

Gobernar las Indias: venalidad y méritos en la provisión de cargos americanos, 1701-1746



GUILLERMO BURGOS LEJONAGOITIA

Almería: Universidad de Almería

2014 | ISBN: 978-84-16027-71-2 | 490 pp.

DOI: <http://doi.org/10.22380/20274688.919>

.....
JULIAN ANDREI VELASCO PEDRAZA

El Colegio de Michoacán

javelasco88@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5563-1895>

No había otra forma de gobernar una monarquía de dimensiones globales, como la hispánica, que la de extender el poder del rey mediante una infinidad de cargos de gobierno. De ello estuvieron plenamente conscientes los monarcas, al menos desde Alfonso X “El Sabio”, en cuyas *Partidas* ya se distinguían los oficios de la casa del rey de aquellos fuera de esta, con el fin de encargarse de las distintas tareas de la gestión del reino. Como el rey estaba obligado con Dios a ejercer gobierno de manera justa y recta, la provisión de sujetos para los cargos era un elemento de sumo cuidado, por lo que para ello existió un elaborado procedimiento jurídico. En efecto, la concesión de un cargo estaba regulada en todas sus etapas a fin de garantizar, idealmente, que se nombrara a los individuos más idóneos para las tareas de gobierno. Por estas y otras razones, la provisión de oficios es uno de los aspectos medulares para entender la lógica y el tipo de gobierno que ejerció la monarquía hispánica en sus dominios americanos.

Sobre este importante tema del gobierno indiano versa y toma su título el libro de Guillermo Burgos: *Gobernar las Indias: venalidad y méritos en la provisión de cargos americanos, 1701-1746*. Producto de su tesis doctoral, el autor aborda de una manera holística el proceso y los mecanismos institucionales por los cuales se concedieron oficios para las Indias durante el reinado de Felipe V. Con tal problemática Burgos suscribe, principalmente, un interés de investigación que hace bastante tiempo ha preocupado a los historiadores hispanistas, aunque de forma intermitente. Tal inclinación ha tenido una dirección muy específica. La venta o venalidad ha sido la principal problemática de los trabajos sobre los oficios para las Indias. Aquí se cuentan estudios clásicos como el de J. H. Parry (*The Sale*), el de Francisco Tomás y Valiente (*La venta*), el de Luis Navarro García (“Los oficios”) y, de manera destacable, el de Ángel Sanz Tapia (*Compra de cargos*). Si bien el abordaje de la provisión de oficios no carece de otros ejemplos, no ha sido objeto concreto de muchos estudios.

El trabajo que se reseña se separa de esta tradición temática al dirigir su interés a las dimensiones burocráticas y sociales del fenómeno. Por lo tanto, entra en la línea de la *historia social de las instituciones* que han desarrollado Juan Luis Castellano, Jean Pierre Dedieu y María Victoria López-Cordón Cortezo (*La pluma, la mitra y la espada*), así como Francisco Andújar (*Necesidad y venalidad*) entre otros, acerca de los personales administrativos de la monarquía y sus perfiles socioprofesionales. Sin lugar a duda, una de las innovaciones más notables del libro de Andújar es el conocimiento del engranaje institucional para la provisión de oficios. En efecto, hasta este estudio no eran conocidos los detalles del proceso institucional (sí los jurídicos) (32), ni se había planteado el tema de manera tan profunda y amplia como lo ha hecho Burgos, pues analiza todos los oficios de *provisión real*, es decir, los que eran de exclusiva concesión del monarca desde la Península. Asimismo, estudia todas las características esenciales de la provisión, como los orígenes geográficos de los ocupantes, las vías de nombramiento, los tipos de cargos y su distribución, los precios de los cargos (cuando fueron por compra) y su evolución.

El libro se encuentra dividido en dos grandes partes, aunque dispares en extensión. La primera, que comprende un tercio de la extensión del libro, trata del Consejo de Indias en relación con las potestades y los sujetos encargados de la provisión de oficios. Para ello, se hace un breve recorrido por el Consejo de Indias en los siglos XVI y XVII, enfocándose en la política de provisión de cargos en América en dicho periodo y el auge del mercado venal de oficios en el siglo XVII (Cap. 1). Luego de considerar tal proceso histórico de conformación, el

autor aborda el tema del Consejo y las reformas llevadas a cabo en los primeros años del siglo XVIII (Cap. 2), las cuales reformaron o eliminaron varios consejos. Como resultado de ello, el Consejo de Indias vio minadas algunas de sus facultades para proveer oficios. La evidencia más destacable en este sentido es la pérdida de protagonismo en las consultas como vía de provisión. Esta parte del libro se cierra con el estudio prosopográfico de los consejeros y camaristas de Indias como los “primeros actores en la provisión consultiva de cargos” (Cap. 3), pues del Consejo y su Cámara, es decir, una sección dedicada exclusivamente al proceso de provisión de oficios, dependió la dotación de cargos americanos hasta la llegada de los Borbones.

