

EL ESTATUTO LEGAL DEL OFICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL CREARSE EL VIRREINATO DEL RÍO DE LA PLATA

(Notas para su estudio)

Por Eduardo MARTIRÉ

Profesor de la Universidad de Buenos Aires,
Argentina.

SUMARIO: 1) *Introducción*; 2) *Nombramientos y remociones*; 3) *Meritarios o entretenidos*; 4) *El buen comportamiento*; 5) *Normas de trabajo*; 6) *La capacitación del oficial*; 7) *La inmediación de jefes y subordinados*; 8) *Comisiones fuera de la oficina respectiva*; 9) *Horarios*; 10) *El trato al público*; 11) *Incompatibilidades*; 12) *La probidad del empleado público*.

1) *Introducción*

A fin de poner en práctica el amplio plan de reformas que la monarquía borbónica aspiraba a implantar en el Nuevo Mundo, se hacía preciso contar con un plantel de funcionarios idóneos y bien dispuestos que llenasen las estructuras burocráticas que habrían de crearse. Con una administración pública remozada y fiel a las nuevas pautas e instrucciones que se dictasen desde Madrid el Despotismo Ilustrado español buscaba hacer realidad los objetivos principales que se había impuesto: incrementar los ingresos de la Corona con sus posesiones ultramarinas y fortalecer su defensa.¹

La racionalización del mundo en que estaba empeñado el siglo de las luces hacía indispensable poseer una buena máquina administrativa, “pero no se ignoraba que ese auxilio podía convertirse en peligrosa amenaza para la libertad del ciudadano que era, justamente, una de las metas perseguidas”,² en consecuencia se hacía imprescindible dotar al mundo oficinesco de una adecuada reglamentación que acelerase los trámites y brindase una organización eficiente al servicio de los altos intereses del Rey y de sus súbditos, sin mengua del centralismo que, por descontado, sería el brazo invulnerable de la reforma.

¹ Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización política argentina en el periodo hispánico*, Buenos Aires (2a. edic.), Perrot, 1962, p. 250; John LYNCH, *Administración colonial española (1782-1810). El sistema de Intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, EUDEBA, 1962, pp. 14-16.

² José M. MARLUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia rioplatense. La Secretaría del Virreinato*, Buenos Aires, Ediciones CABARGON, 1974, p. 9.

La creación del Virreinato del Río de la Plata y la implantación en nuestras tierras del sistema de Intendencias son medidas que deben ubicarse dentro de ese marco y que trajeron como consecuencia inmediata la aparición de un buen número de empleados que modificaron sin remedio el tradicional ambiente colonial. En poco tiempo, algo más de un lustro, se produjo en el Río de la Plata una brusca transformación en el *estilo* del gobierno y se dio paso a una complicada máquina administrativa en reemplazo del sistema sencillo y paternalista que existía hasta entonces. También la estructura social sintió el impacto producido por la aparición de las nuevas oficinas, pues los flamantes funcionarios y empleados formaron una "burocracia numerosa y dominante que pretendió dirigir a todos los grupos sociales".³

La creciente importancia que fueron asumiendo los oficinistas llenó de inquietud a los sectores que tradicionalmente habían llevado las riendas del gobierno. El célebre Fiscal de Charcas Victorián de Villava, destacado jurista de gran experiencia en funciones de gobierno, nos ha dejado una página notable de esas preocupaciones en sus *Apuntes para una reforma de España sin trastorno del Gobierno Monárquico ni la Religión* (1797). Para Villava estos burócratas "corbatas y plumistas" son "intrusos en el santuario del gobierno", a pesar de lo cual llevan la mejor parte en la distribución de las rentas, con más sueldo que un Coronel, un Oidor o un Mariscal de Campo. Denuncia alarmado a quienes aparentan no necesitar antecedente alguno para obtener del Ministro de Hacienda "empleos menos cansados y más pingües que compañías y garnachas" y afirma que los empleos superiores deben estar reservados para aquellos que hayan acreditado "su conducta, su valor y sus talentos en la guerra o en la enseñanza pública", debiendo quedar las plazas subalternas para quienes "no han nacido sino para la rutina o la materialidad de formar estados, extractos y copias", puesto que "cualquier mando o dirección exige otra pureza y otras luces". La multiplicación de empleos ocasiona un daño enorme ya que al resultar estéril su trabajo no contribuyen al aumento "de la masa pública", obligando a que otros más útiles "contribuyan de más para mantenerlos". "Estoy persuadido —dice Villava— que los mayores atrasos de nuestra monarquía los ha ocasionado el aumento de empleos inútiles que ha habido de un siglo a esta parte y estoy persuadido que este abuso se va aumentando porque todo Ministro le parece que todavía tiene pocos oficios que dar y discurre el inventar nuevos".⁴

Pero no le faltan defensores a la nueva burocracia. También en el escenario americano, Juan Baltasar Maziel, aquél canónigo precursor de los estudios preparatorios en Buenos Aires, había escrito unos años antes

³ R. ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización política* cit., p. 250.

⁴ Ricardo LEVENE, *Vida y escritos de Victorián de Villava*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, 1946, pp. 99-100.

(1782) sobre la injusticia de las críticas lanzadas por el gran número de empleos públicos. Centrando su defensa en el problema del mayor gasto producido al Fisco con motivo de los numerosos sueldos que debían pagarse, consideraba Maziel que esos sueldos “no son en realidad sino unos conductos por donde aquellos intereses pasan a manos de los mercaderes, labradores, artesanos, oficiales y demás gremios y miembros de la sociedad”. De tal manera “cuando más fueren los empleados en el servicio del Soberano y mayores los salarios que reporten, tanto es más seguro el fondo del comercio y de la industria sobre que se sostiene la abundancia y felicidad de los pueblos”. Por lo demás, apunta el canónigo, los tribunales y magistraturas a que pertenecen esos empleados han sido creados por el Rey para el bien de todos sus vasallos y asegurarles “la posesión de sus bienes, uso de sus derechos y pureza de sus arregladas acciones”, con el beneficio de que “en sus mismos pueblos se refunden, al fin, los sueldos de los ministros y empleados”.⁵

Lo cierto fue que no hubo crítica capaz de frenar la expansión de las oficinas y que estas vinieron a configurar un poderoso factor de poder, responsable en gran medida de la nueva fisonomía del Estado.

