

LOS FUNCIONARIOS DE LA MONARQUÍA
ESPAÑOLA EN AMÉRICA

(Notas para una caracterización política, económica y social)*

Teodoro Hampe Martínez
Pontificia Universidad Católica del Perú

La maquinaria administrativa del Imperio hispánico, formalmente encabezada por la majestad católica del Rey, basaba su funcionamiento en un conjunto numeroso y disperso de oficiales públicos. Realizar una apreciación general del conjunto de funcionarios al servicio de la monarquía es tarea compleja, debido a la variedad de orígenes sociales, formaciones académicas, funciones administrativas y destinos profesionales que tenían aquellos oficiales o "ministros". Por esto comenzaremos formulando algunas observaciones tendientes a limitar los alcances de la presente exposición. En cuanto a lo cronológico, se enfocará el desarrollo del aparato burocrático principalmente durante los siglos XVI y XVII, o sea en la época de reinado de los Habsburgo, cuando el Imperio hispánico logró sus más importantes conquistas y alcanzó su mayor dimensión territorial; sin embargo, también se tomarán en cuenta las continuidades y rupturas manifiestas en la organización estatal luego del ascenso al trono de los Borbones, en el siglo de la Ilustración.

En virtud de la institución del Patronato, los reyes de Castilla gozaron durante el antiguo régimen el privilegio de dirigir la organización eclesiástica y participar de las rentas de la Iglesia católica (cf. Hermann 1988). Aunque

* Versión revisada de una ponencia presentada al I Seminario de Historia Moderna ("La Monarquía y los Virreinos"), organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Santander, del 22 al 26 de julio de 1991, bajo la dirección del profesor J.H. Elliott.

los obispos y prebendados habían sido seleccionados por la Corona y se podría de alguna manera incluirlos dentro del conjunto de funcionarios, aquí hemos preferido dejar al margen a los dignatarios de la Iglesia. De todas formas, naturalmente, se pondrá atención en aquellos religiosos que desempeñaron oficios de gobierno y justicia en la esfera civil, tras haber obtenido para ello la requerida dispensa del Papa.

Por otro lado, es necesario destacar que el presente estudio se centra en los funcionarios de los cargos más importantes que existieron en las colonias españolas de América. Hemos dado preferencia a los ministros que ejercieron verdaderas responsabilidades directivas y que, por lo común, eran nombrados directamente en la corte, a propuesta del Consejo de Indias. Así han quedado en segundo plano —aptos quizá para una investigación posterior— los semianimos “covachuelistas”, secretarios y amanuenses, que engrosaban la plantilla de las oficinas administrativas en las sedes de gobierno subalternas del extenso Imperio, así como en la corte real (cf. García Marín 1976).

La primera parte de este trabajo ensaya una visión de conjunto de los funcionarios imperiales —la llamada “clase burocrática”—, señalando los aspectos sociales, profesionales y políticos más llamativos de su labor, tanto en la Península Ibérica como en las Indias. Se trata aquí de cuestionar con cuánto éxito organizó la monarquía española su cuadro de agentes para atender el manejo de un Estado inmenso, geográficamente disperso y constitucionalmente variado. La segunda parte del trabajo se fija en la actuación de los funcionarios enviados a gobernar las colonias del Nuevo Mundo examinando problemas tales como la organización administrativa, la generalización de las prácticas corruptas y la incidencia de la venta de oficios públicos. También se analizan los trastornos causados por la tensión entre la dependencia de los ministros respecto a la metrópoli y su integración social con los grupos criollos: punto decisivo para explicar el proceso hacia el desmembramiento de las provincias del Imperio hispánico en el siglo XIX.

I. UNA VISION DE CONJUNTO DE LA “CLASE BUROCRATICA”

1. *Categorías y funciones de los oficiales públicos*

La propia documentación de la época de los Habsburgo sugiere una división básica de los funcionarios en dos categorías: los caballeros u hombres de capa y espada, provenientes de linajes nobles o hidalgos de vieja

alcurnia, y los letrados u hombres de saber, provenientes de familias hidalgas y del patriciado urbano, que se caracterizaban por haber realizado estudios en la universidad. El auténtico letrado era aquel que contaba con título de licenciado o doctor en jurisprudencia, ya sea en Derecho civil o Derecho canónico. Aparte esa división tradicional, otra forma de clasificación más reciente (Pietschmann 1989: 153) propone que los oficiales de la monarquía española se distribuyan en dos grupos: los eminentemente políticos, dotados de cargos de gobernación territorial, y los especializados. Esta clasificación posee la virtud de romper el limitante marco de los estamentos sociales y de ampliar la capacidad del segundo grupo, en el cual se unen los letrados con aquellos funcionarios que contaban con formación especializada no universitaria, por ejemplo, en el manejo de cuentas.

El criterio más adecuado para diferenciar las categorías y funciones de los empleados públicos es, en nuestra opinión, el que respeta los ramos de la administración civil. Vamos entonces a diseñar un cuadro de los principales burócratas del Imperio dividiéndolos en los cuatro sectores de gobierno, justicia, hacienda y guerra (como era usual en los propios siglos XVI y XVII).

Los oficiales del ramo de gobierno tenían a su cargo la administración de la vida ciudadana en el sentido más amplio, incluyendo el abastecimiento de los mercados, la provisión de hospitales, caminos y puentes, la imposición de ordenanzas, la defensa territorial, la conservación de la justicia, etc. En las circunscripciones más grandes la administración civil estaba en manos del gobernador, mientras que en las provincias comunes (constituidas generalmente en torno a una ciudad) la gobernación era ejercida por los asistentes, corregidores y alcaldes mayores. En los dominios de la corona de Castilla el título de gobernador fue impuesto solamente en regiones ubicadas en sitios extremos, como Galicia y Canarias; de semejante modo, el oficio de asistentes quedó reservado únicamente a algunas ciudades con privilegios tradicionales, como Sevilla, Burgos, Toledo o Murcia, y las alcaldías mayores se implantaron en zonas que durante la guerra de Reconquista habían servido de frontera contra los moros. Fuera de estos lugares resultó habitual la instauración de los corregimientos, surgidos durante el proceso de reforzamiento del poder estatal en la baja Edad Media (cf. González Alonso 1970).

Especial consideración merece el sistema gubernativo de los virreinos, tomado de la organización estatal de la corona de Aragón. El virrey era considerado un lugarteniente o representante personal del Rey y estaba por ello revestido de privilegios y facultades de gobierno excepcionales. Hubo

virreinos en cada uno de los reinos o grandes territorios legados por la dinastía aragonesa, es decir, en Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca, Cerdeña, Sicilia y Nápoles. La misma institución fue empleada para el gobierno de Navarra luego que este reino quedase incorporado a la corona de Castilla, en 1512, y después se extendió hasta las posesiones del otro lado del Atlántico, donde se erigieron sucesivamente los virreinos de Nueva España (1535), Perú (1542), Nueva Granada (1739) y Río de la Plata (1776).

Los oficiales del ramo de justicia forman un grupo aparte y netamente diferenciado por la formación especial que se exigía a sus miembros; todos eran letrados, con grado universitario en alguna de ambas ramas del Derecho. Una disposición de los Reyes Católicos en 1480 había ordenado que los titulares de oficios de justicia acreditaran por lo menos diez años de estudios en la universidad. Estos funcionarios se encuentran en los Consejos, cuerpos de administración judicial y asesoría gubernativa que formaban la burocracia central del Imperio, así como en los más importantes tribunales de justicia, que recibían alternativamente los nombres de Audiencia, Chancillería o Rota (cf. Lalinde Abadía 1967).

Respecto a los dominios castellanos hay que destacar la existencia de las chancillerías de Valladolid y Granada, instancias principales para la resolución de pleitos originados al norte o sur del río Tajo, respectivamente. Tanto dichos tribunales como los Consejos centrales de la monarquía estaban compuestos por los siguientes funcionarios: un presidente, que dirigía formalmente el organismo (aunque no siempre fuera un letrado); varios oidores, para la examinación de negocios civiles (en una o más salas); un número menor de alcaldes del crimen, para la examinación de negocios criminales; y uno o dos fiscales, representantes del interés de la colectividad. Otros oficiales de justicia de rango inferior eran los relatores, porteros, alguaciles, escribanos, etc. El mismo esquema administrativo regía en las audiencias que durante el siglo XVI se fundaron en Indias, a las cuales tendremos ocasión de referirnos detalladamente más abajo.

