

En este artículo se analizarán algunos de los problemas sociológicos básicos de los sistemas políticos burocráticos: legitimación, autonomía y lucha política. Por razones que se especificarán más adelante, entre ellas razones de espacio se limitará la discusión a las sociedades

históricas premodernas, tales como los Imperios antiguos (especialmente el Egipto), los Imperios Bizantino, Chino y Otomano y algunos de los países europeos en la época del absolutismo. A manera de introducción se intentará distinguir ciertas características comunes en todos estos sistemas políticos y las principales diferencias entre ellos; después se examinarán algunas de las condiciones sociológicas relacionadas tanto con los rasgos comunes, como con las diferencias capitales.

El término sistema político burocrático probablemente lo utilizó por primera vez de manera sistemática Mosca, quien lo comparó con los sistemas feudales.¹ Puede encontrarse una discusión más completa de las diversas características de la burocracia en general y, en menor grado de las políticas burocráticas en particular, en los trabajos de Max Weber, del cual

* Este artículo fue escrito en el Centro de Investigación Avanzada en las Ciencias del Comportamiento, Stanford, Calif. El autor está en deuda con sus colegas en el Centro, profesores D. Aberle, R. Dahl, A. Inkeles, M. Lipset, así como con el profesor W. Eberhard de la Universidad de California (Berkeley) y el profesor A. Wright de la Universidad de Stanford por discutir algunos de los problemas del artículo y leer el manuscrito. Agradece también al profesor T. Parsons y al seminario de graduados en Relaciones Sociales en la Universidad de Harvard por discutir los problemas de los estudios sociológicos comparativos de sistemas políticos. Apareció originalmente en la revista *World Politics*, vol. 9 núm. 1, 1956. Traducción de Fernanda Meraz.

derivan la mayoría de las discusiones sociológicas modernas sobre las burocracias.² Weber diferenció también los sistemas burocráticos de los sistemas feudales, por un lado, y de lo que él llamó sistemas patrimoniales por otro, y discutió en detalle varios casos dudosos. Fue Weber también quien por primera vez elaboró completamente el actualmente famoso tipo ideal de la estructura burocrática. Muchas, si no la mayoría de las discusiones de la burocracia en la literatura sociológica moderna, han tratado con desviaciones de este tipo ideal. En el trabajo de Weber, así como en el de algunos de los politicólogos y sociólogos mejor orientados históricamente, se ha demostrado que en muchos casos históricos el llamado aparato burocrático no revela algunas de las características más importantes del tipo ideal de burocracia: por ejemplo, la total dependencia financiera de los oficiales públicos de sus salarios (más que de la remuneración por apropiación directa de sus cargos y de su clientela), criterio universalista de reclutamiento y avance en la jerarquía burocrática, etcétera. En tiempos recientes ha habido también una discusión muy animada sobre otro aspecto de la burocracia, a saber, el punto hasta el cual una burocracia es realmente neutral, política, social y autónoma o, inversamente, hasta que punto no es más que un portavoz de una clase o grupo social definido.³ En tanto que la mayoría de los que han tratado este problema se

han preocupado principalmente de las sociedades modernas y de las éticas y problemas del servicio civil dentro de ellas, esta discusión es de gran importancia para una comprensión general de la burocracia, puesto que muchos analistas de la materia han postulado cierto grado de autonomía y distinción social.

Me parece que sería de gran ayuda un análisis de casos históricos para una comprensión de todos estos problemas. En las sociedades bajo consideración podrían diferenciarse más fácilmente algunas de las características precisas de las constituciones políticas burocráticas, al distinguirlas de otros tipos. Más aún, un análisis de estas sociedades podría concentrar la atención no sólo en las características internas de las diferentes organizaciones y aparatos burocráticos, sino también en las características más generales de los sistemas políticos burocráticos y su relación con las características internas. Es este tipo de análisis el que ha sido relativamente desatendido, no obstante que el simple uso del término sistemas burocráticos contiene el problema agudamente.

Características Básicas de los Estados Burocráticos

Se comenzará este análisis preguntando si es que existen ciertas características básicas que delinien la forma de gobierno burocrático, como un tipo especial del sistema social y político. Parecen existir dos características prin-

¹ G. Mosca, *The Ruling Class*, New York, 1939, pp. 70-103. Ver también F.M. Marx, *The Bureaucratic State*, *Review of Politics*, I, octubre, 1939, pp. 457-72.

² Ver M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922, pp. 148-53 y 650-78. Para algunas de las discusiones basadas en los análisis de Weber, ver los diversos artículos en R.K. Merton, ed., *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill., 1952.

³ Ver R. Bendix, *Bureaucracy and the Problem of Power*, en Merton, ed. *op. cit.*, p. 114; S. M. Lipset, *Agrarian Socialism*, Berkeley, Calif., 1950, pp. 255-77; H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, rev. ed., New York, 1949, esp. caps. 2ff.

cipales interdependientes. Primera, en todas las sociedades burocráticas hay una autonomía relativa y una distinción de la esfera política. Esta y sus instituciones están firmemente orientadas a un fin, distinto de los objetivos de otras instituciones y subgrupos de la sociedad. Los objetivos y fines políticos no encajan en la estructura y organización de otros grupos e instituciones, ni en sus fines y valores, como en el caso de las sociedades primitivas, patrimoniales y la mayor parte de las feudales. Históricamente, tal vez el punto más importante en el desarrollo de las formas de gobierno burocráticas es el surgimiento de reyes autónomos, actores políticos independientes sin trabas por los objetivos de clanes, linajes o nobles. En tanto que éste es un largo proceso de evolución, en general pueden distinguirse sus características diferentes.⁴

La segunda característica fundamental de los sistemas de gobierno burocráticos es la creación de organizaciones especiales para la movilización de los principales tipos de bienes que se necesitan para el mantenimiento y apoyo de los objetivos de la esfera política y para la realización de las funciones sociales básicas. Esto se aplica a distintos bienes materiales

—especialmente los medios financieros para el sostenimiento de la administración, la conducción de las guerras y la diplomacia— así como al apoyo político en términos de lealtad, compromisos políticos, etcétera. De este modo, los gobernantes políticos no pueden atenerse a los bienes de que disponen mediante sus propios recursos, por ejemplo, los dominios del rey, o mediante los indiscutibles compromisos con otros grupos, como es el caso en los sistemas políticos menos desarrollados. Incluso cuando existen apoyos de este tipo —como los hay en algunos ejemplos marginales de imperios semi-patrimoniales— no son suficientes para la realización de los principales objetivos de la forma de gobierno. La constitución política debe crear organizaciones administrativas especiales capaces de movilizar estos diferentes tipos de apoyo, de distintos estratos y grupos de la población. Es dentro de este vasto contexto que puede comprenderse el origen de los funcionarios públicos y las organizaciones administrativas relativamente autónomas.

Puede destacarse aquí que al pasar de esas dos características principales de las constituciones políticas burocráticas se deriva otra característica importante: dentro de estos sistemas existe siempre una clase política o gobernante que no es del todo idéntica a cualquier grupo social adscriptivo dado (nobleza, grupo de linaje, etcétera). Pero regresaremos a esto en mayor detalle.