A pesar de lo expuesto resulta de interés señalar que los mismos funcionarios que desde ambos márgenes del Océano alentaban la expansión de las oficinas y de los oficinistas, debieron frenar los excesos notorios, desarrollados al amparo de los poderosos engranajes burocráticos que habían contribuido a crear. El Intendente Manuel Ignacio Fernández, por ejemplo, se dirige a la Corona el 16 de julio de 1778 para denunciar las gruesas sumas de dinero que utilizan las oficinas de Buenos Aires “con título de ser para los gastos de papel y otros géneros de escritorio”, recibiendo por respuesta una R.O. fechada en San Ildefonso el 7 de septiembre de 1778 y suscripta por Gálvez, en la que se le otorga “toda la facultad que pueda serle bastante para arreglar a su arbitrio y según le parezca justo este renglón de gastos” no solo de las oficinas porteñas sino de todas las del virreinato.⁶ El mismo funcionario a fin de reducir los pesados gastos que producen las oficinas decreta una rebaja de sueldos el 12 de noviembre de 1781,⁷ y por medio de una R.O. de 6 de agosto de 1784 el Ministro Gálvez hace saber al Superintendente Francisco de Paula Sanz que S.M. ha desaprobado las propuestas efectuadas por el Contador General por considerar excesivo el número de oficiales y elevados sus sueldos, reduciendo a tres los primeros y a las dos terceras partes sus dotaciones.⁸

⁵ Juan PROBST, *Juan Baltasar Maziel, el maestro de la Generación de Mayo*, Buenos Aires, Instituto de Didáctica de la Facultad de Filosofía y Letras, 1946, p. 444.

⁶ *Archivo General de la Nación* (en adelante A.G.N.), Biblioteca Nacional, Leg. 184, Doc. 1358.

⁷ A.G.N., Sala IX, 20.10.4

⁸ A.G.N., Sala IX, 20.10.5.

En el presente trabajo, logrado gracias a las sugerencias y oportunas indicaciones de nuestro maestro y amigo José María Mariluz Urquijo, hemos procurado señalar las primeras reglas a que se sujetó esa nueva y pujante burocracia que colmó los despachos del flamante virreinato, su secretaría y asesoría letrada, la intendencia y los demás organismos administrativos que contemporáneamente se crearon (aduana, resguardo, estancos, correo, temporalidad, contaduría, tesorería, etc.).

Del examen de varios reglamentos e instrucciones hemos obtenido un importante haz de disposiciones que marcaron las bases de la estructura oficinesca rioplantense, conformando el estatuto legal del oficial de la administración pública durante la época de creación del Virreinato de Buenos Aires.

2) *Nombramientos y promociones*

Los cargos más altos de la burocracia virreinal (Secretario, Asesor, Administrador, etc.) eran de nominación Real, no así los de menor jerarquía. Señala Mariluz Urquijo que en la Secretaría las designaciones de personal se hacían, en forma interina, por el Virrey a propuesta del Secretario, debiendo en todos los casos mediar confirmación de la Corona para dar estabilidad al empleo, hasta que por R.O. de 22 de noviembre de 1790 el Virrey quedó facultado para efectuar por sí estos nombramientos, sin el requisito de la confirmación.⁹

En las Ordenanzas Generales de Correos del Reino de 23 de julio de 1762¹⁰ solo se regula la designación de los empleados menores del servicio (porteros o mozos de oficio), en cuyo caso era el Administrador Agregado quien, previa licencia del Administrador Principal, efectuaba la designación. No podían ser despedidos sin motivo y esta grave resolución correspondía, en última instancia, al Administrador Principal. En cambio los postillones podían ser nombrados y removidos, sin expresión de causa, por el Maestro de Postas.

El Reglamento de Postas, dictado por el Administrador Principal Manuel de Basavilbaso en fecha 22 de junio de 1791, repite que la designación y remoción de los postillones "con causa o sin ella" cabe al Maestro

⁹ J. M. MARILUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia* cit., pp. 68-78.

¹⁰ A.G.N., Sala IX, 15.1.13. Esta *Ordenanza que manda el Rey observar a los Administradores, Interventores, Oficiales, Carteros, Mozos de los Oficios de Correo Mayor del Reino, los Visitadores y Guardas de la Renta, Maestros de Postas y Postillones para el buen desempeño de sus encargos* es anterior a los años de estructuración de la burocracia virreinal, sin embargo la hemos utilizado en este trabajo por marcar una misma línea de disposiciones enderezadas a lograr la formación de las oficinas de la época. Fue aprobada por la Corona previo dictamen favorable del entonces Asesor de la Renta de Correos y Fiscal del Consejo de Castilla, Pedro Rodríguez de Campomanes, destacado exponente de la administración del siglo XVIII español. Ahí también su importancia.

¹¹ A.G.N., Sala IX, 21.2.3.

de Postas. Debían tener 18 años y “hacer el servicio personalmente”, recomendando a los Maestros de Postas que “cuiden de que no sirvan muchachos, en que se ha hecho un abuso muy perjudicial, que se castigará en lo sucesivo con privación del empleo”.¹¹

La Instrucción para la Renta de Tabaco, dada por Gálvez el 17 de marzo de 1778, preveía que los empleos superiores (Director General, Contador General, Tesorero General y Administrador General de la Capital) fuesen provistos por la Corona por la vía de la Superintendencia General de la Real Renta de Tabaco, que ejercía el mismo Gálvez, en tanto los demás empleos debían ser cubiertos por el Superintendente Subdelegado a propuesta en terna de la Dirección, cuando se tratase de una vacante ocurrida en esa dependencia, o bien de la Contaduría General, cuando la misma se produjese en ella. Pero en ambos casos debía darse inmediata cuenta al Superintendente General de la Renta para que, decía el Marqués de Sonora, “recaiga mi aprobación en los mismos sujetos o determine lo que juzgue más conveniente”, quedando facultado el Superintendente Subdelegado para designarlos con carácter de interinos. Aclara la Instrucción que salvo los cuatro empleos superiores ya señalados “y los demás que como ellos acaso en lo sucesivo se resuelva autorizarlos con Real título”, los otros han de ser *ad nutum amovibles* cuando y como convenga al mejor servicio de la Renta”. Esta precariedad en los empleos era rara en la administración pública indiana, pues en la segunda mitad del siglo la estabilidad de hecho practicada en épocas anteriores “tiende a convertirse en un derecho amparado por la Ley”, revisando al acto de la cesantía de todos los requisitos necesarios para asegurar una decisión que fuese el resultado de un proceso en donde se hubiese escuchado al agente y recibido sus descargos.¹²