Los oficiales del ramo de hacienda estaban a cargo de las cuentas, dinero y bienes pertenecientes al fisco o Real Hacienda. Cumplían sus funciones en las oficinas matrices ubicadas en la corte, que eran el Consejo de Hacienda, la Contaduría Mayor de Cuentas y una serie de Juntas y Contadurías Generales para diversos asuntos, y se hallaban repartidos además en numerosas dependencias fiscales a lo largo del Imperio. Para ejemplificarlo con la situación en las provincias de Hispanoamérica, cabe señalar que había en

primer orden los tribunales de cuentas (introducidos en 1605 en México, Bogotá y Lima), luego las cajas reales recaudadoras de bienes, y en término complementario las casas de moneda.

Los funcionarios más importantes de este ramo en Indias, los contadores mayores, contadores de resultas y contadores ordenadores, tenían su asiento en los mencionados tribunales de cuentas; ellos recibían similar tratamiento honorífico que los oidores y alcaldes del crimen. En tanto, las cajas reales eran servidas por un extenso conjunto de oficiales con los títulos de contadores, tesoreros, factores y veedores, quienes se distribuían tareas de cobranza, supervigilancia y promoción del patrimonio de la Corona (cf. Sánchez Bella 1968). No había regulaciones firmes sobre la preparación que debían tener los agentes del ramo de hacienda, aunque era común que la experiencia en el manejo de las cuentas se transmitiera de padres a hijos comprometidos en el servicio de dichos cargos.

Los funcionarios del ramo de guerra, finalmente, constituyen el grupo más inestable de los servidores del Estado. Aquí interviene la movilidad propia de las acciones bélicas en diversos frentes de mar y de tierra, junto con el hecho de que los oficiales no solían estar ligados al ejército de manera permanente o profesional; más aún, en las colonias indianas no existieron hasta el siglo XVIII cuerpos militares bien establecidos (cf. Marchena Fernández 1983). Al capitán general le correspondía el mando supremo de las tropas, tanto en las formaciones terrestres como en las marítimas. Por debajo de él se hallaban el maestre de campo (en el ejército) o el almirante (en la armada), y a continuación venían los capitanes de las distintas armas, compañías, embarcaciones o presidios. Debido a la constante asociación de los ramos de gobierno y guerra, era habitual que el gobernador de una región desempeñara al mismo tiempo las funciones de capitán general.

Los cargos militares de adelantados, usuales en la Península en el tiempo de la Reconquista y trasladados a América con las primeras expediciones colonizadoras, tendieron paulatinamente a desaparecer¹. A veces se conser-

1. Cabe añadir en este punto que el ejército desempeñó un rol ambivalente en las sociedades indianas hasta el siglo XVIII. Si bien hubo formaciones militares permanentes sólo en regiones de frontera y lugares estratégicos para la comunicación, es evidente que los títulos y rangos de carácter militar gozaron de notable reconocimiento social, especialmente por el fuero privativo que correspondía a las personas asociadas al ejército (véase Marchena Fernández 1983, cap. 1).

varon con sentido honorífico, pero fueron en la práctica sustituidos por los alcaldes mayores o corregidores emplazados en zonas fronterizas.

Un factor excepcional en la organización administrativa de los Habsburgo fue la estrecha vinculación entre ejercicio de gobierno y ministerio judicial. El fenómeno se aprecia con claridad en la doble misión asignada a los Consejos, órganos de comunicación directa con el Rey, que eran proveedores de leyes y normas políticas a la vez que supremas instancias de justicia. Tales cuerpos han sido descritos con razón como las “ruedas mayores” de la maquinaria estatal. Se conoce la distinción que había entre los Consejos dedicados temáticamente a algún sector del complejo administrativo de la monarquía y los Consejos orientados territorialmente al gobierno de una determinada región del Imperio; así existían por un lado los Consejos de Estado, Hacienda, Inquisición, Cruzada, Guerra y Ordenes Militares, y por otro los Consejos de Castilla, Aragón, Indias, Italia, Flandes y Portugal. En todo momento, sin embargo, mantuvo una indiscutida supremacía el Consejo de Castilla —llamado por antonomasia el Consejo Real—, a tal punto que su presidente era considerado la máxima autoridad política después del Rey (cf. Elliott 1963).

2. *Entorno social y formación profesional*

Había gran diversidad en la proveniencia social de los miembros de la “clase burocrática”. Unos eran auténticos caballeros de capa y espada, nobles con título o segundones de aristocráticas estirpes, que accedían con gusto a ocupar un empleo público importante: algún virreinato, la presidencia de un Consejo o el corregimiento anejo a una gran ciudad. Otros burócratas, en cambio, eran humildes aldeanos o residentes de los barrios marginales urbanos que —bien por recomendación de algún poderoso, bien por méritos propios— conseguían ubicarse en una plaza militar, una oficina de contabilidad fiscal o un despacho de amanuense. Estos personajes a duras penas aportaban al oficio algo más que buena voluntad y su capacidad de leer y escribir².

Al propósito de nuestra exposición interesa particularmente, empero, el grupo intermedio de los letrados u hombres de saber, que poblaban mayoritariamente los Consejos y los tribunales de justicia en Castilla y demás

2. Había en realidad grupos o clanes bien diferenciados de funcionarios, de distinto origen social, que estaban ligados por tradición a puestos altos o inferiores de la jerarquía administrativa. Miembros de tales grupos podían laborar indistintamente en la gobernación, fiscalidad, milicia o judicatura (cf. Bertrand 1989: 217-218).

territorios del Imperio hispánico. Los profesionales del Derecho, educados de preferencia en las aulas universitarias de Salamanca, Valladolid o Alcalá de Henares (los centros de formación más prestigiosos de la Península), provenían generalmente de familias hidalgas o de la naciente burguesía urbana; en virtud del controlado estatuto de limpieza de sangre, cabe añadir el dato de que la mayor parte de los letrados eran cristianos viejos. La preponderancia de los hombres de formación jurídica en los puestos administrativos se inicia en las décadas postreras del siglo XV, cuando los Reyes Católicos asumieron la tarea de unificar la monarquía y reestructurar el aparato estatal (cf. Kagan 1974; Fayard 1979).

La rápida ascensión política y social de los letrados fue favorecida por la confianza que el Estado depositó en los recursos y procedimientos de carácter judicial. Hay que tener en cuenta que el desarrollo de un sistema legal centralizado representó uno de los factores principales para la unificación de España, cuando en este país primaba aún el concepto de la jurisdicción como función esencial de la autoridad; se pensaba que la tarea básica de los gobernantes era dirimir entre intereses contrapuestos, antes que planear y construir deliberadamente un modelo de sociedad. Complementariamente, influyó también el respeto generalizado que había en la mentalidad popular por la figura de los jueces, quienes eran concebidos poco menos que como "ley viva" o encarnación de la justicia divina puesta en manos del Rey (cf. Sánchez Agesta 1959; Vigil 1990)

Beneficiados de tal manera por el aparato estatal y el imaginario popular, los hombres de saber lograron acceder a una ubicación social privilegiada. Su vertiginosa promoción como grupo incentivó un desconocido interés por los estudios universitarios: se calcula que durante el Siglo de Oro cuatro quintas partes de los estudiantes matriculados en Salamanca y Valladolid seguían la carrera de jurisprudencia, ciertamente con el objetivo de llegar algún día a desempeñar un puesto de consejero o alto funcionario. Se estima, de hecho, que a comienzos del siglo XVII existían a disposición de los letrados unas 225 plazas de asiento, correspondientes a los oficios más distinguidos de los organismos cortesanos, tribunales de Castilla y audiencias de las Indias; ese número bien podía duplicarse, teniendo en cuenta otras plazas de categoría algo inferior que estaban asimismo reservadas para hombres con formación jurídica (Kagan 1974: 83-84).

