

EL ESCALAFÓN ADMINISTRATIVO EN INDIAS

José M. MARILUZ URQUIJO

Utilizamos el término escalafón porque resulta intangible para todos y porque en América existía como tal aunque todavía no se hubiese creado la palabra para designarlo. El diccionario de la lengua de la Real Academia Española recién incorpora escalafón en su novena edición correspondiente a 1843 como voz propia de la milicia con el significado de "lista de oficiales del ejército según su clase y antigüedad" y es sólo en la décima edición, de 1852, cuando se agrega que "hoy se va haciendo extensivo a otras clases el uso de esta voz". La palabra escala, en cambio, aparece en la tercera edición, de 1791, como palabra también proveniente de la milicia con la aceptación de "nómina o relación por escrito que se forma por grado y antigüedades para no perjudicar a ninguno en el orden de hacer el servicio y para el que se debe guardar en las propuestas para los ascensos".

En las ediciones posteriores se sigue repitiendo la misma explicación y siempre referida al ámbito militar. Pero por lo menos desde fines del siglo XVIII se produce una proyección del mundo militar al administrativo. En 1799 un oficial de la Contaduría General de Ejército y Real Hacienda de Buenos Aires alude a las ventajas de ser al mismo tiempo "de número y escala"¹ y en 1813 leemos la misma definición de la palabra escala que habían dado los diccionarios académicos de 1791 y de 1805 para lo militar pero incluida esta vez en el Breve diccionario o lista alfabética de algunas voces más usadas en oficinas y en materias de cuenta y razón que ilustra la obra de Ángel Antonio Henry, El oficinista instruido o práctica de las oficinas Reales.²

¹ Archivo General de la Nación, División Colonia, Sección Gobierno (en adelante citaremos AGN), Hacienda 1799, II-34-2-2, exp. 2405.

² También en el "Índice de las Reales Cédulas y Órdenes" consignadas por JUAN JOSÉ MATRAYA Y RICCI en su *Moralista Filalethico Americano* publicado en Lima en 1819 se incluye un rubro referido a la "escala de empleados".

Pero no son las palabras las que se toman del ámbito militar sino la propia idea del ascenso gradual ya que el ejército, ese hermano gemelo de la Administración Pública, como que habfan tenido nacimientos y desarrollos paralelos, brinda aquí como en otras oportunidades elementos útiles para la organización de lo que algún autor llamaba la "milicia civil" es decir el cuerpo de agentes que servían al Estado desde las oficinas públicas. Cuando un autor del siglo XVII como Gaspar de Escalona y Agüero pretende justificar el sistema de escalonamiento para los empleados de hacienda se le ocurre naturalmente invocar el orden militar diciendo que "donde es más preciso el ascenso por grados es en las cajas, en las naos y en los ejércitos donde el mejor piloto es el que ha sido grumete, y el que soldado, mejor capitán".³ Igualmente Francisco Bermúdez de Pedraza al defender la conveniencia de que del menor oficio se ascienda al mayor por grado y no por saltos critica que algunos sean "primero general que soldado".⁴

El tema del escalafón se vincula a otras cuestiones tales como la promoción de los agentes de la administración, la dimensión de la oficina y la racional organización de sus tareas, la estabilidad en el cargo, la formación de recursos humanos, el reemplazo provisional de los agentes en caso de enfermedad o ausencia temporaria y a muchos otros temas referentes al Buen funcionamiento de la burocracia estatal.

El ascenso

En la vida, a menudo gris y opaca de las oficinas, el mayor estímulo para el cumplimiento del deber era la esperanza del ascenso, la ilusión de mejorar accediendo a un cargo más importante y más remunerado que significase a la vez mayor holgura económica y mayor responsabilidad.

El tema del premio a los beneméritos encuentra muy antiguas expresiones en la legislación y en la doctrina política castellana. Alfonso el Sabio observa en las Siete Partidas que habiendo visto que otros libros de derecho se limitaban

³ GASPAR DE ESCALONA AGÜERO, *Gazophilacium Regium Perubicum*, Madrid, 1775, lib. 1, parte 2, cap. 3, no. 8.

⁴ FRANCISCO BERMÚDEZ DE PEDRAZA, *El Secretario del Rey*, Madrid, 1620, f. 20 v.

a prever el escarmiento de los males tuvo especial cuidado de contemplar tanto el escarcimiento como el galardón (I, 1, S) ya que el dar galardón a los que hacen bien es cosa que conviene mucho (II, 27, 1).

Ese galardón, que en las Partidas aparece principalmente para premiar las proezas de los hombres de armas, se traslada pronto a los que han servido bien en los cargos de justicia y en los puestos de la administración pública. Y por lo menos desde mediados del siglo XVI aparecen bien definidos y especificados tres objetivos que se obtienen con la promoción de los funcionarios a cargos superiores. El primero es el que la ilusión de medrar en su carrera constituye un acicate para que se esfuercen en realizar la labor diaria lo mejor que les sea posible. El segundo la de desarraigar al promovido cortándole las conexiones que pueda haber ido estableciendo con la sociedad local, conexiones que podrían afectar su imparcialidad. Tercero, aprovechar útilmente en cargos de mayor responsabilidad la experiencia acumulada en puestos inferiores. La clave del éxito es que la permanencia en el cargo no sea ni tan corta que le impida atesorar conocimientos ni tan larga que le haga desesperar de alcanzar el premio. Todo ello resulta claramente explicitado en una instrucción Real al presidente y secretarios del Consejo de Castilla de 1559⁵ y en un auto del mismo Consejo de 1588.⁶ En dicho auto se alude también a la promoción de los eclesiásticos contemplando el ascenso de algunos obispados de menos valor a otros más ricos o a los Arzobispados.⁷

En el derecho indiano se adoptan idénticos principios y, así, en unas instrucciones de 1609, en las Ordenanzas del Consejo de 1636 y en la Recopilación de Indias se prescribe que el Consejo consulte en plazas menores a los que comienzan a servir y que cuando vaquen plazas mayores en las audiencias cuiden de proponer a los que han servido en cargos menores de otros tribunales para las promociones son muy convenientes en los oficios de justicia "así para pre-

⁵ JOSÉ ANTONIO ESCUDERO, *Los secretarios de Estado y del despacho (1474-1724)*, t. III, Madrid, 1969, p. 755.

