

# Gestionar lo público en la Antigüedad. La “administración estatal” en Mesopotamia, Egipto y China desde una perspectiva histórica

## MANAGING PUBLIC AFFAIRS IN ANTIQUITY: “STATE ADMINISTRATION” IN MESOPOTAMIA, EGYPT, AND CHINA FROM A HISTORICAL PERSPECTIVES



Javier Iván Saravia Salazar  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
jsaravias@unmsm.edu.pe  
<https://orcid.org/0009-0009-2806-9070>

Carlos Yampier Quevedo Gallardo  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
carlos.quevedo1@unmsm.edu.pe  
<https://orcid.org/0000-0001-6146-2186>

### RESUMEN

El artículo propone una lectura histórica del desarrollo de la gestión de lo público en Mesopotamia, Egipto y China, reconociendo el carácter anacrónico del concepto de administración pública. Sostiene que, al constituirse como imperios, estas civilizaciones enfrentaron problemas públicos como seguridad, ley, burocracia y distribución de recursos. La propuesta se distancia de enfoques tradicionales que vinculan el origen de la administración a sociedades prehistóricas o fines bélicos, y la asocia a la aparición de organizaciones complejas y sistemas burocráticos propios de grandes estructuras imperiales..

**PALABRAS CLAVE:** Administración pública / civilizaciones antiguas / Estado / Mesopotamia / Egipto / China

### ABSTRACT

The article offers a historical reading of the development of public management in Mesopotamia, Egypt, and China, acknowledging the anachronistic nature of the concept of public administration. It argues that, as these civilizations formed empires, they faced public issues such as security, law enforcement, bureaucracy, and resource distribution. The proposal departs from traditional approaches that trace the origins of administration to prehistoric societies or military purposes, and instead links it to the emergence of complex organizations and bureaucratic systems within large imperial structures..

**KEYWORDS:** public management / ancient civilizations / state / Mesopotamia / Egipto / China

---

doi: <https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2025.n014.8456>

Recibido: 15.04.2025 / Aprobado: 24.09.2025

## INTRODUCCIÓN: LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

Por lo general, la mayoría de los especialistas en economía, administración, ingeniería industrial y sociología de las organizaciones sitúan el surgimiento de la gestión y de la gerencia científica moderna en el contexto de la Segunda Revolución Industrial; es decir, entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Acerca de la formación de la administración pública y la burocracia, autores como Charles Tilly contribuyeron al tratamiento de la teoría belicista, que ha vinculado el desarrollo de la burocracia con los contextos bélicos (Tilly, 1992)<sup>1</sup>. Sin embargo, como señala Peng (2022), si bien el efecto que puede tener el conflicto en la construcción de la burocracia puede ser aplicable en contextos occidentales, no posee esa prominencia en otros contextos. En ese sentido, las respuestas al problema de la organización política y social han sido diversas, aplicadas a su contexto histórico y a sus posibilidades materiales. Por ello, resulta útil y relevante para el estudio contemporáneo del Estado recuperar y analizar las experiencias históricas de la Antigüedad, pues nos permiten comprender cómo distintas civilizaciones desarrollaron formas de organización administrativa, fiscal y política que anticiparon, en cierta medida, las funciones que hoy asociamos a la burocracia moderna.

Como se tiene evidencia, a lo largo de la historia y en las diversas civilizaciones de la Antigüedad, el Estado —y, por ende, la administración pública, más allá de los tecnicismos o aspectos formales— se muestra como un “hecho evidente” (Guerrero, 2017). Aparece con sus propias particularidades, determinadas por la geografía, los diversos acontecimientos políticos, económicos y sociales, así como por la mentalidad e intereses de los gobernantes y los gobernados que vivieron en aquellas ya muy lejanas épocas. Como ha señalado Viana (2023),

sintetizar la evolución de la administración en todas las civilizaciones es una tarea sumamente ardua, pero, a grandes rasgos, tenemos en cuenta a aquellas que pasaron a la historia porque provocaron grandes cambios en la humanidad, mediante la administración de sus funciones básicas (planear, organizar, dirigir, y controlar), bajo la coordinación de alguien (rey, emperador, generales, administradores, etcétera). (p. 16)

En ese sentido, desde hace algunos años en nuestro medio se ha propuesto el concepto de “gestionar lo público” (Saravia, 2018), entendiendo que todas las

---

<sup>1</sup> A este conjunto de autores pertenece Brewer (1989) con su trabajo acerca del desarrollo de la burocracia en el Reino Unido, producto de los proyectos bélicos. Sin embargo, como bien apuntan los críticos, podemos concordar en que un contexto bélico puede contribuir fundamentalmente a un mayor orden fiscal, mas no así para todo un sistema que, en muchos contextos, se encontraba ya desarrollado.

sociedades, tanto premodernas como modernas, han tenido que afrontar la necesidad de crear, administrar y gestionar lo público. El florecimiento de las primeras culturas también fue gracias a la administración. Las primeras sociedades necesitaban ser más ordenadas, aprovechar los recursos naturales que proveía la tierra, alimentar a más personas, estructurar los oficios, organizar los servicios de la ciudad y, sobre todo, dar jerarquías a los sistemas religioso, militar y político, en los que el poder y la autoridad siempre estaban presentes. Acadios, fenicios, egipcios, griegos, romanos, así como las ancestrales administraciones de China e India; además, aunque sin saberlo, las civilizaciones americanas como los mayas, los olmecas, los toltecas, los incas y demás, todas ellas emplearon los principios básicos de la administración para representar su forma de vida (Santiago & Silva-Payró, 2016, p. 13).

La idea de espacio público o de los bienes públicos ha existido independientemente del sistema político imperante, por más autoritario, dictatorial, tiránico o patrimonialista que haya sido. Probablemente más limitado, concentrado solo en un determinado tipo de derechos, pero existente y necesario, pues un poder totalmente absoluto que no distribuya mínimamente los beneficios del sistema y no garantice un mínimo de bienestar a los individuos bajo su dominio, es imposible que subsista. Como desarrolla Tilly (1986), en una organización cada vez más amplia de personas se generan mayores incertidumbres y problemas que deben ser gestionados para permitir la convivencia, ya sea mediante instituciones formales o informales, con reglas o con símbolos que los individuos comparten. Esto se ha materializado, con el tiempo, en diversas instituciones administrativas e instrumentos de gestión, en la medida que los grupos humanos adquirían mayor organización y se constituían las primeras civilizaciones, estados e imperios.

En el presente artículo adoptamos la perspectiva histórica para analizar cómo tres sociedades de la Antigüedad (Mesopotamia, Egipto y China) fueron construyendo su burocracia y su aparato administrativo, y así definiendo el espacio público, como resultado de un proceso evolutivo en constante interacción con el entorno físico, los intereses políticos y las demandas sociales. Del mismo modo, se encuentra el consenso con elementos básicos para la convivencia en comunidad, traducido en instituciones que la tutelan y que heredamos hasta nuestros días. En ese sentido, el desarrollo de la gestión de lo público no supone una linealidad, sino que es, más bien, una historia que avanza y retrocede según los contextos.

La antropología, nos dice Jurado (2015), "ha mostrado que en las sociedades premodernas no existía la tajante separación que hoy se presenta entre los ámbitos de la vida política, económica y cultural" (p. 115). Esto quiere decir que "la vida social era un *continuum* de diversas dimensiones de lo humano, de manera que la construcción cotidiana de realidad se significaba desde las mismas prácticas sociales

amalgamadas en un todo orgánico” (p. 115). Como lo plantean Beltrán y López (2018), “el surgimiento del pensamiento administrativo está ligado indudablemente a las necesidades prácticas que han acompañado a la humanidad desde sus inicios como civilización” (p. 9). Ese proceso evolutivo es esencialmente histórico y está en constante relación con la organización estatal, lo que finalmente determina lo que conocemos actualmente como el espacio público o el bien público.

Hacemos esta salvedad porque los textos de historia de la administración provenientes de la misma disciplina administrativa, tienden a relacionar el origen de la administración a las actividades más cotidianas de las sociedades prehistóricas y tribales<sup>2</sup>, relacionadas con la familia, la caza y recolección, etcétera, considerándose que el desarrollo de la escritura, junto con la presencia de asentamientos de mayor extensión, “provocó que las necesidades prácticas de supervivencia se complejizaran poco a poco, hasta llegar a ser obligaciones superlativas que debían suplirse si primaba la organización social sobre la vida nómada” (Beltrán & López, 2018, p. 10).