Con el fin de proteger sus intereses particulares, los letrados reaccionaron cerrando filas en torno a los colegios mayores —especie de fraterni-

dades de elite— donde habían residido durante sus años de estudio. Hubo a consecuencia de ello una creciente politización de la vida académica (acentuada por el hecho de que en 1623 el Consejo Real asumiera el privilegio de nombrar a los catedráticos), que hizo descender la calidad de la enseñanza universitaria. Llevados por un innegable afán de lucro, los letrados se entregaron a toda clase de corruptelas, inmoralidades en el régimen de nombramientos y orientaciones políticas insensatas (cf. Pelorson 1980; Bennassar 1982).

¿Cómo se explica, en el plano intelectual, el auge que gozaron los hombres de toga en el mundo hispánico? La ordenación epistemológica vigente en aquella época consideraba que tanto el Derecho civil como el canónico ofrecían la capacitación necesaria para dilucidar los más diversos problemas religiosos, políticos, institucionales, económicos y morales que existían en la sociedad. Por eso se interpretaba que los estudios de jurisprudencia eran indispensables para desempeñar oficios de justicia y útiles para ejercer cargos de gobierno.

Sin embargo, pese al notable valor asignado a la carrera universitaria, varios contemporáneos coinciden en testimoniar la convicción de que la experiencia práctica era tenida por más importante que los conocimientos teóricos; por muy exquisita que fuera la preparación obtenida en altas escuelas, se pensaba que el trato continuo con los papeles era lo que más hondamente marcaba la labor del oficinista. Siguiendo la misma argumentación, se recomendaba que los oficiales públicos tuvieran buenos conocimientos de Historia, tanto de la meramente narrativa como de la profundamente analítica. Se observaba que esta disciplina servía para reforzar el conocimiento empírico y se repetía el concepto clásico de la Historia como “maestra de la vida”, que ayuda a los individuos a prolongar hacia el pasado su propia experiencia. Mareluz Urquijo (1984), en una documentada investigación sobre el saber profesional de los funcionarios coloniales en Indias, concluye señalando la idea vigente en los siglos XVI y XVII de que la verdadera escuela del burócrata es el escritorio, o sea el trabajo directo con los expedientes.

Hay una serie de obras cuya consulta virtualmente imprescindible para los letrados implicados en la administración pública de Hispanoamérica; este conjunto de textos incluía la *Política para corregidores* de Castillo de Bovadilla, la *Política indiana* de Solórzano Pereira, el *Gazophilacium regium peruvicum* de Escalona Agüero y naturalmente la Recopilación de Leyes de

Indias (Mariluz Urquijo 1984: 273-275). Además, los inventarios de las bibliotecas particulares reunidas por oidores, fiscales, inquisidores, catedráticos y otros hombres de saber dan a conocer la rica variedad de materiales de lectura que tenían a su disposición. Junto a las glosas y comentarios medievales a textos fundamentales del Derecho común, se alineaban en sus cuartos de estudio numerosas monografías de jurisprudencia castellana, normas de legislación europea, estudios sobre temas actuales de la vida social, tratados de moral católica y alguna que otra narración histórica (cf. Hampe Martínez 1987).

Por su parte, el jurista Bermúdez de Pedraza dedica varias páginas de su interesante tratado *El secretario del rey* (1620) a la cuestión de los conocimientos que ha de poseer el buen funcionario. Anota que el secretario deberá dominar la retórica, para hablar y escribir con elegancia; deberá leer historia, para enriquecerse con las enseñanzas de los hechos pasados; y deberá saber lenguas, especialmente las de aquellos pueblos que su príncipe señorea. Todos estos conceptos vinieron a transformarse, adquiriendo un sustento mucho más racionalista, con el advenimiento de la Ilustración. En el siglo XVIII se impone definitivamente la primacía del aprendizaje teórico de los oficiales públicos, pero se relega al mismo tiempo el papel de los colegios mayores y las lecciones universitarias, debido al alejamiento de las “nuevas ideas” que se hizo sentir en las instituciones formales de enseñanza de España y sus dominios de ultramar³.

3. *Nombramientos, privilegios y conflictos de lealtad*

Es interesante plantearse cómo se desarrollaba la carrera de un funcionario a través de los peldaños de la burocracia imperial. Lo mejor para ello será exponer el caso concreto de un ministro, digamos exitoso, que participó en la maquinaria administrativa dirigida por Carlos V: se trata de don Pedro de la Gasca, clérigo castellano, cuya actuación hemos rastreado en una investigación sobre fuentes originales conservadas en archivos españoles (Hampe Martínez 1989). La Gasca, oriundo del Barco de Avila en la serranía de Gredos, hizo estudios de teología en Alcalá de Henares y pasó luego a cursar

3. En la época de Carlos IV, el magistrado Antonio Porlier se referirá al conjunto de disciplinas que —en su opinión— debía conocer el buen consejero de Indias. Menciona fundamentalmente las varias ramas del Derecho y las lenguas antiguas y modernas; en segundo plano coloca la retórica, la lógica, la historia, la política, la geografía, la cartografía, etc. (véase Mariluz Urquijo 1984: 264-265).

jurisprudencia en la Universidad de Salamanca, donde alcanzó a ser colegial en el mayor de San Bartolomé y ocupó inclusive el rectorado de la Universidad, en la época de su más grande esplendor. Tan buenos antecedentes académicos facilitaron su acceso a los medios cortesanos. Habiendo sido incorporado como oidor en el Consejo de la Inquisición, recibió la comisión de practicar una visita general a los oficiales públicos del reino de Valencia, en 1542.

El buen desempeño del clérigo castellano frente a los problemas gubernamentales de Valencia, un medio foráneo para él (que era considerado “extranjero” en los dominios de la corona aragonesa), hizo de La Gasca un candidato adecuado cuando se tomó en la corte el acuerdo de mandar un delegado extraordinario para pacificar el virreinato del Perú, alterado por el levantamiento de los descontentos encomenderos. Usando de astucia diplomática y un poco de fuerza militar, La Gasca consiguió aplastar la rebelión de los peruleros; al cabo de cuatro años (en 1550) regresó a la metrópoli cargado de fama y con un enorme caudal de metales preciosos, que puso en las arcas de la Corona. En recompensa de su positiva misión, Carlos V lo integró al círculo de sus consejeros privados y le concedió la mitra episcopal de Palencia. Al morir en 1567, después de haber sido promovido al obispado de Sigüenza, don Pedro de la Gasca era un personaje altamente respetado en los ambientes políticos y eclesiásticos de Castilla y el jefe de un clan poderoso, con miembros colocados en puestos importantes dentro de la burocracia central.

Más allá de las virtudes personales de dicho ministro, hay que indagar cuáles fueron los elementos condicionantes de su exitosa carrera administrativa. Nos referimos a elementos que puedan tener validez general para explicar el desempeño de otros altos funcionarios en la misma época (véase al respecto Malagón Barceló 1961 y Gibert 1970). De hecho, la actividad política de La Gasca resultó condicionada por sus orígenes familiares, ya que era un hidalgo castellano y cristiano viejo en los cuatro costados; por sus vinculaciones personales, especialmente con el cardenal Cisneros, quien le franqueó el acceso a la universidad; por su filiación académica, en los círculos más refinados de Salamanca, que le aseguró una buena colocación en la sociedad; por su cambiante partidismo en la corte, que le hizo mudar de bando —hoy hablaríamos de “lobby”— en cada momento oportuno; y por su permanente lealtad a la monarquía, elemento clave de su tarea, que fue recompensada con notables dignidades y honores.

Conseguir la fidelidad a las miras políticas del Rey fue, justamente, uno de los objetivos fundamentales del Estado con respecto a su cuerpo de

funcionarios. Con este propósito se dictaron numerosas ordenanzas encaminadas a imponer el aislamiento social de los burócratas: se trataba de evitar que los agentes estatales formaran lazos de interés con las familias y grupos de poder de la región donde prestaban servicios, para que de este modo se mantuvieran dóciles a los dictados de la Corona. Las leyes disponían, por ejemplo, que los funcionarios (de nivel alto e intermedio) no debían ser naturales del lugar donde servían, no debían adquirir propiedades en ese lugar, no debían tomar dineros en préstamo, no debían contraer matrimonio ni tampoco casar a sus hijos con familias lugareñas, no debían cultivar negocios ni amistades, no debían actuar como padrinos de bautizos o matrimonios ni extralimitarse en la asistencia a casamientos, entierros u otros compromisos sociales, etc. (cf. Andrien 1982: 55-56; Puente Brunke 1991: 52-53).

