares, convirtiéndose para lo sucesivo únicamente en el principal de los mandatarios de la comunidad; así como también la antigua contraposición entre el Magistrado y el auxiliar del Magistrado se cambió ahora en una antítesis entre el Magistrado supremo con *imperium* y el funcionario inferior sin él. Que fue así, lo demuestra, por lo que a la terminología se refiere, el examen que más atrás queda hecho de la palabra *magistratus*, y lo demostrará objetivamente el estudio de las magistraturas en particular, que en el número siguiente haremos.

El nombramiento de los funcionarios republicanos, que siguió correspondiendo a los

Comicios en tiempo de Augusto, fue trasladado por Tiberio al Senado, y como éste se formaba entonces de los individuos que habían sido funcionarios de la comunidad, aquel nombramiento pudo llamarse cooptación; sin embargo, como se indicará más adelante, en esos nombramientos tuvo una gran intervención, más o menos directa, el emperador, ya otorgando el empleo mismo, ya los derechos anexos a él. Los nuevos cargos creados bajo el Imperio, de los cuales trataremos en el capítulo referente a los funcionarios subalternos del emperador (lib. III, cap. XII), eran ordinariamente cubiertos por el emperador mismo; pero para una gran parte de los mismos, se exigía como condición jurídica el haber ocupado alguno de los puestos oficiales de la época republicana: así que la importancia real de la elección, sobre todo para el consulado y la pretura, estribaba menos en la época del principado en los cargos mismos, que en las esperanzas y en la expectativa que llevaban éstos anexos.

La forma en que la ciudadanía cooperaba al nombramiento de los magistrados —la misma en que intervenía antiguamente en la obra legislativa— era la siguiente: el Magistrado interrogaba a los ciudadanos, los cuales contestaban individualmente, siguiendo a este acto, que era la erogación, la proclamación del resultado obtenido y la publicación del mismo, o sea la *renuntiatio*. Pero es probable que la rogación cambiase de contenido, por cuanto la propuesta de la elección iba colocada primeramente en la pregunta, y más tarde en la respuesta. Aún cuando la tradición no nos dice nada de ello, parece que la iniciativa para preguntar a la ciudadanía la conservó el funcionario llamado a hacer el nombramiento; de

manera que él indicaba a los ciudadanos las personas que creía debían ocupar el cargo, y los ciudadanos las aceptaban o las rechazaban. Pero en los tiempos históricos, el acto de la elección se verificaba diciendo el Magistrado interrogante cuál era el puesto que había que cubrir y dejando que los ciudadanos fuesen quienes eligieran las personas que debían ocupar. Tocante al procedimiento en sus detalles, nos remitimos a la organización de los Comicios; aquí sólo diremos que el voto público y oral siguió practicándose por largo tiempo, y que no fue sustituido por la votación secreta hacia el año 615 (139 a. de J. C.). El derecho que los magistrados tenían en un principio a nombrar a los magistrados hubo, pues, de quedar reducido al derecho de dirigir la elección en los Comicios, si bien todavía, gracias a la facultad concedida al funcionario encargado de esta dirección para examinar y comprobar las condiciones de los aspirantes, como se indicará en el próximo capítulo, y para inspeccionar el curso de la elección misma, no dejó de conservar aquél una esencial influencia sobre el resultado de ésta. La *renuntiatio* era obligatoria para el funcionario que dirigía la elección, una vez realizada válidamente ésta, aún cuando es verdad que no existía ningún medio para compelerle a efectuar y que en algunos casos los que tenían que hacerla la negaron.

Por lo que al tiempo se refiere, en todos los cargos no sometidos al principio de la anualidad, la toma de posesión iba unida inmediatamente (*ex tempore*) al nombramiento. Esta regla era aplicable al Rey, al dictador, a los censores, a los magistrados instituidos para la fundación de colonias, etcétera, del propio modo que a los cargos anuales cuando por excepción se hubiera diferido el nombramiento

hasta después de haber comenzado el año de funciones. Sólo en casos raros y excepcionales tropezamos aquí con la existencia de intervalos entre el nombramiento y el comienzo del ejercicio de las funciones. Por el contrario, el nombramiento para los cargos anuales estaba sometido por derecho a la anticipación; es decir, que, según la manera de hablar romana, la creación o nombramiento tenía lugar en forma de designación, y entre ésta y la toma de posesión mediaba cierto tiempo. Respecto a la duración de este período intermedio, parece que sólo estaba determinado constitucionalmente que tenía que ser más corto que un año del calendario; pues la designación con intervalo mayor, tuvo lugar singularmente después de la dictadura de César, era contraria al orden existente, desde el momento en que perjudicaba el derecho de nombramiento correspondiente a los magistrados que ocuparan después la magistratura suprema. Había, por lo menos, la costumbre de hacer los nombramientos para el año siguiente en la segunda mitad del corriente año; por lo tanto, la anticipación se limitaba, lo más a seis meses. El fijar ulteriormente el término, quedaba al arbitrio del magistrado que hacía el nombramiento, a no ser que lo impidieran especiales disposiciones sobre el caso. Era usual en los tiempos antiguos nombrar para los cargos anuales después que los magistrados volvían de su mando de estío, por consiguiente, a lo más no mucho tiempo antes de transcurrir el año de las funciones; después, cuando los cónsules empezaron a funcionar regularmente en la ciudad todo el año, o sea probablemente desde la época de Sila, las elecciones de los magistrados anuales se hacían, por regla general, lo más pronto posible, esto es, en Julio. De análoga manera se verificaban también las elecciones plebeyas.

### **Condiciones Necesarias para el Desempeño de las Magistraturas**

En la República romana, o por lo menos en los tiempos que nos son históricamente conocidos, no se obligaba a nadie a aceptar los cargos públicos; y para poder desempeñarlos bastaba desde tiempo inmemorial con poseer el derecho de ciudadano, pues así como este derecho implicaba la facultad de votar, así también, suponía la elegibilidad. Pero en el curso del tiempo fueron apareciendo y desarrollándose numerosas trabas para ejercer los referidos cargos, por virtud de las cuales, aun existiendo el derecho de ciudadano, o se anulaba el nombramiento hecho, o se obligaba, o cuando menos se facultaba a los nombrados para rehusar el cargo. La diversidad de los impedimentos ú obstáculos, jurídicos de que acaba de hablarse, se patentiza sobre todo en lo tocante a la dispensa de los mismos. Algunos eran tan absolutos, que en general no se admitía dispensa de ellos; otros podían ser dispensados por medio de una resolución especial del pueblo, debiendo advertirse que no se consideraba bastante para ello con el simple acto de la elección; y otros, finalmente, si bien autorizaban al Magistrado que dirigía la elección para excluir de ésta al candidato, no tenían, sin embargo, fuerza suficiente para anular una elección válidamente hecha. La tradición no nos da datos que nos permitan señalar detalladamente las diferencias que hubieron de existir entre estas varias categorías; por tanto, tenemos que contentarnos con establecer sencillamente los varios motivos de incapacidad.

1o. La carencia total o parcial de derecho de ciudadano impedía que fueran elegibles los hombres no libres y los extranjeros, las

mujeres, los jóvenes hasta la edad en que adquirirían la capacidad para el servicio de las armas y el derecho de sufragio, o sea hasta los diez y siete años cumplidos, los ciudadanos sin derecho activo de sufragio, por cuanto el pasivo depende del activo, y aquellos individuos a quienes se hubiese privado por sentencia penal de la elegibilidad, lo que acontecía singularmente en los últimos tiempos de la República.

2o. A la oposición de clase hay que atribuir el hecho de que, en los antiguos tiempos, ni los plebeyos pudieran ocupar cargos de la comunidad, ni los patricios tuvieran condiciones para desempeñar las cuasi-magistraturas plebeyas. En el libro precedente hemos tratado de la casi completa abolición de los motivos de incapacidad nombrados en primer término. También era de esta clase la incapacidad del Rey de los sacrificios para desempeñar un cargo público de la comunidad, por cuanto el Rey patricio no sirve para este puesto. Y asimismo pueden mencionarse, desde la época de los emperadores Julio-Claudios, la incapacidad de los transalpinos y acaso la de los no itálicos en general.

3o. La falta de capacidad para los honores llevaba consigo la inelegibilidad. Esta incapacidad abarcaba a los que hubieran sido esclavos, a los descendientes de éstos en primer grado y a los nacidos fuera de matrimonio legítimo; a las personas cuya posición social parecía incompatible con el desempeño de cargos públicos, sobre todo por tener necesidad de ganarse la vida; a las personas reprobadas a causa de una mancha moral. Pero estas condiciones, inseguras y vagas, tanto en su extensión como en la manera de ser comprobadas, dependía principalmente de las costumbres y,

además, del arbitrio de los magistrados que hubieran de hacer los nombramientos. Por ley, o por costumbre que podía hacerse valer como ley, estaban excluidos de la elección aquellos ciudadanos que no pudieran indicar un padre o un abuelo. También estaban realmente excluidos los trabajadores asalariados, cifrándose y mostrándose en ello, no sólo el orgullo del régimen de la esclavitud, sino también la vanidad y la gran soberbia de la aristocracia que gobernaba sin retribución alguna; pero quizás esa exclusión tuviera lugar, más aún que por vía de una disposición de ley, no haciendo en realidad caso de las candidaturas de semejantes individuos. En la época republicana no existían fundamentos legales para excluir a los individuos infamados; en los tiempos del principado es cuando se reconoció la *infamia* como causa de exclusión de los puestos públicos, tal y como se había fijado este concepto en el derecho civil para lo concerniente a la representación en los asuntos procesales. La condena por hurto o por otras análogas acciones deshonorosas, el haber sido marcado con mala nota por el censor, la degradación militar, y otros actos semejantes a éstos, eran motivos que se tenían en cuenta para excluir de las candidaturas a los individuos en quienes esos motivos concurrían; ahora bien, los magistrados que tenían derecho a hacer el nombramiento eran los únicos que a su arbitrio podían decidir en cada particular caso si las mencionadas causas de exclusión existían o no existían.

4o. Probablemente en virtud de la ley villicia sobre los cargos públicos, dada el año 574 (180 a. de J. C.), sólo se permitía llegar a ocupar esos puestos a los ciudadanos obligados al servicio de las armas, esto es, a los menores de cuarenta y seis años y útiles cor-

poralmente, luego que hubieran prestado dicho servicio el número de años determinados por la ley, o también cuando se hubieran ofrecido a prestarlo. Posteriormente, quizá a partir de la época de Sila, se prescindió de este requisito, si bien todavía se exigió por la costumbre, como condición para ingresar en la carrera administrativa, el haber servido un año como soldado y un segundo como oficial. Desde los tiempos de Augusto se necesitaba para entrar en la cuestura el haber prestado servicio de oficial.

5o. No era permitido ocupar al mismo tiempo dos cargos públicos permanentes; el ser una persona elegida para la pretura la incapacitaba, por lo tanto, para presentarse a las elecciones edilicias de aquel mismo año. Los cargos públicos ordinarios no permanentes y todos los extraordinarios podían acumularse, ya entre sí, ya con los cargos permanentes.

6o. Desde tiempos antiguos se desaprobó, por constituir una infracción del principio de la anualidad, el que una persona ocupara un cargo público anual durante dos años consecutivos. La reiteración después de pasado cierto plazo, consentida en un principio, fue más tarde, desde comienzos del siglo V, limitada para el consulado a un plazo de diez años; luego fue totalmente prohibida: con respecto a la censura, a fines del siglo V, y con relación al consulado, en los primeros años del siglo VII; en tiempo de Sila se volvió a poner en vigor el intervalo de un decenio para el consulado. Es probable que con respecto a los cargos inferiores no hubiera trabas jurídicas que se opusieran a la reiteración; de hecho, sin embargo, no se hizo uso de ella, supuesto que en tiempos posteriores, si los dichos cargos inferiores se adquirían, era la mayor parte de las

veces sólo para poder ascender a los cargos superiores. Tocante al tribunado del pueblo, como los que lo desempeñaban no podían aspirar a otros cargos públicos, no sólo estuvo permitida la reiteración, sino hasta la continuación. Y con respecto a los cargos ejercidos fuera de la ciudad que llevaban anexo el *imperium*, fue frecuente en los últimos tiempos de la República el permitir la reiteración sin previo intervalo, bajo la forma de la prórroga.

7o. Parece que a principios del siglo VI hubo de prohibirse el desempeño de distintos cargos públicos patricios anuales sin transcurrir un cierto período de tiempo entre uno y otro; la ley villica dispuso luego que este período fuese por lo menos de dos años.

8o. En los tiempos antiguos no se conoció un orden jerárquico que hubiera de guardarse al ir ocupando los diferentes cargos, si bien lo regular era, claro está, que antes de llegar a desempeñar los que llevaban anexo el *imperium*, se ocuparan los cargos auxiliares y subalternos. Todavía a fines del siglo VI no era raro que después del consulado se ejerciera el tribunado militar; y aun cuando no era usual que después de haber ejercido un alto cargo se desempeñase otro subordinado, nada, sin embargo, impedía que así sucediera. Por el contrario, lo probable es que después de publicada la ley villicia el año 574 (180 a. de J. C.), se exigiese en los cargos patricios ordinarios el desempeño previo de la cuestura como condición para aspirar a la pretura, y el de la pretura para aspirar al consulado. Augusto comprendió un solo grado, entre la cuestura y la pretura, las tres edilidades y el tribunado del pueblo, si bien esto no era aplicable sino a los plebeyos, y además instituyó con el nombre

de vigintiviros un cierto número de cargos de entrada, los cuales constituían un grado inferior a la cuestura, y su desempeño previo era condición necesaria para el de ésta. Como los dos grados ínfimos, de los vigintiviros y de los cuestores, estaban constituídos ambos por un número igual de veinte puestos, el tercero, de los ediles y tribunos, por diez y seis, y el cuarto, de los pretores, al menos por doce, para que hubiera posibilidad de elegir cuestores hubo que añadir una cierta cantidad de auxiliares, y con respecto a los demás grados apenas fue preciso apelar de un modo efectivo al derecho electoral. Parece que el fin de estas disposiciones fue hacer que, sin que se prescindiera de la forma de elección, en realidad se fuese ascendiendo grado por grado, dentro de un sistema normal, hasta la pretura. También al consulado se hizo extensivo esto, aunque en menor grado que a los cargos dichos, pues después de la división del año introducido en la época del principado, se nombraban cada año, primeramente cuatro, después, muchas veces seis, y no era raro que hasta más cónsules. Con respecto a los cargos públicos ordinarios no permanentes, o sea la dictadura y la censura, poco a poco se fue fijando, no por ley, sino por la práctica una regla, según la cual sólo podían aspirar a ellos los que ya hubieran sido cónsules. Como ya queda dicho, los cargos reservados al Senado por la organización que Augusto estableció, quedaron regularmente sometidos en su desempeño al requisito derivado de la referida gradación. Y a este requisito no se faltó, por la agregación ficticia de cargos cuyo desempeño previo era indispensable (*adlectus inter praetorios*), sino en la época del principado, durante el cual se hizo gran uso de semejante medio, con el propósito sobre todo de quebrantar las limitaciones impuestas, por las mencionadas condi-

ciones de capacidad, al derecho del Emperador para nombrar magistrados.

9o. Las condiciones concernientes al servicio militar (4o.), al orden de ascender (8o.) y a los intervalos entre cargo y cargo (7o.), llevaban consigo, en cuanto se refiere a los dos grados de la magistratura suprema, pretura y consulado, ciertas limitaciones tocantes a la edad. El primero que probablemente exigió de una manera directa cierta edad para los cargos públicos fue Sila, a consecuencia de la abolición que él mismo hizo de las condiciones militares de capacidad, prescribiendo al efecto, como *mínimum* de edad para el ejercicio de la cuestura, la de estar entrado en los treinta y siete años, y sucesivamente, para la pretura, la de estar entrado en cuarenta, y para el consulado, estarlo en cuarenta y tres. De hecho, sin embargo, sólo se respetaron los dos últimos límites de edad; en efecto, parece que, acaso para hacer un hueco en la serie obligatoria a los dos cargos de la edilidad y del tribunado del pueblo, los cuales no formaban legalmente parte de la serie, pero por costumbre se venían desempeñando después de la cuestura, se permitió que aquellos que hubieran sido declarados ya para ocupar alguno de estos dos cargos o ambos, pudieran entrar a desempeñar la cuestura tan pronto como cumplieran treinta y uno de edad; esto es lo que luego se hizo de hecho regla general. Augusto rebajó los límites dichos, estableciendo probablemente como mínimo de edad: para la cuestura, el haber entrado en los veinticinco años; para la edilidad y el tribunado, que, como dejamos dicho, fueron incluidos por él en la serie obligatoria, el haber entrado en los veintisiete; para la pretura, el haber entrado en los treinta, y para el

consulado, el haber entrado en los treinta y tres.

A estas reglas se atendía, pues, para saber si un ciudadano podía o no ser propuesto para ser nombrado magistrado por medio de interrogación hecha a los Comicios. La resolución de las cuestiones dudosas —en la mayor parte de los casos, los datos que hubiere que apreciar serían notorios, o fácilmente se podían adquirir los justificantes precisos— no correspondía al cuerpo electoral, sino que se refería al conocimiento del magistrado que dirigía la elección, quien empleaba al efecto un procedimiento administrativo. Por esto, evidentemente, es por lo que tenía que verificarse antes de la elección el anuncio o presentación de los candidatos y la admisión de los mismos (*nomen accipere*), debiendo advertirse que como a menudo se había tenido que resolver inmediatamente antes la cuestión relativa al magistrado a quien correspondía la ejecución de la elección, es claro que debía ser admitida alguna clase de comunidad en el procedimiento probatorio. Aquel candidato que hubiere omitido el presentarse como tal candidato al pueblo y no se hubiera cerciorado previamente de haber sido admitido, es claro que podía ser considerado como no capaz para ser elegido por el magistrado que dirigía la elección; pero éste no era menos libre de admitirlo cuando no se le ofreciera duda alguna en cuanto a las condiciones de capacidad del aspirante; de esta manera se hizo no pocas veces la elección de los ausentes, aún sin que ellos lo supieran. Hacia fines de la República, la presentación hasta entonces usual de los candidatos empezó a ser prescrita por la ley, disponiéndose que hubiera de ponerse en conocimiento del magistrado veinticuatro días, por lo menos, antes de la elección; y todavía

más tarde, quizá el año 592 (62 a. de J. C.), se mandó que esa notificación tuvieran que hacerla en Roma personalmente los candidatos. La exclusión del candidato la verificaba el Magistrado que dirigía la elección, considerando como no emitidos los votos que se hubiesen depositado a favor de aquél.