Si bien estos son antecedentes de la necesidad de ciertos criterios de organización para la supervivencia del ser humano, nuestra perspectiva para analizar la historia de la administración, se relaciona con la aparición de organizaciones de mayor dimensión (estados, imperios) y que necesitan de cuerpos más constituidos, con la consecuente formación de burocracias, la difusión de la escritura y la consolidación de una cultura de respeto a la autoridad. Como han destacado Burbank y Cooper (2010), “históricamente, el imperio ha sido una forma de organización política común en todo el mundo y muy duradera” (pp. 2-3). Esto lleva a Lloret a afirmar que “el imperio ha sido la forma de estructuración política más común en la historia global” (2018, p. 5). En perspectiva histórica, el Estado nación es un producto relativamente nuevo y, por lo tanto, no se trata de una forma natural o inevitable de organización política.

En ese sentido, los trabajos que desde la historia, la antropología y la arqueología cuestionan al Estado como ente único o paradigma de la organización humana, han arrojado luces muy llamativas acerca de cómo la administración es en sí el resultado de una especialización de la organización promovida por una élite gobernante, más que una iniciativa de supervivencia de los primeros grupos humanos (Armstrong, 2007; Dussel, 2007; Mann, 1991; Scott, 2022) y que la complejización de las relaciones entre el Estado y sus poblaciones dependientes es producto de la imposición de un

---

<sup>2</sup> En ese sentido, Santiago y Silva-Payró (2016) afirman que, en sus inicios, la cabeza de toda administración se ejercía a través de la ley del más fuerte: aquel líder que con una jerarquía (heredada o ganada por su condición física) tomaba el poder sobre un grupo que le confería sumisión, apoyado por la sabiduría de los ancianos y la fuerza de sus demás compañeros varones, organizaba y ejecutaba un plan que satisfacía las necesidades más vitales del clan (p. 13). También es un recurso utilizado por historiadores profesionales que se aproximan al fenómeno administrativo.

control mayor de las élites asentadas en ciudades. Como ha señalado Scott (2022), desde los centros urbanos, una élite política consolidada y detentora de una fuente de poder religiosa-militar, impondrá la agricultura y la dependencia a los cereales como un mecanismo de control social efectivo frente a sus grupos humanos dependientes. Lo anterior, por ser los cereales productos más fácilmente cuantificables para fijar el tributo y porque tienen fechas específicas de cosecha y siembra. Esta dependencia a los monocultivos es lo que lleva a Harari (2014) a afirmar exageradamente que “los cereales domesticaron al hombre”. En realidad, la dependencia de los monocultivos como el arroz y el trigo es una consecuencia del poder de una élite, puesto que los grupos humanos eran reacios a depender de los Estados y vivir en las ciudades por varios motivos. Por un lado, estaban sujetos a la agricultura<sup>3</sup> y al tributo; por otra parte, los Estados y sus ciudades estaban lejos de ser espacios seguros y constantemente se encontraban en luchas con otras ciudades, además de ser espacios de propagación de enfermedades (zoonosis) y donde existía la posibilidad de caer en la esclavitud. Esta dominación de grupos humanos mayores, por tanto, requirió construir medios para la contabilidad y el adiestramiento de funcionarios para la administración.

En ese sentido, es pertinente recordar lo que señalaba Finley (1986) sobre las economías del Medio Oriente que estaban dominadas por grandes complejos de palacios o templos, que poseían la mayor parte de las tierras labrantías, monopolizaban virtualmente todo lo que podría llamarse “producción industrial”, además del comercio exterior (que incluía el comercio interciudades, no solo con extranjeros). De este modo, organizaban la vida económica, militar, política y religiosa de la sociedad por medio de una complicada burocracia que incluía la palabra “racionamiento” en un sentido muy amplio (pp. 25-26).

Por estas razones, es importante trazar a grandes rasgos algunas de las principales características del funcionamiento administrativo realizado en las antiguas civilizaciones. Por ejemplo, en las épocas premodernas tuvieron que lidiar con la adaptabilidad a medios geográficos diversos, lo que en buena medida determinó la personalidad, cultura y formas de gobierno que fueron adoptando<sup>4</sup>. A su vez, esto dio lugar a que el poder emane de diferentes “fuentes sociales”, como lo ha explorado

---

<sup>3</sup> La labor agrícola, en perspectiva, está lejos de ser una actividad sencilla y más bien requiere de un gran esfuerzo de los agricultores. En la Antigüedad, los imperios buscaban que los diferentes grupos humanos fuesen dependientes de sus ciudades, por lo que eliminaban las zonas cultivables cercanas y ajenas a su propio hinterland, con la intención de reducir la posibilidad de actividades de subsistencia paralelas a la agricultura de cereales, como la recolección o el pastoreo.

<sup>4</sup> Egipto debe al río Nilo su desarrollo cultural tan homogéneo y milenario. Fenicia se consolidó como una talasocracia por su ubicación geográfica cercana al mar. La riqueza cultural del Perú se debe en buena medida a la presencia de la cordillera de los Andes que permitió el desarrollo político, social y económico autónomo de diversas civilizaciones en el período prehispánico.

Michael Mann (1991), en las que recae el control sobre los recursos económicos, ideológicos, militares y políticos, respectivamente. Resulta de particular interés cómo el poder sobre los recursos políticos finalmente deriva en la aparición del Estado. Y si bien, como ha destacado Scott (2022), esta es una de las tantas formas de organización que la humanidad ha creado e implementado<sup>5</sup>, es la que mejor documentada está y la que rige en la actualidad en la mayoría de las sociedades humanas.

## EL ANTIGUO ORIENTE PRÓXIMO Y ASIA

Dussel (2007) ha identificado cuatro espacios geopolíticos previos al dominio occidental. A saber: la China de los Han (202 a. C.-220 d. C.); la India, con los periodos Maurya (322 a. C.-183 a. C.) y Gupta (320 d. C.-550 d. C.); el espacio iranio persa (lo que se denomina antiguo Oriente Próximo) y las culturas del Mediterráneo. Son espacios geográficos que permitieron un desarrollo singular en sus respectivas civilizaciones, por lo que —para comprender el desarrollo administrativo que tendrán las tres civilizaciones analizadas— es pertinente señalar las características principales de estos espacios geográficos.

## EL ANTIGUO PRÓXIMO ORIENTE

Denominamos antiguo Oriente Próximo al conjunto de regiones conocidas como territorios cuneiformes; es decir, aquellas zonas del mundo antiguo donde se empleó la escritura cuneiforme —caracterizada por trazos en forma de cuña que se combinaban para formar signos—, y que se realizaba principalmente sobre tablillas de arcilla, el soporte más común de comunicación escrita<sup>6</sup>. Estas regiones comprendían

<sup>5</sup> Scott reflexiona con acierto que las grandes eras oscuras que experimentaron las sociedades antiguas como la babilónica, la egipcia y la griega, son consideradas como tales por la ausencia de monumentos, que son evidencias claras de la presencia del Estado, aun cuando esto no indica que no haya existido organización. Señala que “si situamos la era de la definitiva hegemonía estatal en torno al año 1600 a.C., podemos afirmar que el estado solo ha dominado las dos últimas décimas del 1 % de la vida política de nuestra especie” (Scott, 2022, p. 30). Su gran conclusión es que las personas rehuían residir en ciudades por tres grandes factores. El primero era el riesgo epidemiológico, porque las enfermedades se propagaban con mucha mayor rapidez en las ciudades. El segundo, la fragilidad estatal, puesto que las nacientes ciudades entraron en conflictos constantes, por lo cual la violencia para hacerse de y proteger recursos era una constante en las primeras ciudades. Y, finalmente, por las cargas que exigía la ciudad a sus residentes; los tributos, la labor agrícola (que era bastante exigente), el servicio militar y el peligro de caer en la esclavitud, constituían serios desincentivos para las personas de vivir en las ciudades.

<sup>6</sup> El empleo de la escritura cuneiforme no es una distinción arbitraria entre las civilizaciones antiguas; las tierras cuneiformes tienen mucho más en común que el mero uso de la misma escritura. Desde el inicio de la civilización urbana, en el cuarto milenio a. C., las tierras de Mesopotamia, Siria y Elam mantuvieron estrechos contactos entre sí, debido a que las primeras ciudades del sur de Mesopotamia establecieron colonias en territorios más al norte y al este. En los milenios

Mesopotamia (actual Irak, donde existieron distintos Estados como Sumer, Akkad, Babilonia y Asiria), Siria, Elam (parte del territorio que posteriormente sería Persia) y Anatolia (actual Turquía). Si bien la escritura cuneiforme se utilizó ocasionalmente en Canaán y Egipto, en ambos lugares predominaron otros sistemas de escritura, por lo que aquí serán analizados solo en el marco de sus vínculos comerciales y diplomáticos con las tierras cuneiformes.

