



BURGOS LEJONAGOITIA, Guillermo: *Gobernar las Indias. Venalidad y méritos en la provisión de cargos americanos, 1701-1746*, Almería, Universidad de Almería, 2014, 490 págs. ISBN: 978-84-16027-71-2.

Alejandro Nicolás Chiliguay
Universidad Nacional de Salta

Numerosos estudios se han realizado hasta el momento sobre los procesos administrativos para la obtención de cargos en Indias tales como los clásicos de Mark Burkholder y Dewitt Chandler, relativos a las ventas de cargos de las Reales Audiencias, los de Michel Bernard, sobre los oficiales de la Real Hacienda en Nueva España, o trabajos más recientes como los de Ángel Sanz Tapia, entre otros. Estos se han caracterizado por acotar sus objetos de estudio a un fragmento del marco territorial o a una institución en particular. En este sentido, la propuesta superadora de Guillermo Burgos Lejonagoitia es ofrecer una visión integral tanto territorial como de los diferentes aspectos que formaron parte de la provisión de cargos en Indias durante el reinado de Felipe V (1701-1746).

Este libro está basado en su tesis de doctorado dirigida por el profesor Francisco Andújar Castillo y presentada en la Universidad de Almería, cuya concreción fue posible gracias a la obtención de la beca predoctoral del programa de Formación de Personal Investigador del Ministerio de Ciencia e Innovación. Además, es el resultado de su labor en proyectos de investigación junto a su director de tesis doctoral y su pertenencia al grupo "Sur Clío". En los últimos años, el autor ha realizado una prolífica producción de artículos y participaciones en eventos científicos en relación a su objeto de estudio: la provisión de cargos indios.

La obra se inicia con un prólogo realizado por Francisco Andújar Castillo donde rescata los aspectos que a su criterio van a ser los aportes más importantes de la obra. Luego, Guillermo Burgos Lejonagoitia procede con una nota preliminar en la que hace un breve recorrido por su trayectoria académica y una introducción donde presenta y justifica los alcances de su trabajo. A partir de allí, el libro se divide en dos partes: la primera, de corte general e integrada por tres capítulos, alude a las instituciones y actores que intervenían en la provisión de cargos de Indias desde el siglo XVI hasta las reformas del reinado de Felipe V. La segunda

parte, compuesta por cuatro capítulos, es más específica y extensa, pues trata, analiza y ejemplifica pormenorizadamente en la práctica los distintos tipos y vías de provisión de los cargos en Indias efectuados durante el reinado de Felipe V. En este apartado, el autor dedica el último capítulo a un estudio de caso: el reino de Guatemala, por ser una muestra completa –desde el punto de vista de la tipología de los cargos– a pequeña escala que permite observar la dinámica tanto de las provisiones como la de los propios provistos.

Así, en la primera parte, el autor describe que el Consejo de Indias, desde su creación y durante el siglo XVI, vivió una época de consolidación en la que se conformó su estructura, sus primeras normas rectoras y sus funciones. Mientras que el siglo XVII se caracterizó por ser una época donde aparecieron nuevas instituciones en el seno del organismo, como la Junta de Guerra de Indias y la Cámara de Indias, cuya existencia dependió de la contingencia y la eventualidad. En este periodo, asimismo, se crearon códigos legales cuya máxima expresión fue la *Recopilación de las leyes de Indias*.

Una de las funciones más importantes del Consejo y la Cámara de Indias fue la de gestionar los asuntos de gracia y merced para los habitantes e instituciones de los territorios de Ultramar. A esta forma de consulta y provisión de cargos, el autor la denomina “vía consultiva”. Sin embargo, no todos los puestos se proveían por la mediación del Consejo, había dos tipos de cargos en relación a la autoridad que los designaba, los de “provisión real” y los de “provisión local”.

Por otro lado, el autor señala que la composición del Consejo fue variando a lo largo de estos dos siglos con una clara tendencia al incremento del número de sus miembros pero no así de su importancia. Los que progresivamente adquieren relevancia en este periodo son los secretarios que se encargaban de los asuntos de cada virreinato, pues eran ellos los encargados de recibir, constatar y cribar los memoriales de mérito de los candidatos a ocupar plazas, que luego pasaban a manos de los consejeros, quienes conformaban las ternas. A su vez hubo cambios en las prácticas de la provisión de cargos, por un lado, un avance de la Corona en nominar sujetos a plazas que antes eran provistas por las autoridades locales, y por otro lado, la aparición de la venalidad como forma de acceder a los cargos.