A fin de reforzar tales ordenanzas relativas a la independencia o aislamiento social de los burócratas, los dirigentes estatales pusieron atención en evitar que la duración de los cargos públicos fuera demasiado larga y en dotar de remuneración suficiente a los funcionarios. Todo este modelo ideal de comportamiento quedó inalcanzado, sin embargo, debido a la limitada vigencia que tuvo el complejo de ordenanzas. Aquí la responsabilidad ha de ser compartida por la propia Corona, que no siempre obró en concordancia con sus modelos prefijados, y por el conjunto de agentes oficiales, que ignoraron muchas veces la legislación al dejarse llevar por sus ambiciones materiales, de riqueza y poder.

La realidad histórica parece indicar que la trasgresión de leyes y normas morales fue más acentuada en la periferia del Imperio, en la posesiones coloniales de América y Filipinas, donde los brazos de control de la monarquía tenían menor alcance. Entre las formas más comunes de corrupción burocrática pueden citarse las actividades de comercio ilícito, la aceptación de cohechos y sobornos, la extensión del favoritismo y clientelismo, y la venta de empleos públicos y servicios estatales. Sobre los alcances corruptivos de la venalidad de los cargos en Indias tendremos oportunidad de profundizar más adelante, en el último capítulo de esta exposición (para el caso peninsular, véase Domínguez Ortiz 1970).

Aunque la corrupción fuera menos generalizada en el centro del sistema imperial, Castilla, no puede afirmarse que los agentes oficiales tendieran a cumplir cabalmente las reglas de juego que se expidieron a lo largo del tiempo que aquí enfocamos. Los burócratas tendieron más bien a abusar de los privilegios legales y la expectante ubicación social que recibían con sus

cargos. A comienzos de la Edad Moderna estaba bastante extendida en el mundo hispánico la mentalidad de aprovechar al máximo, en beneficio netamente personal o de pequeño grupo, las ventajas que ofrecía el poder público. Se trataba de explotar la ampliación o generalización del poder de los reyes, frente a la situación medieval en que había una multiplicación de poderes repartidos entre los señores de la tierra.

Ya se ha reparado en la consolidación del poder de los letrados, que pronto tomaron conciencia de grupo o estamento para reservarse el goce de privilegios sociales y el respeto que la mentalidad popular asignada a los representantes de la ley. De aquí proviene el sólido prestigio de los colegios mayores, especialmente de los seis establecidos en los núcleos universitarios de Salamanca, Valladolid y Alcalá de Henares —colegios mayores de San Bartolomé, de Cuenca, de Oviedo, del Arzobispo, de Santa Cruz y de San Ildefonso—, que sirvieron de auténticos semilleros para los altos cargos públicos (cf. Maravall 1953; Carabias Torres 1983). Pero junto a los hombres de saber estaban situados en la cúspide de la “clase burocrática” los grandes aristócratas, nobles titulados que a partir del gobierno de Felipe II entraron con mayor asiduidad a servir oficios altamente remunerativos, ligados sobre todo el ramo de gobierno, para los cuales se entendía que los juristas de origen hidalgo o plebeyo no poseían la suficiente talla social. Sin desarrollar mayormente una carrera de funcionarios, los aristócratas pasaban de frente a ejercer un virreinato, la presidencia de un Consejo o la plaza de gobernador o corregidor.

Letrados y caballeros eran acompañados en la élite de poder por los altos dignatarios de la Iglesia, quienes también ocupaban puestos de gobierno. Esto se hace visible especialmente durante el reinado de Carlos V, en que se reservó el privilegiado asiento de presidente del Consejo Real sólo a preladados: la plaza fue ejercida sucesivamente por el arzobispo de Granada, Manrique, el arzobispo de Toledo, Tavera, el arzobispo de Sevilla, Valdés, y el obispo de Pamplona, Fonseca (véase Kohler 1986: 657). La poderosa camarilla de burócratas cortesanos, formada por hombres de capa y espada, hombres de toga y hombres de sotana, dominaba realmente el manejo de los negocios políticos y controlaba la repartición de los oficios.

Por encima de ellos estaba únicamente el Rey, cuya superioridad se basaba en el revestimiento divino de su cargo y en la capacidad que tenía de remover a los funcionarios —al fin y al cabo ministros del rey— según su antojo (cf. Maravall 1979).

El poder derivado de sus cargos y privilegios, así como la lejanía respecto al centro de toma de decisiones del Imperio, daba a los agentes distribuidos en las dilatadas provincias de Hispanoamérica una relativa libertad de acción. De aquí proviene un conflicto de lealtad hacia el Rey, pues las intenciones políticas de la monarquía no siempre coincidían con los intereses particulares de los burócratas, violadores de las normas que los obligaban a ajustarse a las directivas generales del Estado. La manera en que se resolvieron estos conflictos de lealtad fue variable, dependiente de las circunstancias de tiempo, lugar y personas. Parece cierto, con todo, que la trasgresión de las normas tendió a ser más acentuada durante la segunda mitad del siglo XVII, en la época de mayor declinación del poder de los Habsburgo.

4. *La burocracia y la evolución del aparato estatal*

Si los agentes estatales estuvieron en capacidad de gozar una considerable libertad de acción, no fue solamente por su afán de lucro o espíritu rebelde, sino también por la mecánica administrativa desarrollada en el Imperio español. En concordancia con el tradicional régimen de los fueros, se permitió una crecida autonomía en la gobernación de los territorios sujetos a la monarquía católica; característica válida sobre todo para los dominios más alejados de Castilla, entregados a la administración de omnipotentes virreyes (Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca, Cerdeña, Sicilia, Nápoles, Navarra y las colonias de Hispanoamérica). De otro modo, en verdad, hubiera sido imposible gobernar un Estado tan vasto y disperso, ya que los medios de comunicación usuales en la época hacían difícil que todas las decisiones se tomaran en la corte. Aunque las medidas adoptadas por lejanos virreyes o gobernadores estaban invariablemente sujetas a revisión por parte de los organismos centrales, era necesario que esos altos funcionarios tuvieran la facultad de resolver asuntos urgentes en el acto⁴.

El conocido modelo propuesto por Phelan (1960) para interpretar el sistema administrativo del Imperio remarca, precisamente, el valor de aquella capacidad de tomar decisiones brindada a las provincias de ultramar. La flexibilidad en el gobierno —esto es, la descentralización— permitió la supervivencia de un Estado de sinuosa línea política, corroído por fines

4. Sin embargo, no debe perderse de vista que en gran parte de España la autoridad de la monarquía coincidía con el régimen de señoríos, hecho que implicaba un sistema administrativo de excepción. Beneyto Pérez (1958: 375) remarca que "en general, el señor actuaba como delegado del príncipe, fórmula habilidosa para salvar la ruptura del régimen normal".

ambiguos y normas contradictorias. Asimismo, otro aspecto en que destaca la flexibilidad administrativa de la monarquía hispánica es la fórmula “obedezco pero no cumplo”, heredada de la tradición jurídica romana, que concedía a los delegados del Rey en sitios lejanos la prerrogativa de ignorar el cumplimiento de normas procedentes de la corte, siempre que hubiera motivos razonables para ello.

El contrapeso de la flexibilidad se encuentra en el autoritarismo, o tendencia a la centralización, que era aplicado selectivamente por el Estado a fin de vigilar el desempeño de los burócratas y garantizar una observancia mínima de las normas. El mecanismo general de control que se utilizó en las diversas provincias fue el juicio de residencia: un procedimiento obligatorio a todos los funcionarios y abierto a la participación de la comunidad, que servía para reparar las faltas cometidas en el desempeño de cargos públicos, así como para depurar y seleccionar a los hombres que seguían carrera en la administración imperial. El juicio de residencia podía ser aplicado por el sucesor en el oficio respectivo, o bien por un comisionado enviado directamente desde la corte (cf. Mariluz Urquijo 1952).