En el Oriente Próximo las distintas regiones mantenían estrechos contactos unas con otras, a veces de manera imprevisible (Kuhrt, 2014). La civilización en el antiguo Oriente Próximo (los actuales países de Arabia Saudí, Argelia, Baréin, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Irán e Israel, además de los territorios palestinos) fue tan duradera como exitosa. En esta región encontramos las primeras cuatro grandes civilizaciones históricas, correspondientes a los territorios de Egipto, Mesopotamia, Fenicia y Palestina. En cada una de estas zonas surgieron diferentes culturas que crecieron y avanzaron a lo largo de la historia, como ocurrió con Sumer, Akkad, Babilonia o Asiria en Mesopotamia, Ebla en Siria o Tiro y Biblos en Fenicia. Los tres mil años que van desde el 3600 hasta el 539 a. C. abarcan una era de innovaciones y logros considerables. Con justa razón esta región es conocida como la “cuna de la civilización”.

## MESOPOTAMIA, EL AMANECER DE LA CIVILIZACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN

De acuerdo con los estudios arqueológicos, la primera civilización reconocida por la historiografía fue la sumeria, surgida alrededor del 6700 a. C. en la baja Mesopotamia, entre los ríos Tigris y Éufrates. En este territorio se produjeron avances decisivos para el desarrollo humano y la formación estatal, como la práctica sistemática de la agricultura, la fundición de metales, la domesticación de animales y la formulación del primer código escrito. La alimentación sumeria se basaba en cereales como el trigo, la cebada y el mijo, y se complementaba con leguminosas como lentejas y garbanzos, y con frutos y hortalizas, entre los que destacaban la cebolla, el pepino, la calabaza, la berenjena, el durazno, el melón, las almendras, las moras, la granada, el dátil y las uvas. Los sumerios elaboraron el primer aceite vegetal a partir del ajonjolí y consumieron carne de pescado, res, cabrito, caballo y camello. Hacia el 4000 a. C., los asentamientos humanos comenzaron a concentrarse en las riberas de los ríos, lo que favoreció la formación de las primeras ciudades y, con ello, el surgimiento de la civilización mesopotámica, considerada como el origen de la historia urbana y social de la humanidad.

---

posteriores, los pueblos de estas tres regiones fueron a veces aliados y a veces enemigos, además de constantes socios comerciales. Mesopotamia y Siria estuvieron en ocasiones unidas bajo un solo imperio, mientras que Elam, por lo general, se quedó al margen de estos estados de mayor tamaño.

Los sumerios desarrollaron una notable capacidad de organización social y técnica, que les permitió controlar las crecidas de los ríos mediante la construcción de sistemas de regadío. Entre sus principales innovaciones se encuentran la invención del arado, los primeros medios de transporte con ruedas y la escritura. Además, realizaron aportes significativos en campos como las matemáticas, la medicina y la literatura, sentando las bases del conocimiento científico y cultural de las civilizaciones posteriores.

La sociedad mesopotámica fue creciendo paulatinamente. Las pequeñas aldeas se transformaron en ciudades, como fue el caso de Uruk, la “primera ciudad compleja de Oriente” (Liverani, 2006). Es en esta ciudad que el vínculo religioso-político fue fundamental para mantener una determinada jerarquía social que iniciaba en la familia y terminaba con el vicario o rey, por lo que se vieron obligados a poner en orden su funcionamiento interno, coordinado por líderes religiosos (patesí), o reyes, conocidos como lugal (Vera Tornell, 1964).

Hacia mediados del siglo xxiv a. C., en Mesopotamia surgió una nueva forma de organización política estatal que integró a numerosas ciudades-estado previamente independientes. Un líder advenedizo llamado Sargón, logró someter y unificar casi todo el territorio que hoy corresponde a Irak y gran parte de Siria, estableciendo así el primer imperio conocido en la historia. A diferencia de los reyes que le precedieron, quienes solo habían conseguido mantener unidas algunas ciudades mediante conquistas parciales o alianzas temporales, Sargón consolidó un poder centralizado y duradero que transformó el panorama político de la región.

Pese a ello, en Mesopotamia el poder estatal no se encontraba plenamente centralizado, sino distribuido entre diversos gobernantes locales que ejercían autoridad en distintas regiones del territorio, aunque ninguno de ellos alcanzaba un poder superior al del rey. Como indica Cabrales (1979), “el régimen predominante fue la descentralización política y administrativa. Cada juez, jefe militar o gobernador local administraba la justicia, recaudaba impuestos y ejercía el gobierno de la región en nombre del rey” (p. 5). En esas circunstancias, para el rey era imposible ejercer un mando directo sobre todo su territorio, así que designaba gobernantes menores para que, a su vez, fueran representantes de su poder real y mantuvieran el orden político y comercial. Bajo el mando del rey también se encontraban muchas otras clases sociales, como los nobles<sup>7</sup>, los cultivadores de la tierra que tenían un nivel de vida muy bajo, y los esclavos al servicio de un señor, tratados como animales (Cabrales, 1979, p. 7, citado en Beltrán & López, 2018).

---

<sup>7</sup> Reconocidos por las grandes sumas de dinero que lograban acumular en los negocios.



## La escritura cuneiforme y el origen de la burocracia

Sin lenguaje no puede existir vida social. Ese es el primer elemento para la conformación de un grupo humano, porque el lenguaje no es solo un sistema de comunicación, sino la misma cultura en movimiento. Así, el lenguaje cumple una doble función: como medio de comunicación entre los miembros de la sociedad humana y como mecanismo para la formación de conceptos y procedimientos de abstracción en el individuo, lo cual, a su vez, permite la comunicación.

Tal como nos lo recuerda Goody (1990), el uso de la escritura por parte del Estado tiene muchas implicaciones en la acción social, pues proporciona un tipo de control de las relaciones espaciales y temporales. La escritura no era esencial para el desarrollo estatal, pero sí para cierto tipo de Estado, el burocrático. Es así que la escritura tiene un papel destacado en la evolución de las sociedades, sobre todo en el aspecto administrativo, pues su uso se incluye en la economía estatal y en la consolidación de los sistemas legales.

La situación era muy distinta en relación con los usos de la escritura en asambleas, en la circulación de la información en el nivel ideológico y en los procedimientos consultivos, pues estos desarrollos estaban relacionados con una mayor disponibilidad de técnicas y material de lectura más que con un sistema social que utilice un difícil código logográfico. En las sociedades más pequeñas, la comunicación interna puede mantenerse por medio del contacto directo cara a cara. Pero para un Estado, incluso para uno simple, el incremento de escala, la intervención de la distancia espacial y la inclusión de un mayor número de individuos en la organización, significa que la comunicación entre sus miembros requiere intermediarios, representantes, etcétera.

Como destaca Kuhrt (2014), en el antiguo Próximo Oriente existía una gran cantidad de lenguas (unas quince), que se sabe se utilizaron en las distintas épocas, y otro gran número de sistemas de escritura empleados (aproximadamente siete). El acadio, la lengua semítica hablada en Mesopotamia y que utilizaba la escritura cuneiforme, fue muy empleada durante el segundo milenio, y llegó a alcanzar la consideración de lengua franca, al punto que reyes egipcios e hititas la utilizaron para comunicarse entre sí. Los egipcios, incluso, realizaban en esa lengua algunas de sus actividades imperiales en Levante (p. 19). En un inicio, fueron los comerciantes procedentes de Asiria quienes introdujeron esta forma de escritura. Algunos siglos después, los hititas la adoptaron de manera generalizada, incorporando también numerosas prácticas culturales de sus vecinos del sur. Entre ellas destacan la comunicación mediante cartas, la formalización escrita de tratados con sus aliados, la organización de archivos que reunían documentos administrativos y religiosos provenientes de los palacios y templos, así como la instauración de un sistema gubernamental apoyado en burócratas, gobernadores y reyes vasallos.

