

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 Heliopolis, 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.