En la época del principado, las condiciones de capacidad para el desempeño de cargos públicos fueron radicalmente alteradas por haberse establecido una pairía a la que exclusivamente se concedió la opción a los mismos. Ya durante el gobierno del Senado, los cargos públicos, no obstante la formalidad de la elección en los Comicios, se habían hecho realmente hereditarios en las grandes familias; hasta cierto punto, la misma disposición de las cosas hizo que los miembros de dichas familias fueran los que ingresaran en la carrera política y ascendieran por los varios grados que la constituían, y fueran elegidos cuestores, y en cierto modo también pretor y Cónsul, a pesar de que todo ciudadano no infamado siguiera gozando en principio de la elegibilidad legal para los puestos públicos y de que en virtud de esto se estuvieran siempre añadiendo algunos elementos nuevos al plantel hereditario. Pero Augusto abolió aquel principio republicano, y el derecho de sufragio pasivo que por largo tiempo les estuvo vedado, con relación a los cargos públicos superiores, a los individuos no Senadores, gracias al orden jerárquico que había establecido la ley entre tales cargos, hubo de limitarse también ahora, con relación a los cargos públicos inferiores, a los descendientes agnaticios de los Senadores, con lo que se creó un orden o clase senatorial que tenía el privilegio, pero a la vez también la obligación legal

de desempeñar aquellos cargos. En la pairía dicha podían ingresar, además de los descendientes de Senadores, aquellos individuos a quienes el emperador concediese el derecho de pertenecer al orden senatorial (*latus clavus*); todo a los jóvenes que por su nacimiento y sus riquezas eran idóneos para ingresar en la dicha pairía, se les abrió de esta suerte, por modo de excepción, sí, pero con mucha fre-

cuencia, la carrera política. También para el ingreso en la segunda clase de funcionarios, ahora nuevamente creada, se exigió como condición el pertenecer a la caballería; pero la concesión de ésta dependía del beneplácito imperial, y por consiguiente, el emperador puede decirse que no reconocía limitaciones para elegir y nombrar magistrados.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA PERSIA SASANIDA \*

### EL MARCO HISTORICO

Hacia fines del siglo II de nuestra era, el Rey de Persia, un vasallo del Gran Rey Arsácida, tenía su capital en Stakhr (*Istakhr*), no muy lejos de Persépolis. La dinastía gobernante era la de Basrangí, pero la provincia de Persia encerraba principados locales, la mayoría de los cuales era más o menos independiente. Gochíhr, el rey de Stakhr, fue atacado y muerto por Pabghagh, hijo de Sasán, un gran dignatario en el Templo de Anahita en Stakhr, y de una princesa Basrangiana, cuyo nombre parece haber sido Denagh.<sup>1</sup> El sucesor de Pabghagh como Rey de Persia fue su hijo mayor Shapur, pero Ardashir (Artakhshatr, Artaxerxes), hermano de Shapur y señor de Derabgerd con su elevado título militar de Hargobadh, se sublevó contra él y se hizo Rey en 208 d.C.,<sup>2</sup> muriendo Shapur repentinamente a

consecuencia de un accidente, si es que se puede confiar en la tradición.<sup>3</sup>

Después de someter a todos los monarcas locales de Persia, Ardashir se apoderó de la vecina provincia de Kerman, después de Ispahán, Susiana y Mesene. Es entonces cuando el Gran Rey Artabán V marchó para atacar personalmente a este peligroso rebelde, pero fue vencido y muerto en 224 d.C.<sup>4</sup> en una gran batalla que se realizó, de acuerdo con Tabari, en una planicie llamada Hormizdegghan, cuya localización no se ha podido determinar. Después de conquistar las provincias occidentales del Imperio Arsácida, Ardashir se autocoronó en la debida forma (226 d.C.) y tomó el título de *Rey de Reyes* (Shahanshah) de Irán.<sup>5</sup> En expediciones posteriores ganó por las armas las regiones orientales de Seistan

\* Este artículo fue compuesto con una parte del cap. IV de *The Cambridge Ancient History*, publicada en 1929. Traducción de Fernanda Meraz.

1 KbZ 11, 27-28. KbZ - la nueva inscripción del "Ka'ba de Zoroastro", donde se vea la Bibliografía de este capítulo I, I, E.

2 La fecha se evidencia por la inscripción recientemente encontrada en Shapur (Sh. Shap.). Consúltense los comentarios de A. Christensen en el artículo de R. Ghirshman, *Revista de las Artes Asiáticas X*, 1936 p. 127 ss.

3 En este caso la fuente principal es la crónica de Tabari. La genealogía de Ardashir que brinda se encuentra también en las inscripciones. De acuerdo con el KbZ 1, 28, la madre de Ardashir se llamaba Rodhagh. Una leyenda popular presenta a Ardashir, como anteriormente a Cyrus, de origen humilde; el Karnamagh, Agathias II, 27; ver Christensen en *Las sergas de los reyes en las tradiciones del antiguo Irán*, p. 78 y ss.

4 O 227 si se sigue el segundo año de la época Sasaniana (ver lo anterior, vol. XI, p. III); el año 224 es Sasanida por la inscripción (Sh. Shap.) antes mencionada (nota 2).

5 Ver el Volumen de Láminas V, 234, a.

(Sacastene), Gurgan (Hyrkania), Abharshahr (la moderna Khorassan), Merv (Margiana), Balkh (Bactria), Khvarezm (Chorasmia). Ardashir se apoderó también de Bahrein y finalmente el Rey de Kushan, gobernante del Valle de Cabul y del Panjab y los reyes de Turan (Quzdar sur de Quetta) y de Makuran (ahora Mekran) lo reconocieron como soberano.<sup>6</sup> La guerra de conquista emprendida por Ardashir contra Roma se describe posteriormente en éste capítulo.

De acuerdo a una tradición de dudoso valor, Ardashir tomó por esposa a una princesa Arsácida, la cual era madre del príncipe Shapur. Sea lo que fuere, Shapur, al cual su padre nombró heredero de la corona, era ya un hombre en el año 224 cuando peleó en la batalla contra Artabán. La compañera de Ardashir era probablemente aquella Adhur-Anahid cuyo nombre se encuentra<sup>7</sup> bajo el título de *Reina de Reinas (banbishnan banbishn)*. Su nombre —el *Fuego de Analita*— pudo habersele otorgado para conmemorar la coronación de Ardashir en el templo del fuego de Anahita en Stakhr. De ahí esta ciudad se mantuvo como la ciudad sagrada de la dinastía: cuatro siglos después, de acuerdo con Tabari, el último Rey Sasánida, Yasdgard III, fue coronado en éste mismo templo. Sin embargo, la capital del Imperio y el asiento de la nueva dinastía, como de su predecesor, fue Ctesiphon.

Ardashir adoptó, en sus líneas fundamentales, la organización e instituciones administrativas del Estado Parto y así lo comprue-

6 La relación en Tabari es confirmada por la evidencia de monedas y por un bajo relieve en Salmas. Ver E. Herzfeld, Paikuli, p. 36 y ss.

7 En KbZ 1. 24.

ba la supervivencia, bajo los Sasánidas, de la terminología política y burocrática en el dialecto noroccidental (Pahlevi Arsácida). Lo que diferenció al nuevo Imperio de aquel de los Partos fue, antes que nada, una fuerte centralización que sustituyó un desarticulado cúmulo de reinos vasallos por un Estado unificado. La mayoría de sus gobernantes, como pertenecían a la familia real, sustentaban el título de Sha sin ser ni más ni menos que altos oficiales al servicio del Gran Rey. El sistema feudal no dejó de existir. Los *vaspuhrs*, jefes de la nobleza feudal, marchaban a la guerra a la cabeza de la leva de sus súbditos, pero estos ejércitos de campesinos estaban mal organizados y tenían un fútil valor militar. Los mercenarios adquirieron también mayor importancia. La aristocrática caballería de cota de malla, que constituía la élite del ejército, era reclutada probablemente de los nobles feudales menores que dependían directamente de la corona. Además, los feudos de las grandes familias estaban dispersos a través de todos los rincones del Imperio. La división administrativa en cantones no se encontraba conectada orgánicamente con los diversos tipos de gobiernos provincianos, todos los cuales tenían un carácter algo militar. Con esto se pretendía evitar que los gobiernos fueran por tradición feudales y que se convirtieran en principados hereditarios.

La segunda característica del Estado Sasánida fue la creación de una iglesia oficial con base a la doctrina Mazdeana, la cual ha sido durante siglos la fe general de la gente iraní y seguida por los reyes partos con un fervor que se volvió en iranísmo prevaleciente sobre helenismo. La organización del Mazdeísmo —o, podría decirse Zoroástrica— dentro de una Iglesia Estatal, como la centralización del

poder real que complementaba, era sin duda una innovación, pero que consumaba una lenta evolución. Esta poderosa Iglesia constituyó un elemento muy distintivo de la civilización del periodo Sasánida. El Avesta, la Sagrada Escritura del Mazdeísmo, probablemente había sido escrita en arameo durante el periodo Arsácida. De acuerdo con la tradición Zoroástrica Adashir I hizo que un alto oficial clerical (*ehrbadhan ehrbadh*), Tansar, su asistente principal en la tarea de organizar la Iglesia Mazdéica, colectara los esparcidos textos del Avesta Arsácida y produjera una nueva edición que fue autorizada y se hizo canónica<sup>8</sup>.

Ardashir, quien murió en el año 241 d.C., fue sucedido por su hija, Shapur I, que no fue coronado formalmente hasta el año 242<sup>9</sup>. Tal parece que los habitantes de las provincias del Caspio, en aquellas fronteras al norte y oriente, aprovecharon la sucesión real para levantarse en rebelión, puesto que la Crónica de Arbela asevera que Shapur, durante el primer año de su reinado, peleó en contra y sometió a los (Chorasmians), los (Medes) de las montañas (es decir, de Atropatene), los (Gelae), los (Dailamites) y los hircanos. Además, la obra del Pahlevi "Las ciudades del Imperio Iraní" (*Shahrestaneha i Eranshahr*)<sup>10</sup> relata que él derrotó a un rey llamado Pahlezagh en Khorasán, el área oriental del reino, donde procedió a encontrar la poderosa ciudad de Nev-Shapur

(Nishapur). Tomó el título de "Rey de Reyes de Irán y No-Irán".

La guerra en contra de Roma terminó con la paz del año 244 d.C. El fuerte árabe de Hatra, al sur del cual había estado Nínive, que había resistido contra los ataques de Ardashir, fue sometido por Shapur. En Armenia el rey Tridates de una rama colateral de la dinastía Arsácida huyó en el año 252 o 253 ante la presencia de un ejército persa, el cual ocupó el territorio. Vino después de una nueva guerra Perso-Romana, en la cual el Emperador Valeriano fue derrotado y tomado prisionero. Este triunfo se inmortalizó por una serie de relieves persas.<sup>11</sup> Pero Odenathus, el rey de Palmira, la gran ciudad comercial en el Desierto de Siria, reunió fuerzas con lo que restaba de las tropas romanas y acosó al ejército persa hasta conducirlo más allá del Eufrates. A pesar de que Shapur atacó Palmira repetidas veces, no tuvo éxito alguno. Después, Tiridates regresó a Armenia para gobernar una vez más dicho territorio.

La habilidad como estadista y las cualidades militares de Shapur I los señalaron como el digno hijo de su padre, y como él aseguró la sucesión nombrando al príncipe que le seguiría. La Crónica de Arbela lo describe como áspero y duro. Pero duro como era con los enemigos dentro y fuera, exhibía una notable tolerancia en cuestiones de religión. Es un hecho comprobado que fue benevolente con el hereje Mani, cuyas enseñanzas eran un anatema al clero Mazdéico y Mani

8 Prof. H. S. Nyberg, en una obra reciente, *Trans forntida religiones Estocolmo* 1937), adopta una visión muy escéptica de los detalles de la narrativa tradicional concerniente a la reunión y composición del Avesta.

9 Volumen de Láminas V, p. 234, b.

10 J. Markwart-G. Messina, Catálogo de Capitales Provincianas de Eranshahr, pp. 12, 52 y 3.

11 Es, probablemente, el tema de una escena de batalla en un fresco en Doura (M. Rostovtzeff, Ciudades de Caravana, p. 210 sqq.) y se menciona en la inscripción KbZ 1. 13 en conexión con la ciudad de Urhai (Edessa).

dedicó al rey una de sus obras principales, el Shahpuhraghan<sup>12</sup>.

De acuerdo con la Crónica Armenia de Eliseo Verdapet, un jefe de los Magos, en un discurso de los armenios dos siglos después, relató como Shapur, después de intentar en vano de suprimir el cristianismo, cambió su política y prohibió que los magos y jefes de los magos continuaran su persecución y proclamó que "se dejara en paz y tranquilo en su fe a Magos, Maniqueístas (Zandigh), Judíos, Cristianos y todo hombre de cualquier religión en las diversas provincias de Persia"<sup>13</sup>.

En esta relación puede recordarse también la parte desempeñada por Shapur en la historia de la composición del Avesta Sasánida.

De acuerdo a la tradición persa, el rey ocasionó su inclusión entre las obras seculares de los libros sagrados sobre medicina, astronomía y metafísica encontrados en la India, Grecia y otros países. Es probable que estos fueran en realidad obras recopiladas por iraníes utilizando fuentes externas. Pero, de cualquier modo, la inclusión de libros de este tipo entre las escrituras sagradas bajo las órdenes de Shapur son una evidencia de su tolerancia<sup>14</sup>.

12 Referida al Maniquerismo. 504 y ss. dilucidarla

13 Ver V. Langlois, Coll. del historiens de l'Arménie, II, p. 203 sq. E. Herzfeld ha llamado la atención sobre un pasaje, desafortunadamente mutilado, en la inscripción de Karter Hormizd donde puede haber una referencia a este edicto de tolerancia. Se refiere a Zandighs, judíos, Shamanos, brahmanos, nazarenos, cristianos y de cualquier otra religión que sean. Ver Arch. Hist. of Iran, p. 101.

14 Estas partes como muchas otras del Avesta sasánida, que después de su terminación por Shapur I y revisión y autorización final por Shapur II, comprendía 21 libros o nasks, perecieron durante los siglos que siguieron a la caída del Imperio Sasánida. En los libros octavo y noveno del Dinkart disponemos de un epitome de los 21 nasks.

Después de la muerte de Shapur en 272, la corona pasó a su hijo Hormizd I, que había sido gobernante de Khorassan con el título de Gran Rey de los Reyes de los Kushans. El murió después de reinar por un año. Su hermano Vahram I (273-276)<sup>15</sup>, quien abandonó Mani a merced del clero mazdéico y el siguiente Rey Rahram II (276-293)<sup>16</sup> hijo de Vahram I, fueron también gobernantes de Khorassan antes de ascender al trono de Irán. Vahram II fue a un mismo tiempo valiente y enérgico. Hubo nuevamente una guerra con Roma y el Emperador Carus avanzó hasta Ctesiphon, pero su repentina muerte acabó con el progreso triunfal del ejército romano. No obstante, un levantamiento en las partes orientales del Imperio condujeron a Vahram a hacer la paz con Roma en el año 283, la cual obtuvo la posesión de Armenia y Mesopotamia. Hormizd, el hermano del Gran Rey, quien era entonces gobernador de Khorassan, pretendía crearse un reino independiente en el este y había obtenido la ayuda de los (Sacaes), (Kushans) y (Gelae). Vahram entró en campaña contra su hermano, reprimió la revuelta y después de someter a los (Sacaes) estableció como gobernante a su hijo el futuro Vahram III con el título de Rey de los (Sacaes) (*Saghanshah*). Puesto que el príncipe estaba destinado a la sucesión fue siempre nombrado gobernante de cualquier provincia y en el momento el más importante y más expuesto a atacar. El Imperio Sasánida incluía entonces Hircania, todo Jorasán, tal vez (Chorasania) y Sogdiana, y (Sacastene)

15 Volumen de Láminas V, p. 234, c.

16 Ib. V, p. 234, d.

con Makurán y Turán, los países del Indo Medio y su delta<sup>17</sup>.

Vahram III, después de un reinado de sólo cuatro meses, perdió su corona en el año 293 en una insurrección de su tío abuelo Narsah (Narses), hijo de Shapur I. En la gran inscripción de Paikuli Narses relata en detalle su triunfo y el homenaje con que lo recompensaron los nobles del Imperio y los reyes vasallos. Comenzó una guerra con Roma y expulsó a Tiridates de Armenia. Pero la guerra no fue llevada con éxito y la paz que se realizó en 298 restituyó a Tiridates en el trono y le costó a Persia cinco cantones de la Baja Armenia.

Narses murió en el año 302. El reinado de su hijo Hormizd II (302-309) ocurrió sin grandes acontecimientos y fue seguido de guerras internas que culminaron con el ascenso al trono de Shapur II, el hijo menor de Hormizd. Siendo menor de edad gobernó su madre conjuntamente con los grandes nobles, cuyo poder aumentó considerablemente a expensas de la prerrogativa real. Pero cuando el joven rey obtuvo la edad necesaria manifestó una fuerza y vigor extraordinarios y se buscó un medio para poner coto a las ambiciones de los notables feudales. Ya de mediana edad, después de subyugar con una dureza despiadada las insubordinadas tribus árabes, emprendió en el año 356 una guerra de venganza contra Roma.

17 Así Herzfeld, Paikuli, pp. 35-51, quien, por medio de tales inscripciones como se conocieron cuando se publicó ese libro (1924) y de monedas, ha contribuido a dilucidarla un tanto oscura temprana historia del Imperio Sasánida.

## Organización y administración del Estado Sasánida

La sociedad Sasánida estaba marcada por una estructura feudal, la cual heredó del periodo precedente.<sup>18</sup> Se distinguían cuatro clases: el clero (*asravan*), los guerreros (*arteshbaran*), los burócratas (*dibheran*), los secretarios y la comunidad (*vastryoshan*), los campesinos y (*hutuchshan*), los artesanos o trabajadores. Las tres primeras clases integraban la aristocracia inflexiblemente separada de los plebeyos. Pero esta división se presentaba más teóricamente que de hecho. La inscripción de Shapur I en Hajiabad proporciona los nombres de las cuatro clases de la alta sociedad Sasánida. La más prominente de estas era aquella de los *shahrdars* que bajo todas las probabilidades comprendía a los reyes vasallos de origen extranjero y a los gobernantes que pertenecían a la familia real y poseían el título de *Sha*. Los jefes de las grandes casas feudales formaban la segunda clase, la de los *vaspuhrs*. Siete familias gozaban de privilegios particulares. La primera de éstas era la de los Sasánidas<sup>19</sup>. Ciertos cargos altos, militares y civiles, eran hereditarios en estas casas, pero poco se conoce sobre el carácter verdadero de estos cargos. la dignidad de *hargobadh*<sup>20</sup> per-

18 Ver Vol. XI, p. 120 sqq.

19 Entre las otras se conocen la Karan Pahlav, Suren Pahlav, Aspahbadh Pahlav, la Spendiyadh y la Mihran. La Kara (escrita K.a.r.n. o k.a.r.n.i.), no Karen, es la forma confirmada por las inscripciones; Pahlav significa "Parto". En la inscripción del "Ka'ba de Zoroastro" se encuentra un número considerable de familias eminentes y de nombres de vaspuhrs individuales.

20 Pronunciado *argobadh*. Este título, como muchos otros, se hereda del Estado Parto. Se encontró un relieve de un tal *Vorod*, el *argabad* en Palmira. Ver H. Inghlt, *Inscripciones y Esculturas de Palmira I*, Berystus, III, 1936, p. 93.

tenecía por derecho de nacimiento a la familia de los Sasánidas.

La tercera clase, la *vuzurgan*, los Grandes, comprendía a los ministros y otras cabezas de la administración, y la cuarta, la *azadhan*, los Privilegiados, a la baja nobleza, la cual, dispersa en todo el Imperio, actuó ampliamente como funcionarios inferiores en el gobierno provincial. La aristocracia militar siendo también una aristocracia civil, los *vaspuhrs*, eran también a menudo miembros de la clase *vuzurgan*.

Poco se sabe con precisión acerca de esta complicada jerarquía. El escalonamiento de la sociedad se mostraba a cada momento, en la vestimenta, la forma de los tocados, los adornos personales (anillos, cinturones, diademas) y en los cabellos que montaban. Había títulos de honor, como por ejemplo aquellos que daban el nombre del Rey a cuyo servicio el propietario del título se había distinguido.<sup>21</sup> La esposa de un *Sha* era *banbishn*, correspondiendo el título de *Meshan-banbishn* (Reina de Mesene) al de *Meshan-shah*. La cónyuge del Rey de Reyes era llamada Reina de Reinas.