La comunicación era todavía oral, y por eso requería el movimiento de personas (más que de medios), pero el contacto entre el gobernante y el gobernado era ya indirecto, realizándose a través de una jerarquía de funcionarios (tales como los subjeses) distribuidos por todo el territorio, y por medio de los intermediarios necesarios para transmitir los mensajes (Goody, 1990, p. 137). La escritura trajo a la cultura mesopotámica

la posibilidad de guardar, organizar, revisar y multiplicar información; asunto que tuvo grandes repercusiones en la realización no solo de estos proyectos arquitectónicos, sino también de un comercio expandido por grandes zonas aledañas a los territorios de Mesopotamia e inclusive, tierras lejanas. (Beltrán & López, 2018, p. 12)

### La búsqueda de la justicia: delineando lo público

Es así que podemos afirmar que la necesidad de administrar y gestionar lo público ha sido una constante de la historia de la humanidad. Teniendo como correlato la lucha por un gobierno más justo que pueda responder a las demandas, exigencias y expectativas de las personas frente a las arbitrariedades de quienes detentaban el poder. Los primeros códigos legales surgieron hacia el año 2000 a. C. en Mesopotamia. Como destacó Maine (1893), el que se haya descubierto y difundido la escritura en estas tierras, sugiere el origen de estos antiguos códigos. El más antiguo de ellos, registrado por los historiadores, corresponde al de Ur-Nammu<sup>8</sup>, fundador de la dinastía de Ur, hacia el 2100 a. C.

En el código de Hammurabi<sup>9</sup> podemos leer lo siguiente:

Los grandes dioses me han elegido y yo [Hammurabi], solo yo, soy el pastor salvador, cuyo cetro es justo ... Para que el fuerte no oprima al débil, para hacer justicia al huérfano y a la viuda en Babilonia ..., para hacer justicia al oprimido, he escrito mis preciosas palabras en esta estela y la he levantado delante de mi estatua de Rey de Justicia ... Que el oprimido que esté afectado por un proceso venga delante de mi estatua de Rey de Justicia y que se haga leer mi estela escrita y que escuche así mis preciosas palabras ... Ha asegurado [Hammurabi]

<sup>8</sup> Rescatado en Nippur a principios del siglo xx, solo han llegado a nosotros fragmentos del texto. Poco después, hacia 1920 a.C., el soberano Lipit-Ishtar estableció un código que también se ha conservado solo parcialmente.

<sup>9</sup> En el Medio Oriente antiguo existen otros ejemplos de codificaciones posteriores al Código de Hammurabi, aunque estos no hayan tenido su mismo esplendor. Los hititas, cuya civilización prosperó en Asia Menor a intervalos hasta el siglo xiii antes de Cristo, legaron su código: dos tablillas, con un centenar de artículos cada una, sin duda de decisiones de justicia, de alrededor de 1600 antes de Cristo. Igualmente podríamos citar las leyes asirias (hacia el siglo xi antes de Cristo) o las leyes neobabilónicas (hacia el siglo VII antes de Cristo), tablas que reproducen textos jurídicos que abordan temas muy diversos.

para siempre la felicidad de las gentes y ha hecho reinar la justicia en el país.  
(Citado en Dussel, 2007, p. 23)

Dussel (2007) destaca acertadamente que, con la aparición de los primeros archivos de contratos privados, redactados en escritura cuneiforme sobre ladrillos cocidos y almacenados en vastas bibliotecas, así como con la formulación de reglas o leyes, inicialmente de carácter divino y luego con una creciente intervención reformista de los reyes, se inicia de manera estricta lo que actualmente denominamos la esfera pública. En ella, las relaciones intersubjetivas se situarán dentro de un marco de “objetividad” comunitaria, que limita la manipulación arbitraria de la legislación oral en beneficio de las élites dominantes, las cuales solían modificar las normas según sus intereses particulares, en perjuicio del resto de miembros de la comunidad.

Así, el oprimido injustamente tratado, que normalmente era una persona iletrada incapaz de hacer valer su derecho, tenía la posibilidad de “hacerse leer el texto” y de conocer directamente su contenido legal, que era el mismo para todos y en todos los momentos del espacio y del tiempo del sistema político (en este caso del Imperio babilónico). El texto escrito universaliza la validez de las reglas sociales y políticas, creando así un espacio público y, con ello, se desarrolla de manera gradual lo que conocemos actualmente como la legitimidad del sistema político.

La sociedad babilónica con sus leyes escritas y colocadas en las entradas de las ciudades, en lugar público —como acontecía con el llamado Código de Hammurabi—, crea un sistema político que dará legitimidad al orden monárquico. Además, lo más importante desde la perspectiva legal, manifestará enunciados críticos que permiten el desarrollo del sistema jurídico. Es llamativo que, pese a ser un sistema de dominación, esclavista y patriarcal, sus leyes mantenían abierta una brecha crítica, a través de la cual las tensiones sociales derivadas de la profunda injusticia económica y política (y que, con frecuencia, se manifestaban en rebeliones o golpes de Estado, tanto internos como externos), podían encontrar cierta válvula de corrección. Se trata de un sistema legal receptivo a la demanda de justicia, pues reconoce los derechos de los pobres, viudas, huérfanos, extranjeros y deudores, e incluso contempla la condonación de deudas y la liberación de esclavos bajo determinadas circunstancias políticas.

## EGIPTO

La civilización egipcia se originó alrededor del año 3150 a. C., con la unificación de diversas ciudades situadas en el valle del río Nilo. Desarrolló un sistema propio de escritura y literatura, estableció un control estatal de los recursos, y aprovechó el Nilo como eje fundamental para la economía, el comercio y las obras públicas, entre las cuales estaba la construcción de monumentos que también funcionaba como una fuente de empleo. Asimismo, consolidó una fuerza militar poderosa que le permitió

ejercer dominio sobre su entorno geográfico. Como legado a la humanidad, Egipto aportó importantes avances en minería, topografía, arquitectura, técnicas de riego y agricultura, construcción naval, medicina y en el desarrollo de la tecnología del vidrio.

Se dividió en cuarenta y dos provincias. Para optimizar su administración, se trataba de estados autónomos dirigidos por un gobernador. El gobierno se sostenía con impuestos (pagados con trabajo o especies), que eran almacenados con un estricto control de *stock* y distribuidos a la población según las necesidades. Cada casa designaba a una persona que debía prestar servicios al Estado en forma gratuita por algunas semanas al año. Las tareas principales eran las de mantenimiento de canales de riego, construcción de templos y tumbas. El imperio colapsó con la conquista romana en el año 31 a. C.

### **La monumentalidad: escritura, arquitectura y jerarquización social**

De la administración en el antiguo Egipto, se destaca su extraordinaria capacidad de planificación, concretada en la construcción de sus grandes monumentos. Entre ellos se distinguen las tres pirámides icónicas de esta civilización (Keops, Kefrén y Micerino), así como la esfinge de Giza, que demuestran los enormes esfuerzos de proyección de una sociedad profundamente compleja y organizada. Estas obras fueron el resultado de largos procesos de planificación, coordinación y gestión de recursos humanos y materiales, logros que solo pudieron alcanzarse gracias a un pensamiento administrativo avanzado y una clara visión estatal del trabajo colectivo.

Los registros detallados fueron posibles gracias al desarrollo de la escritura y permitieron documentar todos los elementos necesarios para las grandes construcciones: desde las épocas más propicias del año, los materiales y sus lugares de origen, hasta la cantidad de trabajadores y sus remuneraciones. Sin embargo, tales logros no habrían sido posibles sin una organización social y gubernamental jerarquizada. Las ciudades surgidas a orillas de los afluentes más fértiles desarrollaron estructuras sociales complejas, capaces de centralizar el poder y emprender grandes hazañas en la construcción, y también en lo militar. Este notable avance del pensamiento administrativo, según señalan George y Álvarez (2005), se refleja de manera particular en tres ámbitos: las construcciones, la escritura y el gobierno.

La escritura afectó de manera importante al sistema de estratificación, tanto respecto de los canales de movilidad como en el control de los medios de comunicación. Como destaca Goody (1990), la escritura ha dotado desde hace mucho a sus practicantes de un rango elevado. Para el pueblo egipcio, la escritura era considerada un don divino, un regalo otorgado por los dioses, por lo que su práctica estaba reservada a un grupo selecto. Los escribas, protegidos por el dios Tot, eran los únicos autorizados para dominar este arte y ponerlo al servicio de la religión y del poder político.

Desde las primeras épocas del antiguo Egipto, las posiciones de la élite se identificaban totalmente con la escritura, pues los títulos de escriba y de administrador de escribas se aplicaban a las personas de mayor rango. Al menos en tiempos de paz, los altos mandos del sistema social eran ocupados por los funcionarios inmediatamente inferiores al faraón (Goody, 1990, pp. 148-149).

Como indican George y Álvarez (2005), los egipcios apreciaban las instrucciones dadas con sumo detalle para llevar a puerto seguro sus negocios, así que en la escritura tuvieron también una herramienta que minimizaba el margen de error, pues posibilitaba las descripciones minuciosas para el desarrollo de una tarea específica. La escritura fue fundamental en el pensamiento administrativo egipcio, porque a través de ella se daba cuenta de los procesos de planificación, organización, ejecución y finalización de muchos proyectos.