La venalidad se manifestó de dos formas: por venta o por beneficio, ambos sustentados en el mérito del dinero, pero que en el primer caso implicaba la posesión absoluta del adquirente sobre el oficio mientras que en el segundo solo se adquiría el nombramiento, por lo tanto no se patrimonializaba el cargo. Burgos Lejonaño señala la dificultad que representa para el investigador detectar la existencia de la venalidad, debiendo recurrirse a elementos indirectos tales como el uso de los decretos ejecutivos (que él llama la “vía ejecutiva” o “vía reservada”) o a través del régimen de nombramiento, como lo es la provisión de una plaza en régimen de futura, supernumeraria u honoraria. Ya en tiempos de Carlos II se había llegado al extremo de venderse nombramientos dentro del Consejo, como fue el caso del cargo de Tesorero del tribunal indiano adquirido por Diego González de Arce tras desembolsar 40.000 ducados. Esta era la herencia que había recibido Felipe V: un Consejo en decadencia.

RESEÑAS

A la llegada del monarca Borbón era evidente que la planta real del Consejo superaba la planta oficial, había una falta de control por parte del rey sobre el organismo y, por lo tanto, era necesario revisar las cuantiosas atribuciones que este tenía. Felipe V intentó revertir la situación con el decreto de 1701 pero la Guerra de Sucesión y la necesidad de recursos le obligaron a frenar sus intentos de reformas, sobre todo en lo que respecta a la venalidad.

La primera parte finaliza con un estudio detallado de los consejeros y camaristas de Indias durante el reinado de Felipe V. Por un lado, estudia la forma en que llegaron al Consejo, traza los perfiles profesionales de cada uno –carreras, cargos ocupados, edad de acceso, tiempo de permanencia y participaciones en las reuniones del Consejo- las procedencias, las redes clientelares a las que pertenecían, entre otros aspectos. Este estudio le permite afirmar al autor que la mayoría de los cargos vendidos para las plazas del Consejo fueron los de consejeros de capa y espada, mientras que para la provisión de consejeros togados aún se tenía en cuenta la vía consultiva y *cursus honorum* de los aspirantes.

En la segunda parte de la obra se encaran las cuestiones relativas a la provisión de cargos de Indias. Para ello, el autor hace un estudio del mercado americano de oficios señalando una distinción entre los distintos tipos de provisión de cargos para Indias, a saber, los de provisión local y los de provisión real. A los primeros el autor prefiere denominarlos “cargos de provisión delegada” antes que “cargos de provisión local” porque las autoridades locales nunca tuvieron como derecho propio realizar nombramientos sino que fue el rey quien delegó esta faceta. Entre ellos menciona la provisión de los oficios “vendibles y renunciables” y otros cuatro tipos de provisiones de cargos y honores que realizaban las altas autoridades locales americanas: los nombramientos del personal castrense, las concesiones de facultades puntuales (facultades particulares que el rey concedía a las autoridades locales para la dotación de algunas instituciones), los cargos para los dependientes de los virreyes y los cargos interinos. Por otro lado, entre los cargos de provisión real hubo dos tipos: los vitalicios y de duración predeterminada. La única excepción la constituyó Filipinas, que por las dificultades de comunicación y al no ser una plaza atractiva, generaba problemas en la provisión de cargos, que por lo general escapaban del control del Rey y del Consejo ya que la mayoría de las veces estas plazas eran ocupadas por interinos. El autor detalla los intentos de solución para normalizar los nombramientos, que sin embargo fueron infructuosos.

Uno de los aportes novedosos del autor, en cuanto a las vías de provisión real y los procesos de nombramiento para cargos americanos, es trabajar de manera comparada el uso de la “vía consultiva” y la “vía ejecutiva”. Estas representaron un 33,7% y 66,3%, respectivamente, de los cargos provistos durante el reinado de Felipe V. Dentro de estas vías, a su vez, se reconocen las motivaciones de las provisiones, ya sea por méritos o por venalidad.

Lo mismo sucedió con los cargos indianos, que dependiendo del grado de responsabilidad que conllevaban se tuvo mayor o menor consideración el mérito del oro o las carreras, lo cual afectó la manera de proveerlos: por la vía reservada o por la vía ejecutiva. En este sentido, el peso de la vía ejecutiva estuvo basado en la

venalidad, mientras que las consultas al Consejo y a la Cámara de Indias estuvieron basadas en los méritos de las carreras de los candidatos. Pero el uso del decreto ejecutivo no debe ser entendido como sinónimo de venalidad, sino como una forma directa del rey para premiar a los sujetos destacados sin tener que pasar por el examen del Consejo o de la Cámara, tal como se observa en el nombramiento como gobernador vitalicio del Tucumán de Esteban Urizar y Arespachoga.

En las provisiones por vías consultivas, Burgos analiza el complejo proceso administrativo de la consulta de un cargo de Indias, que podían ser de dos tipos, “de oficio”, realizadas por impulso del propio Consejo, o “de parte” ya que estaban motivadas por el requerimiento de un súbdito, generalmente, interesado en cubrir un oficio. Una vez iniciado el proceso de consulta, el Consejo procuraba informarse del estado de las plazas y de los candidatos para cubrirías, que provenían de dos fuentes, la recepción de los memoriales de méritos en las secretarías del Consejo o por la publicación de edictos. Nuevamente se destaca el papel de los secretarios como gestores del mérito pues ellos recopilaban la información de los candidatos para entregarlas a los consejeros, quienes se enfrentaban al problema de la conformación de las ternas para presentar al Rey. Estas disensiones se intentaron superar con la apertura de la Cámara en 1721 ya que la votación quedaba en manos del reducido número de camaristas.