Las inscripciones, especialmente aquellas previamente mencionadas, señala un gran número de cargos de altos funcionarios de Estado. El ministro principal tenía aún el viejo título de *hazarobadh*.<sup>22</sup> El "Jefe de los Agricultores" (*vastryoshan* o *vasroshan*) era ministro de Finanzas, el *spahbadh* era General

del Ejército, el *dibherobadh* Jefe de los secretarios,<sup>23</sup> el *handarzbadh* era el ministro de la Instrucción Pública. El *karter*<sup>24</sup> era sin lugar a dudas uno de los dignatarios más prominentes, pero sus funciones no pueden ser definidas. El título de *ganzobar Tesorero* ha sido descubierto recientemente en una inscripción,<sup>25</sup> hasta ahora este título no se ha conocido en los textos de Pahlevi. El *mobadhan mobadh* era la cabeza suprema de la Iglesia Mezdéica; controlaba los dignatarios sacerdotales, los *mobadhs* y el gran cuerpo de Magos inferiores (*mogh*). El superior de todos los sacerdotes del templo de fuego (*ehrbadhs*) tenía el título de *ehrbadhan ehrbadh*. Otros altos funcionarios de la Iglesia eran el *dastvar* y el *vardabadh*, el Maestro de Ceremonias.<sup>26</sup> Se conocen también algunos títulos de los oficiales de la corte como los del Jefe de la Corte, *Jefe de los Cazadores* y *Jefe de los Servidores*.<sup>27</sup> Un título curioso es el de *sgrimidor de espada* (*shapsheraz*).<sup>28</sup>

En el período Parto había una división el Imperio en cuatro toparquías, la del norte, sur, este y oeste.<sup>29</sup> Esto se encuentra de nuevo

21 Así, las inscripciones, (Paik. y Kbz) dan varios *Tahm-Shahpuhr*, un *Shahpuhr-shnum* y un *Nokhv-Hormizd* (*tahm* fuerte; *shnum* alegre; *nokhv* primero).

22 Persa viejo hazarapati.

23 Los secretarios (*dibher*) eran un elemento muy importante en la administración. Ellos escribían y registraban los edictos reales, conducían la correspondencia del Estado y eran expertos en diplomacia.

24 Consultar Herzfeld, Paikuli, Glosario No. 558. La palabra se encuentra también en Kbz 1. p. 33.

25 Knz 1. p. 33.

26 Este título se encuentra en Kbz 1. p. 32.

27 Darbadh, nakhchirbadh, parastagbadh.

28 Encontrado, como los títulos anteriores, en el Kbz.

29 Pese a las observaciones de M. Pagliaro en la Revista degli studi orientali, III, 1929, p. 160 sq. el autor presente se inclina a creer que el título de los toparcas en ese período era bidhakhsh (bdeashkh entre los armenios, que tomaron su sistema administrativo de los partos).

en las fases tardías del período Sasánida, toparcas que fueron entonces designados como *marzban* (las grandes *marzbans* con el título de *Sha*) y después llamados *padhghospan*. Puede suponerse que la división en cuatro del Imperio existió también en la primera faceta de la historia Sasánida, pero no tenemos información definitiva alguna sobre ello. El título de *marzban* no se encuentra en las inscripciones de este período y la existencia del título de *padhghospan* en la inscripción de Paikuli no es segura.<sup>30</sup> Es más probable que los cuatro toparcas fueran llamados *bidhakhsh*.<sup>31</sup> durante los primeros reinados de los Reyes Sasánidas, así como en la época que les precedió.

En las dos inscripciones mencionadas<sup>32</sup> se encuentran también los títulos de los reyes vasallos y gobernantes de sangre real, compuestos por el nombre de la gente o provincia y la palabra *Sha* (*Armenan-shah*, *Marv-shah*,

*Kerman-ahah*, *Saghan-shah*, etcétera), y después ciertos títulos análogos que terminan en *khvadhay* (Maestro). La última inscripción da una serie de títulos de sátrapas (*shatrap*) que gobernaron una ciudad con el distrito circundante como los sátrapas de Hamadan, de Gadh o Ispahan y de Nayriz.<sup>33</sup> Un poco después, bajo Shapur II, la palabra *bidhakhsh* se utilizó para designar a todos los gobernantes de las grandes provincias<sup>34</sup> y finalmente, aproximadamente a partir del principio del siglo quinto, este título fue sustituido por el de *marzban*. En las inscripciones del siglo tercero se encuentran algunos otros títulos de oficiales administrativos para las provincias, por ejemplo: un *Saghastan-handarzbadh*, Director de Educación, en (Sacastene), y un *shatrapav-amarkar*, Superintendente de cuentas del sátrapa. En cuanto a la administración interna de las ciudades durante el período en cuestión no tenemos información alguna a pesar de que en una inscripción<sup>35</sup> se menciona un *vazarbadh*, cabeza del bazar, un alto oficial policiaco.

30 Herzfeld, Paikuli, Glosario no. 798.

31 En la inscripción de Paikuli (ib. Glosario No. 214 y 780-1) el *bidhakhsh* es nombrado después del *hargobadh* y el jefe del clan Sasánida y antes del *hazarobadh*; el *Kbz* brinda los nombres de un *bidhakhsh* y un *bidhakhshan*, en ambos casos justo antes del nombre de un *herzarobadh*.

32 Paik. y *Kbz*.

33 *Ahmadan-shatrap*, *Gadhe-shatrap*, *Nagrigh-ahatrap*.

34 Ver la lista de (vitaxes en Ammian). Marc. XXIII, 6, 14.

35 *Kbz* 1. p. 34.

## EL GOBIERNO CENTRAL EN CHINA DURANTE LA DINASTIA HAN. \*

Wang Yü – Ch'üan \*\*

### INTRODUCCION

La maquinaria gubernamental que funcionó a través de doscientos años de la historia de China y que fue abandonada hasta el año 1911, tuvo su principio en el año 221 a.C., en que China fue unificada. Algunos acontecimientos posteriores modificaron muchos aspectos de su organización, pero nunca cambiaron la estructura básica. En el año 221 a.C., el primer Emperador de la dinastía Ch'in había destronado a la casa reinante de Chou y conquistado a los otros estados feudales, abolido sus instituciones feudales y creado un gobierno cen-

tralizado.<sup>1</sup> La dinastía tuvo una vida corta. Los cambios políticos y sociales radicales que el primer Emperador impuso después de su conquista, causaron desorden e inquietud considerables. Hizo enemigos entre la vieja nobleza de los estados conquistados al privarles de sus privilegios, establecidos desde largo tiempo atrás, y no se preocupó por hacer amigos entre la gente común, sobre cuyos hombros descansaba la principal carga financiera y la mano de obra necesaria para la consolidación del Imperio. La muerte del Emperador en el año 210 a.C. fue seguida por rebeliones generales y su dinastía fue derrotada en el año 207 a.C. En el año 202 a.C. Liu Pang, el más exitoso de los líderes rebeldes, fue llevado al trono. Con él estableció la antigua dinastía Han, que duró hasta el año 8 d.C.

La nueva dinastía invirtió y modificó sustancialmente muchas de las instituciones políticas importantes de Ch'in; abandonó el

\* Este artículo apareció originalmente en la revista *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 1949. Traducción de Araceli Carranza Contreras.

\*\* Hay tres referencias generales para esta materia: 1) CH'EN Shuyung, *Han-Kuan ta-wón*. Chên-i-t'ang ts'ung-shu ed; 2) T'AO Hsi-Sheng y SHEN Chü-ch'ên, *Ch'in Han chéng-chih chih-tu* (Shangai, 1936); 3) TSENG Tzù-shèng, *Ch'in Han Chéng Chih chih-tu shih* (Chungking 1942). Cada uno de estos trabajos contiene gran riqueza de material, pero ninguno es recomendable para el análisis. En inglés, una difusa información referente al tema puede ser extraída de H.H. Dubs, *The History of the Former Han Dynasty* (Baltimore, 1938), una traducción de parte del *Han shu* con notas y discusiones. El artículo de T.H. Koo "Constitutional Development of the Western Han Dynasty." *JAOS* 40 (1930) 170-193 está fuera de tiempo y contiene errores de información.

1 El gobierno centralizado se creó a través de la adopción del sistema de Chün-hsien (provincia y condado). Este sistema colocó el territorio de todo el Imperio directamente bajo el control del gobierno central y acabó con la autonomía local que caracterizaba a los señoríos feudales en el tiempo de Chou. La mayor extensión de la centralización llevada a cabo por el Estado de Ch'in fue el instrumento para su unificación de China. Para la historia del sistema Chün-hsien, ver Ku-Yen-wu y Derk Rodde. *China's first Unifier* Leiden, 1938 pp. 238-244.

control centralizado sobre el Imperio y revivió el feudalismo político de la dinastía Chou. Casi dos tercios del territorio Han se dividieron en wang-kuo o "reinos" que fueron repartidos entre los hermanos, hijos y ayudantes meritorios del fundador. Cada reino tenía la misma organización gubernamental, y poseía autoridad plena sobre las personas dentro de sus fronteras. Por muchos años el poder del gobierno central de la antigua dinastía Han estuvo restringido al dominio Imperial, comprendiendo los actuales Shenshi, Shanshi, Honan, Szechwan, Hupeh y parte de Kansu.

Liu Pang no parceló ninguna parte de este dominio Imperial,<sup>2</sup> y lo controló por medio del mecanismo administrativo de Ch'in, manejado por una burocracia autocrática centralizada. El período del año 154 a.C. a 126 a.C., presenció una pugna entre el gobierno Imperial y los reinos semi-independientes. El resultado fue que el Emperador Han pudo reducir el tamaño de los reinos, abolir su soberanía política y establecer una supervisión central sobre ellos. La victoria del gobierno Imperial sobre los reinos le permitió fortalecerse y extender el ámbito de su administración. El poder del gobierno central Imperial alcanzó su cénit en el último cuarto del segundo siglo a.C. Desde mediados del (primer) siglo a.C., en adelante, el gobierno central de la antigua dinastía han perdido gradualmente su

dominio sobre el Imperio, pero esta vez su creciente debilidad fue causada por fuerzas económicas y sociales de naturaleza diferente, las cuales iniciaron un curso de eventos que se repetiría muchas veces en la subsecuente historia de China.<sup>3</sup>

El territorio del Imperio Han era extenso y estaba dividido en Chün "provincias" y Wang-kuo "reinos",<sup>4</sup> las cuales, a su vez, estaban divididos en Hsien "condados", Hsiang "distritos" y Li (la más pequeña unidad administrativa). Hacia fines del segundo siglo a.C. se había expandido hasta ocupar todo el territorio de la China de hoy en día (excepto el extremo suroeste), Manchuria del Sur, Corea del Norte y Tonkin. Su población en el año 2 d.C. fue registrada como de 12,233,062 familias ó 29,295,978 individuos, probablemente

2 Excepto por los Hou-Kuo o marquesados concedidos a los marqueses, quienes eran ministros muy meritorios, y las dependencias concedidas a las emperatrices y a las princesas. Diferentes a los reinos, estos feudos no poseían autoridad política sobre el territorio o la gente dentro de él.

3 Estas eran las fuerzas locales representadas por las familias poderosas económica y políticamente. Estas familias, con el transcurso del tiempo, habían acumulado grandes cantidades de tierra y otras formas de riqueza, y podían formar un gran séquito a través de la relación consanguínea y varias conexiones sociales. Por medio de su riqueza y poder favorecieron e intimidaron a las autoridades e interfirieron en la administración gubernamental. Evadieron impuestos y la *corvée*, e hicieron manejos para liberar de ellos a sus arrendatarios también. Así, socavaron los cimientos del gobierno central y constituyeron las fuerzas feudales que estuvieron siempre presentes a través de toda la historia de China.

4 Antes del año 179 a.C., Los Wang kuo eran las provincias que habían sido concedidas entre los hermanos, hijos, sobrinos y asistentes meritorios de los emperadores. Con la eliminación de los reinos de la familia Lü (de la emperatriz de Kao-Tsu) en el año 180 a.C., los reyes con apellidos diferentes al de la casa imperial desaparecieron. A partir de entonces, los reyes fueron hijos de los Emperadores.

con la omisión de niños menores de 7 años.<sup>5</sup> Este crecimiento espectacular fue aclamado por el autor del Han Shu y debe haber frenado el desarrollo del Imperio en sus primeros días.

Con un Imperio tan extenso y una población tan numerosa, el trabajo administrativo estaba condenado a ser lento, haciendo imperiosa una extensa maquinaria administrativa. Hacia fines del primer siglo a.C., las oficinas gubernamentales, tanto centrales como locales, eran numerosas y el número de funcionarios de los gobiernos centrales y provinciales se elevó hasta 130,285.<sup>6</sup> Los oficiales regulares en la cancillería sumaban 382 en el año 117 a.C. cuando la dinastía estaba en la cima de su poder, y más de trescientos en el período del año 15 al 7 a.C. El total de empleados en la cancillería en ese año fue de 644. La Secretaría Imperial empleó 34 funcionarios en el año 110 a.C., incluyendo a los empleados,

de oficina; el total estaba muy por arriba de quinientos.<sup>7</sup>

El cuerpo de oficiales en el Imperio estaba dividido jerárquicamente en veinte rangos.<sup>8</sup> (reducidos, después del año 32 a.c., a dieciséis). Cada individuo era asignado a una categoría que determinaba su *status* en el mundo oficial, su salario, la clase de ropa que usaba y su carruaje, los privilegios que se le concedían —tales como exención de trabajo obligatorio y del servicio militar— y que servían como medida en su promoción.

El rango o jerarquía se expresaba por el salario anual de los oficiales, en términos de cuantos *shi* o medidas chinas se obtenían, oscilando los rangos entre las diez mil medidas y las cien medidas. El más alto era ostentado por el canciller, el más bajo por los oficiales subordinados o inferiores. De hecho, el número de *shi* marcaba el rango de un oficial, pero no siempre correspondía a su salario, que se pagaba parte en grano, parte en efectivo. Sin embargo, este sistema de rangos nos proporciona una clave de la distribución de la burocracia en la dinastía Han.

## EL EMPERADOR

A la cabeza del gobierno central de Han se encontraba el Huang-ti o "Emperador". Su predecesor fue el Wang o "Rey" de la dinastía Chou, quien pretendía que su autoridad era de origen divino. El rey de Chou compartía

5 Hay una discrepancia entre estas cifras (Han-Shu, Po-na Ed. 28A 11a) y las cifras totales de familias e individuos listados bajo cada provincia (Han-Shu 28A. 11a. ff: 28B 1a. ff) Sumando el total de las cifras separadas por provincias, obtenemos 12.356,470 en términos de familias y 57,571,653 individuos para todo el Imperio. Las cifras de población de Huang-Fu Mi (215-282) para el año 22 d.C. difieren de alguna manera de estas. Sus cifras, suponiendo que no hubiera errores por copiadore posteriores, son 13,233,612 familias, y 59,194,978 individuos. Estas son citadas por Liu Chao en su comentario a la Hsü Han Chih, por Ssü-Ma Piao (d-306) Hou-Han Shu, ed Po-na, 19.4 a.

6 Tu Yu (735-812) Tung Tien (Shih T'ung ed) p. 108. En la nota a este número Tu Yu dice que incluye también a los oficiales subordinados o inferiores de varios Chou, fu y Chün (provincias). Ambos eran unidades administrativas de su tiempo. (Dinastía T'ang), no de la Han. El error pudo haber sido resultado de un descuido. Es claro, sin embargo, que el número de oficiales que él da, no incluye a los del Hsien (condado), subunidad de la provincia.

7 WE, Hung (Siglo I a.C., siglo I d.C.): HAN CHIN I (Ping-ch'ir-kuan Ts'ung-shu) 1. 7b, 71 a.

8 Los rangos de los oficiales gubernamentales deben ser distinguidos de los Chuch, que eran rangos que conllevaban privilegios especiales.

con la princesa, a quien él concedió un feudo, la responsabilidad de administrar el reino. Cuando la corte real de Chou entró en su periodo de declinación, la princesa usurpó el título de "Rey", y cada uno se hizo gobernante independiente de sus respectivos estados. Después de derrotar a la casa real y a varios estados feudales, y de someter a todo el Imperio Chino bajo su control, el rey del estado de Ch'in, más tarde conocido como el primer Emperador de la dinastía Ch'in, estaba tan orgulloso de su inaudita proeza que sintió que el título de "Rey" no era ya adecuado para expresar su "poder y virtud", su "mana" o "carisma", y creó para sí mismo el título de Huang-Ti, elevándose sobre los gobernantes anteriores de "Todo bajo el Cielo", nombrándose el "Gran Rey" o "Rey de Reyes".

Con la creación del título "Emperador", se instituyó por primera vez en China un gobierno imperial centralizado, que controlaba directamente todo el Imperio a través de sus agencias administrativas locales y regionales. Los gobiernos locales y la gente recibían del gobierno central órdenes en todos los asuntos políticos, militares o legales importantes.

Tal era el poder esgrimido por el gobierno central, que encontró su personificación en el Emperador, puesto que él era la autoridad final y la fuente de todas las leyes. Era la cabeza del Estado y, por decirlo así, el Estado mismo.<sup>9</sup> Como el Emperador poseía poder absoluto sobre los asuntos del Estado y la población, el gobierno de Ch'in era, para usar

un término moderno, autoritario en su forma. La rebelión que derrocó el régimen Ch'in naturalmente produjo muchos cambios en sus políticas autoritarias, pero la maquinaria administrativa fue conservada.

A diferencia del Emperador de Ch'in, el fundador de la dinastía Han, Liu Pang, venía de una familia pobre y humilde. No tenía *Shi-Yeh* o "antecedentes históricos" en que escudarse y antes de la rebelión contra el Ch'in era sólo un jefe de policía que patrullaba una diminuta parte de su condado.

La concepción prevaleciente en ese tiempo es que el gobernante de "Todo bajo el cielo" era o debería ser un hombre de origen noble o un hombre dirigido por el cielo o un hombre de gran sabiduría y virtud. La primera teoría surgió directamente del hecho histórico de que China había sido gobernada hasta ese momento por la nobleza de Chou. La segunda era un atributo sobre el que los reyes Chou como los reyes de otras tierras habían basado su derecho al poder soberano. La tercera, era producto de nuevos cambios sociales y económicos, que en política encontraron su expresión en la teoría Confuciana del gobierno por el hombre sabio y virtuoso. Esta última, sin embargo, pudo no haber sido tan inteligible y convincente como las otras dos para la gente común en el siglo III a.C.

Liu Pang no era de cuna noble, ni era, para citar sus propias palabras, un hombre de *sabiduría y virtud*. El fue elevado al trono por sus seguidores y subalternos, por las siguientes razones ostensibles: primera, al derrocar al régimen Ch'in, su contribución fue considerada la más grande; segunda, había traído paz a la gente, lo que era una gran virtud; y tercera,

<sup>9</sup> De hecho, la gente de Han llamaba a su Emperador el Kuo-Chin (el Estado), a través de todo su ensayo, el Féng-shan i-chi (citado en el Hsü Han Chih, 710a. 15b.), Ma-ti-po designa al Emperador con éste término.

había compartido desinteresadamente la tierra del Imperio con distintos "señores feudales" que lo habían ayudado.<sup>10</sup> Además, se hicieron esfuerzos por fortalecer su derecho al trono cubriéndolo con atributos divinos.

Se creía que todos los gobernantes de China antes de Liu Pang habían sido de origen divino. En las leyendas contemporáneas se decía que aún la impopular casa de Ch'in había descendido de un Dios Blanco. Expusieron argumentos similares la mayoría de los fundadores de las dinastías exitosas. La antigua China creía que los benefactores del hombre deberían ser adorados como, por cierto, lo hicieron los griegos y los habitantes del mundo al Este del Mediterráneo de la época helenística.

Hay ciertos mitos que atribuían divinidad a Liu Pang. Una leyenda dice que su madre le concibió de un Dios en su sueño y que con su nacimiento se vio un dragón revoloteando sobre ella. Otro cuento dice que siempre que dormía un extraño fenómeno aparecía sobre su cabeza. Su esposa le dijo que ella siempre conocía su paradero, porque siempre aparecía una nube de forma reconocible rondando sobre él en el cielo. Era considerado por sus contemporáneos como el hijo del Dios Rojo que luchó contra el Dios Blanco, esto es, el gobernante de Ch'in. Cuando él entró al Han-Ku Pass para tomar la capital de Ch'in, cinco estrellas convergieron en la Constelación Tung-ching (géminis). Todas estas historias tenían el propósito de hacer aparecer a Liu Pang como un superhombre.

Sin embargo, el gobernante viviente de Han, como los gobernantes de otras dinastías, no era considerado como un Dios, ni se había instituido ninguna adoración por él. Pero es razonable suponer que el carácter divino atribuido a Liu Pang debe haber jugado una parte importante para atraer a la gente de su lado o para reducirla a la sumisión.