La administración en el ámbito social permitió exteriorizar la capacidad de organización de la cultura egipcia en la construcción de monumentales obras arquitectónicas. Como indican George y Álvarez (2005):

se ha estimado que su construcción requirió el trabajo, durante veinte años, de más de cien mil hombres. En nuestros días esto significaría manejar y dirigir los esfuerzos de una ciudad con igual número de habitantes y por un período semejante, ¡verdaderamente una tarea administrativa de proporciones masivas! Cuando consideramos la planificación, organización y control que se ha debido ejercer en esta empresa, es evidente que los conceptos de técnicas administrativas que conocemos no nacieron en el siglo xx. (p. 4)

### La evolución del Estado y la administración

A lo largo de la dinastía III, a la par de la imagen real, el proceso de maduración de las instancias organizativas estatales se fue perfilando. El sistema evolucionó de tal manera que el rey aparece como la cabeza visible de un sistema mediante el cual el gobierno resulta ser la expresión de la voluntad real. Pero la ejecución de dicha voluntad requiere una impresionante complejidad social y un elevado conjunto de intermediarios. Dichos intermediarios ocupaban cargos civiles y religiosos, porque lo religioso era utilizado como elemento de poder y cohesión de todos los otros aspectos del orden establecido. En ese sentido, en el antiguo Egipto existió un consejo de personajes del más alto nivel, a menudo llamado Consejo de los Diez (porque eran diez sus miembros), pero la traducción más correcta del término egipcio *hwt-wrt*<sup>10</sup> es 'Consejo de Horus', título más específico en lo que respecta a sus funciones: el ser intermediarios entre el rey y los departamentos de la administración del Estado (Urruela, 2006, p. 140).

---

<sup>10</sup> Tribunal en el que el *chaty* (traducido comúnmente como *visir*) impartía justicia y solucionaba otros asuntos legales.

### **Maat: ley, poder y justicia**

El faraón era el supremo juez de Egipto, garante de la *Maat*, concepto egipcio traducible por verdad, justicia y orden universal, o por diosa de la verdad y de la justicia a la que él también se sometía. Uno de los títulos más importantes ostentados por el faraón era ser señor de *Maat*. La *Maat* era personificada como una deidad femenina, y llevaba una pluma sobre la cabeza como símbolo de verdad y justicia. Su significado, sin embargo, trascendía lo religioso, pues se vinculaba directamente con la monarquía, concebida como el principio que garantizaba el orden y la armonía del mundo. El sistema jurídico egipcio no se sustentaba en un código escrito, ya que el rey era el único autorizado para interpretar las normas derivadas de la *Maat*, aunque con frecuencia delegaba esta función en el visir.

A partir de la dinastía III, surge en Egipto una figura fundamental dentro de la administración de justicia: el visir o *chaty*, equivalente a un primer ministro —como lo fue Imhotep—, encargado de supervisar toda la administración real, recaudar impuestos y dirigir las obras públicas. Entre sus múltiples responsabilidades, una de las más destacadas era su papel en la administración de justicia, tal como se refleja en diversas inscripciones halladas en tumbas del Reino Nuevo. Aunque la facultad legislativa dependía exclusivamente de la voluntad del faraón, el visir tenía como función principal impartir justicia en una sala especial, en la que dictaba sentencias que luego eran informadas al soberano. Este alto funcionario, que vestía túnicas de lino blanco y portaba un cetro como símbolo de autoridad, tenía bajo su supervisión los seis tribunales documentados durante el Imperio Antiguo, así como los tribunales locales, existentes desde aproximadamente 2600 a. C., integrados por funcionarios o sacerdotes y presididos por el monarca o por un alto dignatario del Estado.

### **CHINA**

La civilización china es una de las más antiguas del mundo. Según la mitología, su origen se remonta a unos 6000 años, mientras que los primeros registros escritos datan de hace aproximadamente 3500 años. El Imperio chino se estableció formalmente en el 211 a. C. con la dinastía Qin, cuya unificación puso fin a cinco siglos de guerras feudales e instauró un gobierno centralizado bajo una monarquía absoluta. Durante este período, el territorio fue dividido en treinta y seis provincias, se desarrollaron redes de comunicación, se estandarizó la moneda, se implantó un sistema judicial unificado y se uniformizó la escritura. Asimismo, se inició la construcción de la Gran Muralla china. En las dinastías posteriores, la educación cobró gran relevancia gracias al uso del papel de arroz como soporte de la escritura, lo que impulsó de manera gradual y sostenida el progreso de la agricultura, la producción artesanal y el comercio.

Este proceso evolutivo no debe entenderse como lineal, pues tuvo interrupciones por invasiones y cambios dinásticos que modificaron la administración burocrática del imperio. Así, el desarrollo de la administración pasó por etapas de continuidad e interrupción, como la dinastía Han y los mongoles, hasta llegar al punto máximo de su desarrollo con la dinastía Qing (entre los siglos XVII y XIX) y su posterior declive en el 1912, con la abdicación del último emperador. Este proceso dejó como legado la utilización de tinta para la escritura, el descubrimiento de la pólvora, e inventos como la brújula (Franke & Trauzettel, 1973).

Ahora bien, la dinastía Qin es heredera de los postulados, tratados y formas básicas de administración del ducado de Zhou (1046-256 a. C), considerado como una de las administraciones más antiguas en el mundo (Feng, 2008). Durante su vigencia, al desmoronarse el reino de los Shang, se dio paso a una era de varios reinos, lo cual no evitó el desarrollo de la burocracia y el florecimiento de pensadores como Confucio, que empezaban a preocuparse por la adecuada administración del reino y los deberes morales del ciudadano. Estos elementos serán heredados por el futuro servicio civil chino, que madurará entre el 750 y el 1250 d.C. (Peng, 2022).

### **Los Zhou y la “centralización”: organización del poder entre los siglos IX y VIII**

En China, tras la conquista de los Shang<sup>11</sup> por parte de los Zhou, debido a la crueldad y violencia con que gobernaban, surge como nueva forma de organización del Estado una suerte de sistema feudal, con lo cual se reestructura el centralismo vigente hasta entonces. Este no resulta debilitado, sino que, antes bien, se fortalece aún más gracias a una mejor articulación de su dispositivo orgánico.

La dinastía Shang fundamentaba su poder en la religión y en el culto a los antepasados. Aunque no alcanzaron la magnitud legendaria de los gobernantes Yao, Shun o Yu, los Shang ejercieron control sobre vastos territorios de la gran llanura central de China. Su dominio se extendía desde el valle del Huai, en el sudeste, hasta Shandong, en el este, y su influencia llegaba incluso a regiones tan distantes como el valle del río

---

<sup>11</sup> Los reyes chinos de la dinastía Shang habían gobernado el valle del río Amarillo desde el siglo XVI. Creían que eran hijos de Dios, del dios Di (para Armstrong, 2007) o Ti (para Eliade, 2019), que era una deidad sumamente poderosa que no solía tener contacto alguno con los seres humanos. Este dios había enviado un pájaro negro a la gran llanura de China y el ave puso un huevo que se comió una mujer. Al cabo del tiempo, ella dio a luz al primer antepasado de los monarcas Shang. A causa de su relación especial con Di, el rey era la única persona en el mundo a la que se permitía acercarse directamente al dios (Armstrong, 2007, pp. 52-53). El soberano fortalece su autoridad con ayuda de sus antepasados; la creencia de sus poderes mágico-religiosos legitimaba el dominio de la dinastía Shang. A su vez, los antepasados dependían de las oblaciones de cereales, así como de la sangre y la carne de las víctimas que se les ofrecían (Eliade, 2019, t. II, pp. 22-23). Los Shang estaban convencidos de que el destino de la dinastía dependía de la buena voluntad de los reyes difuntos.

Wei, en el oeste. Si bien no conformaron un Estado centralizado, establecieron una red de pequeñas ciudades-palacio, cada una administrada por un representante de la casa real. Estas ciudades eran relativamente pequeñas y se componían principalmente de un complejo residencial destinado al rey y a sus vasallos, rodeado por muros de tierra apisonada que servían como protección ante inundaciones o ataques enemigos. En Yin, la última capital de los Shang, las murallas alcanzaban un perímetro de unos ochocientos metros. Las ciudades seguían un modelo urbanístico uniforme, generalmente de planta rectangular, con los muros orientados según los cuatro puntos cardinales, y todas las fachadas de las viviendas dispuestas hacia el sur.