En tanto que estas dos características —la distinción de los objetivos políticos en la sociedad y la necesidad de organizaciones especiales para la movilización de diferentes tipos de apoyo— están estrechamente relacionadas, no son idénticas y pueden variar independientemente dentro de ciertos límites. Por ejemplo,

⁴ Sobre los sistemas políticos primitivos, desde este punto de vista, ver M. Fortes y E.E. Evans-Pritchard, *African Political Systems*, Londres 1940, Introducción; M. Gluckman, *Rituals of Rebellion in South East Asia*, Manchester, Ing., 1954, *passim*. Un análisis muy esclarecedor de los conflictos de la monarquía feudal medieval para liberarse de los vínculos feudales y establecer su autonomía política puede encontrarse en E.A. Jolliffe, *Angevin Kingship*, Londres, 1955, *passim*. Ver también R. Fawtier, *Les Capétiens et la France*, París, 1942, esp. caps. 5, 10 y 11; y la discusión general de F. Kern, *Vom Herrenstaat zum Wohlfahrtsstaat*, *Schmollers Jahrbuch*, LII, 1928, pp. 393-415.

en algunos Imperios antiguos v.g., en Egipto, el grado hasta el cual se articulaban y distinguían las orientaciones y objetivos políticos era mucho mayor que el alcance de las actividades administrativas, puesto que la monarquía tenía todavía que atenerse a sus propios recursos.⁵ Es importante tener en mente esta distinción ya que puede explicar muchas diferencias en la estructura de las burocracias en varias sociedades.

De estas características básicas del sistema burocrático puede derivarse su distinción de los sistemas feudal o primitivo. En general las líneas de distinción son como sigue: a) el grado hasta el cual la jerarquía política es distinta de lo económico y lo social; b) el grado hasta el cual existen organizaciones políticas y administrativas específicas que no están enclavados en otros grupos específicos (como villas, señoríos, etcétera); c) el grado hasta el cual existe una diferenciación entre los aparatos políticos; d) el grado hasta el cual son regulados los aparatos políticos, en términos de personal, enlistamiento y operación, por su propio criterio que difiere de aquellos de otros grupos o estratos sociales; y e) el grado hasta el cual la remuneración del oficio político se basa en alguna especie de salario y no en la apropiación directa.

Estas características pueden encontrarse, en grado diverso, en todos los sistemas burocráticos que conocemos. Pueden contarse también para algunas de las condiciones sociales básicas

bajo las cuales parecen existir y desarrollarse estos sistemas. Max Weber analizó la mayor parte de estas condiciones y las más importantes son: a) Debilidad relativa del criterio particularista atribuible a la distribución del rol en las principales esferas institucionales y un creciente desarrollo de algunas orientaciones de realización y universalistas; b) el alcance decreciente de las unidades de parentesco y familiar, así como de los grupos de *status* estrictamente hereditario; c) la creciente especialización y diferenciación de grupos, subsistemas y organizaciones funcionales. En este contexto es de particular importancia el crecimiento de una economía de mercado, que posibilita la acumulación de medios de pago; d) la diferenciación entre los principales tipos de élites política, cultural, profesional, etcétera; e) la creciente diferenciación en los sistemas de comunicación entre los comunicadores local y central, y entre los diferentes tipos de comunicadores formal e informal, oficial y no oficial, y el desarrollo de un medio de comunicación especial y de comunicadores profesionales; f) la creciente complejidad de las diversas esferas interrelacionadas y los mecanismos de control social, el alcance decreciente de la autorregulación de varios grupos y subsistemas del sistema social y la creciente diferenciación entre los sistemas de control formal e informal.⁶

Algunas Diferencias Principales Entre las Organizaciones y los Estados Burocráticos

Fuera de estas características generales de los

⁵ Ver J.A. Wilson, *The Burden of Egypt*, Chicago, 1951, esp. caps. 3 y 4. W.F. Edgerton, *The Government and the Governed in the Egyptian Empire*, *Journal of Near Eastern Studies*, VI julio 1947, pp. 152-60.

⁶ Ver S.N. Eisenstadt, *Communication Systems and Social Structure*, *Public Opinion Quarterly*, XIX, verano, 1955, pp. 153-67.

sistemas políticos burocráticos y mas allá de las condiciones generales comunes bajo las cuales parecen existir, hay muchas diferencias entre las constituciones políticas burocráticas con respecto a las características estructurales principales y el carácter del aparato administrativo. Las diferencias principales pueden resumirse —en este punto, muy brevemente— bajo los siguientes títulos; a) los diferentes tipos de actividades en las que están envueltos estos aparatos; b) el ámbito general de las actividades del aparato burocrático en la sociedad; c) el grado de especialización en cada uno de estos tipos de actividades; d) los grados y niveles de centralización en el quehacer político y toma de decisiones; e) la relación entre las cabezas políticas (reyes, etcétera) y las cabezas de los aparatos burocráticos en relación al quehacer político y la toma de decisiones; f) la naturaleza del control, disciplina y supervisión ejercido por autoridades políticas hacia el aparato burocrático y los canales de dicha disciplina; g) el criterio de reclutamiento de personal; h) la base social de reclutamiento a la burocracia; i) el *status* social de la burocracia; j) la base financiera de la burocracia, es decir, el nivel hasta el cual los salarios se pagan completamente fuera del tesoro central; o inversamente, el grado hasta el cual existe cierta apropiación directa por parte del oficial, de rentas de su oficio.

Estos rasgos se relacionan con ciertas características estructurales básicas de una burocracia. Se vinculan con sus objetivos, su división interna del trabajo y sus principios de organización; principalmente el punto hasta donde se organice por principios de universalismo, especificidad y orientación de realización, como el tipo ideal de Weber. Algunos de ellos se relacionan también con la cuestión básica del

grado en el cual la burocracia es un cuerpo autónomo social y político.

Uno de los intereses principales de un análisis comparativo debe ser el tratar de descubrir algunos de los factores que pueden estar relacionados a dichas diferencias. Uno de esos factores puede ser, obviamente, el grado en el cual existen en realidad las condiciones sociales básicas de las estructuras burocráticas ya señaladas. Puede afirmarse que el grado en que prevalecen estas distintas condiciones es un elemento importante para determinar el nivel de desarrollo de las características específicas de los sistemas burocráticos y de envergadura de la actividad burocrática política y administrativa en una sociedad. De esta manera, parece que lo que podría llamarse un desarrollo cuantitativo de la burocracia⁷ —por ejemplo, el desarrollo de diferentes departamentos administrativos y del espacio de sus actividades— está fuertemente influenciado por la existencia de estos factores.

Sin duda hay cierta validez en tal aproximación, pero ciertamente no puede contarse para todas las diferencias. Con el propósito de posibilitar el que explique algunas de las variaciones e incluso algunos aspectos del más puro desarrollo cuantitativo de las organizaciones burocráticas, deberán considerarse ciertos elementos dinámicos y características de los sistemas políticos burocráticos. Entre éstos, el más importante parece ser los problemas básicos de legitimación y la naturaleza de la lucha política dentro de tales sistemas. Estos

⁷ Ver Max Weber, *op. cit.*, p. 658; C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics*, New York, 1937, pp. 20-41.

problemas se han dejado relativamente de lado en los análisis sistemáticos de los sistemas burocráticos. La mayoría de los estudios existentes se han concentrado en la estructura interna de las organizaciones y las han tocado sólo en su vasto contexto. No obstante el análisis de este contexto es de crucial importancia para comprender las dinámicas de la burocracias. Más adelante se verán dos aspectos básicos de este amplio contexto: la naturaleza de la legitimación y la naturaleza de la lucha política dentro de tales sistemas— y la manera como influyen en una variable importante en la estructura burocrática, es decir el grado de autonomía.

Problemas de Legitimación de los Estados Burocráticos

El problema básico es que hay dos niveles necesarios de legitimación en los sistemas burocráticos y dos clases paralelas de actividades en defensa de su conservación y reproducción. Estos dos niveles reflejan la existencia dentro de dichos sistemas de por menos dos grupos gobernantes o élites políticas principales, a saber, la burocracia misma y la cabeza del Estado y el grupo político superior relacionado con él (ya sea un Rey hereditario, una dinastía, una autoridad colegiada oligárquica, o modernos gobernantes electos). Por razones obvias, la jefatura última del Estado burocrático, como de cualquier sistema político, no puede seleccionarse en términos de criterio burocrático; debe elegirse y conservarse haciendo una referencia más directa a los valores últimos de una sociedad. Esto significa que dentro de tales sistemas deben existir al menos dos tipos de legitimación: la más legal-racional de la burocracia y la más simbólica y cohesiva

(ya sea tradicional o socio-secular) de la jefatura de la forma de gobierno.