⁶ *Nueva recopilación*, I, 6, 4, cap. 20.

⁷ *Idem*, cap. 8.

míar a los que lo merecen... como para desarraigálos de las amistades que cobran en las partes donde están largo tiempo".⁸

Esa preocupación por el ascenso de los que han servido bien y por darle una "salida" al cargo es decir por proporcionar la posibilidad de promover al que lo ha ocupado aparece en la legislación, en la doctrina, en la conducta de los dirigentes y en las valoraciones que merecen los que han gobernado. Así cuando Juan de Matienzo quiere elogiar a Antonio de Mendoza, "luz y espejo" de virreyes, recuerda que "nunca a hombre por él proveído en la Nueva España... dejó de mejorarle en el cargo habiéndolo hecho bien en el primero"⁹ y cuando José de Carvajal y Lancaster procura sintetizar el fruto de sus varios años de experiencia en el gobierno de las Indias expresa que no es de dictamen de "aumentar sueldos ni grados pero sí de dar ascensos a más útiles empleos a los que proceden bien".¹⁰

Aún en los casos en los que no existe un riguroso escalafonamiento ni es fácil admitir el adelantamiento automático para cubrir las vacantes que puedan producirse se trata de aprovechar los desniveles de los cargos para permitir la promoción de los más bajos a los más altos. Así, una R C del 25 de noviembre de 1729 dispone que en caso de vacante de las Cajas Reales los virreyes informen sobre los posibles candidatos a ocuparlas "teniendo muy presentes los que se hallaren sirviendo en las cajas inferiores para que sean atendidos según sus méritos y se logre de esta suerte... la mejor administración de mi Real Hacienda".¹¹ El segundo Conde de Revilla Gigedo, que era un fervoroso partidario de escalonar los cargos, propuso la división de las Cajas Reales del Virreinato de Nueva España en tres categorías como para facilitar la progresiva

⁸ Instrucción del 16 de marzo de 1609, cap. 9, en Archivo General de Indias (en adelante citaremos AGI), Indiferente General 827; Ordenanzas del 1° de agosto de 1636, cap. XXXIV; Recopilación de Indias, II, 2-34. Véase también ANTONIA HEREDIA HERRERA, Catálogo de las consultas del Consejo de Indias, t. V, Sevilla, 1987, p. 135.

⁹ JUAN DE MATIENZO, Gobierno del Perú (1567). Edition et etude preliminaire par Guillermo Lohmann Villena, París-Lima, 1967, p. 207.

¹⁰ JOSÉ DE CARVAJAL Y LANCASTER, Testamento político reducido a una idea de gobierno católico, político y militar como conviene para la resurrección y conservación de España, en Continuación del Almacén de Frutos Literarios, t. I, Madrid, 1818, p. 114.

¹¹ AGN, Reales Cédulas t. 36, IX-24-9-3, f. 252; JUAN JOSEPH MATRAYA Y RICCI, Catálogo cronológico de las Pragmáticas, Cédulas, Decretos, Órdenes y resoluciones Reales generales emanados después de la Recopilación de las Leyes de Indias. Advertencia preliminar de José M. Mariluz Urquijo, Buenos Aires, 1978, p. 304, no. 535.

mejora de sus servidores y critica que no siempre se hubiese premiado con un cargo superior a los que lo merecían. "En esta clase de destinos -explica- es en los que se necesitaba una especie de escala de ascensos y una graduación en sueldos pero lejos de haber sucedido así, se han provisto estos empleos, por lo común, como considerándolos todos de primera entrada y de aquí ha resultado también el que muchos sujetos se han visto constituidos a servir un empleo toda su vida sin mejorar su condición".¹²

La preocupación por buscar "salidas" es tal que, a veces, quien formula la propuesta de crear un nuevo cargo propone cuál habrá de ser el peldaño siguiente al que podrá optar¹³ y, en ocasiones, se llega a solicitar que se desdoble ciertas plazas no por motivos de mejor servicio sino para facilitar el ascenso de los inferiores.

La carrera administrativa

El auténtico escalafonamiento sólo es posible en aquellas oficinas donde existe un suficiente número de empleados estables de distinta categoría. Ello permite jerarquizar al personal, realizar una adecuada distribución de roles, introducir un sistema racional de ascensos, facilita la comunicación de las órdenes, en suma, permite organizar útilmente el trabajo oficinesco.

¿Cómo se mide la superioridad o inferioridad relativa de los cargos? El virrey del Perú Duque de la Plata nos responde que "la autoridad de los puestos se considera y se mide por el sueldo"¹⁴ pero aunque el sueldo suele constituir un criterio válido no siempre ocurre así y no puede sorprender que, a veces, encontramos algún burócrata que se alegra de ascender a un cargo peor remun-

¹² Conde de REVILLAGIGEDO, Informe sobre las Misiones (1793) e Instrucción Reservada al Marqués de Branciforte (1794). Introducción y notas de José Bravo Ugarte, México, 1966, p. 280.

¹³ Por ejemplo, cuando el presidente de la Real Audiencia de Charcas Ramón García de León y Pizarro pide que se designe un secretario y dos oficiales para la secretaría de la Presidencia solicita también que los designados tengan opción a las vacantes de las Cajas Reales con expresa declaración de preferencia a los que lo fueran en igualdad de mérito y aptitud (Archivo Nacional de Bolivia, EC 1803-94).