¹² La Instrucción en A.G.N., Sala IX, 15.1.3 Sobre la estabilidad del oficial de la administración pública, véase J. M. MARLUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia* cit., p. 80. Cuando el Virrey Melo de Portugal propone, para cubrir los nuevos empleos creados por la reestructuración del Resguardo de Buenos Aires, a individuos que no habían desempeñado hasta entonces esas tareas, el Ministro Gardoqui le comunica que por R.O. de fecha 5 de setiembre de 1794 S.M. había resuelto rechazar los propuestos y hacerle saber que en las vacantes creadas por la nueva organización debían ser preferidos aquellos empleados que habían desempeñado hasta entonces los cargos suprimidos (A.G.N., Sala IX, 14.8.4). Como nota discordante de la estabilidad que se procuraba fortalecer hemos encontrado un expediente trunco ventilado ante el Intendente de Buenos Aires Manuel Ignacio Fernández, en donde el dependiente de la Aduana de Montevideo Juan Antonio Tristán recurre en busca de amparo por cuanto fue separado arbitrariamente de su cargo por el Administrador de la Aduana, quien le dio por único motivo “haberse levantado aquella mañana de mal humor”. El recurrente “viendo satisfacción tan fuera de los términos de la razón y justicia le replicó que no siendo otros los motivos no tuviera a mal el que tomase sus recursos a superior tribunal”, cosa que hace mediante esa presentación. Supone el quejoso que los reales motivos fueron los “malos influjos del Guardia Mayor, recelo de que por él se supiesen” sus malos manejos, que pasa a relatar al Superior. La presentación de Tristán lleva fecha 16 de abril de 1780 y las actuaciones examinadas no tienen más trámite que el pedido de informes de Fernández al Administrador de la Aduana de Montevideo librado al día siguiente A.G.N., Sala IX, 33.1.3).

El Intendente Manuel Ignacio Fernández en la Instrucción que compusiera para la Administración de Tabaco de Montevideo de fecha 7 de agosto de 1778, atribuía al Administrador la facultad de proponer a la Dirección los candidatos para cubrir las vacantes que se produjesen en su administración "con atención a la antigüedad y mérito de los sujetos, nombrando interinos si fuese urgente, con el mismo sueldo, hasta que llegue aprobación".¹³ Igual procedimiento había adoptado Fernández en

¹³ *Documentos para la Historia del Virreinato del Río de la Plata*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (3 vol.), Buenos Aires, 1912-1913, tomo III, pp. 161-195. El Intendente Manuel Ignacio Fernández fue una pieza singular en la tarea de estructurar el aparato burocrático del nuevo Virreinato e Intendencia de Buenos Aires; llegado a estas tierras como Comisario de Guerra de la expedición de Cevallos, fue designado al poco tiempo (el 25 de octubre de 1777) Intendente de Ejército y Hacienda y unos meses más tarde, una vez resuelta la ratificación del virreinato provisorio, se lo nombró reservadamente Superintendente de Real Hacienda, quitando esta función al nuevo Virrey Juan José de Vértiz y Salcedo. En esta suerte de "introito al régimen intendencial", al decir de Emilio Ravignani, Fernández comprendió perfectamente las funciones que le tocaban y su gestión de gran habilidad no exenta de firmeza, brindó a las autoridades peninsulares una experiencia inigualable, que fue tenida muy presente al elaborar la estructura intendencial contenida en la Ordenanza de 1782. Inteligente y decidido fue delimitando las atribuciones de esta nueva magistratura, de cuño exótico, avanzando sobre las viejas estructuras. El Virrey, los Oficiales Reales, el Cabildo e incluso el Visitador Areche conocieron bien pronto la firmeza y decisión del nuevo funcionario. En su haber puede contarse, por ejemplo, haber advertido a poco más de un año de entrar en funciones la necesidad de contar con un asesor letrado que auxiliase al Intendente en las tareas que le eran propias, así lo hizo saber por nota de 6 de agosto de 1779. A no dudar el pedido de Fernández constituye el antecedente inmediato de la creación, en la R.O. de Intendentes de 1782, de la tenencia letrada de las Intendencias (Confr.: Emilio RAVIGNANI, *El Virreinato del Río de la Plata (1766-1810)*, en *Historia de la Nación Argentina*, dirigida por Ricardo LEVENE, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, El Ateneo, 1961, tomo IV, p. 123; R. ZORRAQUÍN BEGU, *La organización política* cit., p. 245; J. LYNCH, *Administración colonial* cit., pp. 92, 115, 118, 119, 197 y 198; Edberto OSCAR ACEVEDO, *La Intendencia de Salta del Tucumán en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1965, pp. 23, 24, 86, 96, 101 y 102). En la materia que aquí nos ocupa Fernández, en uso de las amplias atribuciones que le otorgó la Corona, estructuró y dio vida legal a la mayoría de las nuevas oficinas, ocupándose desde la provisión de un portero, omitido en la dotación de las Cajas Reales (Resolución de 21.X. 1779; A.G.N., Sala IX, 14.7.7), hasta la reglamentación minuciosa del funcionamiento de las recién creadas dependencias de Hacienda. En el curso de esta investigación hemos detectado varios reglamentos o instrucciones redactados por Fernández, muchos de los cuales fueron utilizados en el presente trabajo: *Instrucción para el Ministro de Real Hacienda de Maldonado*, Montevideo, 8.IV. 1778 (A.G.N., Sala IX, 14.7.5); *Instrucción para los Oficiales Reales sobre manejo de sus empleos*, Montevideo, 1. VII. 1778 (A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 285, Doc. 4254); *Instrucción para la Administración de Tabaco de Montevideo*, Montevideo, 7. VIII. 1778 (*Documentos para la Historia del Virreinato* cit., t. III, pp. 161-195); *Instrucciones correspondientes al Administrador fiel de los Almacenes Generales de esta Real Renta de Tabaco*, 10.XI.1778 (A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 180, Doc. 794); *Instrucción que debe observar el Receptor del Real Derecho de Alcabala de esta Ciudad*, Buenos Aires, 1.I.1779 (A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 286, Doc. 4265); *Reglamento de los dependientes de la Tesorería de esta Capital*, Buenos Aires, 1.I. 1779 (A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 285, Doc. 4253 y Sala IX, 14.7.7); *Reglamento para la Con-*