La legitimación dual tiene ciertas consecuencias especiales para las orientaciones políticas y sociales de una burocracia, en comparación con aquellas de una cabeza de Estado. Debido a la dificultad de mantener la posición básica de la burocracia, especialmente en las sociedades más tradicionales, mediante la legitimación legal-racional únicamente, la burocracia tiende por lo general a usurpar algo de la legitimación esencial del Rey, o a propagar una similar de su propiedad. A manera de ejemplo, la tendencia de la burocracia a establecer muchos de sus propios títulos como designaciones o títulos sociales es claramente apreciable en el Estado Bizantino, en muchos periodos de la historia china y en los intentos hacia la autolegitimación de la *noblesse de robe* en Francia y otros países europeos.⁸ En muchos casos, puede incluso reclamar un poder de control para sí sobre las cabezas políticas a nombre de algunos de los valores básicos del sistema. En China, donde probablemente dicha autolegitimación fue llevada más lejos, se hizo esto en nombre de la ética confuciana y sosteniendo el Mandato del Cielo.⁹ En Bizan-

⁸ Ver C. Diehl, *The Government and Administration of the Byzantine Empire*, Cambridge Medieval History, IV, Cambridge, Ing., 1932, pp. 726-44; L. Bréhier, *Les institutions de l'Empire Byzantin*, Paris, 1949, esp. cap. I, E.A. Kracke, *Civil Service in Early Sung China*, Cambridge, Mass., 1953, caps. 3 y 4; F.L. Ford, *Robe and Sword*, Cambridge, Mass., 1953, esp. p. ii y cap. 5; M. Beloff, *The Age of Absolutism*, Londres, 1954, caps. I.

⁹ Kracke, *op. cit.*, chs. 1 y 2; E. Balázs, *Les aspects significatifs de la société chinoise*, *Asiatische Studies*, VI, 1952, esp. pp. 8 off.; W. Eberhard, *A History of China*, Berkeley, Calif., 1950, esp. caps. 6, 7 y 9.

cio, los legalistas y la iglesia presentaron demandas algo más débiles; en la Europa Occidental absolutista las demandas legalistas era con frecuencia fuertes y efectivas.

Todas estas tendencias plantearon difíciles problemas de control para los reyes, que a menudo intentaron a su vez asumir todos los poderes de toma de decisiones efectivos dentro del sistema de organizaciones burocráticas. Las constantes disputas entre las cortes interna y externa que encontramos en China, Bizancio y el Imperio Otomano, y las relaciones paralelas entre, por ejemplo, el *Wardrobe* y el Tribunal de Hacienda en la Inglaterra medieval, así como los intentos de la realeza de manipular los títulos, etcétera, son manifestaciones recurrentes de este problema.¹⁰

Pero el resultado de estos conflictos no puede comprenderse simplemente en términos de intentos de legitimación por los diferentes grupos. Estos simples intentos tienen repercusiones importantes en la estructura conjunta de la lucha política dentro de las sociedades burocráticas y es solamente dentro de este extenso sistema que pueden comprenderse por completo estos conflictos particulares, así como ciertas características y diferencias estructurales adicionales entre las burocracias.

Características Generales de la Lucha Política de los Estados Burocráticos

¿Cuáles son entonces las características básicas de la lucha política dentro de estas sociedades? En general, puede decirse que aquí la lucha política está más diversificada que en los sistemas políticos primitivo, nómada o feudal. En cualquier forma de gobierno burocrático hay muchos elementos más que participan en la lucha y muchos más problemas envueltos que en cualquiera de los sistemas políticos menos desarrollados. La forma general de esta lucha se determina por las características básicas del sistema burocrático mismo, esto es, por la distinción de los objetivos políticos y por la necesidad de la élite política de movilizar y organizar los principales tipos de recursos y apoyo. Esto significa que la élite política (en la mayoría de los casos bajo discusión aquí, los reyes, los emperadores y la burocracia) no está del todo identificada con cualquier grupo asignativo hereditario o con cualquier otro centro de poder. Por lo tanto, hace lo posible por controlar algunos de los principales centros de poder en la sociedad y por reducir la posibilidad de que cualquiera de estos centros o grupos sean capaces de monopolizar la influencia y el poder dentro de la sociedad y determinar los objetivos de la política. Los instrumentos de control que interesan a la élite política son financieros, materiales y políticos. En el campo de las finanzas y el poder humano, y en el área de la lealtad y el apoyo político, la élite se interesa en la existencia continuada de algunos recursos libremente flotantes que no se someten completamente a ciertos grupos fijos, como sucede en las sociedades primitivas, feudales y patrimoniales.

La ejemplificación más importante de esta tendencia son los diversos esfuerzos de los

¹⁰ E.G. Pulleyblank, *The Background of the Rebellion of An Lu-Shan*, Londres, 1955, pp. 40-61; Wang Yü-ch'üan, *An Outline of the Central Government of the Former Han Dynasty*, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, XII, junio 1949, pp. 134-87; W.L. Wright, ed. y trad., *Ottoman Statecraft*, Princeton, N.J., 1935, esp. pp. 21-60; Bréhier, *op. cit.*, cap. 2; W.C. Richardson, *Tudor Chamber Administration*, Baton Rouge, La., 1952, *passim*; A. Steele, *The Place of the King's Household in English Constitutional History, to 1272*, *History*, XV, enero 1931, pp. 289-95.

reyes para restringir el poder de la aristocracia —en especial la aristocracia hacendada— y, en un menor grado, para controlar a los mercaderes y otros intereses económicos urbanos. En los esfuerzos de los emperadores bizantinos de los siglos VII al X se encuentran otros ejemplos para establecer un campesinado libre a costa de grandes terratenientes,¹¹ así como en la lucha de muchos emperadores chinos para apoyar a los literatos y la clase media contra la aristocracia hereditaria¹² y el experimento otomano al establecer una institución gobernante basada en la esclavitud.¹³

Los reyes tienden también a usar constituciones políticas y una administración burocrática con el fin de "nivelar" algunos de los centros de poder y organizarlos dentro del sistema de formas de gobierno burocráticas. Desde este punto de vista son muy importantes las políticas de tributación emprendidas por los reyes a través de sus órganos administrativos y los intentos paralelos de limitar la autonomía legal de los grupos o unidades colectores de tributos.¹⁴ En estas sociedades podemos encontrar muchos otros esfuerzos de los reyes y la burocracia para regular los diferentes aspectos de la vida económica, social y cultural de la so-

ciudad. Generalmente estos intentos tenían los objetivos de regular los diversos centros de poder potencial en la sociedad, de tal manera que se impidiera a cualquiera de ellos obtener pleno monopolio del poder e influencia y asegurar el flujo continuo de los diversos recursos libres al Estado.

Esta tendencia, inherente en la estructura de una constitución política burocrática, determina uno de los elementos básicos de la lucha política dentro de ella: la pugna entre el Rey y la burocracia por un lado y la aristocracia hacendaria, así como los mercaderes y grupos culturales y religiosos por otro lado, con respecto a la esfera de acción de la actividad burocrática en la sociedad y la relativa inmunidad de varios grupos a tal actividad. El objetivo principal de la aristocracia es influir negativamente sobre los fines generales de la burocracia: limitar su autonomía y su carácter de distinción, y los recursos disponibles a ello.