¹⁴ Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la Casa de Austria, Perú. Edición de LEWIS HANKE, Madrid, 1980, t. VI, p. 243.

nerado con tal que integre la plantilla de la oficina porque lo que pierde de salario lo gana en estabilidad.¹⁵

La carrera de los funcionarios indianos culminaba en los Consejos de la Metrópoli o en la Secretaría de Indias. En 1618 el presidente del Consejo de Indias Lic. Fernando Carrillo había propuesto que los consejeros de Indias pudiesen ascender al Consejo de Castilla y aunque en ese momento la propuesta Real se había limitado a tomar nota del parecer del presidente¹⁶ en lo sucesivo se registraron varios casos de ministros togados promovidos del Consejo de Indias al de Castilla, lo cual -observa un historiador-¹⁷ privó al primero de algunas personas con experiencia en cuestiones americanas. Pero en 1775 una R C, invocando expresamente la conveniencia de que los consejeros de Indias permaneciesen en su Consejo por el conocimiento que tenían sobre el Nuevo Mundo, declaró que el Consejo de Indias fuese de término igualando a sus integrantes con el de Castilla en cuanto a sueldo, prerrogativas y extensiones. Por la misma R C los fiscales que hubiesen cumplido tres años de servicios empezaban a tener opción, por antigüedad, a plaza de consejeros.¹⁸ Los oficiales subalternos del Consejo de Indias también podían culminar su carrera en plaza de consejeros y de hecho -afirma Gildas Bernard- un grupo de consejeros tenía ese origen. Mediante ascensos progresivos que solían registrarse en plazas de dos a cinco años podían llegar a la meta final al cabo de treinta o cuarenta años.¹⁹

Algo parecido a la administración pública ocurre en los cargos de la Iglesia, especialmente en los cabildo eclesiásticos donde las dignidades de tesorero, maestroescuela, chantre, arcediano y deán se escalonan de modo que permite un adelantamiento regular.

15 AGN, Hacienda 1799, IX-34-2-2, exp. 2405.

16 ANTONIA HEREDIA HERRERA, Catálogo cit, t. IV, p. 106 no. 424.

17 MARK A. BURKHOLDER, Biographical dictionary of councilors of the Indias 1717.1808, Westport, 1986, p. XXVII.

18 AGN, Reales Cédulas, Provisiones y Decretos t. 21, IX-24-8-1.

19 GILDAS BERNARD, La secrétariat d' Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808), Genève-Paris, 1972, p. 173.

El microcosmo oficinesco

La oficina constituye un microcosmo cerrado al que se procura mantener incontaminado de interferencias ajenas de modo que ni el mundo circundante perturbe el ritmo de su labor ni que se filtre hacia afuera la noticia de lo que se está tramitando y mucho menos de los defectos de que pueda adolecer. Se trata -como dice Ramón García de León y Pizarro- de un "sagrado seno" el que es indecoroso que ingresen empleados de paso o poco seguros.²⁰ Los reglamentos prohíben la presencia de personas extrañas y restringen a lo indispensable al ascenso de quienes tengan negocios que despachar. Castigan al que difunda en el exterior las cuestiones que se ventilan en ella aunque se trate de materiales corrientes y prescriben adoptar precauciones especiales si se trata de temas que exijan mayor reserva.²¹

Al mismo tiempo que se tiene a la exclusión de los extraños se procura estrechar la unión de los integrantes prohibiéndoles las disensiones que puedan empañarla.²² Es más, se trata que la estructura y la solidaridad que rige en la oficina se traslade al plano social, a la vida de relación fuera de lugar de trabajo.

En una concordia establecida en 1782 por el jefe y oficiales de la Secretaría de Nueva España del Consejo de Indias bajo la protección de la Virgen de Guadalupe, encaminada a ayudar a la viuda, hijos o herederos de los que fallecieran y a celebrar misas por su alma se excluye expresamente la incorporación de empleados de otra repartición pero se conserva la condición de miembro a aquellos que hubieran dejado de pertenecer a la Secretaría por su jubilación o pase a otra oficina. Director y subdirector de la unión serían el secretario y el oficial mayor de la Secretaría. Para las juntas que se celebrasen no se establece un orden de preferencia de asientos por considerarse que siendo miembros de un mismo cuerpo parece que no debe "haber otra gradación que aquella con

²⁰ Archivo Nacional de Bolivia, EC 1803-94.

²¹ Reglamento de la Secretaría de Cámara y Archivo del Virreinato (1790-1791) en Boletín del Archivo General de la Nación, t. XIII, no. 1, México, 1942, p. 34, 37, 46 y 47.

²² Idem, p. 46.

que cada uno se halla en la oficina".²³ O sea que la jerarquización vigente en la repartición administrativa se prolonga a su organización mutua pese a ser esta de carácter privado.

En el reglamento dado a la Contaduría Mayor de Ejército y Real Hacienda de Buenos Aires en 1779 se establece que los subalternos no solo debían obedecer al Contador en lo relativo al Real servicio "sino también a visitarle y a esmerarse en cuanto conduzca a su obsequio particular y al de los demás jefes del Ministerio para que así los conozcan por el trato".²⁴

Otras disposiciones reglamentarias tienden igualmente a que se establezca una relación fluida y cordial entre los oficiales y entre éstos y su jefe por entenderse que esa actitud favorece la formación de un "esprit de corp" que redunde en beneficio del servicio. Reglamentos, ordenanzas e instrucciones expedidas en la segunda mitad del siglo XVIII recomiendan que los jefes estimulen a sus subordinados con "afabilidad y buen trato", que no les den órdenes con tono imperioso sino que procuren hacerse "obedecer con gusto" pues la "urbanidad y buen modo no es incomparable con la autoridad" y, a la inversa, que los subalternos consideren a sus jefes como a compañeros de mayor jerarquía y que unos y otros obren unidos a un mismo fin".²⁵

Las biografías de algunos famosos burócratas como, por ejemplo, Francisco de los Cobos, refieren que consideraban a sus colaboradores como miembros de su propia familia de sangre, se sentían llamados a proteger sus intereses y procuraban infundirles la conciencia de pertenecer a un equipo en el que no podían admitirse fisuras ni enemistades.²⁶

²³ Biblioteca Nacional de Madrid, original de la concordia del 31 de diciembre de 1782, ms. 19631; copia de la misma en ms. 19657.