el Reglamento otorgado a los dependientes de la Tesorería de Buenos Aires, de 1 de enero de 1779. Las vacantes debían ser cubiertas por el propio Intendente a propuesta del Tesorero, debiendo aquel solicitar informes sobre "la conducta y aplicación de los oficiales de la Tesorería para nombrar al más benemérito, sin sujetarse al orden de antigüedad sino al de talento, fidelidad y utilidad al servicio".¹⁴ Este criterio vuelve a exponerse en otro reglamento que días más tarde, el 9 del mismo mes y año, promulga Manuel Ignacio Fernández para la Contaduría Mayor de Buenos Aires; en éste las vacantes eran cubiertas por el Intendente, previa propuesta del Contador, quien no debía ceñirse para hacerlas "a la escala de graduación y antigüedad", sino que dicho funcionario "antepondrá en la propuesta al individuo que juzgase más benemérito, aunque sea más moderno que los que siguen en la vacante en antigüedad", atendiendo al "talento y aplicación" del candidato sin injusticia, "pues no debe ningún oficial creerse con el derecho de adelantarse por solo su antigüedad, si no le acompañan las demás circunstancias que constituyen la parte principal del mérito". La designación del Intendente se haría siempre con carácter interino, debiendo darse cuenta a S.M. por la vía reservada de Indias para que confirmase el nombramiento o bien nombrase otra persona en su lugar. Este funcionario llevaba un "Libro de Méritos y Servicios" en donde registraba la "conducta, aplicación y desempeño" de los dependientes de la Contaduría Mayor, según los informes que en forma reservada debía pasarle anualmente el Contador.¹⁵

En la Instrucción para el Resguardo de Buenos Aires, dada en Madrid el 14 de julio de 1794, suscripta por el Virrey Melo de Portugal, cuando aún no había tomado posesión de su cargo, y por los Consejeros de Indias Jorge Escovedo y Juan Gutiérrez de Piñeres (aprobada por R.O. de 5 de agosto de 1794), se sigue criterio similar al que adoptara

taduría Mayor de Buenos Aires, Buenos Aires, 9.I.1779 (A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 285, Doc. 4261); *Instrucción para los Administradores del Estanco de Tabaco y Naipes de Tucumán*, Buenos Aires, 30.I.1779 (*Documentos para la Historia del Virreinato* cit., t. III, pp. 143-153); *Instrucción para el mejor arreglo y dirección de los empleados de esta Real Aduana*, Buenos Aires, 15.II.1779 (A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 49, Doc. 39 y Sala IX, 14.8.3); *Instrucción para el Oficial Real de Mendoza sobre rescates de plata y venta de azogues*, Buenos Aires, 10.V.1779 (A.G.N., Sala IX, 14.7.6); *Reglamento para dependientes de Real Hacienda*, Buenos Aires, 12. VII.1779 (*Documentos para la Historia del Virreinato* cit., t. III, p. 81). Una vez que consideró concluida su misión en el Río de la Plata, Fernández solicitó a la Corona volver a España, otorgándosele el permiso por R.C. de 24 de marzo de 1783 (A.G.N., Sala IX, 20.10.5), dos años más tarde, por R.O. dada en San Ildefonso el 25 de agosto de 1785 "en atención a los méritos y distinguidos servicios que ha contraído en la América Meridional" S.M. le otorgó plaza de capa y espada en el Consejo de Indias. Muere en Madrid el 4 de enero de 1790 (GILDAS BERNARD, *Le Secrétariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)*, Genève-Paris, 1972, p. 223, Número 176) dejando en su sucesión "ab-intestato" una nutrida biblioteca en donde abundan los temas indios (A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 506, Doc. 8030).

¹⁴ A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 285, Doc. 4253.

¹⁵ A.G.N., Biblioteca Nacional, Leg. 285, Doc. 4261.

el Intendente porteño. En efecto, el Comandante del Resguardo proponía en terna al Superintendente General los individuos para cubrir las vacantes que se produjesen. Debía buscarse a los sujetos más idóneos, para lo cual era preciso cerciorarse de la aptitud, desempeño, honradez y fidelidad de cada uno de sus subalternos, advirtiendo la Instrucción que “cuando estas precisas circunstancias concurriesen en los más antiguos e inmediatos al empleo vacante les preferirá como es justo”. Para asegurar el acierto el Comandante estaba obligado a acompañar la propuesta de un “informe circunstanciado del mérito, servicio y cualidades de los que incluya en ella, como también de los motivos que tenga para postergar a los más antiguos en los casos de atender o preferir a alguno más moderno”. El Superintendente haría su elección designando a uno de los tres presentados “siempre que por alguna justa consideración no tenga a bien separarse de la propuesta”. Habida cuenta de los riesgos a que estaban sujetos los integrantes del Resguardo se recomendaba al Comandante que cuidase de que ingresaren al cuerpo individuos con “robustez y agilidad para las fatigas del servicio de las Rentas, valor para hacer frente a los contrabandistas [...] honradez, buena conducta, fidelidad y buen porte”.¹⁶

En general la corriente contraria a que el mero transcurso del tiempo, es decir la antigüedad en el empleo, fuese por sí sola causa de ascenso inspira los reglamentos examinados; por lo demás la ya citada Ordenanza General de Correos de 1762 tenía dispuesto que si bien la antigüedad debía ser tenida en cuenta para acrecentar los haberes del empleado atendiendo a la “mayor práctica y mérito” que de ello se infería, en manera alguna esa antigüedad podía eximir al agente de cumplir las tareas corrientes u ordinarias, es decir que tal circunstancia mejoraba los sueldos pero no constituía nota de superioridad o jerarquía.

En la práctica observada en la Secretaría del Virreinato del Río de la Plata, según ha comprobado Mariluz Urquijo, las autoridades no se apartan del orden señalado en el escalafón, ni los empleados piden gracias que impliquen su transgresión.¹⁷

3) *Meritorios o entretenidos*

Para ingresar a la administración pública, atendiendo a la escasez de plazas y a la gran cantidad de aspirantes, se había hecho forzoso el paso durante algún tiempo por la categoría de “meritorio”, es decir, de empleado sin sueldo;¹⁸ la Real Ordenanza de Intendentes de 1782, en

¹⁶ A.G.N., Sala IX, 14.7.7, Doc. 74.