Desafortunadamente, esto no funcionó con los compañeros relacionados íntimamente con él a través de su campaña para ganar el trono y que habían llegado a ser ministros de la Corte Han. Como se puede observar fácilmente de todas las historias, la autoridad no se puede preservar ni engrandecer sin el establecimiento y conservación de una distancia social mediante rituales o convencionalismos entre quien gobierna y quien obedece. Por lo tanto, era necesario para el nuevo gobernante de "Todo bajo el cielo" adoptar un conjunto de rígidas ceremonias en la corte para elevarse a una posición inalcanzable. Las ceremonias se introdujeron en el año 201 a.C. con la ayuda de un grupo de sabios confucianos. Ellos realzaron enormemente el prestigio del Emperador y salvaron su dignidad de ser empañada por la comunicación familiar con sus antiguos amigos.

Como símbolo de la dinastía gobernante, el Emperador hizo erigir templos de sus antepasados por todas partes del Imperio. En 72 a.C. sumaban 168. Como el Emperador Yüan señalaba en 40 a.C.: "Este era el mejor modo por el que se establecía el poder, erradicaban los intentos subversivos y se unificaba la población."<sup>11</sup>

10 Han-shu 1 B.3b. H.H. Duds. *The History of the Former Han Dynasty*.

11 Han Shu 73 10 b.

Más tarde, en el reinado del Emperador Wu (140-87 a.C.), el filósofo más importante y sobresaliente de su tiempo, Tung Chung Shu (179-104 a.C.) restauró y expuso la teoría de que el "Hijo del Cielo", el Emperador, debe haber recibido un mandato divino para ser gobernante de "Todo bajo el cielo". En el año 110 a.C. el Emperador Wu ascendió al Monte T'ai, la montaña sagrada en la actual Shangtung, y realizó las ceremonias de Féng y Shan, cuyo propósito era reportar al cielo que, como depositario del Mandato Divino, él y sus ancestros habían llevado a cabo exitosamente su misión de gobernar a la gente en la tierra. La realización de estas ceremonias puso al Emperador en contacto directo con el cielo y agregó el toque final a su carácter divino. La legitimidad estaba de acuerdo con la posición del Emperador, a su persona como a su autoridad, pues estaba más allá del pueblo y por encima del pueblo.

Estos esfuerzos conscientes por hacer al Emperador Han super-humano, pueden haber jugado de algún modo en la legitimación de su autoridad, pero su poder real provenía directamente de las fuerzas militares y políticas que controlaba. Las teorías sobrenaturales y las creencias populares únicamente reforzaban su posición y contribuían a su perpetuación.

A diferencia de los faraones de Egipto y sus sucesores romanos y ptolomeos, los grandes reyes de Persia y las seleucidas, el Emperador Han no poseía al Imperio Chino como su propiedad patrimonial. El poseía unos pocos parques imperiales, pero no eran para producción de ninguna clase. Sus otras posesiones estaban limitadas, hasta donde los datos históricos nos dicen, a los productos

de las montañas y los mares.<sup>12</sup> El ingreso derivado de estos recursos era separado de las rentas públicas del gobierno del Imperio.

Pero el Emperador Han tenía dos grandes recursos que constituían la base de su poder: los impuestos y el trabajo del pueblo. Los impuestos más importantes eran el de la tierra, el impuesto nominal en los adultos (*suan-fu*) y el impuesto por los niños (*k'ou-ch'ien*). En el año 119 a.C. se introdujeron los impuestos sobre las propiedades de los mercaderes y sobre las artes y oficios<sup>13</sup>, y alrededor del año 114 a.C. se instituyó un tributo sobre el ganado. Con el fortalecimiento del gobierno central, el monopolio gubernamental de la sal y el hierro empezó en el año 119 a.C.<sup>14</sup> y el de la acuñación de moneda en el año 115 a.C. De la gente que había alcanzado la edad adulta, el Emperador exigía un año de servicio para entrenamiento militar, un año para obligaciones de guarnición y, anualmente, un mes de servicio en su localidad.<sup>15</sup>

De los impuestos, el Emperador pagaba los gastos administrativos y los salarios de sus oficiales. El servicio militar y el trabajo obligatorio le permitían mantener un ejército

12 Shih chi 30.2 a; Han Shu 24 A. 8a.

13 Shih chi 30.11a; Han Shu 24 B. 11b.

14 Shih chi. 30.9-10a; Han Shu 24 B10b.11a. Ver también E.M. Gale, *Discourses on Salt and Iron* (leyden, 1931) p. 1 ff.

15 Han Shu 24A. 15a. C.F. Hamaguchi Shigikuni *Senkoto Kaku-Nyojun Setsu no hihan* T.G. 19 (1937) 84-107 y el suplemento al artículo precedente en TG 20 (1932) 140-146; Lao Kan *Han-tai ping-chih chih Han-chien chung chih ping-chih* CYYY 10 (1942) 23-54.

del cual era comandante en jefe y llevar a cabo trabajos de construcción en gran escala, tales como fortificaciones militares, caminos, canales, etcétera, los cuales, de una u otra manera, ayudaban a asegurar su control sobre el Imperio.

En materia de personal gubernamental, el Emperador nombraba a todos los oficiales, desde el rango de las 600 medidas hacia arriba, en el gobierno central y los gobernadores provinciales (*T'ai-shou*), los prefectos de Condado (*Hsien-ling*) y los jefes de condado (*Hsien-chang*), en el gobierno local. En tanto que era el único que ejercía control sobre todas las oficinas de importancia, era la fuente de todo poder, honor y privilegios sociales. Esto es lo más significativo, puesto que inicialmente en China un cargo en el gobierno significaba no sólo poder político, sino prestigio social y riqueza.

Además, el Emperador era el único legislador.<sup>16</sup> La Ley de Han consistía en el Código, los Decretos Imperiales, las Jurisprudencias y las decisiones del Comandante de Justicia (*T'ing-wei*). El Código fue compilado por el Canciller del Estado, Hsiao Ho (durante el año 193 a.C.). A éste se le agregaron posteriormente las leyes emitidas por varios ministros y sancionadas por los Emperadores. Los Decretos Imperiales eran órdenes relativas a asuntos específicos. Las sentencias judiciales

que causan Jurisprudencia también tenían que ser aprobadas por el Emperador. Solamente las decisiones del Comandante de Justicia no emanaban directamente del Emperador, pero puesto que aquél había sido nombrado por éste, sus decisiones no podían contravenir los deseos del Emperador.

En los casos puramente civiles, el Emperador actuaba como el Juez Supremo. El tribunal más bajo, jerárquicamente, era la administración del condado (*hsien*). Las peticiones legales que el Prefecto del condado era incapaz de fijar se enviaban al gobernador provincial, quien, en caso de duda, los presentaba al Emperador. Con todos estos poderes en sus manos, el Emperador Han obtenía absoluta obediencia de sus súbditos. Para hacer más convincente y benigno su gobierno, los teóricos políticos contemporáneos sostenían que el Emperador era un Hijo en sus relaciones con el Cielo y un Padre con la población. Esta interpretación no sólo explicaba su carácter divino en términos tan simples que todas las personas pudieran entenderlo fácilmente, sino que también le permitía exigir de la gente una lealtad y reverencia análoga a la debida por un hijo hacia el paterfamilias. Como padre, el Emperador debía vigilar y gobernar y, como hijo, el pueblo tenía que respetar y obedecer.

## EL GABINETE IMPERIAL

Como lo muestran los títulos de los ministros imperiales (mencionados abajo) y sus funciones principales, el gabinete imperial del antiguo Han era descendiente directo de la corte de los reyes Chou. Su personal era como el de una gran casa. Como China se transfor-

16 En este punto, Tu Chou es más claro. Tu Chou era uno de los devotos soportes del poder Imperial absoluto del Emperador Wu. Como Comandante de Justicia (109-99 a.C.) fue criticado por decidir casos en desacuerdo con la ley. A estas críticas, él dijo: "¿De dónde viene la ley? Lo que el gobernante anterior consideraba correcto se proclamaba ley, y lo que el siguiente gobernante piensa correcto se asienta como ley." Han Shu, 60.1.b.

mó de un reino en un Imperio y el trabajo administrativo se multiplicó muchas veces, los constructores del Imperio no idearon una nueva organización administrativa, sino que conservaron la forma de la vieja corte real y asignaron nuevas funciones a los cargos originales.<sup>17</sup>

### El Canciller

Tanto por el significado de su título como en las obligaciones administrativas relacionadas con él, el *Ch'êng-hsiang*, a quien llamamos "Canciller" en nombre de la conveniencia, era asistente del Emperador; próximo sólo al soberano en rango y poder, estaba en la cima de toda la jerarquía oficial.

Al principio de la dinastía Han había un Canciller.<sup>18</sup> Del año 196 a 180 a.C. había dos Cancilleres, un Canciller de la derecha y un Canciller de la izquierda, el primero con rango superior al segundo. Del año 179 a.C. en adelante, sólo un canciller ejercía el cargo a pesar de que durante cierto tiempo se mantuvieron nominalmente ambos oficios. en el año 1 a.C. el título de *Ch'êng-hsiang* se cambió a *ta ssü-t'u*.

En el capítulo 19 del *Han Shu*, que trata de la organización gubernamental, las funciones del Canciller se describen con las siguientes palabras: "El asiste al Hijo del Cielo y lo ayuda a manejar los asuntos importantes."<sup>19</sup>

Explicación tan breve es inadecuada para proporcionar la comprensión de los deberes y autoridad del Canciller. A fin de obtener un cuadro más completo de sus responsabilidades, debemos recurrir a otras fuentes de información. Estas son: 1) Las biografías de los cancilleres, tanto en el *Shih chi* como en el *Han Shu*; 2) Las órdenes imperiales destituyendo a los cancilleres incompetentes; 3) los libros de las instituciones del gobierno Han, escritos en el primer y segundo siglo de nuestra era.

En una orden a su Canciller, el Emperador Ai (6-1 a.C.) dijo: "El Canciller es nuestros brazos y piernas, aquél con quien nosotros, sucediendo a nuestros ancestros, gobernamos todo entre los mares."<sup>20</sup> Confirmando las palabras del autor del *Han Shu*, una declaración del Emperador Ai define la posición del Canciller como la de un auxiliar de la corona.

En una orden a su Canciller, Wang Shang, el Emperador Ch'êng (32-7 a.C.) decía: "El Canciller con su virtud cuida del Estado y se hace cargo de todos los oficiales."<sup>21</sup> El Emperador Ai cierta vez dijo a su Canciller, Kung Kuan: "señor, en sus manos sostiene la pesada carga de los asuntos del Estado y sobre todo se hace cargo de los deberes de todos los oficiales."<sup>22</sup> Aquí el Canciller es descrito como la cabeza del cuerpo de oficiales.

Como asistente del Emperador y cabeza de todos los oficiales, el Canciller disfrutaba de privilegios y poderes negados a otros ministros. A cada Canciller se le otorgaba un

17 Sin embargo, el cargo del Canciller (*hsian* o *Ch'êng-hsiang*) era tal vez una nueva institución, que ganó importancia política durante el período de Chan-kuo.

18 El título exacto era *Ksian-kuo* o Canciller del Estado, que conllevaba más honor que el de *Ch'êng-hsiang*.

19 *Han Shu* 19A.3a.

20 *Ibid* 81.21a.

21 *Ibid*. 82.5a

22 *Ibid*. 81.18a.

marquesado (*hou-kuo*) y llevaba el título de marqués (*Hou*). Tenía derecho a recomendar candidatos para los puestos más importantes, tanto en el gobierno central como en el local. Podía nombrar oficiales de la categoría de 600 medidas hacia abajo sin consultar al Emperador. Sin embargo, en tanto que podía recomendar y nombrar oficiales superiores e inferiores, también era responsable de su conducta en los asuntos administrativos. Cuando la elección de oficiales era desacertada, el Canciller naturalmente, era quien afrontaba el embate de las críticas. Llevaba un registro de todos los oficiales importantes, particularmente de los gobernadores provinciales, vigilándolos constantemente.<sup>23</sup> Uno de sus subordinados, llamado *Ssü-Chin*, "Director de Rectitud", investigaba la negligencia en los deberes y la conducta inapropiada por parte de los oficiales.<sup>24</sup> En caso de que se descubriera que un oficial, aun con una categoría tan o más alta que el gobernador provincial, había abusado de su autoridad, el Canciller podía dictar el castigo sin avisar al Emperador.<sup>25</sup>

El Canciller era responsable de las finanzas del Estado y en las palabras del Emperador Ch'êng (32-7 a.C.), tenía que calcular el monto de los ingresos del Estado y determinar el presupuesto de gastos.<sup>26</sup> Por la misma razón,

el Canciller se hacía responsable por las provisiones de granos proporcionadas a las guarniciones fronterizas. A pesar de que no era comandante del ejército, su puesto como asistente del trono y cabeza de la administración le hacían responsable de los preparativos militares.<sup>27</sup>

Durante la antigua dinastía Han, los sucesos políticos, militares y religiosos importantes del Imperio eran generalmente informados a la Junta de la Corte, antes de que el Emperador tomara su decisión (ver abajo, Junta de la Corte). Como cabeza del gabinete imperial, el Canciller parece haber presidido la reunión y dirigido las discusiones, las cuales luego resumía y reportaba al trono. Aún después del año 86 a.C., cuando los asuntos del Estado eran atendidos por un regente que también participaba en la Junta de la Corte, el Canciller conservaba todavía su puesto, largo tiempo honrado.

Además, el Canciller tenía el poder de dirigir y supervisar la administración provincial e, indirectamente, también la del condado, como el Emperador Ch'êng una vez dijo a K'ung Kuan, Canciller desde el año 6 hasta el año 30 a.C., un canciller "se hace cargo de los registros financieros y conoce la situación real de las provincias."<sup>28</sup> En su oficina se conservan los registros de territorio y población, los mapas del Imperio, los reportes provinciales de las cosechas y el bandillaje, y la contabilidad y las finanzas de las provincias. A final de cada año, que llegaba legalmente al final del décimo mes (alrededor de fines de noviem-

23 Ver Ku Yung, *Statement acout Hsüeh Hsünn*, Han Shu 83.5b.

24 *Ibid.* 19A.3a.

25 *Ibid.* 49.28a.

26 *Ibid.* 84.10a.

27 *Ibid.* 66.3a.

28 *Ibid.* 81.11a.

bre), cada provincia enviaba un delegado a la corte para presentar sus reportes anuales, de los cuales una copia iba a la Secretaría Imperial y otra a la oficina del Canciller. Después de revisarlas, el Canciller calificaba a los administradores provinciales y hacía recomendaciones referentes a la promoción o destitución de los gobernadores provinciales.<sup>29</sup> Antes de la partida de los delegados provinciales hacia sus provincias, el Canciller les daba instrucciones administrativas que se transmitirían a los gobernadores.<sup>30</sup> Algunos de los asuntos legales que no podían ser resueltos por los gobernadores se enviaban al Canciller para que éste decidiera.<sup>31</sup> Cuando surgían asuntos administrativos especiales, cuya solución requería de una autoridad especial, él enviaba a sus subordinados a la provincia.<sup>32</sup> En caso de que el gobernador provincial no pudiera suprimir a las bandas ilegales, el Canciller mandaba a uno de sus asistentes para cumplir con la tarea.<sup>33</sup> Todos estos deberes y poderes eran el resultado lógico del hecho de que el Canciller fuera hecho responsable de la administración de las provincias.

### El Secretario Imperial

Próximo al Canciller en posición, como en poder, estaba el *Yü-shi ta-fu* o Secretario Imperial. En el año 8 a.C. se cambió el título a *Ta-ssü-kùng*. Cuatro años más tarde, el título original fue restaurado otra vez. El cambio de

título, sin embargo, no estaba acompañado de ningún cambio en las obligaciones oficiales asociadas a él.

Definiendo a las funciones del Secretario Imperial, el autor de los estados Han Shu decía: "Era un Canciller asociado."<sup>34</sup> Por lo tanto, también era llamado Vice-canciller aquel que fuera del Palacio ayudaba al Canciller en la dirección total de la administración del Imperio.<sup>35</sup>

Cuando surgían sucesos importantes el Canciller los discutía con él. Si no llegaban a un acuerdo, se le pedía al Emperador que tomara la decisión final (a pesar de que la opinión del Canciller generalmente prevalecía).<sup>36</sup> Precisamente porque él y el Canciller compartían responsabilidades en muchos casos, los edictos concernientes a tales asuntos eran elaborados por ambos, para, a su vez, ser comunicados a las provincias. Su puesto era considerado algunas veces como casi tan importante como el del Canciller.<sup>37</sup>

Sin embargo, este hecho no debería llevarnos a creer que el Canciller y el Secretario Imperial eran los ministros para un cargo, que poseían igual poder. Chu Po, él mismo Secretario Imperial del año 6 a 5 a.C., explicó las funciones de su puesto al Emperador Ai con estas palabras: "El fundador de Han creó al

29 *Ibid.* 7412a.

30 Han Chiu i 1.8b-9h.

31 Han Shu 83.5b.

32 *Ibid.* 84.2h

33 *Ibid.* 83.6b.

34 *Ibid.* 19A.3b.

35 *Ibid.* 83.4b.

36 *Ibid.* 71.7a.

37 El cargo de Canciller y el de Secretario Imperial eran frecuentemente mencionados juntos como el *Erh-fu* de los Dos Ministerios. C.F. *Ibid.* 36.17a; 83.5b.

Secretario Imperial con una posición próxima sólo el Canciller, para hacerse cargo de las leyes y notificar sus violaciones. Compartiendo deberes con él (esto es, con el Canciller) mantiene una supervisión general sobre todos los oficiales y asegura con esto que el superior y el subordinado se vigilen uno al otro.<sup>38</sup> Esta declaración de Chu Po aclara que el Secretario Imperial era un Vice-canciller, no por lo que respecta a la administración civil, sino hasta donde la supervisión del personal administrativo estaba involucrada.

Su función principal era vigilar que ningún oficial descuidara su obligación o abusara de su autoridad. Por esta razón, el Secretario Imperial también era llamado el *Tien-fa Yu-Ch'ien* (Gran Ministro a cargo de las Leyes).<sup>39</sup> Para estar seguros, estas "Leyes" no eran las que se aplicaban a la población en general, sino específicamente al cuerpo de oficiales. Por ejemplo, era obligación del Secretario Imperial suprimir la venalidad o corrupción entre los oficiales,<sup>40</sup> y ver que ningún oficial abusara de su autoridad,<sup>41</sup> y que ningún gobernador provincial presentara un reporte anual inexacto respecto a territorio, población e impuestos.<sup>42</sup> Por esta razón, su oficina, como la Cancillería, también guardaba un registro de los oficiales importantes.<sup>43</sup>

Como Vice-canciller también recibía a los delegados provinciales que venían a presentar sus informes y les daba instrucciones a su partida. Sin embargo, esas instrucciones diferían de las del Canciller, porque estaban más relacionadas con asuntos disciplinarios dentro de la administración provincial.<sup>44</sup>

Ejercía supervisión disciplinaria no sólo sobre los oficiales a él subordinados, sino también sobre el Jefe Ejecutivo, es decir, el Canciller.<sup>45</sup> Su autoridad no se limitaba únicamente a la inspección de oficiales en las oficinas gubernamentales, sino que se extendía sobre todos los asistentes personales del Emperador, a través de su subordinado, el *Yü-shih chung-chêng* (Asistente del Palacio del Secretario Imperial), quien tenía su oficina dentro del Palacio.

Como Secretario del Emperador recibía y transmitía a la Cancillería, desde donde eran despachados después a las provincias y reinos, algunos edictos Imperiales, especialmente aquellos que se referían a los asuntos del Estado, tales como la proclamación de Leyes, selección del heredero y recomendación de candidatos para cargos oficiales hechas por gobernadores provinciales.<sup>47</sup> En esa capaci-

38 *Ibid.* 83.16a-b.

39 *Ibid.* 76.13a.

40 *Ibid.* 49.4b-5a.