²⁴ RICARDO REES JONES, Manuel Ignacio Fernández y las reformas borbónicas en el Virreinato del Río de la Plata (obra aún inédita).

²⁵ JOSÉ GARRIGA, Continuación y suplemento del Prontuario de don Severo Aguirre, Madrid, 1800, p. 389; EDUARDO MARTIRÉ, El estatuto legal del oficial de la administración pública al crearse el Virreinato del Río de la Plata, en Revista de la Facultad de Derecho de México, t. XXVI, enero-junio 1976, no. 101-102, p. 425 y s; Archivo General de la Nación (México), Ramo de bandos, t. XIV, f. 86, no. 33, p. 9.

²⁶ HAYWARD KENISTON, Francisco de los Cobos, secretary of the emperor Carlos V, Pittsburgh, 1959, p. 338-340.

Por su parte los subalternos creían que sus jefes tenían la obligación de apoyar sus pretensiones. En este sentido son muy ilustrativas las páginas que escribe el oficial de la Secretaría del Virreinato de Nueva Granada Francisco Javier Caro en 1783. "A los inferiores como yo -reflexiona Caro- nos puso Dios para que obedezcamos ciegamente cuanto se nos mande por nuestros superiores sea tuerto o derecho pero a éstos también los puso Dios para que protejan a sus pobres desvalidos súbditos y especialmente a aquellos que más se esmeran en el cumplimiento de sus obligaciones". Y hace cargo al secretario por no haber defendido sus derechos pese a que como jefe de la oficina hubiera debido hacerlo.²⁷

Ejemplo y vigilancia del jefe

El jefe de la oficina modela a su personal con oportunas instrucciones y advertencias pero debe hacer algo más que es servir en todo momento de modelo, ser un espejo fiel de lo que debe ser un buen burócrata, La doctrina política había señalado reiteradamente el valor del ejemplo. Por no citar sino a un representativo espécimen de la literatura emblemática española puede recordarse a Juan de Borja para quien los ejemplos tienen mucha más fuerza persuasiva que las más elocuentes palabras.²⁸

En América tratadistas y gobernantes comparten una misma actitud sobre la necesidad del ejemplo del superior como inductor de un buen rendimiento de sus subalternos. El P. Juan de Jesús María, prior de un convento de la Nueva España, al dirigir una epístola a un real o imaginario virrey de México del siglo XVII le recuerda que Dios le ha puesto ahí "por ejemplo y dechado para que de Vuestra Excelencia aprendan a vivir todos los del reino que gobierna".²⁹ Y

²⁷ FRANCISCO XAVIER CARO, *Diario de la Secretaría del Virreinato de Santa Fé de Bogotá*, Madrid, 1904, p. 54-55.

²⁸ JUAN DE BORJA. *Empresas morales* (1581), Edición e introducción de Carmen Bravo Villasante, Madrid, 1981, p. 322. Véase también MIGUEL MARTÍNEZ ROBLES, *Los oficiales de las secretarías de la Corte bajo los Austrias y los Borbones 1517-1818*, Madrid, 1937, p. 84.

²⁹ P. F. JUAN DE JESÚS MARÍA (Prior del Sagrado Yerno de Nuestra Señora del Carmen de Descalzos de Nueva España), *Epistolario espiritual para personas de diferentes estados*, Uclés, 1624, "epístola LV escrita a un virrey que venía a gobernar esta Nueva España", p. 639.

paralelamente, el presidente del Consejo de Indias Conde de Peñaranda, al redactar unas instrucciones secretas para el Virrey del Perú Conde de Lemos señala la importancia de que en las Indias tanto el virrey como sus familiares se conviertan en modelo vivo que pueda ser imitado por los demás funcionarios.³⁰

Reflejando la impronta que tales ideas causan en la conciencia de los virreyes, un gobernante de Nueva España, el segundo Conde de Revillagigedo, no encuentra mejor medio para estimular la asistencia de los oficinistas que darles el ejemplo de su propia atención diaria del despacho.³¹ Pero la benéfica acción del ejemplo no se circunscribe al más alto nivel de la administración indiana sino que se reproduce en los peldaños inferiores con cada jefe de oficina y es así como el virrey Francisco Gil de Taboada y Lemos sostiene que del ejemplo del administrador de la aduana depende que no desmaye al celo de sus subordinados.³² Es que como sostiene Antonio Joaquín de Ribadeneyra y Barrientos con acopio de autoridades sagradas y profanas "la voz que más predica al súbdito es el ejemplo de la obra en el superior".³³

Y como para rematar conceptualmente esa cadena de incidentes testimonios el virrey Juan de Palafox y Mendoza sostiene que el ejemplo del superior no solo inspira sino que "manda y obliga" al vasallo convirtiendo así a la conducta del jefe en una fuente de derecho.³⁴

Desde luego que el ejemplo del jefe no es incompatible sino complementario de una atenta vigilancia sobre el obrar de los subalternos a los que aquel tiene el derecho y el deber de controlar de modo de asegurar la buena marcha de los negocios y el corriente despacho de los expedientes. Se trata de una tarea continua y cotidiana que requiere dedicación permanente que en algunos casos conviene intensificar periódicamente mediante más detenidas inspecciones. Co-

30 Los virreyes, cit., Perú, t. IV, p. 241.

31 RICARDO REES JONES, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, 1979, p. 384.

32 *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú durante el tiempo del coloniaje español*, t. VI, Lima, 1859, p. 223.