Luchas Dentro de la Burocracia

Este tipo de lucha, sin embargo, no es más que un aspecto del proceso político. Mano a mano con la lucha sobre el alcance general de la actividad política central y burocrática, ocurre una lucha sobre la relativa influencia de grupos diferentes sobre el Rey y en los órganos admi-

¹¹ G. Ostrogorsky, *Die ländliche Steuergemeinde des byzantinischen Reiches im X Jahrhundert*, Vierteljahrschrift für Sozial und Wirtschaftsgeschichte, XX, 1927, pp. 1-108; E. Bach, *Les lois agraires byzantines du Xe siècle*, *Classica et Mediaevalia*, V, 1942, pp. 70-91.

¹² Eberhard, *op. cit.*, cap. 6; Pulleyblank, *op. cit.*, pp. 24-40; Balázs, *op. cit.*, pp. 80ff.; S. Balázs, *Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte des T'ang Zeit*, *Mitteilungen des Seminars für Orientalische Sprachen*, XXXIV, 1931, esp. p. 82 ff.

¹³ A.H. Lybyer, *The Government of the Ottoman Empire*, Cambridge, Mass., 1913, pp. 48-61; Wright, ed. *op. cit.*, pp. 21-28.

¹⁴ Ostrogorsky, *op. cit.*, pp. 1-108, y *Das Steuersystem in byzantinischen Altertum und Mittelalter*, *Byzantion*, VI, 1931, pp. 223-40; M. Gale, *Discourses on Salt and Iron*, II, Sinica Leideniensa, Leiden, 1931, Introducción; S. Balázs, *op. cit.*, p. 82 ff.; R.C. Blue, *The Argumentation of the Shih-huo Chih*, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, XI, junio 1948, esp. pp. 30ff. Para los periodos posteriores en particular, ver E. Balázs, *Le traité économique du Souei-Chou*, Leiden, 1953, pp. 123 ff., 151 ff.

nistrativos burocráticos; en sus principales políticas, en los principios de distribución de bienes, recompensas, influencia y semejantes. Este conflicto continuado dentro del sistema de los órganos políticos centrales y administrativos va a determinar quién monopolizará los principales puestos burocráticos y formulará las principales políticas en los campos de tributación, relaciones exteriores, etcétera. En algunos países los centros de esta lucha lo constituyen el séquito inmediato del Rey, su corte interna o harem, camarilla de eunucos y los poseedores de los puestos administrativos más altos.¹⁵ En muchos países europeos los diversos consejos y cuerpos administrativos, y en Bizancio el Senado y en ocasiones los partidos populares han sido participantes importantes en esta lucha.¹⁶

Significativamente, en gran parte de estos casos hay una aceptación básica del sistema burocrático; en lugar de limitarlo, los objetivos fundamentales son utilizarlo y aprovecharlo. Sólo en periodos relativamente excepcionales, por lo general en épocas de total desorganización del Estado burocrático, se presenta una completa identidad entre algunas de las tendencias antiburocráticas generales en el primer tipo de lucha y los diversos conflictos en el sistema burocrático. No obstante, a menudo pueden encontrarse relaciones estrechas entre los diferentes grupos involucrados en estas

luchas. En Bizancio, por ejemplo, pudo haber existido una estrecha relación, pero no una completa identidad, entre los grandes terratenientes y la aristocracia burocrática civil (*Beamtenadel* en la nomenclatura de Ostrogorsky).¹⁷ Generalmente, en una lucha interna dentro del sistema de la administración política central, participarían muchos grupos sociales, como mercaderes, grupos militares y elementos de la iglesia, grupos que se hayan identificado de una u otra manera con las premisas básicas de un Estado burocrático y centralizado y cuyo principal interés no es limitar su efectividad general sino influirla y utilizarla. Las luchas constitucionales en varios países absolutistas en Europa, especialmente en Inglaterra, son probablemente los mejores ejemplos de esta tendencia. Es obvio que estas luchas tuvieron lugar no sólo entre el Rey y los diferentes grupos dentro de la sociedad, sino también entre estos grupos y estratos diferentes con respecto a su posición e influencia relativa frente al Rey y la burocracia. En la mayoría de los casos el problema básico fue la relativa distribución de riquezas y privilegios dentro del sistema de objetivos de la constitución política y sus instituciones administrativas básicas. En estas sociedades no encontramos muchos intentos de estos grupos por usurpar el poder ejecutivo del Rey y la burocracia. Los intentos para substituir el control político de la constitución política general por el del Rey se encuentran solamente en Europa en los siglos XVII y XVIII y constituyen un tipo completamente nuevo de lucha política que

¹⁵ Para ejemplos convenientes de tales luchas ver Pulleyblank, *op. cit.* esp. cap 4; J.K. Rideout, *The Rise of the Eunuchs During the T'ang Dynasty, Asia Mayor*, N.S., I (1949), pp. 53-72, y III, 1953, pp. 42-58; Wright, ed., *op. cit.*, pp. 28-33.

¹⁶ Ver C. Diehl, *Le Sénat et le peuple byzantin aux VII^e et VIII^e siècles, Byzantion*, I, 1924, pp. 201-13.

¹⁷ G. Ostrogorsky, *Geschichte des Byzantinischen Staates*, Munich, 1950, cap. 5; E. Stein, *Introduction à l'histoire et aux institutions byzantines, Traditio*, VII, 1949-51, esp. pp. 138 ff., 143 ff.

incluye principios nuevos de selección de la élite política y determinación de los objetivos políticos. En la mayoría de las sociedades históricas estudiadas la lucha fundamental se concentra en la cuestión de la influencia sobre el Rey.

Dentro de este contexto, las relaciones entre la élite política central y la burocracia, por un lado, y las principales élites culturales y religiosas y las instituciones por otro lado, son de especial interés e importancia. Es significativo que en la mayoría de dichas sociedades, estas últimas élites están también altamente organizadas, a menudo en un modelo burocrático. La Iglesia Bizantina, la Institución Musulmana del Imperio Otomano, el cuerpo de literatos en su totalidad (poseedores de grados de investigación) en China y la iglesia y los parlamentos en Francia y Europa Occidental son ejemplos sobresalientes. De una u otra manera estos grupos son siempre arrastrados a la lucha política por dos razones fundamentales; primera, son muy importantes en la legitimación del sistema político y están propensos a exigir varias restricciones al control sobre el ejercicio del poder ejecutivo; segunda, constituyen por lo general importantes centros de poder en términos tanto de propiedad como de influencia política potencial; consecuentemente incitan la intervención del Rey y de la administración central. Las relaciones exactas entre esta última y las élites religiosas y culturales así como otros grupos social y políticamente activos-- difieren en gran medida de una sociedad a otra. Esta relación, como se verá detalladamente más adelante, constituye una de las influencias importantes sobre la estructura de la burocracia.

La Burocracia en Relación con la Autoridad Política Central

Fuera de estas clases de lucha política hay otras en las cuales la burocracia o al menos algunos de sus principales grupos constitutivos, se ve envuelta más directamente. La primera de éstas está estrechamente relacionada con el problema de legitimación ya analizado. En estas sociedades hay una rivalidad constante entre el Rey y los grupos no burocráticos que lo rodean (como la familia real, sus consejeros personales, en ocasiones varios grupos de nobles) por un lado, y la burocracia por el otro, respecto de su poder relativo entre ellos y sobre la política y la toma de decisiones. Una lucha tal puede llegar a ser especialmente aguda cuando el Rey es caprichoso y corrupto, y se interesa solamente en sus placeres privados y se dedica a utilizar la maquinaria del Estado para sus propios fines no políticos y para el beneficio de miembros de su séquito inmediato. Pueden encontrarse buenos ejemplos de esto en varios periodos en China,¹⁸ en las últimas etapas del Imperio Otomano y, en menor grado, en Bizancio.¹⁹ Un aspecto importante de estas luchas es el intento del Rey de integrar a la burocracia con sus propios protegidos, sin atender a sus aptitudes ni al procedimiento normal de designación, y destituir a cualquier funcionario antipático arbitrariamente, aun especialmente si fuesen honestos y escrupulosos.