41 *Ibid.* 46.11b-13a.

42 *Ibid.* 8.24a; Dubs. *op. cit.* 2.263

43 Han Shu 83.5b.

44 Han Chiu i 1.42a-b.

45 Han shu 65.5b.

47 Para ejemplos, ver Shih chi 60-6a, y Han Shu 1B.15a-b. Entre las tabletas de madera del período Han recientemente descubiertas en la vieja región Chi-Yen (al noroeste de la provincia Ninghsia) hay una que tiene un decreto transmitido por el Secretario Imperial al Canciller. Lao Kan Chü-yen, Han-chien K'ao-shih 1945, Shih-wen 1.4a 48.- Ts'ai-Yung (132-192) Tu Tuan (Han-wei ts'ung-shu ed.) 1.5b de acuerdo con el registro de una de las tabletas de madera, en algunos asuntos el Canciller tenía que presentar los reportes de los ministros al Emperador al través del Secretario Imperial (Caoken, shih-wen 1.3a-b).

dad, también presentaba al Emperador los reportes de los altos ministros.<sup>48</sup> Así, el Secretario Imperial no sólo era un supervisor disciplinario, sino también un agente de transmisión.

Es pertinente para una más amplia aclaración de las funciones del Secretario Imperial decir aquí unas pocas palabras acerca del asistente del Palacio del Secretario Imperial. Como su superior, este oficial se hacía cargo de las acciones disciplinarias. Esto se expresa claramente en su título original, que eran el *Yüshih chung-chih-fa*, y Tenedor de la Ley dentro del Palacio. La diferencia entre él y su superior es que su esfera de acción estaba dentro del Palacio Imperial, donde su superior no podía entrar excepto por asuntos oficiales.

Además de conservar la disciplina entre los sirvientes y eunucos del Palacio, el asistente del Palacio del Secretario Imperial también se hacía cargo de los mapas, libros sagrados y registros y, por otra parte, supervisaba a los secretarios acompañantes (*shih-yü-shi*), quienes guardaban un registro diario de las actividades del Emperador y se decía que también estaban a cargo de la ejecución de las leyes.<sup>49</sup> Fuera del Palacio, él controlaba a los Inspectores de Circuito (*Pu-tz'ü-shi*) cuya obligación

era mantener vigiladas las actividades de los gobernadores provinciales y acusar a aquellos gobernadores que fueran encontrados culpables de una conducta opuesta a los intereses de la renta y el Estado. El recibía del Emperador reportes presentados por los ministros y los edictos para las provincias también pasaban por sus manos.<sup>50</sup>

Un punto muy significativo en la organización de la Secretaría Imperial es que este ministerio estaba de hecho constituido por dos oficinas, una fuera del Palacio y otra dentro. La razón de esto era principalmente que a los funcionarios del gobierno no se les permitía permanecer en el Palacio, así que tenía que situarse un ministro disciplinario dentro del Palacio para supervisar a los sirvientes Imperiales y a las damas del Palacio. Durante la última etapa de la dinastía, los emperadores Han desconfiaban de sus ministros regulares, prefiriendo a aquellos cercanos a su persona imperial. El asistente del Palacio del Secretario Imperial, al estar tan cerca del Emperador, ganó gradualmente poder y finalmente reemplazó al Secretario Imperial, su superior. Así se convirtió en un ministro independiente, con poderes políticos y disciplinarios.

### Otros Ministros Importantes

Los estudiosos de las instituciones gubernamentales durante el período Han están familiarizados con los términos *San Kung* (tres señores), *Chiu ch'ing* (nueve ministros), que comprenden a todos los ministros de importancia en el gobierno central. *Kung* era una designación honorífica para los tres oficiales

<sup>48</sup> Ts'ai-öung (132-192) Tu Tuan (Han-wei ts'ung-shu-ed.) 1.5 b de acuerdo con el registro de una de las tabletas de madera, en algunos asuntos el Canciller tenía que presentar los reportes de los ministros al Emperador a través del Secretario Imperial. (Coo Can, shih-wen 1.30-b).

<sup>49</sup> Han Shu 19A.3b.-4a.

<sup>50</sup> *Ibid.* 1B.15b; Dubs, *op. cit.* 1.196-197

más altos. El Canciller, el Secretario Imperial y el *T'ai-wei* o Gran Comandante. La palabra *Ch'ing* se aplicaba de la misma manera a los nueve ministros que tenían un cargo inferior y a quienes podemos llamar ministros sobresalientes.

Antes de la discusión acerca de los ministros sobresalientes, debemos decir unas palabras acerca del Gran Comandante. Como Han Shu lo dice, era un ministro a cargo de los asuntos militares,<sup>51</sup> y de hecho esa era su función. En las explicaciones formalistas del gobierno central Han, siempre es considerado como un miembro regular del más alto triunvirato de los tres señores. Puesto que su cargo no era permanente, sino que se establecía cada vez que surgía la necesidad y era eliminado cuando esa necesidad desaparecía, y puesto que fue suprimido finalmente en el año 139 a.C., no encuentro necesario tratar su cargo como de igual importancia al del Canciller y el Secretario Imperial. Los nueve ministros sobresalientes eran:

- 1) El *T'ai-chang* (Ministro de Ceremonias)
- 2) El *Kuang-lu-hsün*, (Supervisor de sirvientes)
- 3) El *Wei-wei* (Comandante de las Guardias)
- 4) El *T'ai-p'ü* (Gran Sirviente)
- 5) El *T'ing-wei* (Comandante de Justicia)
- 6) El *Ta-hung-lu* (Gran Herald)
- 7) El *Tsung-Chêng* (Director del Clan Imperial)
- 8) El *Ta-ssü-mung* (Gran Ministro de Agricultura) y
- 9) El *Shao-fu* (Pequeño Tesorero).<sup>52</sup>

51 Han Shu 19A.3b.

52 Los cambios en algunos títulos son: 1) el *Kuang-lu hsün* antes de 104 a.C. se llamaba *Lang-Chung-ling*; 2) el *Ta-kung-lu* antes de 144 a.c. se llamaba *Tien-K'ö*.

Cada uno de ellos ostentaba el rango de las dos mil medidas, (*Chung-êrch-chièn-shih*) y mantenía una oficina de tamaño considerable, dividida en varios departamentos. Siempre participaban en las deliberaciones de las Juntas de la Corte, referentes a asuntos importantes relacionados con el bienestar del Imperio.

Se dice que el Ministro de Ceremonias estaba "a cargo de las ceremonias en los templos Ancestrales Imperiales y de la adoración del Cielo y la Tierra".<sup>53</sup> Se describe como el principal sacerdote del gobierno. Pero de hecho sus funciones iban más allá de eso. Por ejemplo, entre sus subordinados, cada uno de los cuales encabezaba un departamento diferente, uno era llamado el *T'ai-shih-ling* o Prefecto de los Grandes Escribanos y estaba a cargo de la astronomía, astrología y registros diarios de las actividades del Emperador. Otro titulado *T'ai-i-ling*, se hacía cargo de los médicos imperiales.

Cuando los candidatos a los cargos, tales como el Hombre de Sabiduría y Virtud (*Hsien-liang*) y Hombre de Letras (*Wên-hsüeh*), recomendados por los gobernadores provinciales, llegaban a la Corte, el Ministro de Ceremonias tenía que examinarlos por medio de pruebas escritas, presentando luego los resultados al Emperador, quien decidía entonces sobre su nombramiento o rechazo.<sup>54</sup> Antes de que el Maestro de Documentos (*Shang-shu*) empleara a ningún escribiente, el Gran Escribano, un subordinado del Maestro de Ceremonias, ave-

53 19A.4b. Wang Ch'ing (1er. siglo a.C.): Han Kuan (P'ing-chin-Kuan, T'sün-j-shu ed.) 2a.

54 Posdata del *Shuc-wên chih-tzu*, por Hsü-shên, un libro presentado al Emperador por su hijo en 100 d.C.

riguaba si los candidatos recordaban los nueve mil caracteres requeridos para el puesto.<sup>55</sup>

La más importante de todas las funciones del Ministro de Ceremonias era la supervisión que ejercía sobre la Academia Imperial. Siguiendo el ejemplo de su predecesor, la dinastía Han dispuso de un buen número de eruditos (*Po-shih*) bajo el Ministro de Ceremonias. Ellos eran hombres instruidos "que conocían a fondo ambos, el pasado y el presente", estaban completamente familiarizados con las instituciones del Estado "y eran capaces de contestar cualquier pregunta del Emperador."<sup>56</sup> Ellos también tomaban parte en las Juntas de la Corte. Su número se da como de varias decenas y más de setenta durante el reinado del Emperador Wén (179-157 a.C.).<sup>57</sup> En el año 124 a.C. se pusieron cincuenta estudiantes bajo la instrucción de estos doctos hombres. Así, la *T'ai-hsüch* (Academia Imperial) quedó establecida. Los estudiantes eran elegidos por el Ministro de Ceremonias o recomendados a él por las autoridades provinciales. El ministro también era responsable de examinarlos y reportaba su elegibilidad para cargos públicos al Emperador. El número de estudiantes fue incrementado a cien por el Emperador Chao (86-74 a.C.)<sup>58</sup> en tanto que supervisaba la Academia Imperial, el Ministro de Ceremonias realizaba los mismos deberes que el Ministro de Educación en el gobierno chino actual.

55 Han Shu 58.1a.

56 Han Shu 10.7a-b; Hou-ban shu 25.2b.

57 Han Shu 19A5a; Han chiu pu-i (P'ing-chin-kuan tsünz shu ed.)

58 Han shu 88.4b-6a; Shih chi 121.4b.

El Supervisor de Sirvientes estaba a cargo de los Lang o Caballeros de la Corte, quienes tenían el deber de guardar las puertas de los palacios y salones. Lo importante es que esos Caballeros de la Corte no eran simples guardianes, sino que eran al mismo tiempo candidatos a cargos públicos. Eran hijos y hermanos de oficiales cuyo rango iba de las dos mil medidas hacia arriba, hombres de devoción filial y honestidad, recomendados por los gobernadores provinciales, graduados de la Academia Imperial, hombres de gran riqueza, de habilidad especial, que habían presentado un informe importante y, que por un tiempo, hicieron contribuciones financieras al gobierno.<sup>59</sup> Como sirvientes del Emperador, algunos de ellos podían ascender a una posición tan favorable, que se buscaba su consejo en asuntos políticos. Cada año esos caballeros eran examinados y valorados por el supervisor de acuerdo con su posesión de cuatro cualidades: sencillez, generosidad, modestia y virtud, y de acuerdo con sus méritos se les recomendaba para cargos públicos.<sup>60</sup>

Bajo el Supervisor de Sirvientes también estaban los Grandes Sirvientes (*Kuang-lu tan-fu*) y el grupo de nobles, quienes permanecían dentro del Palacio y servían como consejeros del Emperador. Del último grupo, los Nobles Peticionarios (*chien ta-fu*), advertían al Soberano, y los Internuncios (*Yeh-chê*), frecuentemente servían como sus enviados. Cuando el Guardia *Chü-men* (en el año 138 a.C.) y el guardia *Yü-lin* fueron establecidos (alrededor del año 104 a.C.) fue el Supervisor de Sirvientes quien se hizo cargo de ellos.

59 Hsü T'ien-lin: Hsi Han hui-yao (Wu-ying tien chü-chên pên ts'ung-shu ed) 45.3b.4b.

60 Han Shu 8.7a.

El Comandante de Guardias estaba "a cargo de los soldados apostados a la entrada de los palacios."<sup>61</sup> Estos guardias eran soldados reclutados entre la población, a quienes se les pedía que desempeñaran esta función por un año. Los guardias imperiales sumaban veinte mil antes del año 140 a.C. y fueron reducidos a diez mil en ese año.<sup>62</sup>

El Gran Sirviente estaba "a cargo de las carrozas y caballos del Emperador".<sup>63</sup> El tipo de carrozas, su número y la cantidad de caballos y carrozas que formaban la comitiva eran prescritos de acuerdo con la ocasión. También era su responsabilidad ver que todos los arreglos fueran llevados a cabo correctamente. Probablemente, la parte más importante de su deber, sin embargo, era supervisar las caballerizas gubernamentales y los caballos llevados ahí. Después de mediados del siglo II a.C., se enviaba una expedición en gran escala una tras otra contra los bárbaros Hsiung-Nu en el norte y se sintió una gran necesidad de caballeros: De acuerdo con el Han-kuan chiu-i, el gobierno Han mantuvo 36 caballerizas en sus regiones fronterizas del Norte y del Oeste, donde se guardaban trescientos mil caballos.<sup>64</sup> A pesar de que pudieron haber reducciones en años posteriores, el número de caballos debe haber sido enorme todavía.

El Comandante de Justicia estaba "a cargo de las Leyes del Estado".<sup>65</sup> Aceptaba y

decidía todos los juicios que los gobernadores provinciales no podían solucionar. Los casos en que el Comandante de Justicia era incapaz de decidir, los reportaba al Emperador, dándole los detalles relevantes y los artículos del Código Legal apropiados que podían aplicarse a ellos. En los tiempos de la dinastía Han había un Código Legal llamado la Ley de Comandante de Justicia. Esto pudo haber sido una recopilación de las decisiones tomadas por este ministro. Además, se dice también que estaba a cargo de la Ley Militar.<sup>66</sup> Parecerá que hay una duplicidad en las funciones del Canciller y el Comandante de Justicia en lo que respecta a la ejecución de la Justicia. Esta multiplicidad de autoridades legales es resultado del hecho de que en China, en el pasado, todos los órganos administrativos poseían poderes judiciales. No podemos determinar los procedimientos legales en el tiempo de la dinastía Han o qué categoría de asuntos legales eran manejados por cada uno de los funcionarios antes mencionados.

Se conocen reportes sobre el Gran Heraldo como ministro "a cargo de los bárbaros que habían vuelto a la honradez" (esto es, que ofrecieron su sumisión).<sup>67</sup> Esto se confirma por el hecho de que uno de sus subordinados era titulado "el intérprete oficial" (*I-Kuan*). Pero los registros históricos muestran que las funciones del Gran Heraldo no eran tan limitadas. El era director del ritual cuando se ofrecían sacrificios al cielo en los Templos Ancestrales Imperiales y maestro de ceremonias en la recepción de huéspedes del

61 *Ibid.* 19A.6b.

62 *Ibid.* 6.2a.

63 *Ibid.* 19A.6b.

64 Han i Chiu, citado por Ju Chùn, comentario al Han Shu 5.7b.

65 Han Shu 19A.7a-b

66 *Ibid.* 6.6b; H. Dubs, *op. cit.* 2 45.

67 Han Shu 19A.7b.

Emperador. Además los asuntos concernientes a los marqueses, se dejaban en sus manos.<sup>68</sup>

Como su título lo indica, el Director del Clan Imperial estaba a cargo de los miembros de la Casa Imperial. Guardaba un registro de ellos y recibía los registros de los parientes imperiales, preparados y enviados por las autoridades provinciales.

Los dos últimos de los nueve ministros eran los oficiales a cargo de las finanzas. El Gran Ministro de Agricultura estaba a cargo del Ingreso Estatal y el Gasto Público, y el Pequeño Tesorero administraba las finanzas privadas de la Casa Imperial. Los impuestos nominales en los adultos,<sup>69</sup> el impuesto sobre la tierra, el cambio del servicio de trabajo por pago en efectivo, los beneficios del monopolio gubernamental de hierro y sal, el ingreso de la tierra pública, y la ganancia de la venta de vino que hacía el gobierno, todo iba a la tesorería del Estado. El Gran Ministro pagaba los gastos del gobierno, tales como salarios de los oficiales y equipo para el ejército, mientras que el Pequeño Tesorero proporcionaba lo necesario para la Casa Imperial. Así en su administración fiscal, el gobierno y la casa Imperial estaban separados formalmente.<sup>70</sup>

En las manos del Gran Ministro de Agricultura descansaba la administración de los

monopolios gubernamentales de producción y venta de hierro y sal, y la venta de vino. Aparte de su importancia económica, estas fuentes de ingreso tenían muchas implicaciones políticas. Cuando el gobierno estableció la Oficina de Sustitutos de Impuestos (*Chün-shu*) que obligaba a los causantes a ofrecer productos locales especiales requeridos por el gobierno en vez de efectivo o grano, la administración de esa Oficina fue confiada al Gran Ministro de Agricultura.

Cuando se instituyó la Oficina de Compensación para estandarizar precios por medio de la venta de comodidades en posesión del Estado, fue también este ministro quien dirigió su trabajo. Además, al mismo tiempo, se hacía cargo directo de los graneros tanto en la Capital como en las provincias.<sup>71</sup>

El Pequeño Tesorero era más bien un oficial al servicio personal del Emperador. Por lo tanto, entre sus subordinados se encuentran los Directores de Documentos (*Shang-shu*), el Prefecto de Cuentas y Apoyos de Autoridad (*Fu chih-ling*)<sup>72</sup> y los eunucos. Hacia el fin de la dinastía, cuando el Emperador tenía más confianza en los oficiales cercanos a su persona, el Prefecto de los Directores de Documentos (*shang-shu-ling*) alcanzó una posición que sobrepasó la del Canciller y los eunucos controlaron por un tiempo el Imperio, situación que será discutida en una sección posterior.

68 Ying Shao. (2o.-3er S) Comentario a Han Shu 19A.7b, y 43.16b.

69 O sea el *Suan-fu*, para distinguirlo del *Kou-ch'ien*, que es un impuesto para los niños.

70 Kató Shigeru TG. 8, (1918), 159-206 p. (1919), 62-99 195-245.

71 Han shu 21.B.7b-8b

72 Para estos cargos, ver Lo Chén-yü: Li-tui fu-p'ai t'u-tu (1925), prefacio, y Dubs, op.cit. 1.245 y Nota 2

## El Coronel de Censura y los Inspectores de Distrito

Debemos explicar dos tipos más de oficiales que, sin pertenecer directamente al cuerpo del gobierno central, jugaban un papel importante para asegurar la eficiencia de la Administración central. Era el *Ssú-li-hsiao-wei* (Coronel de Censura) y los *Pu-tz'u shi* (Inspectores de Distrito). La naturaleza de sus funciones era únicamente disciplinaria.

Como se apuntó en la introducción, el gobierno central de la dinastía Han era una gran organización administrativa. La disciplina la mantenían el Secretario Imperial, junto con sus subordinados, y por el Director de Rectitud eran oficiales pertenecientes al gabinete exterior al Palacio; en otras palabras, no estaban cerca del Emperador. La oficina del Coronel de Censura fue instituida para remediar esta situación.

La traducción literal del título *Ssú-li hsiao-wei* debería ser: Coronel Director de los Trabajadores Convictos, ya que *Hsiao-wei* es un título militar para un oficial de rango inferior al General (*Chiang chüing*). De acuerdo con Chêng Hsüan (127-200 d.C.) había previamente un oficial llamado el *Ssú-Li* o Director de Trabajadores Convictos, cuyo deber era: "comandar a los trabajadores convictos en la construcción de caminos y canales".<sup>73</sup> No sabemos con certeza si también portaba el título de *Hsiao-wei*, probablemente no. En el año 91 a.C. hubo una cacería de brujas a gran escala, la que llevó a miles de personas a la muerte. Dentro del Palacio muchas personas fueron investigadas. Aun el mismo

heredero al trono fue acusado de haber practicado brujería en contra de la vida de su padre, el Emperador Wu (140-87 a.C.), acusación que llevó al levantamiento armado del heredero. Siendo vencido, se suicidó y los ministros y oficiales que le apoyaron y simpatizaron con él cayeron en desgracia. El Director de Trabajadores Convictos, el *Ssú-li* fue promovido y se le dieron poderes extraordinarios. Teniendo autoridad y comandando mil doscientos trabajadores convictos, fue facultado para "capturar a los practicantes de la brujería para investigar a los elementos traidores más importantes".<sup>74</sup> Su poder era enorme. La declaración de Wei-Hung (25-57) de que "nadie, desde el sucesor del trono y los tres señores (el Canciller, el Secretario Imperial y el Gran Comandante), hacia abajo, estaba fuera de su control"<sup>75</sup>, no es una exageración, ya que Chuan Hsün, Coronel de Censura en los años 20-19 a.C. habla de sus funciones en un reporte como: "llevar el mandato Imperial de inspeccionar e investigar a todas las personas desde el *Kung* y el *Ch'ing* (oficiales de la máxima jerarquía, más de dos mil medidas) hacia abajo".<sup>76</sup> Era un ministro asignado por mandato del "Hijo del Cielo", a quien ni siquiera el Canciller podía dar órdenes. El Han Shu contiene un buen número de historias que verifican lo antes citado.