33 ANTONIO JOAQUÍN DE RIBADENOYRA Y BARRIENTOS, *Manual Compendio del Regio Patronato Indiano*, Madrid, 1755, p. 280.

34 JUAN DE PALAFOX Y MENDOZA, *Obras*, t. X, Madrid, 1762, p. 410.

mo es difícil que el superior pueda vigilar personalmente a la totalidad del personal se vale del escalafonamiento de los agentes para exigir que los niveles intermedios controlen a los inferiores y lo mantengan informado. En los reglamentos de la secretaría de cámara del Virreinato de Nueva España, por ejemplo, se prescribe que el oficial mayor lleve un libro de asistencia de todos los dependientes que deberá elevar semanalmente al virrey por intermedio del secretario quien, además, deberá instruir frecuentemente al virrey sobre el comportamiento de cada agente para que aquel pueda corregir las faltas o premiar las "fatigas útiles" de cada uno.³⁵

Excepcionalmente la vigilancia sobre la oficina se practica a través de espías o mediante la designación de oficiales de menor jerarquía para que actúen a modo de testigos de las operaciones que se realizan en ella o sea que la Administración no se vale de los agentes de nivel medio o superior como en los casos anteriores sino de agentes subordinados a aquellos a quienes deben observar.

El infiltrar agentes ocultos con la misión de acechar a los posibles culpables de delitos contra el Fisco se practica, a veces, en reparticiones en las que abundan los motivos de tentación y es difícil comprobar el cohecho siguiendo así el consejo del Marqués de Santa Cruz de Marcenado que recomendaba poner "secretos espías que no sepan unos de otros" entre los guardas aduaneros.³⁶

Otras veces se procura que la simple presencia de un inferior que sea testigo de cuanto ocurra en la oficina incentive a los demás empleados disuadiéndolos de cometer infracciones. En este sentido al designarse en 1779 un oficial Real para la Caja de Mendoza se faculta al Intendente Manuel Ignacio Fernández a que elija un escribiente que a la par de colaborar en las tareas de la caja sea un "celador de las operaciones del oficial Real".³⁷

En organismos colegiados la supervisión sobre los subalternos se encomendaba a alguno de los miembros en particular. Así las Ordenanzas del Consejo

35 Boletín del Archivo General de la Nación, cit.

36 MARQUÉS DE SANTA CRUZ DE MARCENADO, Comercio suelto y en compañías general y particular en México, Perú, Filipinas y Moscovia..., Madrid, 1732, p. 138.

37 AGN, Reales Ordenes, t. 9, IX-25-1-2, RO del 11 de enero de 1779 dirigida por José de Gálvez a Manuel Ignacio Fernández.

de Indias de 1636 prescriben que el presidente designe todos los años a uno de los consejeros para que examine como "usan sus oficios" los oficiales y que otro consejero, en calidad de superintendente de la Contaduría haga otro tanto con los contadores. Ambos comisionados debían dar cuenta al Consejo sobre lo que conviniese poseer o remediar cada vez que les pareciera oportuno y por lo menos una vez al año.³⁸ Un Real Decreto del 2 de enero de 1747 reitera que el "jefe de ministros" debe visitar a todos los subalternos dando cuenta al Consejo y que éste debe informar, a su vez, al Rey al finalizar el año consultándole sobre las providencias que conviniese adoptar.³⁹

Universo cerrado o conexión interoficinesca

El escalafonamiento significaba la necesidad de cerrar la incorporación de personas ajenas a la oficina salvo a los niveles más bajos o, mejor aún, a puestos de meritorios o entretenidos desde los que luego iniciarían un progresivo ascenso. Entre el Estado y sus servidores -explica Ángel Antonio Henry- existe una "especie de contrato implícito... en que parece se ha dicho a éstos: poned de vuestra parte aplicación y esmero y yo pondré de la mía premios y recompensas y es menester advertir que ninguno hay que equivalga a los ascensos". Los ascensos deben hacerse por su "escala y orden" ya que sería cosa muy dura para el subalterno que después de haber trabajado años enteros aguardando una vacante superior sea defraudada su esperanza con la intromisión de un tercero.⁴⁰ En la práctica administrativa suelen respetarse tales planteos. Por ejemplo, cuando a fines del siglo XVIII un sargento de dragones pretende pasar del ejército a la Tesorería de Ejércitos y Real Hacienda de Buenos Aires una RO de 1797 permite que sea agregado a la tesorería con su sueldo actual a la espera de que se produzca alguna vacante para que pueda ser provisto en la "última plaza subalterna para no per-

38 Ordenanzas del Consejo de Indias (1636), cp. LXXVI.

39 Biblioteca Nacional de Madrid, ms. 19252, f. 98 y ss.

40 ÁNGEL ANTONIO HENRY, *El oficinista instruido o práctica de oficinas reales*, Madrid, 1815, p. 108.

judicar a los demás empleados en esta oficina" y que en el futuro tenga derecho a los ascensos que le correspondan "por escala".⁴¹

Cuando se violan esos principios el público se sorprende y los afectados se sienten profundamente agraviados. Francisco Javier Caro, oficial mayor de la secretaría del Virreinato de Nueva Granada, relata que al ser preterido en oportunidad de cubrir una ausencia temporaria del secretario todos lo señalaban con el dedo conjeturando que si no le habían conferido el puesto que le hubiera correspondido seguramente sería porque era un soquete incapaz de desempeñarlo.⁴² Los perjudicados por una arbitraria alteración del orden de sucesión tenían la seguridad de que encontrarían oídos atentos a sus reclamos. Por ejemplo, cuando Miguel Márquez de la Plata, escribiente de la Dirección General de Rentas de Buenos Aires, es nombrado por el Virrey oficial tercero de la Contaduría General de Tabaco, el Rey desaprueba la designación por causar "conocido agravio e injusticia a los oficiales de la misma Contaduría" y designa en la vacante de oficial tercero al oficial cuarto, en su resulta al oficial quinto y en la vacante que deja éste hace ingresar a Márquez de la Plata con lo que se restablece el orden que había sido desconocido por el Virrey.⁴³

Formulando un tácito reconocimiento de quien suele ser el más capacitado para cubrir una vacante una RC de 1787 dispone que los subalternos inmediatos suplan interinamente a los que les son inmediatamente superiores en la carrera de hacienda mientras el Virrey consulta al Rey sobre la persona indicada para obtener el empleo.⁴⁴

Pero el ascenso "por escala y orden" no era regla sin excepción. Ante la pretensión de los contadores de resultas y ordenadores del Tribunal de Cuentas de Lima de poder ascender a las plazas de oficiales Reales el Secretario de Indias fray Julián de Arriaga expresa que esa sería una aspiración legítima si hubiesen demostrado "aplicación, desinterés e inteligencia" pero que no procedía

⁴¹ AGN, Reales Ordenes 1797, IX-25-2-5, f. 167, RO del 5 de abril de 1797.