¹⁷ J. M. MARILUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia* cit., p. 82.

¹⁸ Destaca MARILUZ URQUIJO que si bien los meritorios eran los empleados que servían sin sueldo a la espera de una vacante, en tanto los entretenidos eran retribuidos con algunos gajes, en el papeleo virreinal y en obras coetáneas no se hace distinción entre unos y otros, denominándolos indistintamente meritorios, entretenidos o agregados sin sueldo (*Orígenes de la burocracia* cit., p. 73).

su artículo 215, advierte sobre el inconveniente que significa su elevado número y el poco cuidado que se pone en su selección. Manuel Ignacio Fernández en el Reglamento para la Contaduría Mayor de Buenos Aires ya citado había previsto que podían admitirse “entretenidos” para “hacer mérito sin sueldo alguno”, siempre que fuesen hijos o sobrinos de “Oficiales militares o personas decentes de esta Ciudad”. Estos individuos debían ser tenidos en cuenta para cubrir las vacantes que se produjesen “prefiriendo a los que tengan conducta y aplicación, con las demás circunstancias que pide el honor de la carrera”. Durante su permanencia en calidad de “meritorios” serían instruidos en el trabajo de la Contaduría, aprendiendo el giro y método del despacho para llegar a ser oficiales útiles. Si alguno de estos jóvenes resultase “inaplicado, díscolo y de mala conducta, o no correspondiese su talento a las esperanzas que que de él se habían concebido, el Contador podía removerlo para que nunca tenga motivo de alegar el tiempo que haya permanecido inútilmente en la Contaduría”.

Para ingresar como tales la R.O. de Intendentes (art. cit.) exigía que los postulantes presentasen memorial “escrito de su puño, con documentos que acrediten ser de honrado y decente nacimiento y de arreglada vida y costumbres”, a fin de recibirles un examen y realizar las averiguaciones necesarias para saber si resultaba conveniente admitirlos en mérito a sus antecedentes “y buena letra”. Tampoco aquí cabía preferir al más antiguo por ese solo hecho, pues el jefe de la oficina estaba expresamente autorizado a llenar la vacante que se produjese prefiriendo “a aquellos que por su mayor aplicación y adelantamiento se hallen más aptos y proporcionados al mejor desempeño” aunque no fuesen los más antiguos.

4 *El buen comportamiento*

La disciplina en las oficinas era celada rigurosamente, debiendo los jefes dar ejemplo de corrección y buen desempeño. Está probado, decía la Ordenanza de Correos de 1762, que el cumplimiento de los subalternos “nunca es más exacto que cuando los superiores son celosos y activos”, por tales razones los jefes debían dirigirse a sus empleados con corrección, dando “sus órdenes con atención y sin tono imperioso, para que se hagan obedecer con gusto, reflexionando bien lo que mandan”, no debían tener predilecciones o favoritismos con alguno o algunos de sus subordinados, pues siempre habría de “merecer más el que mejor y con más diligencia y celo desempeña su encargo”. Asimismo se ordenaba a los superiores guardar buena armonía entre sí, pues de reinar animosidades “se divide en parcialidades el resto de los oficiales y no se hace el servicio del Rey ni del público”, por ello todo “desacato o animosidad que excite discordias se castigará con la deposición del que la causare,

no siendo presumible que sujetos de honor y buena crianza, que es regular en todos los empleados, incurran en un exceso de esta calidad”.

La preocupación por el buen ejemplo y la armonía de jefes y subalternos estaba presente en la Instrucción General dada por Gálvez para el manejo de la Real Renta de Tabaco (1778); exigía a aquellos que trataran a sus empleados “con urbanidad y buen modo, pues no es incompatible con la autoridad” tal proceder.

El Intendente Fernández tenía ordenado a los oficiales de la Contaduría Mayor de Buenos Aires en su Reglamento de 1779 que se trataran entre sí como buenos servidores de S.M., “contemplándose unidos a un mismo fin, de cuyo desempeño depende su honor, su concepto y su fortuna”; prevenía a los jefes que evitasen “disputas y conversaciones” entre los empleados de esa dependencia, a la cual —según veremos— Fernández consideraba del más elevado rango; debían velar por el estricto cumplimiento del horario y el cuidado de la vestimenta, pues los agentes estaban obligados a concurrir con el traje “más decente y propio de aquel lugar, así por pedirlo su mismo decoro y el de la oficina, que es la principal de este Virreinato, como por el respeto que se merece el público”. Siguiendo esta línea, en el Reglamento otorgado por el Intendente a la Tesorería de la Capital, facultaba a la Intendencia a “despedir de la Tesorería al oficial que no cumpla con su obligación, el que no obedezca al Tesorero como inmediato jefe y al que nos inspire a sus compañeros la debida constancia al trabajo para lograr en el menor tiempo el despacho de los negocios y la perfecta instrucción en todas sus obligaciones”. En el Reglamento compuesto por el mismo Fernández para el estanco de tabaco de Tucumán de 30 de enero de 1779 se repetía la exigencia de buena armonía y convivencia (arts. 5 y 32).¹⁹

La Instrucción para el Resguardo de Buenos Aires sostenía que “la subordinación a los jefes es la base en que se funda el buen orden de todo cuerpo de cualquier clase que sea”, por tanto en caso de existir individuos de “mala conducta, inquietud de genio u otros defectos” debían ser reconvenidos y amonestados a fin de que modificaran su actitud, pudiendo en casos de contumacia ser suspendidos y aún separados de sus cargos.

También la Real Cédula e Instrucción para la Administración y Contaduría de Temporalidades, dictada y comunicada a Buenos Aires el 7 de febrero de 1796, recomendaba a los oficiales que se preocupasen de desempeñar “con actividad, celo y desinterés” los tareas de la oficina, no solo las ordinarias y corrientes sino también las extraordinarias que pudiesen encomendárseles, debiendo estar en todo subordinados a sus jefes inmediatos.²⁰

¹⁹ *Instrucción para los Administradores del Estanco de Tabaco y Naipes de Tucumán*, Buenos Aires, 30 de enero de 1779 (*Documentos para la Historia del Virreinato* cit., Tomo III, pp. 143-153).

²⁰ A.G.N., Sala IX, 14.7.7, Doc. 75.