Además de dicho procedimiento regular existían otros mecanismos especiales para investigar la corrección (o el grado de lealtad, si se prefiere) de los agentes oficiales. La pesquisa era una averiguación secreta que se practicaba a un individuo concreto, suspendido del oficio, cuando había denuncias graves sobre abusos o iniquidad en su labor; por otra parte, la visita era un procedimiento judicial más amplio —una consulta tanto pública como secreta— que se efectuaba para inspeccionar el desempeño de todo un organismo o conjunto de empleados públicos. El relativo temor de verse sometido a tales instrumentos de control privó a más de un funcionario de cometer abusos fuera de la regla, vale decir, fuera de los límites de “informalidad” consentidos (cf. González Alonso 1970; García Marín 1976).

La diestra combinación de autonomía en los gobiernos regionales con un mínimo nivel de centralización, el balanceado juego de flexibilidad y autoritarismo, es una demostración de la relativa modernidad que imperó en la estructura del Estado. Desde la etapa final de la Reconquista, con la instauración definitiva de los Consejos, audiencias, corregimientos, oficinas de hacienda y demás reparticiones del gobierno central, la España unificada apuntó hacia la constitución de un Estado de rasgos modernos. Usando la terminología de Weber, se ha anotado que la maquinaria administrativa del Imperio hispánico era —al menos en intención— una organización de tipo nacional burocrático (Pietschmann 1989: 162).

Sin embargo, aquella maquinaria, tan perfectamente diseñada sobre el papel de las leyes y provisiones regias, no funcionó en realidad a la altura de las expectativas. El aparato estatal no fue capaz de poner freno a la bancarrota fiscal iniciada ya a mediados del siglo XVI, no tuvo fuerza para contener la ineficacia generalizada de las corporaciones oficiales durante la época de decadencia de los Habsburgo, ni hizo frente al arraigamiento social de sus agentes en el Nuevo Mundo, que minaron considerablemente la presencia (y también las rentas) de la Corona al otro lado del océano. Hubo evidentemente un desfase entre los rasgos modernizantes del Estado y el anquilosamiento de las estructuras sociales en que dicho aparato debía funcionar. Los propios burócratas, piezas lubricantes de la maquinaria administrativa, se mostraron habitualmente dispuestos a la corrupción, siempre más inclinados a su beneficio particular que a la bienestar de la colectividad.

De ese conflicto entre la organización estatal y el carácter personal de los burócratas resulta que el proyecto de modernización del gobierno quedó limitado, contaminado de elementos patrimoniales y tradicionales. La antes mencionada incorporación creciente de los nobles bajo el amparo de Felipe II, además, influyó para congelar el proceso de cambios. A partir de entonces los letrados —cuyo ascenso social es una clara derivación de la nueva forma de Estado, impulsada originalmente por los Reyes Católicos— alteraron su modo de vida, adoptando las costumbres de los grandes señores y recluyéndose en las cómodas prerrogativas de sus altos cargos. Durante el siglo XVII el nombramiento de oficiales estuvo marcado por negativas “argollas” de favoritismo, clientelismo y nepotismo, por las intrigas de ambiciosos clanes de colegiales, que profundizaron el deterioro del sistema administrativo (cf. Sarfatti 1966; Vicens Vives 1968).

Un efecto complementario de la participación de los grandes aristócratas en el gobierno de los Habsburgo fue la institución de los validos, que acentuó el debilitamiento de la Corona. Se ha dicho que la plenitud de poder ejercida por el duque de Lerma o el conde-duque de Olivares significa una especie de alienación de la propia monarquía, en beneficio de la nobleza (Bennassar 1982: 58)⁵.

5. Véase también el clásico estudio de Tomás y Valiente (1963) sobre la intervención de los validos en la política de los “Austrias menores”.

La instalación de los Borbones en el trono originó cambios de respetable importancia en la articulación burocrática del Imperio. Los decretos de Nueva Planta de 1707-1716, en virtud de los cuales se abolían los derechos y libertades constitucionales de la corona de Aragón, respondieron al objetivo de imponer finalmente la uniformidad entre los distintos reinos de la Península Ibérica, permitiendo el acceso a los cargos y honores sin atender a la provincia de origen de los candidatos. Por otra parte, la pérdida de los dominios de Flandes e Italia dio origen a una reformulación en la estructura de los Consejos residentes en la corte. Luego siguió la instauración de las secretarías de gobierno, las intendencias y subdelegaciones, las nuevas pautas monetarias y judiciales, etc.

Un redoblado afán de centralización y el cuidado por la especialización profesional son tal vez las características más notables del reinado de los Borbones con respecto a la "clase burocrática". Se trató de que los funcionarios trabajasen eficientemente, cumpliendo con rigor las normas legales y racionalizando los métodos de recaudación de ingresos para la Corona. Pero, aparte ello, no variaron sustancialmente los principios de flexibilidad y autoritarismo, indispensables para dar continuidad a un Imperio que seguía siendo inmenso, sobre todo por el mantenimiento de las colonias de América (cf. Haring 1947).

Que la uniformización en el gobierno de los territorios situados a uno y otro lado de los mares no era cosa sencilla, ni enteramente sensata, se deja apreciar mediante el caso de los asistentes de Sevilla que fueron promovidos al gobierno virreinal de Nueva España y Perú. En un estudio reciente (Hampe Martínez 1990) hemos examinado la actuación política de cinco funcionarios, el conde de Coruña, el conde del Villar, el marqués de Montesclaros, el marqués de Gelves y el conde de Salvatierra, que entre 1580 y 1650 ocuparon tanto la asistencia de la ciudad del Guadalquivir como los dos virreinos que a la sazón existían en Indias. Ya por el nombre de los individuos, se deja notar que uno y otro cargo estaban generalmente reservados a caballeros con título. Además de esta coincidencia a nivel personal, se pueden fijar otras similitudes institucionales entre los oficios de asistente y virrey, especialmente en cuanto toca a su suprema autoridad en negocios de gobierno, hacienda y guerra; por tal motivo los dirigentes de la monarquía creyeron oportuno ensayar una suerte de "transferencia política", promoviendo a esos cinco gobernadores de la tierra de Sevilla a la dignidad de virreyes.

La experiencia concreta, sin embargo, evidencia que la diversidad de las realidades indiana y peninsular hacía difícil la aplicación directa en América

de modelos administrativos importados de la metrópoli. También influyeron negativamente en este caso las variables relaciones que había en Sevilla, México y Lima entre los dirigentes del gobierno y los magistrados de las audiencias locales. En razón de ello, y de la propia especificidad que reclamaba el gobierno colonial de ultramar, se resolvió interrumpir a mediados del siglo XVII la transferencia de los asistentes sevillanos a Indias. Sobre las características peculiares de los funcionarios destinados al nuevo continente trataremos con más detalle en los párrafos siguientes.

II. LOS FUNCIONARIOS EN LA SOCIEDAD COLONIAL AMERICANA

5. *Esquema de la organización administrativa de Indias*

Las autoridades rectoras del sistema gubernativo de las posesiones españolas de América y Filipinas eran los ministros del Consejo de Indias, residentes junto al monarca en la corte. El Consejo, creado oficialmente en 1524, dirimía pleitos enviados en segunda apelación, revisaba las cuentas fiscales despachadas por los oficiales de hacienda, mantenía correspondencia con los funcionarios enviados a ultramar, formulaba normas políticas y ordenanzas civiles, y proponía el nombramiento de ministros en los diferentes ramos de la administración. El manejo de los asuntos propiamente comerciales y navieros, incluyendo el registro de pasajeros, mercancías, esclavos y naves y las actividades cartográficas, correspondía a una institución aparte: la Casa de la Contratación de las Indias. Fundada en 1503 (cuando aún estaba activa la empresa descubridora de Colón), la Casa permaneció durante los siglos XVI y XVII asentada en Sevilla, la puerta de entrada por excelencia de los viajeros y tesoros indianos; posteriormente la institución se trasladó a la ciudad de Cádiz (cf. Schäfer 1935-1947).