⁴² FRANCISCO XAVIER CARO, *Ciario*, cit., p. 57.

⁴³ AGN, Reales Ordenes t. 20, IX-25-1-13, f. 52, RO del 31 de agosto de 1790.

⁴⁴ JUAN JOSEPH MATRAYA, *Catálogo*, cit., p. 396, RO de 1787. Una RO del 30 de julio de 1790 declara que la RO de 1787 se refiere a los empleados principales y no a los inferiores (AGN, Reales Ordenes, t. 20, IX-25-1-13, f. 234).

tratándose de empleados morosos y descuidados como eran los peticionantes. Y que el Rey ordenara que se hiciese saber a los subalternos que en el futuro atendería a los beneméritos pero que separaría del servicio a los inútiles.⁴⁵

En varias disposiciones posteriores se insiste en que el ascenso por grado y escala no debe ser tan automático que beneficie a los que no lo merecen ni tan rígido que cierre el paso a los que han demostrado condiciones extraordinarias de capacidad y laboriosidad. Por RO de 1792 se aprueba que los ascensos en la aduana de Lima sean por rigurosa escala pero esto ha de entenderse sin perjuicio de los que tuviesen mérito sobresaliente que deberán ser atendidos de preferencia.⁴⁶

El intendente Manuel Ignacio Fernández, que fue el principal organizador de la nueva estructura burocrática que siguió a la creación del Virreinato del Río de la Plata y quien encauzó la labor de las nuevas oficinas mediante sendas instrucciones, rechaza los ascensos automáticos para inclinarse por una cuidadosa evaluación de antecedentes que privilegie al que ha acreditado un mayor rendimiento anterior de modo que las vacantes sean cubiertas por los más capaces. Según el reglamento de la Tesorería de Buenos Aires dictado por Fernández las vacantes son cubiertas por el Intendente a propuesta del Tesorero después de haberse informado sobre la conducta y aplicación de cada uno de los oficiales de suerte que se nombre al "más benemérito sin sujetarse al orden de antigüedad sino al de talento, fidelidad y utilidad al servicio". Y de acuerdo al reglamento coetáneo de la Contaduría Mayor de Buenos Aires, el Intendente cubre las vacantes previa propuesta del Contador que no deberá ceñirse a la "escala de graduación y antigüedad" sino al que el propuesto sea el que reúna más "talento y aplicación" aunque sea más moderno que otros pues ningún oficial debe creerse con derecho de adelantarse por sola su antigüedad "si no le acompañan las demás circunstancias que constituyen la parte principal del mérito".⁴⁷

Un problema especial es planteado por una oficina destinada a desaparecer en el futuro como era la Contaduría de Temporalidades, encargada de administrar

⁴⁵ JUAN JOSEPH MATRAYA, *Catálogo*, cit., p. 396, RO de 1787. Una RO del 30 de julio de 1790 declara que la RO de 1787 se refiere a los empleados principales y no a los inferiores (AGN, Reales Órdenes, t. 20, IX-25-1-13, f. 234. AGN, Reales Cédulas, t. 39, IX-24-9-6, f. 135, RO del 15 de diciembre de 1772.

⁴⁶ JUAN JOSEPH MATRAYA Y RICCI, *Catálogo*, cit., p. 428, RO del 28 de julio de 1792.

⁴⁷ EDUARDO MARTIRÉ, *El Estatuto*, cit., p. 423.

fondos que tenían un destino provisional y no definitivo. La Instrucción que se le da por RC de 1796 prevé que cuando terminen los negocios de temporalidades o antes si pareciere conveniente el Rey premiará a los que lo merecieren otorgándoles otros cargos, empleos u honores. El mismo reglamento hace un esfuerzo por precisar el escurridizo concepto de mérito procurando vincularlo a circunstancias concretas que atenúen la fuerte carga de subjetividad con la que suele apreciárselo: "nunca se lo reputará -reza- como verdadero mérito el de mucho escribir sino el de concurrir eficazmente con sus luces y su asiduo trabajo al acrecentamiento de los fondos de temporalidades".⁴⁸

Además del mérito, otro ingrediente que puede llegar a romper el ascenso por grado en la preferencia que se concede a los empleados excedentes, es decir a aquellos que por uno u otro motivo han quedado en disponibilidad, sin destino fijo. En este sentido una RO de 1794 previene que en las propuestas de empleados que hagan los jefes no olviden a quienes hayan prestado servicios sobresalientes fuera de la oficina "y mucho más si gozan sueldo sin destino, cuya circunstancia debe ser preferible, habiendo la aptitud necesaria, para excusar a la Real Hacienda semejante gravamen".⁴⁹

Otro motivo que, a veces, llevaba a abrir el cerrojo a los hombres ajenos a la oficina era el temor de que la organización administrativa se convirtiera en un archipiélago de islotes comunicados entre sí y de que el aislamiento ideado para proteger a los empleados de intromisiones extrañas redundara en su perjuicio al impedirles optar a cargos existentes en otras reparticiones. Dicho en otros términos, el afán de favorecer al que "labraba su mérito" en una oficina determinada entra en colisión con el deseo de establecer conexiones interoficinescas que no paralicen los ascensos ni desvanezcan las expectativas de mejora. Ejemplos de ese deseo de unificar varias reparticiones es la RO de 1º de mayo de 1803 que considerando "perjudicialísimo al servicio del Rey" limitar los ascensos de los empleados de cuenta y razón del ramo de artillería a sólo los empleados de dicho ramo que no pasaban de comisario ordenador dispone que se les estimule abriéndoles la posibilidad de ascender a otros cargos de la "carrera de Real Hacienda" o la Ordenanza General de Intendentes de 1803 que, como enseguida veremos, unifica las vacantes de subdelegados de todas las provincias de un mismo

⁴⁸ AGN, Tribunal de Cuentas. Instrucciones y reglamentos 1767-1804, IX-14-7-7, RC de Madrid 7 de febrero de 1796, caps. 58 y 59.