La segunda parte del trabajo está conformada por cuatro capítulos en los que se detallan concretamente los aspectos de la política y la práctica de la provisión de cargos para las Indias. El capítulo 4 se adentra en materia, comenzando a explicar y desarrollar los distintos *tipos de provisión*, es decir, los mecanismos de esta y su naturaleza institucional. Fundamentalmente, estos fueron tres: la provisión de oficios *vendibles y renunciables*, la *provisión real* o directa de un oficio desde el soberano y la *provisión delegada* que realizaban las autoridades americanas más importantes como representantes del rey. Cada uno de estos implicaba diferentes dispositivos y caminos institucionales para obtener un cargo, tendía a abarcar ciertos oficios y, al final de cuentas, sus consecuencias jurídicas eran muy diversas. Por ello, resulta de suma utilidad el análisis que realiza el autor de cada uno de los tipos de provisión. En este orden de ideas, destaca la particularidad de Filipinas, caso en el que la distancia llevó a una regularidad de ocupación de interinos sin control del rey y, en consecuencia, se implementaron soluciones jurídicas para hacerle frente (181-183).

Con la precisión de la tipología de provisión, en el capítulo 5 Burgos expone *las vías de provisión*, esto es, el proceso integral por el que discurrían los nombramientos de los oficios de provisión real. Hubo dos. La primera fue la vía tradicional, mediante el Consejo de Indias o su Cámara, o *vía consultiva*, denominada así porque se formulaba una consulta para proveer el oficio, y constituyó la forma predilecta para los nombramientos basados en méritos y beneficio. La segunda fue la *vía ejecutiva*, con características más directas y expeditas, pues partía de la voluntad del monarca y recurría al instrumento documental del real decreto que hizo al nombramiento más inmediato al no pasar por todo el proceso de consulta ni por el Consejo, premiando también los méritos (especialmente militares), pero sobre todo para concederlos por dinero y procurar así la venalidad. A modo de hipótesis (comprobada posteriormente),

el autor expone que el uso de la vía consultiva se debió al desconocimiento del monarca de las calidades de los postulantes, mientras que la otra vía fue utilizada para ennoblecer por su voluntad a servidores directos (185). No solo esto. El predominio de la vía ejecutiva en el reinado de Felipe V fue el reflejo de las necesidades monetarias a causa de la guerra de Sucesión (para empezar) y otras venideras, así como de reformas que pretendieron aumentar el poder del rey contrarrestando el sistema polisínodal vigente por casi dos siglos, así este no se hubiese derrumbado.

El siguiente paso para profundizar en las características de la provisión es el desarrollo de su práctica por medio del contraste entre los *méritos* y el *dinero* en el acceso a los cargos. Sin duda alguna, el capítulo 6 es el más rico en información pues en este Burgos ofrece datos precisos sobre la cantidad de cargos provistos (cerca de 3.000), los montos recaudados por la Corona (en total unos 117.000.000 de reales), los porcentajes de nombramientos y sus ingresos según los tipos de cargos, la evolución de los precios de algunos oficios y una disgregación por los distintos territorios de las audiencias indianas. Las gráficas y tablas de esta sección y de todo el trabajo dejan entrever el recurso a una colosal cantidad de documentación de variado tipo y diferentes archivos.

El último capítulo constituye un estudio de caso con el ejemplo del reino de Guatemala y los provistos para sus cargos. Si bien a través del libro el autor muestra ejemplos de carne y hueso, con información personal y familiar, su cometido en este capítulo es adentrarse más en las personas (los provistos) que en las instituciones o las cifras. De tal manera, dicho territorio es una especie de laboratorio para obtener un modelo del comportamiento que pudo darse en otras latitudes y un cuadro socioprofesional de aquellos individuos (393). Para ello, se concentra en tres aspectos: 1) el factor geográfico, tanto del lugar de nacimiento como el conocimiento que cada individuo pudo tener del contexto americano; 2) el mérito de carrera; y 3) la instrucción pertinente para el ejercicio de cada tipo de cargo. Destaca la importante presencia de peninsulares en los cargos del reino, que una parte significativa de todos los ocupantes tuvieran alguna experiencia en las Indias (no solo institucional) y, paradójicamente, la “patrimonialización” de cargos de gobierno (los venales, por supuesto) por parte de las élites de la Ciudad de Guatemala, mediante un tejido clientelar (421).