En el año 45 a.C. el Coronel de Censura fue despojado del apoyo que le daba su autoridad. En el año 9 a.C. su cargo fue abolido completamente. En el año 7 a.C. el cargo fue reestablecido. Pero el título de quien lo desem-

74 Han shu 19A.2 b

75 Han Shiu i pu-i 1.5b

76 Han Shu 84.2 b

73 Cou-li Chêng-shi chu (Shih-li-chü ts'ung shu ed) 9.3 b

peñaba fue reducido a *Ssú-li*, sin el *Hsiao-Wei* (Coronel).<sup>77</sup> Habiéndolo despojado del poder de su autoridad, sus funciones fueron limitadas a inspeccionar, investigar y acusar a los funcionarios culpables de negligencia.

En muchos aspectos las funciones del Coronel de Censura duplicaban las del Canciller y del Secretario Imperial, al ejercer supervisión disciplinaria sobre todo el cuerpo de oficiales. Pero la diferencia estriba en su relación con el Emperador y, subsecuentemente, en la forma directa o indirecta, en que el Emperador ejercía a través de ellos control sobre la burocracia. El Canciller y el Secretario Imperial eran las cabezas del gabinete imperial; pero, a pesar de estar por debajo del Emperador, no eran sus hombres personales y actuaban frecuentemente contra sus deseos, mientras que el Coronel de Censura, comisionado especialmente por el Emperador, era su hombre, responsable sólo ante él. El apoyo Imperial de autoridad que llevaba en sus misiones era símbolo del poder de su cargo y podía arrestar y castigar a los criminales en el acto, tal como podía hacerlo el mismo Emperador. El establecimiento del cargo del Coronel de Censura significó una transferencia parcial del poder de supervisión disciplinaria sobre la maquinaria administrativa de una organización gubernamental regular, al Emperador mismo, también significó la concentración de ese poder en las manos de éste.

El control de los gobernadores provinciales a través de oficiales disciplinarios fue una práctica de la dinastía Ch'in que la dinastía Han heredó y perfeccionó. Al principio de la dinastía algunos de los subordinados del Se-

cretario Imperial, conocidos como los *Chien-Yu-shih* o Secretarios Imperiales de Inspección, eran enviados a vigilar a los gobernadores provinciales. El décimo mes de cada año, iban a la capital imperial para hacer sus reportes y en el doceavo mes regresaban a sus respectivas provincias. En el año 167 a.C. algunos Secretarios de Inspección fueron encontrados culpables de negligencia en sus funciones. Como remedio, algunos empleados (*shih*) de los cancilleres fueron enviados a inspeccionar la administración provincial y a supervisar a los Secretarios de Inspección.<sup>78</sup> En el año 106 a.C. el Imperio, a excepción de las áreas alrededor de la capital imperial, estaba dividido en trece *Pu* (distritos). En cada uno se instaló un oficial disciplinario con el título de *Pu-tz'u-shih* o Inspector de Distrito. El viejo sistema de Secretarios de Inspección fue abolido. Estos nuevos inspectores de Distrito iban, de acuerdo con el *Han Shu*, "a investigar las *Chou* (divisiones, otro nombre para los distritos), de acuerdo con los artículos especificados en un edicto". Según *Ts'ai Chi* (2o. S. d.C.), los asuntos consistían en los siguientes puntos:<sup>79</sup>

- 1) "Si la tierra y las casas de los clanes poderosos y de los magnates han sobrepasado los reglamentos; si esta gente ha hecho uso de su poder para oprimir a los débiles o respaldándose en su superioridad numérica han tiranizado a las minorías;
- 2) "Si los oficiales con el rango de dos mil medidas (esto es, los gobernadores provinciales) han dejado de observar los edic-

78 T'ung Tien (*Shih-T'ung ed.*) 183 c.

79 Como está asentado en el *Han Kuan tien-chih i*, Citado por *Yen Shih-ku* (*Han Shu* 19A.15a-b)

77 *Ibid.* 19A. 12b

tos Imperiales o han dejado de obedecer los Estatutos del Estado; si han vuelto la espalda a los intereses del Estado y han perseguido sus intereses privados; o si han hecho a un lado los Edictos Imperiales para conservar sus beneficios; si han explotado a la gente mediante extorsiones ilegales;

- 3) Si los oficiales de dos mil medidas han dejado de dar cuidadosa atención a los casos legales y dudosos, o han hecho matar a la gente cruelmente; si han acudido descuidadamente al castigo en un arranque de furia o si han concedido recompensas prodigamente cuando han estado de buen humor; si han sido tan injustos y tiránicos como para despellejar a la gente o cortarla en pedazos, y son tan odiados por la gente que las montañas se derrumban, las rocas crujen, aparecen señales extrañas y los rumores se levantan;
- 4) "Si los oficiales de las dos mil medidas han sido injustos al seleccionar oficiales favoreciendo a quienes prefieren y ocultando (de la vista del Emperador) a aquellos que son valiosos, tolerando a aquellos que son estúpidos;
- 5) "Si los hijos y hermanos de un oficial de dos mil medidas, respaldándose en su prestigio y poder, ha exigido favores de aquellos bajo su supervisión;
- 6) Si los oficiales de dos mil medidas han actuado contrariamente al interés público y han formado bandos con sus subordinados, vinculándose con individuos poderosos, aceptando sobornos e invalidando así las órdenes del Gobierno."

Un punto interesante en relación con la Inspectoría de Distrito merece ser enfatizado aquí. Los Inspectores de Distrito estaban

bajo la supervisión del asistente del Palacio del Secretario Imperial, que a pesar de ser un subordinado del Secretario Imperial, también era, en virtud de la ubicación de su oficina dentro del Palacio, un oficial cercano al trono.

El hecho de que la dirección de estos Inspectores no estuviera confiada al Secretario Imperial o al Canciller indica que el Emperador —por lo menos el Emperador Wu, que introdujo el nuevo sistema— deseaba conservar el control de los administradores provinciales en sus propias manos.

Otro punto que debe ser señalado es que los Inspectores de Distrito inspeccionaban los reinos tanto como las provincias,<sup>80</sup> un derecho que sus antecesores no tuvieron, como se ha establecido antes, los reinos y provincias que habían sido repartidas entre los hijos del Emperador como feudos. Antes del año 154 a.C., un rey tenía plena autoridad sobre el reino y sobre la población que vivía dentro del reino. Después de esta fecha el gobierno central forzó a los reyes a renunciar a sus derechos originales como resultado del movimiento de centralización del poder imperial. El establecimiento de la Inspectoría de Distrito significó no sólo concentración de la supervisión disciplinaria sobre la administración provincial en las manos del Emperador, sino también una extensión de la supervisión sobre los reinos.<sup>81</sup>

80 Wang Ming-shêng, desarrolló la interpretación de que las funciones de los Inspectores de Distrito generalmente eran las de supervisar los reinos.

81 El artículo de Luo Kan "Liang Han tz' u-shih chih-tu k'ao". (1943) es interesante, a pesar de que no puedo estar de acuerdo con él en sus conclusiones.

Generalmente es verdad que cualquier gobierno autocrático, si va a hacer que prevalezca su voluntad, debe tener una maquinaria eficiente de supervisión sobre la administración local. De hecho, el poder que tal gobierno esgrime puede ser juzgado por el grado de supervisión directa que puede ejercer sobre sus agencias locales. Las funciones del Inspector de Distrito de la dinastía Han eran similares a las del Procurador en el Imperio Romano. A pesar de ser un oficial encargado de las finanzas, el Procurador mantenía independencia del mandato del Emperador y servía para controlar al embajador en una Provincia Imperial y al Procónsul en una Provincia Senatorial.<sup>82</sup> Para controlar la administración de sus gobernadores provinciales, el rey francés estableció el *Intendant des Provinces*. El procurador Romano era una institución del Principado, el Intendente francés fue una creación de la Monarquía Absoluta y el Inspector de Distrito de la dinastía Han fue creado en los días de la mayor centralización de la historia de la dinastía. La similitud entre estos oficiales no es accidental.

## EL EMPERADOR Y SU GABINETE

De todos los puestos ministeriales, excepto uno, concretamente el del Director del Clan Imperial, todos los miembros de la casa Imperial estaban excluidos. La razón era que el Emperador no quería que ninguna persona en posición privilegiada poseyera poder político, ya que esto podría llegar a ser perjudicial para los intereses del trono. Pero, ¿estaban los ple-

beyos que ocupaban puestos ministeriales subordinados a los deseos del Emperador? Esta pregunta nos conduce a la investigación de la relación entre el soberano y sus ministros.

Es verdad que, formalmente hablando, la palabra del Emperador era ley y que su autoridad era incuestionada. Pero en realidad su poder también tenía sus límites, como los tiene el poder autoritario bajo cualquier forma de gobierno autocrático. Primero que todo estaba el Código legal, las primeras órdenes Imperiales, las decisiones judiciales que forman jurisprudencia y las costumbres, todas las cuales se esperaba que el soberano respetara y cumpliera y que constituirían obstáculos para una acción libre de su parte. Pero el mayor obstáculo era el mismo gabinete imperial. La razón es de naturaleza práctica.

Ciertamente el Emperador poseía poder absoluto, pero su poder podía ejercerse solamente a través de los órganos del gobierno, su gabinete, ya que ningún gobernante estaba tan familiarizado con el trabajo administrativo, ni poseía tanta habilidad como para permitirle manejar el gobierno sin ayuda. Sin embargo, no todos los emperadores de la dinastía Han estaban contentos con ser meras figuras decorativas. Así, el Emperador llegó a sentirse celoso y desconfiado con relación a los miembros sobresalientes del gabinete que llegaban a estar en desacuerdo con él en ciertos asuntos.

82 G. H. Stevenson, en su "Roman Provincial Administration", (Oxford, 1936), p. 118, expresa la opinión de que el Consejo Provincial también había servido como un medio de control Imperial sobre los gobernadores Provinciales.

Mientras mayor era el anhelo de poder y la voluntad de gobernar en el ocupante del trono, el conflicto se hacía más serio.<sup>83</sup>

El Emperador Kao, fundador de la dinastía Han, sospechó de la lealtad de su más hábil general, Han Hsin, quien fue destituido, privado de su Comando militar y, finalmente, muerto en el año 196 a.C. De la misma manera, algunos de sus otros generales se rebelaron porque sintieron los celos y sospechas de su señor. Cuando estaba fuera, en una expedición de castigo contra uno de sus generales rebeldes en el año 196 a.C., el Emperador Kao concibió dudas acerca de su Canciller de Estado, Hsiao Ho, y envió a algunos hombres de regreso a la capital para espiar las actividades de éste. El segundo soberano hábil de la dinastía Han, el Emperador Wu, era aún más desconfiado de sus ministros. Destituyó y causó la muerte de no menos cinco de sus cancilleres, algunas veces por sospechas y otras a la menor indicación de acción independiente de su parte. El Canciller Li ts'ai (121-118 a.C.), se suicidó después de haber sido acusado de defalcacar la tierra del gobierno. El Canciller Yho-Ch'ing-ti terminó su vida en la cárcel después de que sus subordinados principales fueron muertos por sus intrigas políticas. El Canciller Chao Chou (115-112 a.C.) fue encontrado culpable de aceptar de los marqueses en tributo oro que era deficiente en peso. Fue encerrado en la cárcel, donde se suicidó.

83 Chang Ping-lin (1868-1936) también reconoce los conflictos entre el soberano y sus ministros en *La Historia del Gobierno Chino*. Se refiere a estos conflictos como debidos al hecho de que el gobernante de los hombres era afecto a sus favoritos, que estaban cerca de él, y rechazaba la coacción que ejercían sobre él, así como la superioridad de aquellos que poseían prestigio y disponían de respeto. ("Kuan-t'ung", Chien-lun, Chang Shih ts'ung-shu ed. 7.11 a)

El Canciller Kung-Sun Ho (103-91 a.C.) murió en la cárcel, donde fue confinado bajo el cargo de haber tenido relaciones sexuales con la hija del Emperador Wu y haber practicado brujería contra la vida del Emperador. El Canciller Liu Ch'ü-li (91-90 a.C.) fue cortado en dos como castigo, después de que le acusaron de la intención de colocar al rey de Ch'ang-i, el hijo más joven del Emperador, como sucesor al trono en caso del fallecimiento de su padre. Incidentes de la misma naturaleza también ocurrieron con otros Emperadores. El Canciller Wang Chio (4-2 a.C.) llegó hasta el extremo de devolver al Emperador un Edicto Imperial que consideró propio,<sup>84</sup> acción ésta que de ninguna manera podría complacer al soberano absoluto. Hubo casos en los que los cancilleres pudieron haberse equivocado; pero hubo otros en los que el Emperador fue culpable de tratar irresponsablemente a sus subordinados.

Sin embargo, no es necesario decidir quién tenía la razón y quién estaba equivocado; sólo estoy interesado en puntualizar que incidentes como los mencionados arriba eran sintomáticos de las relaciones tan tirantes entre los cancilleres y el Emperador, e incrementaban, por un lado, la desconfianza del soberano en sus ministros y, por el otro, el deseo por parte de los ministros de asir el poder administrativo en sus propias manos.

Es innecesario decir que en la historia de la dinastía Han hubo también emperadores y cancilleres que cooperaron armoniosamente y cuyas relaciones no fueron hostiles. Este era especialmente el caso en que el Emperador no tenía poder o el Canciller tenía un

84 Han Shu 86.13 a.

carácter sumiso. El conflicto entre el Emperador y su Canciller sirve para indicar las relaciones del Emperador con sus ministros de otros rangos, a pesar de que con ellos el antagonismo no era tan pronunciado. Por parte de los ministros había también intentos de restringir el poder del Emperador y reducirlo a figura decorativa. Del año 194 a 141 a.C., el Imperio fue gobernado por los hijos y nietos del fundador de la dinastía, con los amigos de éste como sus ministros principales.

Los mejores ministros viejos trataron a los soberanos como los amigos de confianza de un hombre tratan a sus hijos. Todo lo que se exigía a los emperadores era respeto y de los ministros devoción. Los emperadores de este período no mostraron mucha iniciativa como la expresan las decisiones políticas.

Desde el año 140 en adelante, el viejo tipo de ministros comenzó a ser desplazado por los sabios confucianos. Naturalmente, con su ascenso al poder las doctrinas políticas del confucianismo prevalecieron. Con respecto a la Monarquía (o al Imperio), los principios confucianos enfatizan dos puntos: 1) el soberano ideal de la humanidad es no un administrador práctico, sino un perfecto líder moral que se presenta como un modelo que la gente debe seguir, 2) tal soberano debe escoger "hombres sabios y virtuosos" y confiarles los asuntos del Estado. Esta teoría platónica de gobierno es hábilmente expuesta por el sabio y estadista sobresaliente Tung Chung-shu en su libro titulado *Ch'un-ch'iu fan-lu*. Cuando esta teoría prevalece, de acuerdo con Tung Chung-shu, "el soberano de la humanidad hace de la no-acción su principio y considera el desinterés como un tesoro. Si él mantiene la posición en la que permanece

no-activo y hace uso de su cuerpo de oficiales perfecto en cada aspecto, al *ujier* mostrará el camino sin que él tenga que mover sus propios pies; el sirviente de recepción dirigirá a los huéspedes del Emperador los discursos sin que él tenga que abrir la boca; y los ministros realizarán correctamente sus obligaciones (en la administración del Imperio), sin que él tenga que pensar en ello. En consecuencia, nadie habrá visto al soberano hacer nada, sino que se habrá logrado una exitosa administración."<sup>85</sup>

Es difícil juzgar cuánta influencia ejerció realmente esta teoría en los políticos de la dinastía Han. Pero su validez nunca ha sido cuestionada por los gobernantes ni por los ministros de la Corte.

Además de esta doctrina del gobierno por los hombres sabios y virtuosos, Tung Chung-shu desarrolló otra teoría que tenía un peso mucho mayor en las políticas de la dinastía Han. Es la doctrina de la relación entre el cielo y el hombre, o "la mutua respuesta entre el cielo y el hombre". En esencia, afirma que puesto que el cielo posee conciencia, nunca deja de reaccionar a los sucesos en la tierra, particularmente a las actividades del soberano. La maldad hecha por el soberano encuentra su respuesta en los fenómenos naturales. Así, cualquier suceso anormal en la naturaleza, tales como eclipses de sol o de luna, y cualquier calamidad como inundaciones, sequías, temblores, plagas de langostas, etcétera, eran considerados como señales de advertencia del cielo hacia la mala conducta a la falta en el gobierno del soberano de los hombres. Eso declaraban no sólo Tung Chung-shu y

85 *Ch'un-ch'iu fan-lu* 6.5b 6a.

otros ministros confucianos en la Corte, sino también los emperadores<sup>86</sup> quienes estaban aparentemente convencidos de la validez de la doctrina. Tales eventos atemorizaban tanto al Emperador, que evitaba aparecer en el Salón Principal del Palacio, se retiraba a sus departamentos interiores para evaluar sus faltas y elaboraba edictos pidiéndoles a sus ministros que discutieran francamente cualquier error que él pudiera haber cometido y que buscaran remedios apropiados. El significado de las anomalías o calamidades de la naturaleza generalmente eran interpretadas para criticar su conducta o su política. Para el estudiante de historia, dos mil años después, la "Teoría de las calamidades y anomalías" parece ser un invento bien concebido para frenar la voluntad del soberano.

Algunas veces, el Emperador terminaba su penitencia con una discusión abierta de sus faltas con sus ministros. El, inclusive, redactaba edictos ordenando a sus ministros de la Corte y a los gobernadores provinciales para que recomendaran "Hombres de sabiduría y virtud y de carácter recto" u "Hombres que hablen sinceramente y amonesten sin reservas", para que los agravios de la gente pudieran ser expuestos y su propia administración pudiera ser criticada.

A partir de la teoría de que la mala conducta de un soberano atrae la desgracia de la población, surgió naturalmente la doctrina política de que el bienestar del Imperio depende de la conducta adecuada del Empera-

dor. Basta citar a Tung Chung-shu: "Por lo tanto, el gobernador de los hombres debe corregirse a sí mismo para corregir a la Corte; corregir a la Corte para corregir a los cien (quiere decir a todos) oficiales; corregir a los cien oficiales para corregir a los diez mil (todos) oficiales; corregir entonces a las personas. Cuando todos han sido corregidos, los principios del Yin y el Yang estarán en armonía, y el viento y la lluvia llegarán en el tiempo deseado."<sup>87</sup> No habrá más anomalías, no más calamidades. Hasta donde se puede deducir de esta premisa, la obligación principal de un Emperador es cultivar su carácter y rectificar su conducta para llegar a ser un hombre perfecto. Esto le daba a los ministros y a la gente la oportunidad de criticar no sólo la administración, sino también la conducta personal del Emperador; y lo hacían así.

Uno solo tiene que leer algunos de los reportes al trono y las respuestas a las peticiones del Emperador para darse cuenta del alcance y del significado político de la "Teoría de las anomalías y calamidades". En el año 12 a.C. se reportó que ocurrieron anomalías y calamidades más frecuentemente que nunca. El Emperador Ch'êng envió por la opinión Ku Yung, en el tiempo que éste estaba próximo a tomar posesión del cargo de gobernador provincial en una provincia de la frontera noroeste. Este hombre empezó audazmente su respuesta con el comentario de que "el Imperio es un imperio para toda la gente del imperio; no es el Imperio de un hombre" y concluía, "uno puede hacer cosas buenas trabajando con un soberano superior y no puede hacer cosas malas con él. Uno puede hacer cosas malas trabajando con un soberano infe-

86 Para un resumen de la teoría de TUNG en Inglés, ver Lin Mou Sheng, *Men and Ideas* (Nueva York, 1942) p. 142. Para aseveraciones de otros sabios confucianos como K'uang-Heng, Kun Kuang y Ku Yung, ver Han Shu 81.5a, 22a; 85.5a.