La nobleza Shang dedicaba su tiempo principalmente a la religión, la guerra y la caza. Su posición privilegiada se sostenía mediante la exacción de excedentes agrícolas a los campesinos locales, a quienes ofrecían a cambio protección militar. En aquel período, solo una pequeña parte del valle del río Amarillo se destinaba al cultivo, ya que la región permanecía cubierta por densos bosques y zonas pantanosas. La guerra y la caza eran actividades estrechamente vinculadas: ambas eran prácticas reservadas a los aristócratas, los únicos autorizados para portar armas y conducir carros de combate. Las expediciones militares solían ser de pequeña escala, conformadas por alrededor de un centenar de carros, mientras que los campesinos que acompañaban a pie no participaban directamente en los combates, sino que cumplían funciones de sirvientes, escuderos y cuidadores de caballos.

La sociedad Shang combinaba de manera muy singular el refinamiento cultural con manifestaciones de barbarie ritual. Los Shang mostraban una profunda apreciación por la belleza natural que los rodeaba, algo evidente en su arte sofisticado e innovador, especialmente en las vasijas rituales de bronce en las que se observa una minuciosa representación de animales salvajes y domésticos, como bueyes y caballos, y en las urnas de notable creatividad artística, modeladas en forma de ovejas, rinocerontes o lechuzas. Sin embargo, esa sensibilidad estética coexistía con una notable crueldad ritual, ya que no dudaban en sacrificar animales —e incluso realizar ceremonias en las que se ofrecían hasta cien víctimas—. Durante las cacerías reales, los Shang cazaban con desenfreno y en los banquetes o funerales consumían grandes cantidades de animales domésticos. Los reyes y nobles acumulaban riquezas considerables, medidas en ganado, metales, cosechas y piezas de caza. Su entorno natural era abundante y los campesinos les proveían de un flujo constante de grano y arroz, lo que les hacía percibir sus recursos como inagotables. No concebían la necesidad de ahorrar o prever a futuro.

La realeza ejerció el poder de un modo extremadamente autoritario, enviando directamente sus órdenes a las pequeñas colectividades vinculadas por la sangre al centro político y religioso. Así pudo apreciarse en 1045, cuando el rey Wen de los Zhou, un pueblo que gobernaba un principado en el valle del Wei, llegó a invadir el dominio



Shang mientras el rey estaba ausente de la capital. Desafortunadamente, el rey Wen murió en la batalla, por lo que su hijo, el rey Wu, continuó avanzando hacia el territorio Shang y derrotó a su ejército en la batalla de Mu-Ye, al norte del río Amarillo. El rey Shang fue decapitado y Yin fue ocupada por los Zhou. El rey Wu, al dividir el botín de guerra, decidió que él se quedaría en la antigua capital Zhou en el valle del Wei, mientras que su hijo Cheng estaría a cargo de Yin y a Wu-Keng, hijo del último rey Shang, le confió la administración de las otras ciudades Shang. Wu volvió, entonces, al valle del Wei, y allí murió al poco tiempo. Después de su muerte, el príncipe Shang aprovechó la oportunidad para rebelarse contra el gobierno Zhou. Sin embargo, el hermano del rey Wen, Dan, mejor conocido como duque de Zhou, aplastó la revuelta y los Shang perdieron el control de la llanura central. El nuevo rey fue el príncipe Cheng, pero al ser todavía menor, el duque de Zhou actuó como regente y fue finalmente él quien diseñó un sistema político, muy similar al feudalismo. En él, cada uno de los príncipes y aliados de los Zhou recibió una ciudad como una suerte de feudo personal. Así, los Zhou construyeron una nueva capital para mantener su presencia en los territorios del este de su dominio y en 1038 a. C la nombraron Chengzhou en honor del nuevo rey.

Por su parte, los fundadores de la dinastía Zhou restablecieron la realeza, pero ahora bajo un sistema de gobierno articulado en torno a modalidades más suaves de reparto de autoridad, que se asemejaron en mucho a lo que en Occidente se entiende por feudalismo.

### La administración del duque de Zhou

Se reconoce al duque de Zhou<sup>12</sup> como uno de los principales tratadistas de la administración pública de la Antigüedad y, por trabajos recientes, como el origen de la administración china (Feng, 2008). Miembro de la dinastía Zhou y hermano menor del rey Wu, tuvo un importante rol en la consolidación de su reinado. Durante el reinado de su sobrino pequeño —el rey Cheng—, se destacó por ser un regente capaz y leal, logrando controlar con éxito varias revueltas y aplacando a la nobleza Shang con el otorgamiento de títulos y puestos públicos. Es un héroe cultural en China, al considerársele el autor de *l Ching* y del *Libro de la Poesía*, y el creador de los *Ritos de Zhou*, y del *yayue* de la música clásica china. Además, elaboró la doctrina del Mandato del Cielo, que se contraponía a la propaganda Shang que proclamaba que, al ser descendientes del dios Shangdi, ellos debían recuperar el poder. Según esta doctrina, la injusticia y

---

<sup>12</sup> Su nombre era Dan. Era el cuarto hijo del rey Wen de Zhou y la reina Tai Si. Bo Yikao, su hermano mayor, falleció antes que su padre (supuestamente víctima de canibalismo); su segundo hermano mayor venció a la dinastía Shang en la batalla de Muye hacia el 1046 a. C., siendo coronado rey Wu. El rey Wu distribuyó numerosos feudos entre sus parientes y seguidores y Dan recibió el territorio ancestral de Zhou, cerca de lo que hoy es Luoyang.

decadencia Shang había ofendido de tal manera al Cielo, que este les había quitado autoridad y había encomendado a los Zhou reemplazar a los Shang para, de esa forma, restaurar el orden perdido.

Se le atribuye también la redacción del *Zhou-Li*, obra que describe el organismo estatal de la dinastía de Zhou. En este documento nos refiere que la China de esos años estaba organizada por el soberano, sus auxiliares, los funcionarios de gobierno y por las clases trabajadoras. Sobre la sociedad Zhou, Albert Galvany (2019a) señala que se dividía en dos grandes grupos: por un lado, los habitantes urbanos que formaban el ejército y dotaban al Estado de agentes de servicio público y, por otro, los campesinos de las zonas rurales<sup>13</sup> (p. 56).

En China, el emperador era considerado como el supremo dignatario a quien se le confería el título honorífico de Hijo del Cielo (*tian zi*)<sup>14</sup>. Los nobles guerreros, por su parte, eran considerados como pequeños reyes independientes. En la pirámide social, muy por debajo de ellos, aparecía el pueblo, con rangos variables y humildes según sus profesiones u oficios.

Y es que, como ha señalado Galvany (2019a), “la base de toda la sociedad Zhou consiste en una jerarquía de dominios y cultos familiares que tiene en su cúspide el dominio real y el culto a los antepasados de los Zhou” (p. 55). Es así que, en cada ciudad, el poder era ostentado por familias cuya autoridad se basaba en motivos militares (el número de cuadrigas), en aspectos religiosos (derecho a determinados sacrificios, a la ejecución de ciertas danzas e himnos), en la antigüedad de sus tradiciones, en sus vínculos con la casa real, y en la posesión de emblemas y tesoros (vasijas y campanas de bronce, jades, etcétera). Con la finalidad de perpetuar el recuerdo de estos derechos adquiridos, se impuso la costumbre de inscribir en las vasijas de bronce destinadas al culto a los antepasados, el proceso verbal de las ceremonias de investidura o de donación. Gracias a esos testimonios es que sabemos sobre la concesión de un feudo, una ciudad o un cargo, la cual iba acompañada de

<sup>13</sup> El sistema agrario de la época estaba organizado por medio de una repartición del trabajo en grupos de ocho familias a las que les correspondía una parcela de terreno de cien mu; es decir, una extensión de aproximadamente una hectárea y media. En el interior de dicha parcela, cada familia debía labrar una parte para su propia subsistencia (se denomina *sitian*, campo privado) y cultivar también junto con el resto de las familias una parcela central llamada *gongtian*, campo público. La ingeniosidad del sistema de reparto en damero consistía en la división de una parcela rectangular en nueve casillas iguales por medio de dos paralelos verticales y dos paralelos horizontales, lo cual aparece simbolizado en el propio término que sirve para designar ese modelo: *jingtian*. De esa manera, las ocho casillas periféricas delimitan los ocho campos privados, mientras que la casilla central representa el campo común.

<sup>14</sup> En uno de los capítulos más célebres del Libro de los Documentos, el “Gran Protocolo Hongfan”, aparece dicha expresión en los siguientes términos: “El Hijo del Cielo es el padre y la madre del pueblo, por lo cual reina sobre todo aquello que está bajo el cielo” (Galvany, 2019a, p. 57).

dones diversos como vestidos, tejidos, armas de bronce, cuadrigas, vasijas para los sacrificios, servidores y animales.