Resulta de interés señalar que esta subordinación y obediencia tenía su límite para los oficiales de la Contaduría Mayor de Buenos Aires. En el ya recordado Reglamento compuesto por el Intendente Fernández para esa repartición se sostenía que a pesar de que los papeles que allí tramitaban debían ser resueltos con arreglo a las disposiciones Reales y providencias de la Intendencia, podía ocurrir que el Contador por inexperiencia o inadvertencia cometiese alguna “innovación o descuido” en el despacho de estos asuntos. En tal supuesto los Jefes de Mesa debían hacer presente al Oficial Mayor tales variaciones “para que este con toda sumisión y respeto lo represente al Contador Mayor, exhibiéndole la resolución de S. M. o disposición de la Intendencia que sea relativa al particular de que se trata a fin de que enterado del sentido literal de ellas no se aparte de ocurrir a su cumplimiento, en inteligencia de que si por motivos que no alcancen los oficiales quisiese el Contador que subsiste la alteración, estará obligado a mandarlo por escrito para que de ninguna manera recaiga reconvención sobre el Oficial de Mesa ni sobre los Oficiales Mayores”. Tal temperamento estaba fundado, decía Fernández en su Reglamento, en que “ningún Contador es árbitro para alterar en nada lo que prescriben las determinaciones de S.M. y lo que ahora se establezca con providencias de esta Intendencia, solo sí observarlas y hacerlas observar religiosamente a sus súbditos, y en caso de juzgar por conducto del Intendente sin que entretanto se minore en la más mínima cosa, aunque sea al parecer substancial”. Se reflejaba en esta disposición, redactada por un funcionario local que había digerido bien las doctrinas políticas en boga, la exaltación de la voluntad Real, la rigurosidad del centralismo administrativo de la época y la prohibición absoluta de interpretar las disposiciones de la Corona o de las autoridades superiores.

5) *Normas de trabajo*

Algunos reglamentos contenían instrucciones, las más de las veces minuciosas, dirigidas a lograr el buen orden en las labores de la oficina, el manejo ágil de los papeles, la tramitación sencilla de los expedientes y su ordenada conservación.

La Ordenanza General de Correos de 1762, por ejemplo, luego de señalar que el primer cuidado del Administrador de Correos era informarse sobre el número de Cajas Agregadas, a qué pueblo correspondía cada una de ellas y si el servicio se cumplía correctamente, le mandaba cuidar la clasificación prolija y rigurosa de las noticias que de todo ello hubiese obtenido, “colocando todos los pueblos de su provincia en un cuaderno por orden alfabético a fin de que fácilmente se encuentren para dirigir las cartas, anotar la distancia de cada pueblo a su Caja y la que hay de ésta a la principal”, ofreciendo el ejemplo de lo obrado en Madrid sobre el particular. Enumeraba asimismo las tareas que debían cum-

plir los empleados de menor jerarquía, llegando en su detalle a encomendarles que "escriban sin abreviaturas los nombres y apellidos de las listas para que todo el público pueda leerlas bien". La Ordenanza se ocupaba de reglar con precisión las obligaciones de todos y cada uno de los oficiales de la administración de correos. De tal manera, tanto los empleados de alta graduación, como administradores, oficiales mayores u oficiales de estafetas, como los simples carteros, maestros de postas o postillones, contaban con un verdadero estatuto práctico-legal de sus oficios.

En la Instrucción General para el gobierno de la Real Renta de Tabaco compuesta por Gálvez en 1778 encontramos regulado, también con especial cuidado, el orden interno de las oficinas. El Contador General debía por sí mismo repartir el trabajo de los oficiales de la Renta, buscando una distribución que significase "dar pronto despacho a cuantos negocios ocurran en ella". Debía cuidar que la correspondencia estuviese arreglada "con buen método, separados los asuntos y colocados de modo que no haya ronfusión", guardando copia de toda nota que se despachase. También debían copiarse las Reales Órdenes que llegasen por la vía reservada y las disposiciones de la Superintendencia General, formando con todas ellas un "libro de las de cada año, poniendo a su cabeza un índice de todas en que se indiquen los puntos que cada una comprende".

Como esa oficina sería el depósito de "todos los papeles relativos a la Renta [...] así concernientes al gobierno de ella como a su cuenta y razón", quedando también allí los expedientes durante su tramitación, se recomendaba a los funcionarios que vigilasen el archivo y conservación de las causas y papeles, manteniéndolos en orden y buen estado.

En el ya varias veces citado Reglamento para la Contaduría Mayor de Buenos Aires de fecha 9 de enero de 1779, elaborado por el Intendente Fernández, hallamos reunido un importante número de disposiciones, que configuran tal vez el más completo ordenamiento de tareas oficinaas del momento histórico estudiado. La distribución de los empleados en cada labor era efectuada por el Contador con licencia del Intendente, quedándole vedado alterar, salvo casos de excepción, el número de individuos ubicados en cada ramo. Los destinos de los oficiales debían constarle debidamente al Intendente pues sabiendo "a qué ramos tienen su aplicación" podrá conocer "por el curso de los negocios quienes se distinguen y esmeran más en el cumplimiento de su obligación".

Todos los empleados estaban obligados a "conservar con toda curiosidad los Reglamentos, Reales Cédulas, Órdenes de S.M., Providencias de la Intendencia y demás papeles que les corresponda manejar, con un índice de todo para tener presente y hallar con mayor facilidad cuantas noticias se necesiten relativas a su encargo".

Cuando un jefe de sección u oficial encargado de mesa era trasladado a otra división debía hacer formal entrega de toda la documentación

que manejaba al que venía a sucederle “informándole al mismo tiempo de las dependencias o negociados que quedasen pendientes y de los motivos en que haya consistido el atraso para ocurrir al pronto remedio”.

Junto al índice particular que estaban obligados a llevar todos los oficiales, se exigía la confección de otro general con distinción en él de los ramos de Hacienda, Guerra y Propios, en donde obrasen órdenes y disposiciones de uso frecuente “a fin de que teniendo un ejemplar el Contador pueda vigilar con más acierto sobre su observancia y cumplimiento, así por su parte como por la de sus subalternos”.