Los virreyes de México y Lima, instalados a propósito en la intermediación de centros monumentales de los derruidos Imperios azteca e inca, formaban la cúspide de la organización estatal en el propio continente americano. Representantes personales del monarca, y escogidos siempre entre caballeros de sangre ilustre, los virreyes llevaban anejos los títulos de gobernador y capitán general, que les daban el mando supremo de todas las gestiones civiles y militares en su respectivo territorio (Nueva España y Perú). También llevaban el título de presidente de la audiencia, pero como no tenían formación de letrados carecían del derecho a voto en la resolución de sentencias

judiciales⁶. Fue práctica común en la época de los Habsburgo que los virreyes de Nueva España, cuando habían tenido un desempeño favorable, fueran luego trasladados —en realidad promovidos— a la sede virreinal de Lima, donde gozaban un salario bastante mayor. Según anotan los tratadistas contemporáneos, se consideraba que el extenso y rico territorio peruano requería el mando de una persona experimentada en los problemas indianos (cf. Radaelli 1954).

Para explicar la división administrativa de las Indias, lo más prudente es fijarse en la jurisdicción de las audiencias. Estos cuerpos, formados en vinculación y semejanza con el Consejo de Indias, servían a la vez como tribunales de justicia y como órganos colegiados de gobierno. Su paulatino establecimiento, iniciado con la fundación de la audiencia de Santo Domingo en 1511, sirvió para afirmar la hegemonía de la Corona en las tierras recién colonizadas, por encima de las aspiraciones sociales y políticas de los conquistadores y primeros pobladores, que pretendían constituir una aristocracia de omnímodos señores de la tierra.

Las audiencias —compuestas casi exclusivamente de letrados— fueron de tres categorías: virreinales, que eran las presididas directamente por un virrey; pretoriales, que eran las que poseían mando gubernativo y militar sobre su propia jurisdicción; y subordinadas, que eran las sujetas a la autoridad política de un virrey (cf. García Gallo 1975). Durante el período que aquí especialmente contemplamos, funcionaron las audiencias virreinales de México (creada en 1527) y Lima (1542), las audiencias pretoriales de Santo Domingo (1511), Panamá (1538), Guatemala (1542), Bogotá (1549), Chile (1567), Filipinas (1595) y Buenos Aires (1663), y las audiencias subordinadas de Guadalajara (1548), Charcas (1561) y Quito (1564). Posteriormente, en la época de las reformas borbónicas, se agregaron a este conjunto la audiencia pretorial de Caracas (1786) y la audiencia subordinada del Cuzco (1787).

Por debajo de las audiencias se hallaban los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, encargados de la administración territorial en las más remotas provincias del continente, tanto en los núcleos urbanos habitados por

6. Salcedo Izu (1984: 292-293) observa la importancia que poseen las instrucciones reales, entregadas a cada virrey al comienzo de su gestión, como documentos expresivos de las grandes líneas de la política de la Corona en Hispanoamérica. En las instrucciones se hallan tres puntos de atención primordial: la propagación de la fe católica, el incremento del patrimonio regio y la conservación de los indios.

españoles y criollos como en las dispersas aldeas donde vivían los tributarios indígenas. De esta separación entre el ámbito cultural hispánico y la denominada “república de indios” proviene la diferenciación usual entre corregidores de españoles y de indios (cf. Lohmann Villena 1957; Román 1972). Por otra parte, el manto jurisdiccional de las audiencias cubría también la serie de cajas reales, matrices y subordinadas, en que se efectuaba la recaudación de tributos, derechos, rentas, metales, joyas y otros bienes pertenecientes a la Corona.

Mientras que los ministros del Consejo de Indias tendían a mantener una línea política equilibrada o conservadora, las propuestas realmente constructivas, innovadoras, solían proceder de los funcionarios instalados en América, que reclamaban al Rey el otorgamiento de medidas para mejorar las formas de vida en las colonias. Con relación a esto, es digna de interés la íntima vinculación que había entre los oficiales de los ramos de gobierno y justicia. Aunque formalmente se distinguía entre ambas materias, muchas veces las mismas personas acumulaban funciones en uno y otro campo, originando así frecuentes conflictos de competencias. Se ha observado con acierto que esta relativa incertidumbre en las competencias burocráticas era fomentada intencionalmente por el Estado, con el fin de desarrollar una mutua vigilancia, un “sistema de restricciones y equilibrio”, dentro del cuerpo de funcionarios (cf. Elliott 1963: 165-166; Parry 1970: 175-178)⁷.

6. *Integración social de la burocracia con la elite criolla*

Han sido los ministros de las audiencias, y especialmente los oidores del tribunal supremo de Lima, quienes han concentrado la atención de los historiadores interesados en estudiar las vías de integración de los altos funcionarios a la sociedad colonial (cf. Rodríguez Crespo 1964; Puente Brunke 1990). Hasta 1687, año en que inició la venta pública de los oficios de audiencias, la mayoría de los oidores limeños eran jurisperitos “gachupines”, originarios de la Península Ibérica. Muchos de ellos se encontraban al final de una larga trayectoria administrativa, durante la cual habían pasado por diversos empleos y organismos de la burocracia judicial; para los que habían

7. Además había varias instancias de administración colegiada, como el real acuerdo (de gobierno), la junta de hacienda y la junta de guerra, que tendieron a fomentar una labor coordinada de las jerarquías burocráticas de gobierno, justicia, hacienda y guerra. Muchas veces se contó también con la participación de dignatarios de la Iglesia (cf. Phelan 1960: 53).

laborado principalmente en América se consideraba que una plaza de oidor en la capital del Perú —descrita por algún secretario de Felipe II como “lo mejor de las Indias”— era la etapa culminante de su carrera. Estos magistrados venían no sólo acostumbrados a tratar con las elites criollas del mundo hispanoamericano, sino también llenos de ambiciones materiales, y en Lima hallaban buenas posibilidades para satisfacer sus ansias de enriquecimiento y ascensión social.

Abundantes noticias sirven para testimoniar los métodos de integración social de la burocracia peninsular con los grupos criollos. Por un lado, burlando abiertamente las ordenanzas de la Corona (o consiguiendo permisos especiales a cambio de dinero), los oidores establecieron lazos de parentesco al casar ellos mismos o vincular matrimonialmente a familiares suyos con miembros de las aristocracias lugareñas; así se estableció una firme conexión entre los ministros y los comerciantes, mineros, hacendados u obrajeros de las Indias. Otra vía de integración, también ilícita, fue la conjunción de intereses de ambos grupos sociales a través de negocios lucrativos, como la explotación de yacimientos mineros o el reparto forzoso de mercancías (cf. Lohmann Villena 1974; Bronner 1978).

Adicionalmente hay que considerar la corrupción de los servicios burocráticos, a la cual los agentes oficiales se mostraron dispuestos cada vez que hubiera buenos motivos económicos de por medio. La corrupción significó en verdad una práctica habitual dentro del sistema, un mecanismo que permitió la convivencia —equilibrio de intereses— entre el Estado, la burocracia y las oligarquias regionales.

También es interesante plantear los factores que incentivaron aquella vinculación del cuerpo de funcionarios con las elites hispanoamericanas. Aquí debe tomarse en cuenta el largo tiempo en ejercicio de las funciones, que naturalmente dio lugar a la formación de lazos de amistad y parentesco con la gente de la respectiva población; fue común que los oidores de Lima, por ejemplo, permanecieran en el cargo durante más de diez y hasta quince años. Esta fue una clamorosa falla del gobierno central, que propiciaba el incumplimiento de sus propias disposiciones sobre la independencia o aislamiento social de los burócratas.