¹⁸ Pulleyblank, *op. cit.*, pp. 42 ff.; H.H. Dubs, ed. y trad., *History of the Former Han Dynasty*, Baltimore, Md., 1938, esp. pp. 171 ff.; Rideout, *op. cit.*, III, pp. 42-58; W. Bingham, *The Founding of the T'ang Dynasty*, Baltimore, Md., 1941, esp. caps. 6 y 11; G. Haloun, *The Liang-Chou Rebellion, 184-221 A.D.*, Asia Mayor, N.S., I, 1949, pp. 119-39.

¹⁹ Ver Ostrogorsky, *Geschichte, op. cit.*, pp. 118 ff., 319 ff.

Sin embargo, este tipo de lucha ocurre no sólo en situaciones extremas sino también en tiempos normales y relativamente estables. La burocracia tiende frecuentemente a poner de relieve su propia experiencia y filosofía política básica en contra de aquellas del emperador o Rey y trata de limitar sus innovaciones. La lucha entre legalistas y confucionistas a principios de la dinastía Han es muy buen ejemplo de ello,²⁰ como lo son las relaciones entre la *noblesse de robe* y los parlamentaristas en Francia, y el complejo conjunto de relaciones entre el Sultán y el Visir y la Institución Gobernante en el Imperio Otomano.

En la mayoría de estos países la burocracia desarrolla una ideología y moral profesional que pone de relieve su propia autonomía y responsabilidad ética (y algunas veces legal) directa, en contraste con el capricho y las vicisitudes de la política. Es solamente en algunos de los países relativamente subdesarrollados, en casos límite de sociedades semi-feudales o semi-patrimoniales —por ejemplo, Egipto Antiguo— donde parece no existir esa ideología. Su más clara expresión puede encontrarse en China, donde la burocracia fomentaba muchos aspectos del código confuciano, enfatizando su propia responsabilidad y funciones éticas. Pueden encontrarse tendencias similares en Bizancio y en países europeos expresadas en un alto grado en términos legales.

En tanto que los puntos concretos de diferencia pueden variar de una sociedad a otra, en general parece que la burocracia manifiesta

actitudes más legalistas y tradicionales que el emperador, se inclina más al mantenimiento de un *status quo* dado (sujeto a limitaciones que se discutirán más adelante), y es mucho menos propensa a tomar la iniciativa en el campo ejecutivo, a pesar que de vez en vez puede producir grandes reformadores e innovadores. Pero no es fácil discernir patrones continuos de diferencia en principio como entre los poderes ejecutivo y burocrático. Los elementos de competencia personal, de intentos generales de mantener la influencia, y las diferentes orientaciones básicas tienen siempre algún lugar en estas controversias entre los más políticos y los más legal-racionales. La actitud más conservadora y legal-racional de la burocracia puede apreciarse claramente en relación con respecto a las reformas y los problemas legales. En general la burocracia parece tener un mayor respeto por la tradición legal que los reyes, así como una mayor tendencia a la sistematización y codificación y una menor predisposición a utilizar medidas *ad hoc*. Puede estar estrechamente relacionada con la profesión legal e incluso tratar de incorporar partes de ella.

El campo donde se sostiene esta lucha abarca los diversos mecanismos y órganos administrativos formulados para mantener el control del Rey sobre la burocracia y llevar a cabo las decisiones políticas más importantes. Se han mencionado anteriormente algunas de las fuentes del conflicto en la discusión de legitimación, pero las trataremos ahora un poco más sistemáticamente. Primero está el constante esfuerzo de los reyes para sostener un cuerpo de oficiales personales y consejeros independientes de las camarillas y la maquinaria burocrática ante el esfuerzo igualmente constante de la burocracia para penetrar en estos círculos

²⁰ Gale, *op. cit.*, *passim*; E. Haenisch, *Chinas Weg vom Lehnreich zum Einheitsstaat*, *Sitzungsberichte der Bayer. Akad. der Wiss., Philhist. KL.*, No. 3, Munich, 1947.

e influirlos. La amplia utilización de eunucos en muchas de estas monarquías y la posición ambivalente de ellos en la lucha política son un rasgo de este tipo de conflicto.²¹ Otro es el intento de los reyes de desarrollar un núcleo de oficiales de la corte interna directamente bajo el control del trono. El hecho de que muchos de estos oficiales tendieran, con el tiempo, a adquirir una independencia relativa y a perder contacto con el Rey explica los muy frecuentes cambios de los puestos de los oficiales y la continua creación de nuevos títulos y posiciones.

Una segunda fuente de conflicto se crea cuando un oficial jefe y un consejo general se encuentran a la cabeza de la burocracia, actuando el cuerpo de toma de decisiones y acciones políticas principal del Rey. En muchos casos, el Rey trató de prescindir de tal cuerpo colectivo o de sobrevalorarlo ante la burocracia. Es significativo el que la máxima extensión de lo que puede llamarse centralización conciliar se encuentre en Bizancio, en los periodos de relativa predominancia de la aristocracia,²² y que durante ellos el Senado tuviera una importancia relativamente mayor. En China, por otro lado, un consejo y particularmente un primer ministro eran generalmente más influyentes durante los periodos de predominio de la burocracia.²³

Estrechamente relacionado con esto se encuentra el problema del mantenimiento de la disciplina en la burocracia. Aquí encontramos una tendencia por parte del Rey, ya sea a concentrar la mayoría de estos asuntos en sus manos o, alternativamente, delegarlos en las cabezas de departamento posibles, en contraste con la tendencia de la burocracia de establecer sus propios órganos y regulaciones, a través de los cuales puede ser capaz de influir en la actitud y la política del Rey. Desde este punto de vista, son de especial interés los oficiales predominantes establecidos de tiempo en tiempo por los reyes y enviados fuera para supervisar a los oficiales locales. Los ejemplos más notables los representan los inspectores chinos, los intendentes franceses y los visitadores españoles. La mayor parte de estos oficiales permanecieron fuera de la jerarquía administrativa; muy frecuentemente las primeras designaciones fueron a los confidentes de los reyes. Pero con su ascenso, y con la gradual institucionalización de los oficios, la burocracia hizo muchos esfuerzos para asimilarlos. En general hubo una lucha en cuanto a quién controlaría dichos oficiales predominantes.

El censor chino es tal vez la representación más importante de la tendencia burocrática de mantener sus propias regulaciones y sistemas supervisores.²⁴ Se pueden encontrar otros en los tratos de los parlamentos franceses, con la regulación de la venta de oficios y otros asuntos disciplinarios, y en algunas de las actividades de los legalistas bizantinos. Se

²¹ Rideout, *op. cit.*, III, p. 42 ff.; R. Guiland, *Les Eunuques dans l'Empire byzantin, Etudes byzantines*, I, 1943, pp. 197-238, y *Fonctions et dignités des Eunuques*, *ibid.*, II, 1944, pp. 185-225; Wright, ed., *op. cit.*

²² Ver Bréhier, *op. cit.*, caps. 2 y 3.

²³ Ver Wang, *op. cit.*, p. 161 ff.; Kracke, *op. cit.*, pp. 28-54. Ver también H. Miyakawa, *An Outline of the Naito Hypothesis*, *Far Eastern Quarterly*, XIV, agosto 1955, esp. pp. 538 ff.