En las conclusiones, Burgos hace una síntesis de las principales ideas del trabajo y sus argumentos. Aparte de las referenciadas en las líneas anteriores, pueden destacarse otras reflexiones importantes del libro. En primer lugar, el proceso histórico que se advierte entre los siglos XVII y XVIII de una progresiva

formalización de los mecanismos de provisión. Por un lado, del establecimiento (así fuera intermitente al principio) de la Cámara de Indias, lo que denota la importancia del fenómeno y de los intereses que conllevaba la provisión de oficios para las Indias. Por otro lado, la misma tendencia en la centuria dieciochesca, pero en aquella ocasión las innovaciones institucionales relacionadas con la provisión estuvieron motivadas por la inclinación a facilitar la vía ejecutiva (464), la percepción de dinero por los oficios y, en últimas, reforzar el poder del rey en este ámbito. Ello se realizó tanto con mecanismos ordinarios como extraordinarios. Y es que no sobra anotar que, en el periodo de estudio, dos terceras partes de las provisiones se llegaron a realizar por esta vía y poco más del 90 % fueron de tipo venal.

Como deja claro el autor, el significado de los datos es distinto según el tipo de cargos de que se trate. La venalidad fue característica de los empleos políticos, político-militares y de hacienda. En cambio, la provisión por consulta fue el método más habitual para los oficios militares y de justicia. Otro aspecto importante es la identificación de algunos ciclos de venalidad, en los que se alternaban periodos con muchas o pocas provisiones venales, circunstancia atada a los cambios en el sistema administrativo de la provisión. En el concierto de los distintos territorios de la monarquía, “Las Indias se constituyeron en un laboratorio en el que se pusieron en práctica nuevas formas de ventas de nombramientos atendiendo, principalmente, a la tipología de cargos a ocupar” (469). Esta conclusión resulta relevante en la medida que el mecanismo de la provisión, finalmente, ayudaba a mantener un equilibrio entre el soberano distante y los núcleos de poder e intereses en América, “que seguramente ayudó a que el Estado siguiese funcionando gracias a una inercia alimentada por el deseo de progreso a través del acceso al poder” (470). Lo que al final estaba en juego era el pretendido “buen gobierno” de las Indias, criterio que terminó subordinado, según Burgos, a las necesidades fiscales de la monarquía y el mantenimiento de su prestigio.



B I B L I O G R A F Í A

Andújar Castillo, Francisco. *Necesidad y venalidad: España e Indias, 1704-1711*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

- Castellano, Juan Luis *et al.*, eds. *La pluma, la mitra y la espada: Estudios de historia institucional en la Edad Moderna*. Madrid: Marcial Pons Historia, 2000.
- Navarro García, Luis. “Los oficios vendibles en Nueva España durante la Guerra de Sucesión”. *Anuario de Estudios Americanos*, XXXII, 1975, pp. 133-154.
- Parry, J. H. *The sale of Public Office in the Spanish Indies under the Hapsburgs*. California: University of California Press, 1953.
- Sanz Tapia, Ángel. *Compra de cargos públicos, ejercicio del poder y redes sociales en el espacio de la Audiencia de Quito (siglos XVII y XVIII)*. Quito: Pontificia Universidad Católica de Ecuador, 2013.
- . *¿Corrupción o necesidad? La venta de cargos de gobierno americanos bajo Carlos II (1674-1700)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.
- . “La justicia en venta: El beneficio de cargos americanos de audiencia bajo Carlos II (1683-1700)”. *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 69, n.º 1, 2012. DOI: <https://doi.org/10.3989/revindias.2003.1229.452> -
- . “La venta de oficios de Hacienda en la Audiencia de Quito (1650-1700)”. *Revista de Indias*, vol. 63, n.º 229, 2003, pp. 633-648.
- Tomás y Valiente, Francisco. *La venta de oficios de indias (1492-1606)*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1972.