87 Han Shu 56.6b

rior y no puede hacer cosas buenas con él". Naturalmente, las acciones que sugería para impedir las anomalías, eran todas "cosas buenas". Estaba en manos del Emperador Ch'éng la decisión de ser un soberano superior o inferior. Lejos de ofenderse por estos comentarios de un gobernador provincial, el Emperador Ch'éng estaba "profundamente conmovido por sus palabras".<sup>88</sup>

La "Teoría de las anomalías y calamidades" sólo parece haber servido a los ministros de la dinastía Han como un arma cómoda y eficaz para remediar más de una política poco valiosa, mantener el poder del Emperador bajo supervisión y reforzar el cuerpo de burócratas contra el soberano absoluto.

#### LA TRANSFERENCIA DEL PODER ADMINISTRATIVO DE LA CORTE EXTERNA (GABINETE), A LA CORTE INTERNA

Después de conocer los conflictos entre los emperadores y la dinastía Han y sus ministros, particularmente cuando estaba involucrada una personalidad fuerte como la del Emperador Wu, uno podría sospechar que un cambio en la estructura gubernamental era inevitable y este cambio vino hacia fines del reinado del Emperador Wu con su creación de una regencia que llegaría a ser una institución semi-permanente.

La regencia era ocupada por un general, tal como el *Ta-chiang chün* (Gran General), el *Tso Chiang-chün* (General de la Izquierda), el *Chü-chi-chiang-chün* (General de las Carrozas y Caballerías, o el *Wei-chiang-chün* (General de Protección). Como un honor especial,

al general que ocupaba la regencia se le otorgaba invariablemente el título de *Ta-ssü-ma* o Gran Ministro de Caballería, además de su otro título. Así, el Gran General que era regente se llamaba *Ta-ssü ma ta-chiang-chün* y así sucesivamente. A diferencia de los generales ordinarios, un general-regente no era un oficial puramente militar: era principalmente una figura política. Mientras que el general ordinario mantenía sólo temporalmente un cuartel general en su campo, un general-regente tenía una oficina permanente con mucho personal.

Subordinado sólo al Emperador, la cabeza nominal del Estado, el regente poseía poderes ilimitados, a pesar de que en la jerarquía oficial su rango estaba por debajo del Canciller. La razón era que el Canciller, aunque su poder fue limitado durante el período de la regencia, era todavía la cabeza del gabinete imperial, mientras que el regente era solamente un servidor personal del Emperador.

Cuando un soberano autocrático desconfía de sus ministros y teme la competencia por el poder, los hombres que más fácilmente pueden ganar su confianza son generalmente sus leales sirvientes, de origen bajo o ajeno, y sus parientes por matrimonio.

Estos hombres no cuentan con ningún personaje noble en su árbol familiar, no dependen de ninguna afiliación social o política para su ascenso y no pueden jactarse de ningún aprendizaje literario para su empleo; están ligados al poder únicamente a través del favor de su señor, de quien siempre deben depender, y a quien en pago deben demostrar una dedicación incesante. En la historia del Imperio Romano, los libertos imperiales, los

88 *Ibid.* 85.16a

generales germánicos y los eunucos ejercieron grandes poderes. Se pueden encontrar analogías en China, tanto en el pasado como en el presente. Es de gran interés descubrir que los dos hombres que ocuparon la primera regencia en la historia de China Imperial fueron Ho-Kuohg (alrededor del año 68 a.C.), y Chin-mi-ti (134-86 a.c.).

Ho-Kuang era de una familia pobre y común y pudo entrar al servicio personal del Emperador Wu gracias a su hermanastra, quien era hija de la misma madre que la Emperatriz Wei, esposa del Emperador Wu. Él había estado en el palacio y servido al Emperador Wu por casi 20 años antes de que le hicieran Gran Ministro de Caballería y Gran General en el año 87 a.C., y que el Emperador le confiara la regencia en nombre de su hija de ocho años. Ho Kuang le debió este cargo a su fiel servicio y a la confianza que el Emperador Wu depositó en él. Chin-mi-ti fue el co-regente comisionado para ayudar a Ho-Kuang. Era hijo del príncipe Hsiu-Ch'ü de la Hsing-nu. Capturado en el año 121 a.C. se convirtió en un esclavo asignado al Palacio. Ganó la confianza del Emperador Wu al capturar a un supuesto asesino y por su devoto servicio en el Palacio. Como segundo regente su título fue Gran Ministro de Caballería, General de las Carrozas y Caballería.<sup>89</sup> El tercer regente fue Chang-An-shih, un viejo ministro de la Corte que había tomado parte en el movimiento que llevó al trono al Emperador Hsüan en el año 74 a.C., bajo la dirección de Ho-Kuang. Inmediatamente después de la muerte del regente, Ho-Kuang fue ascendido al puesto de Gran Ministro de Caballería-General de las Carrozas

y Caballería, en cuya capacidad estaba a cargo de supervisar los asuntos de los maestros de documentos. Ocupó este puesto del año 68 a 62 a.C.

Después de Chang-An-shih la regencia estuvo principalmente en manos de los parientes políticos del Emperador, como se observa en la siguiente tabla:

La creación de la regencia produjo los siguientes resultados significativos: Primero, el Canciller y el Secretario Imperial fueron relegados a la postura de meros administradores y perdieron su poder para influenciar las decisiones relativas a los asuntos del Estado Mayor. Segundo, reemplazando al Canciller, un oficial cercano al Emperador estaba ahora al timón del Estado. Tercero, el gabinete imperial, en la Corte externa (*Wai-t'ing*), como también se le llamaba, fue reemplazado por la Corte interna (*Nei-t'ing*) y el gobierno transferido al interior del Palacio.

Otro cambio relevante de la transferencia del poder administrativo de los miembros regulares del gabinete a los oficiales cercanos al Emperador; fue la promoción de los Maestros de Documentos y los eunucos un fenómeno interesantemente análogo al empleo y concesión de poder de los libertos por los primeros emperadores romanos.

Los Maestros de Documentos eran originalmente funcionarios menores vinculados a la oficina del Pequeño Tesorero, el encargado de las finanzas de la Casa Imperial. Fueron enviados al interior del Palacio para hacerse cargo de preparar y guardar los documentos del Estado. Durante el tiempo del Emperador Wu, sus obligaciones se extendieron a la recep-

89 *Ibid*, 68.20a-23b C.M. Wilbur, *Slavery in China during the Former Han Dynasty* (Chicago, 1943) pp. 323-324

NOMBRE	DURACION	RELACION CON LA CASA IMPERIAL
1. Han-Tséng	61-56 a.C.	Desconocida
2. Hsü-Yen-shou	56-53	Hermano de la esposa del Emperador Hsüan (73-49 a.C.)
3. Shih-Kao	49-43	Primo hermano del Emperador Hsüan, cambiado una vez
4. Wang-Chieh	43-41	Desconocida
5. Hsü-Chia	41	Padre de la esposa del Emperador Chêng (32-9 a.C.)
6. Wang Fêng	33-32	Tío materno del Emperador Chêng
7. Wang-Ying	22-15	Tío materno del Emperador Cêng.
8. Wang-Shang	15-13	Tío materno del Emperador Chêng.
9. Wang-Kêng	13-8	Primo del Emperador Chêng.
10. Wang-Mang	8	Primo del Emperador Chêng.
11. Shi-tan	7	Desconocido
12. Fu-Hsi	6	Tío abuelo materno del Emperador Ai (6-1 a.C.)
13. Ting-Ming	5-2	Tío materno del Emperador Ai.
14. Wang-Mang	1-8 d.C.	Ver 10.

ción de los reportes presentados por los funcionarios.<sup>90</sup>

Debido a que trabajaban dentro del Palacio y se dedicaban a la preparación de decretos y edictos, el Emperador consultaba frecuentemente con ellos los asuntos políticos. Como resultado de esto, el Maestro de Documentos ganó gradualmente importancia política. Cuando un alto ministro, como el Canciller, era encontrado abusando de su autoridad, el Prefecto de los Maestros de Documentos era enviado a interrogarlo.<sup>91</sup> Cuando el puesto de Secretario Imperial estaba vacante, el Prefecto de los Maestros de Documentos tenía que examinar los registros de los minis-

tros cuyo rango era de dos mil medidas y determinar quién debería cubrir la vacante.<sup>92</sup>

En la oficina del Maestro de Documentos también se guardaba una lista de funcionarios meritorios en los gobiernos provinciales, para propósitos de promoción. Cuando un Inspector de Distrito llegaba a la capital imperial para presentar sus informes acerca de la administración de las provincias bajo su jurisdicción, por alguna razón tenía que ver el Prefecto de los Maestros de Documentos.<sup>93</sup>

Tales eran los poderes del cargo de los Maestros de Documentos. De ahí que, Hsiao Wang-Chih, General del Frente (*chiên Chiang*-

90 *Ibid.* Chi 60.1b

91 Han Shu 89.9a

92 *Ibid.* 79. 8a.

93 *Ibid.* 76.16 a.92.7b

*chün*), dijera, alrededor del año 46 a.C.: "el cargo de los Maestros de Documentos es la base de todos los cargos. Es el órgano clave del Estado."<sup>94</sup> Sobrepasó a la Cancillería y al Secretariado Imperial y los puso bajo su control. Precisamente porque la oficina de los Maestros de Documentos se había vuelto extremadamente importante en la última parte del período de la dinastía Han, a los regentes se les concedía invariablemente la autoridad de supervisar los asuntos de esta oficina. A cualquier ministro a quien el Emperador le tenía confianza, se le concedía también este privilegio.

De acuerdo con ambos, el Han Chiu-i y el Han Kuan-i, antes del año 29 a.C. había cuatro departamentos en la oficina de los Maestros de Documentos:

- 1) El *Ch-ang-shih-ts'ao*, o Departamento de Servicio Regulares, a cargo de los asuntos de la Cancillería y el Secretario Imperial.
- 2) El *Erh-ch'ien-shih-ts'ao*, o Departamento de las Dos Mil Medidas, a cargo de los asuntos concernientes a los inspectores de Distrito y los gobernadores provinciales.
- 3) El *Hu ts'ao*, o Departamento de Asuntos Civiles, a cargo de los asuntos relativos a la presentación de informes a la población.
- 4) El *Kò-ts'ao*, o Departamento de Huéspedes, a cargo de los asuntos del extranjero.

En el año 29 a.C., el Emperador Chêng agregó un nuevo departamento:

- 5) El *San-Kung-ts'ao*, o Departamento de los Tres Señores, a cargo de la aplicación de la justicia.

La Organización de la Oficina de los Maestros de Documentos muestra claramente que era por sí misma una organización gubernamental que sobrepasaba a la organización regular. El Canciller continuaba siendo el principal ejecutivo del gobierno regular, pero el Director del Supragobierno era el Prefecto de los Maestros de Documentos.

Otro grupo que ganó importancia fue el de los eunucos. Estos eran sirvientes al servicio del Emperador y de otros miembros de su familia dentro del Palacio. Los servicios que prestaban eran domésticos, pero podían seguir al Emperador a lugares de los que generalmente los otros sirvientes eran excluidos. Esta proximidad a la fuente de autoridad les proporcionaba ventajas poco comunes y ese fue también el caso de sus contrapartes en el Imperio Romano.

El Emperador Wu usaba a los eunucos al principio para transmitir documentos. Como le gustaba divertirse en el Palacio Interior, hizo a algunos de los eunucos Maestros de Documentos del Palacio (*Chung-shang-shu*, o *Chung-shu*), poniéndolos a cargo de la transferencia de documentos dirigidos al trono dentro del Palacio Interior. Estos Maestros de Documentos presumiblemente eran encabezados por un Prefecto de Maestros de Documentos del Palacio (*Chung-shu-ling*), como sucedió en épocas posteriores. Los oficiales eunucos servían como tales durante el reinado del Emperador Chao (86-74 a.C.) y la mayor parte del reinado del Emperador Hsüan (73-49 a.C.), pero no se les otorgaba poder

<sup>94</sup> *Ibid* 64 B.18b; 93.5a.

político. En la última parte del reinado del Emperador Hsüan, Hung Kung, un eunuco, fue nombrado Prefecto de los Maestros de Documentos del Palacio. Los registros indican que él fue un hombre versado en leyes, decretos y precedentes institucionales, así como muy hábil para hacer sugerencias útiles y consecuentemente muy competente en el cumplimiento de sus obligaciones. Aprendemos de la historia que, por lo menos en la segunda mitad del siglo I a.C., el Prefecto de los Maestros de Documentos del Palacio había extendido su campo de actividad a la política. A la muerte de Hung-Kung, en el año 47 a.C., Shih-Hsien, otro eunuco muy competente, ocupó su lugar. Siendo afecto a la música y al mismo tiempo de salud delicada, el Emperador Yüan dejó de atender los asuntos políticos, permitiendo que Shih Hsien tomara las disposiciones necesarias. Como consecuencia, "todos los asuntos grandes o pequeños, eran reportados al trono para que Shih-Hsien decidiera. La estima y el favor (en que el Emperador le mantenía), influían en el ánimo de toda la Corte. Todos los oficiales servían a Shih-Hsien respetuosamente.<sup>95</sup> Un ministro eunuco había llegado a ser la cabeza del gobierno y su oficina había llegado a ser la "oficina clave" de la Corte. De hecho, era tan poderoso que Hsiao Wang-chi, el antiguo Gran Guardián (*T'ai-fu*) del Emperador Yüan y ahora General del Frente, que supervisaba los asuntos de los Maestros de Documentos, era sobrepasado por Shih-Hsien y en la pugna con él, Hsiao Wang-chih fue orillado a quitarse la vida.

El que los oficiales cercanos al Emperador adquirieran poder político, ya fueran Maes-

tros de Documentos o sirvientes eunucos, sólo podía significar una cosa: la concentración de poder en el Palacio o la transferencia de poder a una facción dentro del Palacio.

Sin embargo, debe señalarse una diferencia entre los Maestros de Documentos y los sirvientes eunucos. Hasta donde puede probarse de los datos históricos, el Maestro de Documentos debía su influencia principalmente a sus estrechas relaciones con el trono y a su función de manejar los documentos del Estado, mientras que el ascenso al poder de los eunucos implicaba más factores políticos y personales. La razón del avance del Shih-Hsien a una posición privilegiada, como se relata en el Han Shu, es que, "siendo un eunuco, no estaba asociado con ninguna facción fuera del Palacio y consecuentemente estaba dedicado al Emperador y era digno de confianza". Sin embargo, tan pronto como Shih-Hsien adquirió poder, no sólo se asoció con una facción externa, sino que también trató de formar su propio grupo.

Lo significativo es que, aún después de que Shih-Hsien había formado tal grupo, el Emperador Yüan no parece haber abrigado todavía dudas respecto a su confiabilidad. Por lo tanto, las actividades sectarias de un ministro no se oponían necesariamente a los intereses del trono, en tanto que el Emperador encontrara en su facción un instrumento para la realización de sus deseos. De hecho, los ministros de la Corte de la dinastía Han siempre estuvieron divididos en facciones diferentes por razones políticas o de otro género. El soberano tenía que confiar en una facción o una combinación de facciones para mantener su poder.

95 *Ibid.* 93.4B.

De cualquier manera, los eunucos en el periodo Han no disfrutaron de su importancia por mucho tiempo. Tres años después de que Shih-Hsien fuera privado del poder y expulsado del Palacio por el Emperador Ch'êng en el año 32 a.C., el cargo de Maestro de Documentos del Palacio fue abolido. Como sucedió en el postrer Imperio Romano, los eunucos ganaron poder sólo bajo el reinado de emperadores débiles.

### LA JUNTA DE LA CORTE

Cualquier tratado acerca de la organización y operación del gobierno central de la antigua dinastía Han sería inadecuado sin el debido énfasis en la Junta de la Corte. A pesar de que el Emperador Han era el único que dictaba la política y legislaba, raras veces proclamaba una ley o establecía una política importante sin consultar primero a sus ministros individual o colectivamente. La consulta colectiva era conocida como la *T'ing-i* o Junta de la Corte. Entre los tópicos sobre los que se deliberaba en una Junta de la Corte estaban los problemas políticos, tales como la elección de un nuevo Emperador (en caso de que el previo soberano no hubiera dejado sucesor), la concesión de feudos a los hijos del Emperador, el sistema de los Templos Ancestrales o la religión del Estado; problemas financieros, tales como el monopolio gubernamental del hierro y la sal, el sistema de impuestos o el sistema monetario; problemas legales, como la introducción de nuevas leyes, decisiones sobre asuntos jurídicos difíciles; y política exterior, como la guerra o la paz con países extranjeros.

La entronización del Emperador Wên (179-157 a.C.) en el año 180 a.C. y el del

Emperador Hsüan (73-49 a.C.) fueron resultado de los debates de los nobles y ministros de la dinastía Han. Siguiendo una decisión tomada por la Junta de la Corte, se promulgó un edicto en el año 40 a.C. ordenando que todos los Templos Ancestrales en las provincias y templos fueran abolidos. Una decisión posterior tomada por una Junta de la Corte obligó al Emperador Yüan a eliminar un buen número de Templos Ancestrales Imperiales en la Capital.<sup>96</sup> En el año 121 a.C., el Emperador Wu ordenó a sus ministros que discutieran si el Dios de la Tierra (*Hou-t'u*) debería ser adorado; aceptó la solución afirmativa a la que llegó la Junta. La capilla del Dios de la Tierra se erigió en la provincia de Ho-tung. Siguiendo la opinión mayoritaria de cincuenta a ocho miembros de la Junta de la Corte, el Emperador Ch'êng, en el año 32 a.C., cambió la capilla del Dios de la Tierra de la provincia de Ho-Tung, al suburbio Norte de la Capital Imperial, e instituyó las ceremonias de adoración para el Dios de la Tierra en ese lugar. En el año 5 d.C., el Emperador P'ing aceptó una decisión unánime de la Junta de la Corte (con sesenta y siete participantes) y recuperó la práctica inaugurada en el año 32 a.C., después de que la Capilla del Dios de la Tierra en la Capital había sido abolida previamente dos veces (16 a.C. y 4 a.C.). Acatando una decisión unánime de una Junta de la Corte con ochenta y nueve ministros participando, anunció oficialmente el título de Dios de los Cielos como *Huang-T'ien-Shang-tu* (Supremo Dios del Gran Cielo) y el de Dios de la Tierra como *Hou-t'u* (Soberano de la Tierra)<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> *Ibid.* 73.10b-14a.

<sup>97</sup> Ver Gale, loc.cit.