Por otro lado, existieron distintos caminos burocráticos para beneficiar cargos de indias dentro de la vía ejecutiva. Las consultas del Consejo llegaban al Rey por la vía reservada para que tomase una decisión que se plasmaba en una “real resolución”. Junto al Rey estaba el secretario del Despacho Universal, quien lo asesoraba y despachaba “a boca” con el monarca, por ello constantemente el autor hace énfasis en la importancia de estos secretarios. En 1721 se creó definitivamente la Secretaria de Estado y del Despacho de Indias, por lo tanto el Consejo debió remitir allí sus ternas para que la Secretaria elaborara un resumen o “billetes” que llegaban efectivamente a manos del Rey para que este tomase la decisión final. Pero la importancia de las consultas no solo radicaba en informar al rey sobre los candidatos posibles para ocupar una plaza, sino que también era un aviso de que esa plaza estaba disponible.

El uso de la vía ejecutiva fue, en la mayoría de los casos, la forma de vender los nombramientos, lo que se puede corroborar por el uso de “reales decretos”. Los dos factores que coadyuvaron a la implementación de las prácticas venales fueron el desarrollo institucional y las necesidades de la Real Hacienda en determinadas coyunturas.

A partir de esto, el autor elabora una cronología de cómo se beneficiaban los cargos distinguiendo tres fases: la primera, de 1700 a 1717, que comienza con la negativa del rey a seguir vendiendo nombramientos, si bien debido al alto coste de la Guerra la práctica persistió. Una nota particular del periodo fue la clara actuación de lo que Andújar Castillo denominó “red venal”. Durante la segunda fase venal, que el autor llama de “transición” (desde 1717 hasta 1726) la venta de oficios mostró un franco descenso. Finalmente, la tercera fase, llamada de “normalización” (1726-1746) se caracterizó por una venalidad de cargos verdaderamente institucionalizada,

RESEÑAS

que coincidió, primero, con la llegada de Patiño como Secretario de Marina e Indias y de Hacienda, y segundo, con la disminución del ingreso del erario. De esta manera, se concibieron los cargos americanos como una fuente de ingresos y se procedió a crear dentro de la Secretaría oficinas dedicadas al beneficio de cargos. En 1740, tras una nueva crisis económica de la Monarquía, el Cardenal Molina se hizo cargo de la Junta de Hacienda y obtuvo del Rey permiso para beneficiar cargos a excepción de los de Justicia, hasta la disolución de la Junta en 1741.

Antes de pasar al estudio de caso de la Audiencia de Guatemala, el autor realiza un estudio cuantitativo sobre la práctica de la provisión real de cargos de Indias. De este modo, revisa el número de provisiones de cargos políticos, de justicia, de hacienda o político-militares consultados o vendidos, el régimen de provisión de los mismos, la evolución de los precios de los distintos cargos, la amortización que éstos podían tener y las condiciones pactadas en los contratos de beneficio. También analiza las coyunturas venales y la venalidad audiencia por audiencia, así como el discurso del Consejo traducido en el reclamo constante ante la pérdida de capacidad del mismo de gestionar favores y la defensa del buen gobierno en las provisiones de plazas. En este sentido, los cargos militares y las magistraturas de las Reales Audiencia constituyeron una excepción a la venalidad, dado que el método más habitual para su provisión fue la consulta a través del Consejo o de la Cámara de Indias.

El análisis del caso guatemalteco, como muestra reducida, permitió ver las diferencias entre quienes ocuparon una plaza por méritos y los que accedieron por la venalidad. Evidentemente, la red articulada en torno al Cabildo de Santiago de Guatemala fue la más beneficiada, luego de la puesta en almoneda de los principales de gobierno, pues consiguió lo que en la teoría no podía, la patrimonialización del poder. El dinero, además, permitió a muchos sujetos de pocos méritos ingresar al servicio y a servirse del Rey. Se trataba particularmente de criollos.

Esta obra muestra una investigación rigurosa en el uso de los métodos, que parten desde la descripción del entramado burocrático-procesual en la provisión de cargos y la muestra amplia de casos, al uso de las escalas macro y micro de observación, la comparación de las carreras y la prosopografía. También, es una lúcida investigación que denota el uso exhaustivo de las fuentes y en el criterio de lectura de las mismas.

En las últimas décadas la producción historiográfica ha dado trabajos de carácter muy específico en detrimento de aquellas obras de carácter general. Por lo tanto, es loable el esfuerzo intelectual realizado por Guillermo Burgos Lejonagoitia al ofrecer una visión global de las provisiones, tratando las coyunturas de intensificación de las operaciones venales, las estimaciones económicas de lo que se vendió, las condiciones pactadas en los contratos de venta y el mercado venal.