La distinción en asuntos de Hacienda, Guerra y Propios respondía a los ramos en que estaba dividida la Contaduría Mayor; al frente de cada uno de ellos se encontraba un Oficial Mayor, quien contaba con uno o más Jefes de Mesa a sus órdenes y un número variable de empleados inferiores. La responsabilidad por el manejo de los expedientes y demás papeles correspondía en primer término al Contador General, en tanto los Oficiales Mayores, Jefes de Mesa y empleados subalternos respondían de sus actos ante el Contador. Para hacer efectiva esta responsabilidad debían ser rubricados por los Oficiales Mayores y Jefes de Mesa todos los despachos que se preparasen y las copias de toda la documentación que pasase por sus manos. El Contador, personalmente o por medio del Oficial Mayor de más confianza, debía reconocer y examinar con frecuencia todas las “mesas” para informarse del estado de cada asunto “y si el Contador notare alguna omisión o atraso lo advertirá reservadamente por la primera vez al oficial que hallare en semejante descubierto y no enmendándose dará cuenta al Intendente para que sea más pública la corrección y se tomen las demás providencias que convengan a desterrar tan mal ejemplo”, ya que estimaba Fernández que tales atrasos solían ocurrir no por “falta de inteligencia del que los maneja, sino por desidia, descuido o poca aplicación”.

Para prevenir esas faltas y tener debidamente informado al Intendente del estado de las labores de la oficina, los oficiales encargados de mesa tenían que formar antes del día 15 de enero de cada año “relaciones individuales del estado en que quedaron en fin del [año] anterior las dependencias o negociados que comprenda el ramo o ramos de que estuviesen encargados”. Estas noticias eran posteriormente reunidas en una relación general que el Contador elevaría al Intendente indicando “si hay algunas resultas a favor de la Real Hacienda o alguna otra providencia que convenga darse para la mayor seguridad del servicio de S.M.”. También debía poner en manos del Intendente “una noticia reservada de la conducta, aplicación y desempeño que haya observado en sus oficiales, a fin de que este jefe superior de Hacienda haga sus anotaciones en un Libro de Méritos y Servicios de cada uno [...] para valerse de estos informes en las ocurrencias de vacantes para preferir y opinar a favor del que sea realmente más digno de ser promovido”.

También aquí se recomendaba el buen orden en los papeles. Se los debía tener agrupados por ramos y asuntos pues “sin este buen orden costará mucha dificultad o bastante pérdida de tiempo encontrarlos cuando se necesiten”, no debían andar “rondando por las mesas”, sino que habrían de estar “en sus respectivos estantes a medida que queden evacuados los motivos porque se sacaron”. Cada legajo llevaría un rótulo que anunciase su contenido y al finalizar la jornada los pliegos se debían guardar “en las papeleras, para evitar que el portero por las mañanas, cuando limpia las mesas y prepara los tinteros, manche o extravíe algún papel inadvertidamente”, o lo que es más grave “lo registre”, es decir tome nota de su contenido. En orden a mantener la seguridad de toda la documentación, solo bajo recibo podía entregarse a un oficial que no perteneciese al ramo cualquier actuación o documento que le fuese necesario para su información o uso.

Todas estas precauciones estaban dirigidas a lograr que “no se confundan y extravíen los papeles, sino que se conserven con la claridad y separación que se considera tan necesaria según los negociados a que pernezcan”.

6) *La capitación del oficial*

Dice Mariluz Urquijo que “normalmente el agente de la administración había cursado algunos estudios básicos de aritmética, gramática, filosofía y tal vez contabilidad” a la par que completaba su preparación con los conocimientos que les proporcionaba la práctica, porque —como se sostenía en un Reglamento para el Tribunal de Cuentas de Buenos Aires de 1805— “de poco serviría el ejercicio que tengan después de nombrados” si no unieran a él un “formal y reflexivo estudio”.²¹ Esta doble preparación, libresca y empírica, digna del setecientos español, se ve reflejada en algunos de los reglamentos examinados.

La Ordenanza de Correos de 1762 recomendaba a los empleados que además de una buena disposición para las tareas de la oficina se empeñasen en estudiar la geografía de la provincia en donde servían y aún la de todo el reino “para tener conocimiento de todos los pueblos de él y poder encaminar sin equivocaciones los pliegos y cartas a donde corresponda”. A su vez Gálvez, en la ya recordada Instrucción General para el estanco de tabaco de 1778, enunciaba tres principios fundamentales a los que debían ajustar su proceder los dependientes para poder establecer en estas tierras “con cuantas ventajas” se pueden desear el referido estanco: “dirección fiel, cauta y diligente; conocimiento del gusto de los consumidores para proporcionarles un cebo que los empeñe cada

²¹ J. M. MARILUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia* cit., p. 77.

día más en el uso de los tabacos, y resguardo al fraude, que se aumenta a proporción que va adquiriendo estimación el género en que se comete”.

A fin de lograr “la pronta expedición de los negocios” y la “más fácil instrucción de sus individuos en cuanto concierne a su manejo”, disponía el Intendente Fernández en el Reglamento para la Contaduría Mayor de la Capital, que el Contador debía rotar los empleados cada dos años en las distintas funciones. Por lo demás siendo para el Intendente esta oficina la de más alto rango dentro de la nueva estructura burocrática virreinal, en atención a “la naturaleza de los negocios que se evacúan”, posición acorde con la sobrevaloración acordada por la Ilustración al tema económico y sobre todo al impositivo, debía constituirse en un verdadero seminario destinado a formar el ejército de burócratas que exigía el elevado número de Oficiales Reales “y otros encargos de Hacienda” de nuevo cuño. En consecuencia el jefe de la repartición estaba obligado a inspirar en sus subalternos “no solo el deseo de desempeñar sus respectivas plazas, sino también la honrosa ambición de adquirir cuantas noticias puedan conducirles a una instrucción general, pues a medida que esta sea mayor se hace más distinguido el mérito del que la tiene y se pone al interesado en mejor proporción de ascender por la ventaja y conveniencia que resulta al bien del servicio de su adelantamiento”. No olvidemos que de los oficiales de esta oficina se llevaba en la Intendencia, un “Libro de Méritos y Servicios” para asentar las condiciones y comportamiento de cada uno con miras a seleccionarlos para las promociones.