⁴⁹ JUAN JOSEPH MATRAYA Y RICCI, *Catálogo*, cit., p. 435.

Virreinato permitiendo que los empleados en una provincia puedan optar a los ascensos de otra.

Cabe, por último, que en la práctica administrativa, o por lo menos en los casos que conocemos, la ubicación en el grado inmediatamente inferior de la vacante suele ser un elemento decisivo para el ascenso cuando se trata de empleos de bajo nivel pero que esa situación gravita en menor medida cuando se trata de proveer cargos superiores para los que se requieren condiciones especiales.

La reforma intencional

Durante el régimen de corregidores existían diferencias de sueldo y según refiere el virrey del Perú Manuel de Amat el uso y estimación común los dividía en la primera, segunda y tercera clase⁵⁰ pero eso no significaba que existiese un régimen de promoción de unos a otros ni conocemos que se hubiese registrado propuesta alguna en ese sentido. Al parecer es sólo con la reforma intencional cuando comienza a ventilarse la cuestión.

Ya en el Plan de Intendencias para Nueva España de Gálvez-Croix de 1768 se consideraba que uno de los rasgos de la "ruinesa constitución" que debía ser reformada en las Indias era la temporalidad de algunos funcionarios que al no poder disfrutar sino de un breve período de gobierno trataban de enriquecerse rápidamente esquilmando a sus administrados. Para evitarlo convenía seguir el ejemplo de la Metrópoli adonde la perpetuidad de los intendentes y el "poderoso aliciente del premio en los ascensos dentro de su misma línea" habían sido una de las causas de la mejora general que podía observarse en la situación de la Península.⁵¹ Pero como es sabido el proyecto quedó frustrado y el sistema intencional en América no se aplicó inicialmente en la Nueva España sino en el flamante Virreinato del Río de la Plata.

La ordenanza respectiva apenas alude el tema de la promoción. Fija un mismo salario para todos los intendentes de provincia con la única excepción del

⁵⁰ AGN, Reales Cédulas, t. 42, IX-24-9-9, f. 125, RC del 5 de agosto de 1768.

⁵¹ LUIS NAVARRO GARCÍA, *Intendencias en Indias*, Sevilla, 1959, p. 164 y s.

de Potosí y sólo el cap. 275 refiere, de paso, que les concederá ascensos en "aquellos y estos reinos" sin especificar cuáles serían tales "salidas".

Pero simultáneamente con la sanción de la Real Ordenanza de Intendentes en la Metrópoli se encara una reforma substancial del régimen de los corregidores que dado el paralelismo castellano-indiano terminaron repercutiendo en América. Un Real Decreto del 29 de marzo de 1783 mandado guardar por RC del 21 de abril trata de corregir algunos aspectos del sistema de administración de justicia entre los cuales se contaba la "falta de prontos y proporcionados ascensos" a quienes había servido corregimientos y alcaldías mayores. Para obviar esa dificultad se divide a los corregimientos en tres clases: de primera entrada, de ascenso y de término remuneradas en forma creciente. Si no hubiesen cometido excesos que mereciesen castigo a los corregidores iban escalando los tres grados debiendo permanecer al menos seis años en cada clase: para ser promovidos de una a otra clase se daría preferencia a los más antiguos y entre ellos a quienes se hubiesen comportado con celo y pureza serían consultados "según su antigüedad, instrucción y méritos" para plazas togadas en las cancellerías y a los que fuesen de capa y espada se les brindarían "algunas salidas proporcionadas a su carrera".⁵² Un historiador de nuestros días comenta acertadamente que con esa reforma, que es la más importante desde los capítulos de 1500, el corregidor temporario, libremente elegido y revocable se convierte en funcionario escalafonado, permanente y de carrera.⁵³

Los contemporáneos acogieron con beneplácito la reforma de 1785 que seguramente venía a satisfacer la neutral aspiración de la estabilidad y el adelantamiento de aquellos que después de haber servido el corto lapso de tres años quedaban desamparados en el régimen anterior y, así, el doctor Lorenzo Guardiola y Sáenz en una obra publicada dos años después, se refiere al "método sucesivo" y a la "escala admirable" consagrados por la reforma.⁵⁴ Esa simultánea aprobación de la sociedad y del Estado a una modificación favorable al escalafonamiento de los corregidores peninsulares creó un clima propicio a la introducción de análogas disposiciones en América.

⁵² SANTOS SÁNCHEZ, Extracto puntual de todas las pragmáticas, cédulas, provisiones, circulares, autos acordados y otras providencias publicadas en el reinado del Señor don Carlos III, Madrid, 1794, p. 169.

⁵³ BENJAMÍN GONZÁLEZ ALONSO, El corregidor castellano (1348-1808), Madrid, 1970, p. 253.

⁵⁴ LORENZO GUARDIOLA Y SAENZ, El corregidor perfecto, Madrid, 1785.