²⁴ C.O. Hucker, *The Traditional Chinese Censorate and the New Peking Regime*, *American Political Science Review*, XLV, diciembre, 1951, pp. 1041-53.

han utilizado también ciertos puestos especiales dentro de la burocracia para controlar al ejecutivo y asegurar su sometimiento. El astrónomo en China proporciona probablemente el mejor ejemplo, pero se podrían presentar muchos más.²⁵ En los países europeos encontramos muchos intentos por parte de la burocracia de obtener el control de algunas de las principales instituciones representativas, especialmente los parlamentos, intentos que en ocasiones tuvieron mucho éxito en el apogeo del absolutismo y que tendieron a influir en la composición de los consejos reales.²⁶

El área de la constitución política referente a los títulos es uno de los campos más interesantes en los que se desarrolló la lucha, particularmente en Bizancio, China y, en menor grado, en el Imperio Otomano. En la mayoría de estos casos se hizo una distinción entre la designación oficial de una función y un título honorífico que denotaba el *status* general del oficial en la jerarquía. A pesar de que había cierta correspondencia entre ambos, nunca fueron idénticos; y los reyes utilizaban la distinción frecuentemente para controlar a la burocracia e impedir que monopolizara las posiciones de *status* y las administrativas. En ocasiones los títulos honoríficos se utilizaban para compensar una pérdida de poder o como

un medio para crear nuevos nobles más directamente dependientes del Rey.²⁷ Del lado burocrático se hacía un esfuerzo constante para que los títulos fueran más o menos hereditarios y para desarrollar un fuerte sentido de cohesión de grupo entre los poseedores de títulos. Algunos de los cambios en Europa en la era del absolutismo son paralelos a éste. El más importante entre ellos es la creación de la *noblesse de robe* por el Rey, como contrapeso de la *noblesse d'épee*, y los grandes esfuerzos de aquélla para convertirse en un grupo de *status* autónomo y autoperpetuable, principalmente a través del desarrollo de distintos recursos para la venta de oficios.

Otro campo importante donde se ha sostenido este aspecto de la lucha política es el sistema en conjunto de las ventas de oficios, prevaleciente en la mayor parte de los países en cuestión.²⁸ Por lo general este sistema lo inauguraron los reyes con el fin de resolver sus problemas financieros y dejar dentro de su servicio a nuevos elementos no aristocráticos, reduciendo así su dependencia de la aristocracia. Pero con el tiempo, en la mayoría de las sociedades la burocracia llegó a ver sus oficios como unidades de propiedad y a transmitirlos dentro de sus familias o venderlos en el mercado. De esta manera, a pesar de sus propios

²⁵ W. Eberhard, *The Astronomers in China*, ponencia presentada en la Segunda Conferencia sobre el Pensamiento Chino, 1955, mimeografiado. Sobre el papel de los oráculos en Egipto ver, Edgerton, *op. cit.*, pp. 159-60. Ver también los artículos de Wilson, Speiser y Bodde en *Authority and Law in the Ancient Orient*, suplemento de *Journal of the American Oriental Society*, 1954.

²⁶ Ford, *op. cit.*, p. 222 ff.; Beloff, *op. cit.*, cap. I.

²⁷ C. Diehl, R. Guiland, et. al., *L'Europe orientale de 1081 à 1453*, Paris, 1945, esp. p. 129 ff.; Diehl, en *Cambridge Medieval History*, *op. cit.*; Bréhier, *op. cit.*; R. des Rotours, *Le traité des examens*, Paris, 1932, esp. Introducción, y *Traité des fonctionnaires et traité de l'armée*, Leiden, 1947.

²⁸ Para un examen general de este problema consúltese, K.W. Swart, *Sale of Offices in the Seventeenth Century*, La Haya, 1949, *passim*.

esfuerzos, los reyes tendieron a perder el control sobre estos oficios.

La burocracia y los principales grupos políticos y sociales

Esto nos conduce al último y tal vez más importante aspecto de la lucha política en los Estados burocráticos: la relación entre la burocracia y otros estratos sociales, especialmente aquellos que son políticamente activos y de los cuales se recluta gran parte de la burocracia superior. ¿Tiende la burocracia a tener una política u orientación propias, o representa solamente los intereses de los estratos sociales más importantes? ¿Son las diferentes políticas de una burocracia un reflejo de los diferentes grupos sociales y camarillas que compiten entre sí dentro de su sistema o pueden distinguirse tendencias más autónomas? ¿Es la burocracia sólo un representante de la clase acomodada y los literatos en China, de los diferentes grupos urbanos y hacendados en Bizancio, de la naciente burguesía en Europa Occidental? En otras palabras, ¿constituye la burocracia una fuerza autónoma en la lucha política *vis a vis* otros grupos en la sociedad?

En algunos casos extremos la respuesta es claramente afirmativa. Estos son en su mayoría casos en los que la burocracia está muy estrechamente identificada con el Rey o las autoridades políticas centrales contra todos los demás grupos de la sociedad. Los mejores ejemplos son el Imperio Otomano en sus primeras etapas de florecimiento, algunos de los periodos en el desarrollo de la burocracia moscovita entre los reinados de Pedro *el Grande* y Catalina II, Prusia en el siglo XVIII y en tiempos modernos algunas de las burocracias de los países balcánicos en el periodo entre las dos

guerras mundiales. En todos estos casos los estratos sociales más importantes eran política y económicamente débiles mientras que existía una muy rígida orientación de la justicia²⁹ y una alienación del lado de la burocracia y, normalmente, en cooperación con el Rey, una muy fuerte política legalista y niveladora. En todos ellos encontramos también que la burocracia —al menos en sus escalones superiores— tendió a convertirse en un grupo de *status* sumamente cohesivo, usurpando para sí muchos de los puestos básicos de prestigio y poder. Pero éstos son casos extremos surgidos de condiciones muy específicas.

Estas tendencias en la burocracia acompañaron usualmente su fuerte subyugación al Rey e, incluso en estos casos, la burocracia era separada por luchas internas. Probablemente puede postularse que en ciertos niveles de su desarrollo una burocracia se identifica casi por completo con la élite política más alta. En el desarrollo inicial de un cuerpo de oficiales de un Rey que puede estar impedido todavía por restricciones feudales o patrimoniales, tales oficiales privados (diferenciados de los oficiales aristocráticos de más honor) tienden por lo general a identificarse totalmente con el Rey.³⁰

Por supuesto, puede alegarse que estas tendencias son inherentes a cualquier burocracia,

²⁹ Este término es utilizado por A. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill., 1954, en relación con la burocracia industrial, pero tiene una aplicación más amplia y general. Por orientación de la justicia se indica que las normas de la burocracia se imponen a la población y no las acepta del todo como contribución a su bienestar.

³⁰ Estoy en deuda con el profesor W. Eberhard por esta indicación.

incluso si no pueden resultar completamente en todas las circunstancias. ¿Pero pueden en realidad discernirse cualquiera de estas tendencias en otras constituciones políticas burocráticas más estables?

Es difícil sostener que en una época dada la burocracia de un país tenga una política y orientación homogéneas y unificadas, completamente diferente de aquellas de diferentes grupos o clases. Escribiendo sobre la experiencia de China, Wang Yü-ch'üan presentó esto en una forma algo extrema: "A pesar de los intereses básicos de sus miembros, la burocracia no constituyó un cuerpo homogéneo. Se constituyó por varias facciones, todas en lucha por la supremacía, formadas sobre la base de la ambición personal de poder y posición o sobre la base de los intereses del grupo social al que representaba una facción particular. La burocracia se sostuvo por el equilibrio de las fuerzas entre las diversas facciones o por el dominio de una de ellas".³¹ Por ejemplo, en diferentes etapas de la historia china la administración estuvo más o menos dominada, en términos de constitución política, por cierta clase media alta e incluso grupos de mercaderes, la administración bizantina por ciertos intereses militares o terratenientes y la francesa por ciertos grupos de la naciente alta burguesía.