Un factor complementario, contemplado asimismo en las normas generales de buen desempeño de los oficiales, se refiere a los salarios. Si bien las remuneraciones asignadas a los funcionarios coloniales eran nominalmente

mayores que las de sus colegas en la metrópoli, puede cuestionarse si tales salarios eran suficientes para garantizar un decoroso nivel de vida a los burócratas y sus familias, ya que es conocida la inflación de precios que existía en los principales mercados de Hispanoamérica. En este problema no se han puesto de acuerdo los especialistas modernos. Una lista con datos fiables revela, en todo caso, que a mediados del siglo XVII el virrey del Perú percibía 30.000 ducados de sueldo anual, el virrey de Nueva España 20.000 ducados, el presidente de Guatemala 5.000 ducados, un oidor de Lima 3.000 pesos, un oidor de Panamá 2.000 pesos, el corregidor de Oruro 2.000 pesos, el contador de la caja real de Huamanga 1.000 pesos, etc. (cf. Vas Mingo 1984).

Es evidente que el ostentoso tren de vida y las ambiciones materiales de los burócratas llevaron a una exagerada difusión de las prácticas corruptas, manifestadas en abusos de poder, incumplimiento de las leyes e injusticia social. El conflicto de lealtad de los funcionarios destinados al Nuevo Mundo se resolvió la mayoría de las veces en favor de sus intereses particulares o de grupo, dejando en el aire las disposiciones orientadas al fortalecimiento del poder estatal⁸. La conjunción de agentes oficiales y criollos influyentes en las grandes ciudades permitió a los “españoles americanos” el tan ansiado acceso a las esferas de poder y consolidó la posición de los criollos en la élite de la sociedad colonial. De esta manera se explica su indiscutible hegemonía —social, económica y aun política— ejercida a lo largo del siglo XVII, una época dorada para las comunidades hispánicas de América, gracias al continuado auge de la producción y de los mercados internos (aunque el gobierno central en Castilla recibiera escaso beneficio de dicha expansión en las colonias).

7. *La venta de oficios públicos y sus consecuencias*

Es sabido que la quiebra económica de la monarquía impulsó la venta de los oficios públicos, a partir del reinado de Felipe II. En 1559 se empezó con la enajenación de los alferazgos mayores en las principales ciudades de España, junto con la venta de los llamados “oficios de pluma”: escribanías, notarias y secretarías municipales. Los cargos se vendían a perpetuidad a las

8. En este contexto merece recogerse la idea, expresada por más de un autor, de que la debilidad del Estado en la sociedad colonial se debió a la insuficiencia de funcionarios disponibles (véase Puente Brunke 1991: 50-51). Nos parece que tal idea es factible de una discusión a fondo.

personas que ofrecieran el mayor servicio (dinero) a la Corona. Se brindaron así las conclusiones para una patrimonialización del estamento burocrático, pues la sucesión en esos oficios “vendibles y renunciables” quedaba sometida a la voluntad de un grupo determinado, al cual el Rey cedía su derecho a formar el aparato estatal. Debido a las graves consecuencias que la venalidad de los cargos podía acarrear para el mantenimiento del Estado, siempre se puso cuidado en frenar lo más posible su difusión.

Fuera de los oficios de pluma y de algunos empleos ligados a la administración de hacienda, en los reinos de la Península Ibérica nunca se pusieron a la venta cargos que tuvieran una incidencia política más directa, especialmente en los ramos de gobierno y justicia. Otra fue la situación, en cambio, en las provincias de Hispanoamérica, donde las circunstancias de lejanía incentivaron una vez más la corrupción de las normas vigentes en el corazón del Imperio. La época de declinación de los Habsburgo, el Siglo XVII, fue testigo de la extensión del “beneficio de empleos”, práctica en virtud de la cual se enajenaron diversas plazas a los candidatos más pudientes, con la salvedad de que podían ejercer el cargo sólo durante un tiempo limitado o hasta el fin de sus días (cf. Tomás y Valiente 1972; Muro Romero 1978).

Así fue como en 1633 se inició la venta de los oficios fiscales, que correspondían a los tribunales de cuentas de México, Bogotá y Lima y a las numerosas cajas reales existentes en Indias. Después, en 1678, se incrementó el mercado de empleos con la oferta de los corregimientos de españoles y de indios —largamente más de un centenar en todo el continente— y en 1687, como ya está dicho, se agregaron los oficios de audiencias (véase Parry 1953). Durante el período crítico de la Guerra de Sucesión, la monarquía llegó a tal descalabro que inclusive se puso a la venta alguno de los virreinos.

Mientras que el otorgamiento de oficios vendibles y renunciables conllevaba el aspecto de patrimonialización de la burocracia, la práctica del beneficio de empleos implicó riesgos aún mayores para la conservación del poder estatal, pues dio rienda suelta a la corrupción y “deslealtad” generalizada de los funcionarios. El que había pagado una fuerte suma por un empleo que iba a desempeñar durante plazo limitado, sea hasta su muerte o hasta la terminación del mandato legal, querría naturalmente recuperar sus gastos y obtener una buena ganancia extra. Y esto no era factible sino abusando del poder de manera insospechada. Tan extendida fue la corrupción a todo nivel en las sociedades coloniales, incluyendo la moralidad y la ética del propio clero, que difícilmente puede imaginarse cómo esas colectividades lograron

mantenerse y aun prosperar. Por ello cobran vigencia las especulaciones, ya aludidas, que observan a la corrupción como un instrumento de equilibrio entre la Corona, la burocracia y las oligarquías regionales; fue un auténtico mecanismo de supervivencia, que permitió la coexistencia de las tres fuerzas (cf. Vicens Vives 1968; Pietschmann 1982).

Pero los verdaderos beneficiarios de la corrupción y la venalidad de los oficios fueron las elites criollas, que consiguieron introducirse en el aparato estatal y hacer prevalecer allí sus intereses privados. Este desarrollo se deja apreciar claramente en dos investigaciones recientes, dedicadas a la venta de empleos en los tribunales de cuentas de Lima y México (Andrien 1982; Bertrand 1989). Una de las consecuencias de la venalidad en el plano institucional interno fue la entrada de funcionarios inexpertos, hombres incompetentes para el manejo de las cuentas, que generaron la ineficacia de ambos tribunales; además, el camino de las promociones burocráticas quedó bloqueado para aquellos individuos que poseían un cierto entrenamiento en la contabilidad y que hubieran con el tiempo accedido a puestos mayores, pero no contaban con medios económicos holgados. Sin embargo, esos mismos oficiales incompetentes fueron capaces de obstaculizar la subida de los impuestos y el programa de reformas fiscales diseñado en la metrópoli, porque no cuadraban con sus propias expectativas como empresarios. Así demuestran las curvas de las remesas de metales preciosos a España cómo decayó la participación del Nuevo Mundo en las finanzas del Imperio durante el siglo XVII, a pesar del sólido crecimiento económico de las colonias.

Junto al desajuste fiscal causado por la “incompetencia” de los burócratas enrolados en los tribunales de cuentas, hay que considerar las implicancias sociales y políticas de la venta de oficios en Hispanoamérica. Además de los criollos, hubo otros estamentos de la sociedad indiana que resultaron beneficiados con dicho negocio. Mestizos e indígenas adinerados estuvieron en capacidad de asumir puestos de poder y lograr una serie de ventajas materiales que normalmente su origen racial les hubiera impedido.

Por su parte, los ricos criollos que compraron puestos de contadores mayores, tesoreros, corregidores o magistrados de las audiencias estaban dispuestos, como se ha visto, a ignorar las ordenanzas procedentes de la corte. Ellos favorecían ante todo la imposición de un orden legal conforme a sus expectativas: así el grupo de dominio social y económico de las colonias devino en elite de poder. Por esto Burkholder y Chandler (1977) han acuñado el término de “era de la impotencia” para caracterizar la etapa —ubicable con

mayor énfasis de 1680 a 1740— en que el Estado metropolitano perdió virtualmente el control sobre el gobierno de las Indias. Los mismos autores se refieren además a la “era de la autoridad” para caracterizar la situación posterior, a partir del reinado de Fernando VI, cuando las reformas administrativas de los Borbones se ocuparon de recobrar la hegemonía estatal.

Es cierto que las medidas de centralización y racionalización de la burocracia aplicadas en el siglo XVIII tendieron a la paralización de la venta de oficios, la eliminación de las prácticas corruptas, la reimposición de los peninsulares en los altos cargos públicos y el aumento de las rentas para el patrimonio fiscal. Pero en la estructura social y económica de Hispanoamérica quedaron vigentes las oligarquías criollas (y en ellas muchas familias emparentadas con antiguos burócratas), las cuales andando el tiempo organizaron los movimientos de independencia política que liquidaron definitivamente la composición del Imperio español.