### **Confucio: guerra, administración, y filosofía**

Como ha destacado Bauer (2009):

el gran papel que la sociedad y el Estado han desempeñado siempre en la filosofía china puede tener su causa, junto a otras razones, en el hecho de que la filosofía surgiese a partir de una situación política global que le dejó una impronta muy determinada. (p. 34)

La filosofía china desde sus comienzos en los siglos VI y V a. C., estuvo muy condicionada por preocupaciones de carácter sociológico y fue principalmente política en sus fines y problemas (Petech, 2002).

En ese sentido, Confucio (*Kongzi* o maestro *Kong*) ha marcado la vida intelectual, social y política de China y de Asia oriental, como no lo ha hecho ninguna otra corriente de pensamiento a lo largo de la historia. Confucio (551-479 a.C.) vivió en un período fértil de la reflexión filosófica, conocido como el de las Cien Escuelas de Pensamiento<sup>15</sup>, durante la dinastía Zhou. Pero como ha destacado Armstrong (2007), también fueron tiempos extremadamente violentos. En la base del pensamiento de Confucio estaba la sociedad existente en su época, una de estructura feudal que se había desarrollado en el período de decadencia del reino Zhou, y los hombres a quienes dirigió sus enseñanzas fueron los caballeros, *kiun-tsé*. Acepta esta realidad y propone una política conservadora basada en altos módulos morales (Petech 2002, p. 175).

Se especula que ejerció varios oficios hasta convertirse en el primer pensador itinerante, ofreciendo asesoramiento sobre cómo gobernar a distintos monarcas de los reinos en los que se dividida la China de aquellos años. Para los especialistas en su obra, este contexto laboral itinerante determinará la característica principal de su pensamiento: la aplicación práctica. Confucio propuso así una política normativa y crítica frente a la corrupción y al olvido de las costumbres, contra el separatismo político de los pequeños Estados y también frente a la agresividad guerrera de los duques, los nobles y los señores feudales, que no respetaban ningún orden bajo el Cielo (*T'ien*) o el Destino (*T'ien-ming*). Por ello, se convertía en imperativo el cumplir con la jerarquía eterna del universo y el orden entre la subjetividad comunitaria y las instituciones políticas venerables, que han de desarrollarse gracias a la mediación de los ritos que condicionan a los individuos al orden cosmopolita, tanto del universo

---

<sup>15</sup> Las Cien Escuelas de Pensamiento fueron filosofías y escuelas que florecieron a finales del período de Primavera y Otoño y al inicio del período de los Reinos Combatientes (ca. 500-221 a. C.) (Creel, 1976).

como del orden político. Ante el caos existente (el estado de guerra), Confucio enseña la importancia de la disciplina del sujeto, que debe articular con fidelidad el orden de la familia, la estructura política municipal, provincial, del reino y del Imperio, posible como proyecto futuro en su época. Idealiza, entonces, la época fundadora del Estado de los primeros Zhou —ya en decadencia en el tiempo de Confucio— y propone una reforma política de cuño ético-normativo.

En China se consolida tempranamente la reflexión política, y se mantendrá vigente casi sin interrupción, aunque con lógicas y evidentes variantes, durante aproximadamente treinta siglos. En el este, trasciende a la mítica dinastía Hsia (desde el 1818 a. C. 87 - encuentro que esta dinastía va aproximadamente del 2070 a. C. al 1600 a. C. Verificar, por favor), a la dinastía Shang (1554 a. C.-1040 a. C.) y a las Tres Dinastías (desde el 1154 a. C.) —a decir de Dussel (2007), “mal llamada feudal”—, aún influyentes en la época, así como a la dinastía Zhou occidental (1045 a. C.-771 a. C.). Por su parte, la dinastía Zhou oriental (722-256 a. C.) terminará en la balcanización de su territorio en la época que será denominada como el tiempo de los Estados combatientes o guerreros (*Chan-kuo*) (479-221 a. C.). China pasará de estar dividida en más de mil feudos en las llamadas épocas primitivas, a integrarse en catorce Estados, cuyo número incluso se redujo por el contexto de guerra permanente de aquellos años.

También, aparecerá, veinte siglos antes que Maquiavelo, la primera obra en la historia sobre *El arte de la guerra*, cuyo autor fue Sun Tzu. ¿Por qué convertir la guerra en un arte? Porque la guerra era esencial para la política del Estado, por lo cual debía abarcar el estudio cuidadoso de aspectos como la moral de las tropas, el clima, el terreno, el cuerpo de dirección y los recursos. Además, el general debía tener “sabiduría, sinceridad, humanidad, valentía y disciplina”.

### La aparición de los mandarines

La construcción de la administración pública, como muchas otras edificaciones humanas, no puede considerarse una *tabula rasa*. En tal sentido, en un período de entreguerras y a modo de aprendizaje, se gestará una muy evolucionada organización de estos catorce Estados, que dará origen al nacimiento de la burocracia de los mandarines, al desarrollo de ejércitos profesionales, al cobro de tributos, la colección de códigos legales, y la invención de instrumentos de intercambio comercial a mayores distancias. Para dicho fin, se construirán canales navegables para unir grandes ríos y las impresionantes murallas que defenderán los reinos chinos del peligro de los nómadas del norte y de otros enemigos externos.

De acuerdo con el texto *Zhou-Li*, las funciones generales del Estado se ejercían a través de seis ministerios o departamentos gubernamentales. Estos se hallaban a

cargo del primer ministro (*Tatasai*), que en términos administrativos poseía casi igual poder que el emperador. Dichas dependencias eran las siguientes:

El mandarín del cielo. Se desempeñaba como primer ministro y ejercía poder general sobre el resto de departamentos o consejos. Su ministerio (que correspondía al Consejo del Ministerio Civil) implicaba funciones como la inspección general y la fiscalización de los nombramientos de los funcionarios. Bajo su jurisdicción y competencia se encontraban los servicios gubernamentales del imperio, así como las actividades civiles y militares. Además, administraba los ingresos y egresos públicos.

- El mandarín de la tierra. Era la segunda división administrativa y se ocupaba de la enseñanza. La jurisdicción comprendía todas las relaciones de la vida, las ocupaciones del pueblo, su comercio, sus obligaciones civiles, deberes religiosos, asuntos de familia, etcétera. Cumplía funciones similares a la de un juez de paz. Bajo sus órdenes se encontraba el *ssi-Kián* o censor público, quien se encargaba de instruir al emperador y a los hijos mayores de los altos funcionarios en todo aquello que era bueno y virtuoso, y el *pau-shi*, funcionario que tenía el derecho de reconvenir al mismo emperador en caso cometiese alguna falta a sus sagradas obligaciones. Se denomina en la actualidad *hu-pu*, el Consejo del Pueblo.
- El mandarín de primavera. Se ocupaba de las ceremonias, especialmente de las religiosas, y básicamente cumplía funciones de asesoramiento. Fue una institución muy característica de la nación china.
- El mandarín de verano. Cumplía las funciones de un conde de guerra. En aquella época, China no tenía un ejército permanente, pero cuando enfrentaba algún incidente en que se requería desplegar soldados para el combate, sofocar rebeliones o ayudar al emperador, se alistaba siempre el número necesario. El encargado de las levadas era el mandarín de tierra, cuyos subordinados ponían los reclutas a las órdenes del mandarín de verano, que fungía como general en jefe del Imperio.
- El mandarín de otoño. Estaba encargado de administrar justicia en los casos delictivos. Su legislación penal era bastante sofisticada respecto a la de otros sistemas asiáticos.

Es en el año 221 a. C., cuando el unificador del imperio Qin (que reinó hasta el 207 a. C.), y al que le sucederá la dinastía Han (desde el 202 a. C.), centraliza el Estado y supera definitivamente el feudalismo. Consolida la burocracia de los mandarines, practica la filosofía política legalista (como justificación del poder absoluto del soberano) y persigue todo lo que le pueda ser de oposición. Llegó al extremo de quemar los textos de las escuelas filosóficas contrarias al emperador y de asesinar a 460 filósofos críticos del Imperio en el 212 a. C.

Así se origina una filosofía política, ética y militar justificante del orden establecido, en la cual residirá la fuerza —y también la debilidad— del Imperio chino. El inmenso cuerpo de los mandarines (unos ciento veinte mil en el año 100 a. C.) será el caldo de cultivo para la filosofía política, que se difundirá en las escuelas imperiales (que llegaron a albergar treinta mil estudiantes entre el 125 y el 144 d. C.) que enseñaron las doctrinas estatistas tradicionales.