Estos grupos no tenían el control absoluto sobre el personal o la toma de decisiones; antes bien, tenían que tratar con otros grupos y camarillas compitiendo por el poder. La mayor parte de estas luchas se realizaban dentro

del campo de acción, reglas y orientaciones de la burocracia. Estos grupos pudieron haber reñido sobre detalles de tributación o política económica, pero reconocían tácitamente la necesidad de alguna especie de Estado, la necesidad de defender ciertos sistemas legales básicos que no reconocieran todos los privilegios reclamados por ciertos grupos, y algunos de ellos negarían los derechos legales de los estratos bajos de la población. Así, la mayor parte de la burocracia sostuvo un grado de universalismo en las orientaciones y regulaciones, aunque fuese en contra de los intereses de los estratos sociales más cercanos a ella. La burocracia tendió a mantener estas orientaciones hacia e identificaciones con los principios legales y universalistas debido a que su propia situación dependía grandemente de que lo hiciera y porque algunos de sus deberes básicos, como el mantenimiento de la paz, provisiónamiento mínimo de alimento, y administración fluvial, podrían desempeñarse sólo dentro de un sistema tal.

En ocasiones existe una tendencia por parte de la burocracia a organizarse en un grupo de *status* diferente, incluso de aquellos estratos con los que está más estrechamente relacionada o identificada. Así, en Francia gran parte de la *noblesse de robe* se disasoció gradualmente de las familias burguesas de las que se originó.³² En Bizancio, como se ha señalado anteriormente, aún en el periodo de declinación del siglo XI en adelante, no hubo una

³¹ Wang, *op. cit.*, p. 181.

³² Ver Ford, *op. cit.*, p. 105 ff. Ver también la discusión de G. Pagès, *La vénalité des offices dans l'ancienne France*, *Revue historique* CLXIX, mayo-junio 1932, pp. 476-95; Pagès trata de ver en esto una precondition importante de la Revolución Francesa.

completa adecuación entre la nobleza civil urbana y los grandes magnates militares y terratenientes. En Rusia y Prusia los emperadores tuvieron éxito en disciplinar a la nobleza por una burocracia que fue más un instrumento de la voluntad del emperador, que un reflejo de los propios intereses de la nobleza. Incluso en China, donde la relación entre la clase media y la burocracia era la más estrecha, no existió una identidad completa. La burocracia tendió a diferenciarse tanto de la clase media como de los intelectuales³³ y a mantener un sistema y una política propios. Probablemente esto es más evidente en las primeras etapas del establecimiento del sistema de reconocimiento, pero persistió tiempo después.³⁴

Además, en muchos de estos sistemas burocráticos los reformadores surgen de la burguesía; esto ocurre particularmente donde el sistema es dominado y desde el punto de vista de sus propias premisas, corrompido por el monopolio de un grupo. Los ejemplos más conocidos e interesantes de tales reformadores

son Wang An-shih en la China de Sung,³⁵ Sari Mehmed Pasha en el Imperio Otomano³⁶ y los grandes ministros europeos en la era del absolutismo. Ciertamente no siempre tuvieron éxito en sus esfuerzos reformistas y el aparato burocrático continuaba con su corrupción. Esto puede causar fácilmente el fin del sistema; ya sea por los cambios dinásticos en China, la gradual reducción y desintegración de los Imperios Bizantino y Otomano o las revoluciones políticas en Europa. Desde el punto de vista de nuestro análisis, es significativo el que muchas de estas caídas estén relacionadas con el abandono de una política de tributación unificada y equitativa, que es el soporte político y financiero básico de una constitución política burocrática.³⁷

³³ La controversia entre la escuela de Wittfogel y otros sinólogos, especialmente Eberhard, sobre si los intelectuales constituyeron un grupo distinto de la clase media hacendada no afecta grandemente nuestro argumento. Aun Wang admite que había una marcada diferencia entre los doctos, que no poseían puestos, y la clase media. Eberhard mismo consentiría tal vez en que mientras la burocracia estaba cerca de la clase media tendió en ocasiones a sostener políticas distintas. Ver E. Balázs, *Les aspects significatifs*, op. cit., p. 80 ff. En general, sin embargo, la insistencia de Eberhard en la continuidad de las familias de la clase media parece bien fundada. Ver el resumen equilibrado de D. Bodde, *Feudalism in China*, en R. Coulborn, ed., *Feudalism in History*, Princeton, N.J., 1956, pp. 49-92.

³⁴ E. Balázs, *La crise sociale et la philosophie politique à la fin des Han*, T'oung Pao, N.S., XXXIX, 1950, pp. 83-131, y *Les aspects significatifs*, op. cit., p. 80 ff.

³⁵ Ver H.R. Williamson, Wang An Shih: *A Chinese Statesman and Educationalist of the Sung Dynasty*, Londres, 1937, passim; F.H. Michael, *From the Fall of T'ang to the Fall of Ch'ing*, en H.F. Mac Nair, ed., China, Berkeley y Los Angeles, 1946, pp. 89-111. Ver también O. Franke, *Der Bericht Wang An Shih's vom 1058 über Reform des Beamtentums*, *Sitzungsberichte der Pr. Akad. der Wissenschaften*, Berlin, 1931-33, pp. 264-312.

³⁶ Ver la discusión de Wright en *Ottoman Statecraft*, op. cit., esp. pp. 43 ff.

³⁷ Ostrogorsky, *Das Steuersystem*, op. cit., p. 223-40, y *The Peasant's Pre-emption Right*, *Journal of Roman Studies*, XXXVII, 1947, pp. 117-26; Wang Yü-ch'üan, *The Rise of Land Tax and the Fall of Dynasties in Chinese History*, *Pacific Affairs*, IX, junio 1936, pp. 201-20. No obstante puede ser que una explicación de estos cambios en términos de problemas de tributación simplemente sea simplificada en extremo. Esto me lo ha sugerido el profesor Eberhard. Los problemas de tributación constituyeron un elemento significativo. Es bien conocida la importancia del problema financiero en Francia en vísperas de la Revolución, así como lo es el problema del control sobre la tributación en la historia constitucional inglesa.

Es importante también notar que en los períodos subsecuentes a estas desorganizaciones, uno de los primeros pasos es la reinstalación de Estado y una organización burocrática relativamente autónomas. Esto es especialmente bien conocido y documentado en el caso de China³⁸ y parece ser cierto también para varios períodos de la historia bizantina.³⁹

Un análisis concienzudo de varios intentos en la reforma burocrática y de patrones de cambio en las burocracias revela otro aspecto muy importante de la relación entre las burocracias y otros grupos sociales. Las principales funciones en una burocracia en estas sociedades parecen incluir la mediación entre los intereses económicos y políticos fundamentales y los grupos, y el mantenimiento de algunas de las reglas del juego en la lucha política. El hecho de que las instituciones políticas en estas sociedades tengan sus propias orientaciones y objetivos, y que deban consolidar el apoyo de ciertos grupos y estratos de la población, significa necesariamente que a su vez tienen que otorgar ciertas facilidades y recompensas a dichos grupos, como prestigio, influencia o poder. Generalmente las burocracias administran los aspectos técnicos de estos recursos y además asignan recompensas de acuerdo con ciertas reglas generales y expectativas. Los detalles concretos de tales reglas difieren grandemente de una sociedad a otra, y pueden torcerse a favor de determinados grupos sociales; pero el mantenimiento de esas reglas es nece-

sario para la conservación de la política burocrática. Es este hecho el que da a la burocracia su poder más importante en relación con el Rey, quien puede no ser tan sensible a los diversos problemas de equilibrar los diferentes intereses; este caso parece ser más posible en países que carecen de cualquier tipo de institución representativa.