Los problemas financieros, especialmente cuando están llenos de implicaciones políticas, han sido siempre un asunto de importancia tanto para la administración gubernamental como para la vida de la población. En el año 81 a.C. el Emperador Chao confió el problema del control gubernamental sobre la sal y el hierro, que había suscitado críticas y objeciones, a un grupo numeroso de la Junta de la Corte, que incluía a muchos de los hombres de sabiduría y virtud, y hombres de letras recomendados por las provincias. Sobrevino una acalorada discusión, pero la administración ganó una victoria.<sup>98</sup>

Una Junta de la Corte alrededor de 44 a.C. adelantó la edad de los niños sujetos a impuesto (*K'ou-ch'ien*), de tres a siete años.<sup>99</sup>

Un cambio en el sistema monetario fue tema de debate en los cuarenta y de nuevo durante la última década a.c. Una vez se sugirió que la tela y la seda reemplazaran a las monedas corrientes de metal, mientras que en otra ocasión se aconsejó que se usaran conchas de tortuga y de porcelana como sustituto. La opinión de la mayoría en la Junta de la Corte se opuso a tales proposiciones.<sup>100</sup>

Próximos en importancia a los asuntos civiles, estaban los relacionados con la paz o la guerra con los países extranjeros. Más que ningún otro problema, su decisión dependía de las deliberaciones de la Junta de la Corte. En el año 176 a.C. una Junta sugirió

paz con los Hsiung-nu.<sup>101</sup> En la Junta de la Corte del año 133 a.C., discutiendo la misma cuestión, se dividieron las opiniones mientras que el Emperador Wu favoreció primero la paz y luego la guerra.<sup>102</sup> En el año 121 a.C. el erudito Ti-Shan quedó solo en una Junta, como contrario a la guerra; fue derrotado.<sup>103</sup> En el año 61 a.C. Chao-Ch'ung-kuo, comandante en jefe de una expedición contra la gente de Ch'iang, que estaba viviendo junto a la frontera oeste del Imperio Han, aconsejó repetidamente que la defensa de la frontera oeste se reforzara estableciendo poblados permanentes donde los guardias fronterizos combinaran la agricultura con sus deberes militares, para defender así la frontera contra los miembros de la tribu, en vez de comprometerse en continuas correrías contra ellos. La Junta de la Corte fue llamada a deliberar sobre su propuesta. Al principio sólo el treinta por ciento de los participantes expresó su aprobación. Luego el cincuenta por ciento externó simpatía por la idea. Finalmente, la proposición de Chao ganó la victoria con una mayoría del ochenta por ciento de los participantes.<sup>104</sup>

Es innecesario seguir enumerando eventos de este tipo. Es suficiente con decir que la Junta de la Corte de la antigua dinastía Han sirvió como órgano de deliberación sobre las políticas estatales, ya sea de naturaleza civil o militar. Constituyó una organización inter-ministerial que poseía una autoridad

98 Han Shu. 22.18 a-b.

99 *Ibid.* 24.818b.19a:86.20b.

100 *Ibid.* 24.818b.

101 *Ibid.* 52.15a-19a.

102 *Ibid.* 52.15 a.

103 *Ibid.* 59.3 b.

104 *Ibid.* 69.16 a.

mayor que la de la Cancillería y la Regencia. Sus decisiones se basaban en la opinión de la mayoría, sin prestar atención al rango de los individuos de cualquier lado. Por regla general, eran aceptadas sus decisiones por el Emperador.

La Junta siempre se convocaba en nombre del Emperador o de la Emperatriz viuda. Los participantes de la Junta eran normalmente el Canciller, el Secretario Imperial, los generales, los marqueses, los ministros cuyo rango era de dos mil medidas plenas, los de dos mil medidas. Incluía a los grandes o nobles, como los Grandes Peticionarios y los Nobles del Palacio (*Chung-ta-fu*), los eruditos y los Caballeros Consejeros de la Corte (*I-Lang*).

En términos de sus relaciones con el Emperador, la Junta puede clasificarse en dos grupos: los miembros de la Corte Externa, incluyendo a todos los oficiales con rango de ministros, y los miembros de la Corte Interna, incluyendo al Gran Ministro de la Caballería, a los generales, a los sirvientes del interior del Palacio (*Shih-chung*) y a los sirvientes regulares del Palacio (*Chung-ch`ang-shih*).

Para los asuntos de importancia limitada se convocaban Juntas de la Corte más pequeñas. En este caso los participantes se reducían al Canciller, al Secretario Imperial, los ministros con el rango de dos mil medidas plenas y los ministros en cuya competencia se presentaba el problema a tratar. Por ejemplo, en las discusiones referentes a las instituciones religiosas participan los ministros a cargo de las ceremonias, mientras que en caso de problemas judiciales se requería la presencia del Comandante de Justicia.

Durante la última parte del antiguo periodo de la dinastía Han, cuando los Emperadores ponían más confianza en sus parientes políticos y oficiales cercanos, que en sus ministros, se convocaba más frecuentemente a la Corte Interior. Esto era resultado del deseo del soberano de concentrar el poder del Estado en un círculo interno que lo rodeara inmediatamente. Para los asuntos vitales, sin embargo, se convocaba una Junta donde se reunían la Corte Interior y Exterior.

El Canciller actuaba como Presidente de ambas, de la Junta de la Corte Externa y de la Junta Interna. El Emperador asistía ocasionalmente a las Juntas, pero como regla permanecía ausente. Después de que los asuntos en cuestión se discutían, el Canciller resumía la opinión de la Junta y presentaba un resumen al Emperador para que éste tomara la decisión final. En caso de que las opiniones de la Junta estuvieran divididas, también se especificaban los puntos de vista y se señalaba el número de personas en cada grupo.

Pero debe tenerse cuidado de no sobrestimar la importancia de la Junta de la Corte. Aunque el papel que jugaba al deliberar acerca de las políticas del gobierno de Han era sobresaliente, sólo constituía un cuerpo asesor y no un órgano legislativo. Consecuentemente, sus decisiones, aunque fueran unánimes, no eran leyes sino sugerencias. Por costumbre el Emperador las aceptaba, pero no estaba obligado a hacerlo. Hasta donde se puede juzgar por los datos históricos existentes, no había leyes ni decretos imperiales que estipularan la naturaleza de los asuntos políticos que debían colocarse a discusión de la Corte. Es sumamente difícil decidir si durante la Junta sus participantes podían siempre expresar

sus opiniones libre y abiertamente, especialmente después que se habían insinuado los deseos del Emperador o del ministro o ministros principales.

De cualquier manera, no pueden cuestionarse ni minimizarse las funciones y la trascendencia política de la Junta de la Corte. Por una parte, ejercía mucha restricción sobre la libertad de acción del soberano; por otra, imponía una estrecha vigilancia sobre cualquier acción independiente de un ministro dominante o de un grupo de ministros. Puede haber mitigado en buena parte la fricción entre los departamentos gubernamentales, ya que solicitaba claramente las diferentes opiniones y daba una expresión formal a la opinión mayoritaria. Sobre todo, reforzaba la posición de los ministros en su lucha por el poder contra el Emperador. La creación de la Junta de la Corte Interna para equilibrar la de la Corte Externa es buena prueba de este hecho.

### EL NOMBRAMIENTO DE LOS MINISTROS PRINCIPALES

A excepción de la primera parte de la dinastía, cuando los puestos ministeriales eran ocupados por los ayudantes del fundador de la dinastía durante sus campañas para ganar el trono, los hombres escogidos para encabezar los varios ministerios del gobierno central eran generalmente los más destacados asistentes de los ministros, gobernadores provinciales que habían demostrado ser eficientes administradores u oficiales meritorios que habían recibido el título de Marqués. La única excepción era el cargo de Director del Clan Imperial, que siempre era encabezado por un miembro de la Casa Imperial.

Para evitar enumeraciones de hechos y explicaciones tediosas acerca de cada ministro, prefiero ofrecer algunas breves observaciones referentes al nombramiento del Canciller y del Secretario Imperial, como un ejemplo de la selección de los principales ministros en el gobierno central.

En los primeros tiempos de la antigua dinastía Han, antes del año 124 a.C., los candidatos a la Cancillería eran seleccionados siempre entre los marqueses, a quienes se les había otorgado un feudo por sus contribuciones al establecimiento de la dinastía, y de acuerdo con las tradiciones de la anterior dinastía feudal Chou. Ha sido un fenómeno muy común entre muchas poblaciones que una de las prerrogativas de la nobleza es detectar cargos públicos para formar así la aristocracia administrativa. La única diferencia entre la aristocracia de la dinastía Chou y la de los inicios de la antigua dinastía Han es que la primera fue, generalmente hablando, una aristocracia de sangre, y la segunda de servicio al Emperador.

En el año 124 a.C., un plebeyo, King-Sun-hung, fue nombrado por primera vez Canciller. Empezó su carrera oficial aprobando un examen de la Corte. Siguiendo con la tradición de que un Canciller debía ser marqués, se le otorgó a Kung-sun-hung inmediatamente un feudo y el título de marqués de P'ing-chin. Así fue como se estableció la costumbre de conferir el título de marqués a cada Canciller nombrado. El otorgarle un feudo a un plebeyo que había llegado a ser lugarteniente del trono, fue obviamente motivado por el deseo de conservar viva la vieja tradición y concederle un *status* político y social que lo calificara para ser ayudante del trono y miembro

de la aristocracia gobernante. Así tuviera que incrementarse para enfrentar una nueva situación, la burocracia administrativa fue mantenida cuidadosamente. Esto hace evocar el consejo de Mecenas a Octavio en el sentido de dar dinero a un hombre capaz, pero pobre, a fin de permitirle ser senador romano.

En relación con los cargos anteriores, todos los marqueses que fueron nombrados cancilleres antes del año 124 a.C. habían ocupado puestos importantes. En sesenta y dos años, del año 206 a 124 a.C., hubieron diecisiete cancilleres y sus cargos anteriores iban de Ministro de Ceremonias a Gran Ministro de Caballería, siendo el menor de dos mil medidas plenas. Cinco de ellos habían ocupado el puesto de Secretario Imperial. Del año 124 a.C. en adelante, se estableció la práctica de promover al Secretario Imperial al puesto de Canciller. Del año 124 a.C. al 8 d.C., año en que la antigua dinastía Han abdicó, hubieron veintinueve cancilleres; de ellos sólo seis no habían sido secretarios imperiales antes de su nombramiento y tres, a pesar de no haber ascendido directamente del cargo de Secretario Imperial, habían ocupado previamente esa posición. En el año 9 a.C., Chu-Po, que era Secretario Imperial (conocido entonces como el *Ta-ssu-K'ung*), presentó un informe relativo a la selección del Canciller. Decía: "es costumbre que un ministro que tenga el rango de las dos mil medidas plenas sea escogido para ser Secretario Imperial y si es competente en sus deberes, sea nombrado Canciller".<sup>105</sup> Los acontecimientos de la antigua dinastía Han después del año 140 a.C. confirman la afirmación de Chu-Po.

Treinta y seis, de los cuarenta y seis cancilleres, tienen su historia registrada en el Han Su. De éstos, cinco tenían antepasados que habían ocupado puestos oficiales y cuatro obtuvieron su cargo porque eran parientes políticos de la casa Imperial. Ocho son descritos como de familias *pobres o humildes*, siete, de los diecinueve, comenzaron sus carreras oficiales al aprobar los exámenes o por recomendaciones. Fue por su habilidad como administradores que generalmente ascendieron en la escala jerárquica y alcanzaron, finalmente, la más alta posición.

Por lo que se refiere al nombramiento del Secretario Imperial, Chu-Po afirma en el informe citado arriba: "es costumbre que el más exitoso gobernador provincial o Canciller de un reino sea designado para el rango de las dos mil medidas plenas (rango de ministro de gabinete) y un ministro con ese rango sea escogido para ser Secretario Imperial".<sup>106</sup> Esto era verdad hablando solo generalmente; de los setenta Secretarios Imperiales a través de todo el periodo, encontré que veintiséis ocupaban el rango de las dos mil medidas plenas. Entre el resto hubo veintiséis de dos mil medidas, 4 iguales a ese rango y 14 cuyo puesto y rango son desconocidos. Basando nuestra conclusión en estas observaciones numéricas, podemos decir que sólo los ministros que habían desempeñado cargos con el rango de dos mil medidas podían ser elegidos para el puesto de Secretario Imperial.

Conservando estos números en mente y leyendo las historias personales de los ministros, no puede escapar la impresión de que

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*

en la selección de candidatos para el puesto ministerial, junto a la habilidad administrativa del candidato, el rango era la consideración primaria y por lo tanto la llave para la estructura jerárquica del cuerpo de oficiales de la dinastía Han. El Shih Chi y el Han Shu contienen varias historias que cuentan lo rápidamente que los ministros eficientes eran ascendidos, para instalarse finalmente en los más altos oficios del gobierno central. Sus promociones eran rápidas, pero rara vez excepcionales, ya que esto habría roto la estructura jerárquica de la burocracia. En un reporte referente a la selección de oficiales entre otros asuntos, Tung Chung-shu decía: "los oficiales, obtienen nobles rangos amontonando los días en su cargo y obtienen puestos gubernamentales más altos acumulando un largo periodo de servicio".<sup>107</sup> Esto es completamente cierto. La promoción por antigüedad es una característica de todas las organizaciones burocráticas.

## CONCLUSION

La estructura del gobierno central de la antigua dinastía Han era la de una autocracia sostenida por la burocracia. En ocasiones el Emperador ejercía autoridad absoluta, pero generalmente la burocracia era la autoridad *de facto*. A pesar de los intereses básicos de sus miembros, la burocracia no constituía un cuerpo homogéneo. Estaba integrada por un grupo de facciones, todas disputándose la supremacía, que se formaba sobre la base de la ambición personal de poder y posición, o con base en los intereses del grupo social que una facción particular representaba. La burocracia se mantenía por el equilibrio de las

fuerzas entre las distintas facciones o por la dominación de una de ellas.

Serviles como eran, los burócratas no siempre se subordinaban a los deseos del Emperador, especialmente cuando sus deseos iban en contra de los intereses que la facción dominante representaba o eran perjudiciales para las aspiraciones personales del ministro que dirigía esa facción. De aquí los antagonismos entre el Emperador y su gabinete o con el ministro que lo encabezaba. Armados con la ideología confuciana, los burócratas combatían y restringían constantemente el poder del Emperador, y luchaban por el poder para ellos mismos.

Por lo tanto, con el propósito de contrarrestar a la burocracia, el Emperador incrementó la posición de los oficiales cercanos a él en la Corte Interna, habilitándolos con mayor poder que los de la Corte Externa. El establecimiento de la Regencia, el engrandecimiento del puesto de los Maestros de Documentos, el empleo de parientes políticos y eunucos, fueron las medidas más importantes adoptadas por el trono para realizar este propósito. Fueron medidas para sustituir un gobierno personal, por un gobierno institucional. Pero el Emperador no tuvo mucho éxito. Tan pronto como la oficina de los Maestros de Documentos creció hasta ser un supergabinete, rebasó el Palacio interior y se convirtió en otro órgano de la Corte Exterior, ya no más cercano al Emperador ni más subordinado a los deseos del mismo, que la propia Cancillería. Los parientes políticos, si querían mantener su poder, tenían que colaborar con una o más facciones de ministros en la Corte Externa, que estaban arraigados en la administración gubernamental.

107 *Ibid*, 56.13 b.

Inclusive los eunucos, que tenían las más frías relaciones políticas y sociales con los ministros fuera del Palacio, no eran la excepción. Por otra parte, la existencia de facciones en el cuerpo de oficiales podía reforzar la posición del Emperador. Probablemente esto es lo que sucedió durante el reinado del Emperador Wu, cuando aquellos que favorecían un régimen fuertemente centralizado restaron poder a los que abogaban por una política de *laissez faire*, en el sentido económico y político.

Técnicamente, la organización del gobierno central estaba altamente avanzada y era suficientemente competente para realizar las tareas de la administración de un gran Imperio y servir como modelo de estructura administrativa durante dos mil años, a pesar de los defectos que son comúnmente compartidos por todos los gobiernos, tanto del pasado como del presente. Los registros del personal administrativo eran guardados por la Cancillería y el Secretariado Imperial y servían como guía para el ascenso o despido. Como cabeza del cuerpo administrativo y supervisor de personal, respectivamente, el Canciller y el Secretario Imperial mantenían un control disciplinario sobre todo el cuerpo de oficiales. Esta duplicación de las funciones disciplinarias era complementaria y, además, proporcionaba un sistema de "frenos y contrapesos". El principio de "frenos y contrapesos" también se observa en otros aspectos de la organización administrativa, tales como la doble Cancillería (que ya se usó anteriormente).

Los historiadores del periodo Han aseguraban orgullosamente que después de que el confucianismo fue declarado la filosofía del Estado y se estableció la Academia Imperial,

en el año 124 a.C., el cuerpo de oficiales fue reemplazado por "hombres de letras", esto es, hombres conocedores de la teoría confuciana.<sup>108</sup> Los estudiosos modernos también son espléndidos en su alabanza del cambio. Hay mucha verdad en esta afirmación, pero no debe llevarnos a creer que los hombres con conocimientos del confucianismo eran hombres de Estado confucianos. Tung Chung-shu, el sabio confuciano más sobresaliente, y uno de los estadistas más brillantes de su época, que firmemente creía en los principios del confucianismo y luchó por su realización ganando el respeto y admiración de sus contemporáneos y del Emperador Wu, no recibió ni siquiera un puesto en el gobierno central. Por otro lado, Chai Fang-chin, Canciller del año 15 al 7 a.C., era considerado un hombre muy exitoso por sus contemporáneos. Ciertamente era confuciano; de hecho era un confucianista tan importante, que fue considerado como su líder. Pero hasta dónde su conducta y política se ajustaban a los ideales confucianos, es una pregunta seria. Refiriéndose al secreto de su éxito como ministro, el Han Shu establece: "Fang-Chin tenía mucha sabiduría y habilidad; era versado en el conocimiento del confucianismo y las leyes, y en su trabajo administrativo; decoraba las leyes con elegancia confuciana. Era considerado como el Canciller más sabio y comprensivo. El Hijo del Cielo lo estimaba profundamente y ninguna de sus solicitudes dejaron de complacer al trono". Sin embargo, también se dice que "buscaba secretamente los deseos ocultos del soberano de los hombres a fin de asegurar su posición" y fue acusado de destruir un gran depósito usado por la gente de su provincia natal para regar su tierra, cuando no pudo cumplir su deseo de

108 Shih Chi 121.5 a-b; 88.5b.

apropiarse de la fértil tierra de su alrededor.<sup>109</sup> Ambas acusaciones probablemente son ciertas y están en franca contradicción con los ideales confucianos.

La historia de Chat Fang-chin es sólo una de su clase en la historia de la antigua dinastía Han. Confirma los descubrimientos que Lyman Bryson hizo en sus estudios sobre Lincoln en el poder.<sup>110</sup> El Señor Bryson sostiene que las cualidades que conducen al poder no son aquellas que contribuyen al sabio desempeño en el puesto, que el ejercicio de la sabiduría en el poder se hace extraordinariamente difícil porque debe pasar gran parte de su tiempo juzgando y ordenando las ideas de sus asistentes, en vez de concebir y ejecutar sus propios planes; y que un hombre en el poder debe ocupar gran parte de su tiempo manteniendo su posición de autoridad. Estos descubrimientos lo llevaron a la conclusión de que "no importa como un hombre llegue al poder, las fuerzas corruptas empiezan a trabajar sobre él tan pronto como asume el control de los destinos de otros hombres".

A pesar de que no acepto la conclusión del Señor Bryson, como verdadera para cada cultura o para cada gran estadista de la historia de la humanidad, ayuda a explicar las carreras de muchos hombres sobresalientes en la historia de la burocracia china. Junto a los puntos mencionados por el Señor Bryson, hay

todavía dos fuerzas más que ejercen, no menos influencia en la burocratización de una maquinaria administrativa. Son el decoro del cuerpo de oficiales y el papel de los movimientos y compromisos dentro de la administración. El patrón de conducta impuesto por el decoro del cuerpo de oficiales es incompatible con la integridad, y los movimientos y compromisos niegan los principios políticos.

Estas razones sirven para explicar por qué Chai Fang-chin, líder de los confucianos contemporáneos a él, usó los principios confucianos más como adorno a sus maniobras administrativas y trató de satisfacer los deseos ocultos del soberano, más que aplicar las teorías en las que había sido iniciado. Estas razones también pueden explicar por qué Thing Chung-shu y otros grandes hombres como él no alcanzaron el éxito en carreras políticas, y por qué rara vez se encuentran algunos filósofos confucianos en lo alto de la jerarquía de la burocracia Han o de dinastías posteriores. Tanto Confucio como Platón sostuvieron que, por el bienestar del Estado, el poder político y la filosofía debían estar unidos. Sin embargo, no es posible combinar los poderes reales con la sabiduría filosófica en una sola persona, salvo en una sociedad en que gobernar ya no sea privilegio de un hombre o unos pocos y no ejercer el poder sobre otros para explotarlos.

109 Han Shu 84.8 a-b; 22a

110 Lyman Bryson, "Lincoln en el Poder," Pol. Sci. Quaterly, 1946.