Esta corriente legalista y militarista preparó el camino a la ideología política imperial. A través del legalismo (*faiia*) se estudiaron los diferentes caminos o leyes (*fa*) que pueden identificarse para la organización del Estado. Por ejemplo:

- Por medio de normas y el ejercicio público y oficial de la justicia.
- Por la regulación de códigos de castigo y el ejercicio monopolístico de la fuerza por parte del Estado.
- Por una economía tributaria eficiente y una administración burocrática casi secularizada.
- Por medio de un sistema militar profesionalizado.
- Por una planificación policial.
- Por la organización de un cuerpo de denunciantes y la utilización de métodos personalizados del manejo de lo político.

De esta manera, sistematizaron una doctrina estratégica de la organización racional del Estado, que se alejaba de las enseñanzas de Confucio. Ya Shang Yang<sup>16</sup>, importante estadista del período de los Reinos Combatientes (quien consideraba la moral de Confucio como inaplicable), proponía la guerra como el único medio de imponer el poder. En su concepción, el pueblo era como una masa fuerte y disciplinada, pero también sumisa, que debía estar bajo la autoridad centralizada de una administración burocratizada y un monarca absoluto.

## CONCLUSIONES

Si bien no podemos aplicar los conceptos modernos de administración y gestión pública a los períodos premodernos, sí es posible identificar algunos de sus aspectos

<sup>16</sup> Como nos recuerda Galvany (2019b), “las profundas reformas administrativas, económicas y militares impulsadas por Shang Yang lograron que, al cabo de unos años, el reino de Qin contara con un potencial similar al de Wei, su vecino y adversario. [Posteriormente], Yang caerá en desgracia y será ejecutado como insurrecto por el nuevo gobernante de Qin, con el respaldo de los principales linajes aristocráticos del país, [pero su intervención en la historia de la China preimperial resultó fundamental]. A partir de sus innovaciones y reformas, el reino de Qin impulsará un constante incremento de su fuerza militar y emprenderá un decidido proyecto de conquista” (p. 81).

ante la necesidad de gestionar lo público, entendido este concepto como la necesidad —desde la administración estatal— de dotar de ciertos beneficios, servicios y derechos a su población, para así afianzar su control y la estatalidad.

En ese sentido, estas tres sociedades (Mesopotamia, Egipto y China) en su fase imperial, tuvieron en la guerra el principal condicionante para la centralización, el desarrollo de la burocracia y el monopolio de la violencia por parte del Estado. A eso se añade la asunción, por parte de estos Estados, de ciertas responsabilidades frente a las personas bajo su dominio. Aparecen, entonces, ideas de institucionalidad, justicia y bien público, obviamente no en su sentido moderno, pero sí perfiladas como mínimas garantías para cohesionar a la sociedad. La eficacia administrativa garantizaba la estabilidad y legitimidad del gobernante. La burocracia, desde la Antigüedad, cumple la función de soporte institucional del Estado y anticipa la función moderna de la confianza ciudadana en las instituciones estatales.

En esa perspectiva, la historia de la humanidad pasaría a ser entendida como la búsqueda por frenar la arbitrariedad del poder y la violencia por parte de los poderosos frente a los menos favorecidos o dependientes. El Código de Hammurabi, el Maat egipcio y la filosofía política china, serían manifestaciones de ello. Si bien no podemos evaluar con los criterios de justicia, igualdad o proporcionalidad moderno las decisiones tomadas bajo su amparo, sí son expresiones que buscaron, desde el poder, frenar el ejercicio de la violencia de los sectores más altos de la sociedad hacia los menos favorecidos. Esto significa, en suma, la construcción de un bien público vinculado al orden social, que debe ser gestionado por el ente estatal.

Las experiencias de Mesopotamia, Egipto y China nos muestran que lo que entendemos como gestión pública no surge con la modernidad, sino que es una necesidad inherente a toda forma de organización estatal. En todas ellas, la administración se constituyó para coordinar recursos, garantizar el orden y sostener la autoridad política.

Ver en perspectiva histórica la aparición, el desarrollo y la evolución de las instituciones administrativas, instrumentos y herramientas, nos permite contextualizar mejor la necesidad de renovación y fortalecimiento institucional. En contextos tan álgidos como los actuales, es conveniente mirar en el pasado y reflexionar cómo las sociedades han renovado sus pactos sociales y han respondido a la necesidad de atender las demandas sociales y fortalecer sus instituciones.

## REFERENCIAS

Armstrong, K. (2007). *La gran transformación. El mundo en la época de Buda, Sócrates, Confucio y Jeremías*. Paidós.

- Bauer, W. (2009). *Historia de la filosofía china* (D. Romero Álvarez, Trad.). Herder.
- Beltrán, J., & López, J. (2018). *Evolución de la administración*. Universidad Católica Luis Amigó, Fondo Editorial.
- Brewer, J. (1989). *The sinews of power. War, money and the English state, 1688-1783*. Alfred A. Knopf.
- Burbank, J., & Cooper, F. (2010). *Empires in world history: Power and the politics of difference*. Princeton University Press.
- Cabrales, H. (1979). *Historia de la administración*. Escuela Superior de Administración Pública. Subdirección de Adiestramiento.
- Creel, H. (1976). *El pensamiento chino desde Confucio hasta Mao Tse Tung* (S. Masó Simón, Trad.). Alianza Editorial.
- Dussel, E. (2007). *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Trotta.
- Eliade, M. (2019). *Historia de las creencias y las ideas religiosas: Vol. I. De la Edad de Piedra a los misterios de Eleusis*. Paidós.
- Feng, L. (2008). *Bureaucracy and the state in early China: Governing the western Zhou*. Cambridge University Press.
- Finley, M. (1986). *La economía de la antigüedad* (J. J. Utrilla, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Franke, H., & Trauzettel, R. (1973). *El imperio chino*. Siglo Veintiuno.
- Galvany, A. (2019a). La dinastía Zhou (1045-221 a. C.). En F. Botton (Ed.), *Historia mínima de China* (pp. 53-78). Colegio de México.
- Galvany, A. (2019b). La dinastía Qin (221-206 a. C.). En F. Botton (Ed.), *Historia mínima de China* (pp. 79-87). Colegio de México.
- George, C., & Álvarez, L. (2005). *Historia del pensamiento administrativo*. Pearson.
- Goody, J. (1990). *La lógica de la escritura y la organización de la sociedad* (I. Álvarez Puente, Trad.). Alianza Editorial.
- Guerrero, O. (2017). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Harari, Y. (2014). *Sapiens. De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*. Debate.
- Jurado, J. C. (2015). Hacia una arqueología de la administración. *Cuadernos de Administración*, 28(50), 114-136. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cao28-50.haam>



- Kuhrt, A. (2014). *El Oriente Próximo en la antigüedad (ca. 3000-330 a.C.) 1* (T. de Lozoya, Trad.). Crítica.
- Liverani, M. (2006). *Uruk. La primera ciudad* (J. A. Vivanco Gefaëll, Trad.). Edicions Bellaterra.
- Maine, H. (1893). *El derecho antiguo*. Escuela Tipográfica del Hospicio.
- Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social I: una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d. C.* (F. Santos Fontenla, Trad.). Alianza Editorial.
- Peng, P. (2022, 29-30 de abril). *Governing the empire. Threats to Manchu rule survival and bureaucratic appointments in Qing China* [Presentación de investigación]. Workshop on Historical Comparative Politics & Political Economy, Carolina del Norte, Estados Unidos.
- Petech, L. (2002). El poder político y la Administración pública en la antigua China. *Revista Derecho del Estado*, (12), 175-183. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/850>
- Santiago, A., & Silva-Payró, P. (2016). El papel de la administración en la evolución humana. *Perspectivas Docentes*, (62), 12-20. <https://doi.org/10.19136/pd.a0n62.1863>
- Saravia, J. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos XIX-XXI). *En Líneas Generales*, (2), 143-161. <https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2018.n002.2674>
- Scott, J. (2022). *Contra el estado. Una historia de las civilizaciones del Próximo Oriente antiguo* (A. de Cabo de la Vega, J. Riello & R. Dorado Puntch, Trads.). Trotta.
- Tilly, C. (1986). *The contentious French*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990* (E. Rodríguez Halffter, Trad.). Alianza Editorial.
- Urruela, J. (2006). *Egipto faraónico. Política, economía y sociedad*. Universidad de Salamanca.
- Vera Tornell, R. (1964). *Historia de la civilización. Compendio de la Historia Universal*. Sopena.
- Viana, R. (2023). *Apuntes de administración. La teoría y la práctica*. Universidad Nacional de Misiones.