No obstante, la necesidad de conservar una serie de reglas, pone límites al grado en el cual una burocracia dada puede ser dominada por cualquier grupo sin causar la desintegración del sistema en su conjunto. Esto, por supuesto, está estrechamente relacionado con la línea de problemas de la legitimación de la constitución política en general y de la burocracia en particular. Explica también un rasgo importante y casi universal de los sistemas burocráticos: su desarrollo de códigos legales relativamente sistematizados y unificados, y su fuerte tendencia a apoyar estos códigos e inculcar las normas y orientaciones básicas inherentes a ellos. Los códigos y sus normas pueden a menudo ponerse en vigor en contra de los privilegios especiales e intereses de varios grupos sociales, un proceso que incluye un fuerte elemento de medicación.

El desempeño de funciones mediadoras por la burocracia y su autonomía, al menos parcial no significan, por supuesto, que actúa fuera del sistema básico de una sociedad dada o que desempeña realmente funciones integradoras e importantes para ella. Tampoco significa que en estas sociedades los principios de constitución política y organización no estén pre-dispuestos en favor de uno o más grupos. Antes que nada, es bastante obvio que los intereses de los grupos pasivos política y socialmente, especialmente el campesinado, estaban

³⁸ E. Balázs, *Les aspects significatifs*, op. cit., p. 80 ff.; W. Eberhard, *The Formation of a New Dynasty: A Sociological Study*, en Thurnwald Festschrift, Berlin, 1950, pp. 54-67.

³⁹ Ostrogorsky, *Geschichte*, op. cit., cap. 3-6.

representados mínimamente en la mayoría de las burocracias, a excepción de Bizancio. En segundo lugar, la burocracia misma, y los reyes que la dirigían, en general no se desviaron mucho más allá de los principios básicos de estratificación existentes dentro de una sociedad dada; trataron de ajustar sus políticas a estos principios, de modificar los principios hasta cierto punto o incluso aislar algunos de sus aspectos más difíciles, pero no buscaron abolirlos completamente.

Pero todo esto no anula el hecho fundamental de que la burocracia, en ocasiones con el Rey y a veces en oposición a él, trata de mantener algunas funciones mediatizadoras básicas que no son del todo idénticas a los intereses de cualquier grupo o estrato individual. Incluso en sus relaciones con los grupos y estratos inferiores, la burocracia tiende a mantener una medida de continuidad y, salvo que sea totalmente corrupta o se oriente a la justicia, por lo general abriga una defensa mínima de los intereses de estos estratos.

Condiciones influyentes en los grados de autonomía

En conclusión, se puede ejemplificar brevemente las posibilidades de una aproximación comparativa a las diferencias entre las sociedades burocráticas analizando, de manera preliminar, algunas de las condiciones que influyen en el grado de autonomía de la burocracia. A riesgo de ser repetitivo, se entiende por autonomía: a) la organización de la burocracia de acuerdo con su propio criterio, más que con el de cualquier otro grupo social y, b) el ejercicio de un papel independiente en la lucha política y en la jerarquía de *status* general de la sociedad.

Entre las muchas condiciones que pueden influir el grado de autonomía como se definió, nos concentraremos en dos que están más estrechamente relacionadas con el análisis anterior. Estas son el campo de acción de la lucha política dentro de la sociedad, y las relaciones entre los principales objetivos de la constitución política y aquellos de sus grupos políticos y sociales más activos. Con respecto a la primera de estas condiciones, la hipótesis presenta que, en igualdad con otras condiciones, mientras más grande sea el campo de la acción de la lucha política dentro de una sociedad burocrática, menor es el grado en el cual la burocracia puede constituir una fuerza autónoma en esa lucha. En sociedades como el Antiguo Egipto y China, donde participan activa y relativamente pocos elementos en la lucha política, la burocracia puede tener un semi-monopolio en la mayor parte de las actividades políticas y administrativas y así ocupar un lugar particular en la estructura de poder y prestigio de la sociedad. La burocracia se convierte en un grupo relativamente autónomo, constituyendo un estrato en su propio derecho, con símbolos de *status* y gran prestigio. La fuerza monopolística de la burocracia en tales situaciones deriva también de la circunstancia de que debido a que existen unos cuantos grupos económicos privados a los que puede imponérseles tributo provechosamente, debe desarrollar sus propias empresas de mercado y productivas.⁴⁰ En tales casos, la fuerza de la

⁴⁰ W.F. Edgerton, *The Question of Feudal Institutions in Ancient Egypt*, en Coulborn, ed., *op. cit.*, pp. 120-32, y *The Government and the Governed*, *op. cit.*, pp. 152-60.

⁴¹ Edgerton, *The Government and the Governed*, *op. cit.*

burocracia puede limitarse generalmente de manera reducida— solamente a centros de poder religiosos.⁴¹

El punto hasta donde otros grupos tiendan a participar más activamente en la vida política, el monopolio del poder y el prestigio se quebranta, y la burocracia puede así llegar a ser uno entre distintos grupos de *status*, obteniendo muchos de sus símbolos de otros grupos y estratos en la sociedad. Conforme se fortalezca la presión proveniente de estos grupos, la burocracia tenderá a perder algo de su autonomía. Puede retener su distinción de otros grupos, principalmente haciéndose cada vez más neutral en la esfera política: apoyando algunas de las reglas y orientaciones más generales de la sociedad, así como su legitimación legal-racional, sin participar activamente al mismo tiempo en la lucha política. Esta fase puede encontrarse en su máxima expresión solamente en las sociedades modernas, con el desarrollo del gobierno constitucional. En la mayoría de las sociedades que se han tratado en este artículo, no se llevó a cabo el desarrollo, y además de sus tareas administrativas, la burocracia tendió a desempeñar muchas funciones ejecutivas y en parte políticas.

El segundo aspecto de este problema concierne al grado de compatibilidad entre los objetivos del Estado y aquellos de otros grupos sociales. En general, puede presentarse la hipótesis de que mientras mayor sea la incompatibilidad entre estos objetivos (como en situaciones de conquista, rápida modernización y aguda lucha política), mayores serán las tendencias de la burocracia hacia la monopolización del poder y el *status*. En tales casos la burocracia tenderá a convertirse en una fuerza

independiente en la lucha política e intentará no sólo regular otros centros del poder y mediar entre ellos, sino también igualarlos fuera hasta el máximo grado posible.

En este artículo se intentó analizar algunas de las características sociales y políticas básicas de los sistemas políticos burocráticos. Se mostró que a fin de comprender la estructura y las complejidades de distintos sistemas políticos burocráticos, así como las principales diferencias entre ellos, es necesario considerar no sólo los aspectos formales de las organizaciones burocráticas, sino también, y probablemente sobre todo, las características sociológicas básicas de los propios sistemas políticos. Son estas características las que proporcionan el sistema social y político dentro del cual se desarrollan las diversas organizaciones burocráticas. En este artículo se han singularizado varios aspectos de este vasto sistema —especialmente los elementos más importantes de la lucha política dentro de las constituciones políticas burocráticas— para la discusión. Se trató de mostrar los resultados políticos y sociales fundamentales existentes en dichos sistemas políticos y la relación de los principales elementos políticos —el Rey, la aristocracia y otros grupos y estratos sociales—, así como de la burocracia misma ante dichos resultados. Se demostró también cómo algunas características de la burocracia —fundamentalmente su grado de autonomía— están relacionadas con estos aspectos de la lucha política. Necesariamente el análisis presentado aquí ha sido preliminar; su propósito fundamental fue el de allanar el camino, por decirlo así, para más análisis comparados sistemáticos de las estructuras y sistemas políticos burocráticos.