Se sabe que Jorge Escobedo propuso el 1º de julio de 1784 formar una carrera con las subdelegaciones de intendencia dividiéndolas en tres clases que permitieran la promoción de los subdelegados y que esa iniciativa fue apoyada por otros funcionarios.⁵⁵ Sin embargo la Ordenanza de Intendentes de Nueva España (1786) no llega a recoger esa inquietud que aparece, en cambio, en el Dictamen sobre las Intendencias que el segundo Conde de Revillagigedo redactó en 1791.⁵⁶

El Virrey es uno de los hombres más hondamente convencidos de la necesidad de agujonear a los burócratas con la esperanza de un avance en la carrera. Pensaba yo que nadie estaba contento con su suerte y que al cabo de cierto tiempo todos los empleos se volvían tediosos por lo que era preciso crear condiciones que posibilitasen un cambio que se tradujese en mayor comodidad o sueldo, introducir un toque de ilusión que movilizase al empleado induciéndolo a esforzarse en el buen servicio para merecer el ascenso.⁵⁷ Para ello procura generalizar en las intendencias, en las cajas Reales, en la secretaría de cámara, un escalafonamiento que obre a modo de aliciente que haga más soportable la agobiadora monotonía de la rutina burocrática.

Con relación a las intendencias propone dividir las en tres clases con las que se proporcionaría a los intendentes "una escala agradable de ascensos que podría continuar a los militares en el reino hasta las de primera categoría y a los de carrera política, declarándoles, cuando lo mereciesen, los honores del Consejo de Indias o llevándolos a servir sus plazas en vacantes oportunas". Para los subdelegados proyecta igualmente una "escala de ascenso" triple con peldaños diferenciados por el sueldo.⁵⁸ Y en la Instrucción reservada que deja a su sucesor en 1794 al referirse a las intendencias vuelve a insistir en las ventajas de establecer grados sucesivos para los que "siguieron esta carrera". Resulta claro que en su concepción el tema del escalonamiento aparece ligado al de la esta-

55 JORGE ESCOBEDO, Manifiesto de las razones en que está fundado cada uno de los artículos de la Nueva Ordenanza de Intendentes de Indias. Edición y advertencia preliminar de Eduardo Martí, Buenos Aires, 1983, p. 22 y 56 y ss.

56 Publicado como apéndice VI por RICARDO REES JONES, *El despotismo*, cit.

57 *Idem*, p. 313, 322 y 350.

58 *Idem*, p. 313 y 322.

bilidad y que elige la administración pública como una carrera a la que dedicará su vida.⁵⁹

Estas ideas terminarán siendo consagradas en la Ordenanza General de 1803. De acuerdo a ella, los subdelegados servirán sus empleos seis años durante los cuales no podrán ser removidos sin justa causa conforme a derecho. Las subdelegaciones serán divididas en tres clases y sus titulares, una vez cumplido su sexenio o antes si lo requiriese la multitud de vacantes ascenderán "de una a otra según su antigüedad y mérito que indispensablemente han de acreditar haciendo constar al Intendente de la Provincia el estado en el que recibieron el partido y en que lo dejan con respecto a sus minerales, agricultura, ramos de Real hacienda o del público y demás concernientes a su gobierno, policía y mayor fomento". Al producirse una vacante en las de segunda o primera categoría el virrey la cubrirá interinamente (mientras llega el Real nombramiento) seleccionando al agraciado entre los candidatos que le sean propuestos por todos los intendentes del Virreinato "sin separarse de la antigüedad a menos que haya motivos muy poderosos y razones justas para hacerlo". Las subdelegaciones de primera entrada, en cambio, serán provistas por el Virrey, previa consulta de sólo el Intendente de la provincia respectiva porque como debe recaer en sujeto que aún no ha acreditado su aptitud conviene que el Intendente bajo cuyas órdenes ha de empezar a servir goce de mayor libertad para su elección. Los que siguiendo esta carrera hubiesen cumplido su sexenio en la categoría más alta acreditando integridad y celo serán atendidos en otros destinos superiores sean militares, de judicatura o de Real hacienda según su respectiva profesión.⁶⁰

Como es sabido, tal esquema no llegó a aplicarse pues la Ordenanza General de Intendentes tropezó con inconvenientes que motivaron su encarpetamiento definitivo. Sin embargo en la práctica se trataba de superar la temporalidad de los cargos prolongando los lapsos de actuación. En un escrito del ex oidor de la Real Audiencia de Buenos Aires Rafael Antonio Viderique se informa que después de haber servido cinco años los subdelegados suelen ser nombrados en

⁵⁹ CONDE DE REVILLAGIGEDO, Informe, cit., p. 274 y 277. Una RC de 1789 había consagrado la estabilidad de los dependientes de hacienda con título Real que no podrían ser privados de su empleo sin previa audiencia en juicio formal (JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, El sistema burocrático en el siglo XVIII, en Historia General de España y América, t. XI, 2, Madrid, 1989, p. 167).

⁶⁰ Real Ordenanza General de Intendentes (1803), caps. 42 a 72; GISELA MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, La Intendencia en España y en América, Caracas, 1966, apéndice no. 49, p. 531; JORGE ESCOBEDO, Manifiesto, cit., p. 55 a 58.

otro partido agregando que "hay subdelegado en la actualidad que lo ha sido ya en tres partidos". Y sugiere premiar con intendencia al subdelegado que hubiese servido diez años a satisfacción del Virrey.⁶¹ Es decir que aunque no había llegado a establecerse una gradual escala de ascensos se tendía a configurar una carrera procurando una permanencia de hecho aun en oficios de carácter temporario.

Si bien sus raíces mucho más atrás, la generalización del escalafonamiento como aspiración y como realidad se acentúa en la segunda mitad del siglo XVIII como resultado del racionalismo de la época que trata de ordenar la vida de las oficinas mediante reglas lógicas y cognoscibles. Al margen de esa aspiración de los ilustrados el fenómeno es facilitado por varias circunstancias concurrentes: el aumento del número de empleados que a la vez que obliga a fijar pautas objetivas para su dirección permite la jerarquización del personal y la división del trabajo; la estabilidad que da pasos importantes en la época; la finalización del perverso sistema de la venta de oficios que da pie para que se pueda atender a elementos tales como la antigüedad y el mérito prescindiendo del mayor o menor caudal de los pretendientes.

⁶¹ EDBERTO OSCAR ACEVEDO, Planes de reforma y ayudas a los indios, en *Investigaciones y Ensayos*, t. 25, Buenos Aires, 1978, p. 120.