BIBLIOGRAFIA

ANDRIEN, Kenneth J.

- 1982 "The sale of fiscal offices and the decline of royal authority in the viceroyalty of Peru (1633-1700)". *Hispanic American Historical Review* (Durham, NC) 62: 49-71.

BENEYTO PEREZ, Juan

- 1958 *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Madrid: Aguilar.

BENNASSAR, Bartolomé

- 1982 *Un siècle d'or espagnol (vers 1525-vers 1648)*. Paris. Robert Laffont.

BERTRAND, Michel

- 1989 "L'Etat espagnol et ses officiers aux Indes: le recrutement de la cour des comptes de Mexico (1680-1770)". *Mélanges de la Casa de Velázquez* (Madrid) 25: 199-220.

BRONNER, Fred

- 1978 "Elite formation in seventeenth-century Peru". *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (Amsterdam) 24: 3-26.

BURKHOLDER, Mark A., y CHANDLER, D.S.

- 1977 *From impotence to authority. The Spanish crown and the American audiencias (1687-1808)*. Columbia & London: University of Missouri Press.

CARABIAS TORRES, Ana María

- 1983 "Los colegiales mayores salmantinos en el gobierno de las Indias (siglo XVI)". *Res Gesta* (Rosario) 13: 23-30.

DOMINGUEZ ORTIZ, Antonio

- 1970 "La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales". *Anuario de Historia Económica y Social* (Madrid) 3: 105-137.

- ELLIOTT, J.H.
1963 *Imperial Spain (1469-1716)*. London: Edward Arnold.
- FAYARD, Janine
1979 *Les membres du Conseil de Castille à l' époque moderne (1621-1746)*. Genève: Droz.
- GARCIA GALLO, Alfonso
1975 "Las audiencias de Indias: su origen y caracteres". *Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia* (Caracas) 1:359-432.
- GARCIA MARIN, José
1976 *La burocracia castellana bajo los Austrias*. Sevilla: Universidad de Sevilla, Instituto Garcia Oviedo.
- GIBERT Y SANCHEZ DE LA VEGA, Rafael
1970 "El funcionario español de la época austriaca". *Actas del I Symposium de Historia de la Administración* (Madrid): 253-291.
- GONZALEZ ALONSO, Benjamín
1970 *El corregidor castellano (1348-1808)*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- HAMPE MARTINEZ, Teodoro
1987 "La difusión de libros e ideas en el Perú colonial: análisis de bibliotecas particulares (siglo XVI)". *Bulletin Hispanique* (Bordeaux) 89: 55-84.
- 1989 *Don Pedro de la Gasca (1493-1567). Su obra política en España y América*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- 1990 "Esbozo de una transferencia política: asistentes de Sevilla en el gobierno virreinal de México y Perú". Comunicación presentada al IX Congreso Internacional de Historia de América (Sevilla).

- HARING, C.H.
1947 *The Spanish empire in America*. New York: Oxford University Press.
- HERMANN, Christian
1988 *L'Eglise d'Espagne sous le patronage royal (1476-1834)*. Madrid. Casa de Velázquez.
- KAGAN, Richard L.
Students and society in early modern Spain. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- KOHLER, Alfred
1986 "Zur Bedeutung der Juristen im Regierungssystem der 'monarchia universalis' Kaiser Karls V". En *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*, ed. Roman Schnur (Berlin: Duncker & Humblot), p. 649-674.
- LALINDE ABADIA, Jesús
1967 "El régimen virreino-senatorial en Indias". *Anuario de Historia del Derecho Español* (Madrid) 37: 5-244.
- LOHMANN VILLENA, Guillermo
1957 *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*. Madrid: Cultura Hispánica.
- 1974 *Los ministros de la audiencia de Lima en el reinado de los Borbones (1700-1821)*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- MALAGON BARCELO, Javier
1961 "The role fo the letrado in the colonization of America". *The Americas* (Washington, DC) 18: 1-17.
- MARAVALL, José Antonio
1953 "La formación de la conciencia estamental de los letrados". *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) 70: 53-81.
- 1979 *Poder, honor y elites en el siglo XVII*. Madrid: Siglo XXI.

- MARCHENA FERNANDEZ, Juan
1983 *Oficiales y soldados en el ejército de América*. Sevilla. Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- MARILUZ URQUIJO, José M.
1952 *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- 1984 "El saber profesional de los agentes de la administración pública en Indias". En *Estructuras, gobierno y agentes de la administración en la América española* (Valladolid: Universidad de Valladolid, Seminario Americanista), p. 251-276.
- MURO ROMERO, Fernando
1978 "El 'beneficio' de oficios públicos con jurisdicción en Indias: notas sobre sus orígenes". *Anuario de Estudios Americanos* (Sevilla) 35: 1-67.
- PARRY, J.H.
1953 *The sale of public office in the Spanish Indies under the Hapsburgs*. Berkeley: University of California Press.
- 1970 *El Imperio español de ultramar*, tr. Ildefonso Echevarría. Madrid: Aguilar.
- PELORSON, Jean-Marc
1980 *Les letrados, juristes castillans sous Phillippe III*. Le-Puy-en Velay: Imp. de l'Eveil de la Haute-Loire.
- PHELAN, John Leddy
1960 "Authority and flexibility in the Spanish imperial bureaucracy". *Administrative Science Quarterly* (Ithaca, NY) 5: 47-65.
- PIETSCHMANN, Horst
1982 "Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial: una aproximación tentativa". *Nova Americana* (Torino) 5: 11-37.
- 1989 *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*, tr. Angelica Sherp. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

- PUENTE BRUNKE, José de 1a.
 1990 "Los oidores en la sociedad limeña: notas para su estudio (siglo XVII)". *Temas Americanistas* (Sevilla) 7: 8-13.
- 1991 "La burocracia en el virreinato del Perú: apuntes sobre los siglos XVI y XVII". *Mercurio Peruano* (Lima) 501: 49-62.
- RADAELLI, Sigfrido A.
 1954 "La institución virreinal en las Indias: antecedentes históricos". *Revista de Indias* (Madrid) 55/56: 37-56.
- RODRIGUEZ CRESPO, Pedro
 1964 "Sobre parentesco de los oidores con los grupos superiores de la sociedad limeña (a comienzos del siglo XVII)". *Mercurio Peruano* (Lima) 447/450: 49-61.
- ROMAN, Alberto Yalí
 1972 "Sobre alcaldías mayores y corregimientos en Indias: un ensayo de interpretación". *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* (Köln & Wien) 9: 1-39.
- SALCEDO IZU, Joaquín
 1984 "Instrucciones para los virreyes de México bajo los Austrias (1535-1701)". En *Estructuras, gobierno y agentes de la administración en la América española* (Valladolid: Universidad de Valladolid, Seminario Americanista), p. 291-337.
- SANCHEZ AGESTA, Luis
 1959 *El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos.
- SANCHEZ BELLA, Isamel
 1968 *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- SARFATTI, Magali
 1966 *Spanisch bureaucratic patrimonialism in America*. Berkeley: University of California, Institute of International Studies.

SCHÄFER, Ernesto

1935-1947 *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la casa de Austria*. 2 vols. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco

1963 *Los validos en la monarquía española del siglo XVII. Estudio institucional*. Madrid: Instituto de Políticos.

1972 *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

VAS MINGO, Marta Milagros del

1984 "Salarios de oficiales reales en Indias (siglo XVII)". En *Estructuras, gobierno y agentes de la administración en la América española* (Valladolid: Universidad de Valladolid, Seminario Americanista), p. 361-383.

VICENS VIVES, Jaime

1968 "Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII". En su *Coyuntura económica y reformismo burgués y otros estudios de historia de España* (Barcelona: Ariel), p. 99-141.

VIGIL, Ralph H.

1990 "Oidores letrados and the idea of justice (1480-1570)". *The Americas* (Washington, DC) 47: 39-54.