7) *La intermediación de jefes y subordinados*

Era creencia corriente que la cercanía del jefe con sus empleados contribuiría al mejor logro de una buena labor oficinesca. Por tanto la generalidad de las reglamentaciones consultadas lo exigía. La Ordenanza de Correos de 1762 sostenía que “la falta de asistencia del Administrador personalmente al oficio a las horas de su despacho producirá malos efectos” y en consecuencia aquel funcionario no debía ausentarse en manera alguna. La Instrucción General para la Renta de Tabaco dictada en 1778 ordenaba al Director General que viviese en la misma casa de la Renta “a fin de que estén más prontas sus providencias y a la vista de las oficinas para cuidar de su seguridad y resguardo”. La Instrucción para el Resguardo de la Capital de 1794 disponía que el Comandante residiese en Montevideo por ser el puerto más principal, visitando personalmente “al menos cada seis meses todos los puertos de la banda del Norte”.

Fernández había cuidado también esta intermediación en su conocido Reglamento para la Contaduría porteña de 1779, encomendando al Conta-

dor especial vigilancia y supervisión sobre las tareas que desarrollaban sus dependientes. Para favorecer esa vigilancia le aconsejaba que, "permitiéndolo la disposición material de la oficina, coloque su despacho de modo que desde él pueda registrarse lo que hacen los oficiales y estar a la vista de cuanto ocurre en la propia oficina"; pero como el despacho del Contador, así ubicado, sería a la vez que atalaya, visible escenario de su desempeño, se ordenaba "que el portero lo conserve de continuo en el mayor aseo y limpieza por ser una de las partes que influyen en su aprecio y decoro". El mismo Intendente quedaba obligado por su Reglamento a visitar los despachos de la Contaduría cuando sus ocupaciones lo permitieran, "atendiendo a su condición de inspector y cabeza principal del Ministerio de Hacienda" y por lo mismo encargado de "vigilar sobre la conducta y operaciones de las oficinas, sus individuos y de todos los demás que se hallan sujetos a su jurisdicción y conocimiento". Las visitas debían hacerse "no tanto porque se deba sospechar que los oficiales faltan a sus obligaciones [...] cuanto porque conviene que personalmente se informe del manejo de la Contaduría". Esta cercanía de jefes y subalternos era para Fernández llave segura para lograr la buena marcha de los trámites burocráticos atendiendo a la consideración de unos y otros. El jefe, apuntaba el Intendente, "por su propio honor no dejará de estimularlos al debido cumplimiento" de sus obligaciones.

La intermediación para ser exitosa debía estar acompañada de una severa escala de jerarquías en la administración pública. Fuera de las que rígidamente estaban establecidas para el personal superior del Gobierno, Fernández había cuidado en este Reglamento que existiese una rigurosa subordinación en los niveles inferiores. Así, por ejemplo, si llegase a agregarse a una "mesa" otro empleado de la oficina, el agregado quedaba subordinado al que ya se encontraba en ella, procurando en tal caso el Contador "que el primero a quien se va a ayudar sea de mayor graduación que el otro para evitar toda disputa entre ellos y que se haga el servicio de S.M.". Cuando eran dos o más los que trabajaban en una misma "mesa" debían guardarse entre sí gran consideración y buen trato; el de mayor jerarquía debía comunicar a los inferiores "con amistad y de buena fe" los conocimientos necesarios para imponerse de "cuanto concierna a las dependencias a que ambos tengan su aplicación y destino".

Para confirmar la pirámide el Reglamento de Fernández fijaba la necesidad de seguir una escrupulosa vía jerárquica para que los empleados alcanzasen con sus peticiones o recursos las escalas superiores de la administración. "No será permitido a ninguno —se leía en el Reglamento de la Contaduría Mayor— representar en derecho a la vía reservada de Indias, ni a ningún tribunal superior de la Corte", sin que las instancias vayan dirigidas por los respectivos jefes o bien se hubiese obtenido su venia. Ese "es el modo de mantener la subordinación en su vigor y fuerza", aseguraba el Intendente porteño.

Estas exigencias echaban por tierra la ciudadosa descentralización indiana de siglos anteriores, obligando a los funcionarios públicos a una estrecha vía jerárquica, reputada inconveniente hasta entonces.²²

8) *Comisiones fuera de la oficina respectiva*

Para atender tareas que debían ser cumplidas fuera de la oficina o bien en otra distinta a la que estaba destinado el empleado, Fernández admitía en su Reglamento ya citado dos posibilidades, o bien enviar a “aquel que tenga más aptitud para el desempeño de la comisión, sin sujetarse a la clase ni a la antigüedad”, o por el contrario, reservar los buenos empleados para continuar el servicio de la oficina y enviar “en comisión” a “otro que no haga tanta falta”. En estos casos, o en cualquier otro de ausencia de un empleado, los demás estaban obligados a hacer su trabajo “en los negociados que le estuviesen encomendados, guardándose recíprocamente esta misma armonía y correspondencia”.

Cuando españoles y portugueses en virtud del traslado de San Ildefonso de 1 de octubre de 1777 estaban empeñados en dar cima a los acuerdos allí logrados, el Virrey Vértiz en atención a las dificultades que se presentaban con los lusitanos e impaciente por las dudas que surgían de las mutuas restituciones que debían realizarse, se dirige al Superintendente de Buenos Aires, Francisco de Paula Sanz a fin de solicitarle que le facilite “el auxilio de algún oficial hábil y a propósito” de las oficinas de Real Hacienda para que asista a los comisionados Marcos de Larrazábal y Pedro Medrano en la tarea de formar “una individual relación” de los puntos en que hay acuerdo con los portugueses y en los que se disiente, accediendo el Superintendente a enviar “el oficial y cuantos más quieran para que no se demore y se adelante en cuanto sea posible el cumplimiento de las justas determinaciones de V.E. y de sus órdenes”. Caso típico de tareas “en comisión”, en donde, lamentablemente, no hemos podido averiguar cuál de aquellos dos criterios se empleó.²³

9) *Horarios*

Pareciera que en general el horario que se cumplía en las flamantes oficinas virreinales era elástico. Dice Mariluz Urquijo que a pesar de las siete horas diarias establecidas por ley, en la Secretaría del Virreinato “no había reglamento o calendario que limitara las horas o días de tra-

²² R. ZORRAQUÍN BECU, *La organización política* cit., pp. 52-58.

²³ Oficio de Sanz a Vértiz, Buenos Aires, 28 de julio de 1783 (A.G.N., Sala IX, 20.10.5).

bajo" y en ocasión de la llegada o partida de algún correo de ultramar las jornadas se prolongaban largamente.²⁴

En la Instrucción General para la Renta de Tabaco de 1778, Gálvez confiaba a los jefes inmediatos fijar "las horas de asistencia a la oficina" y Fernández en la Instrucción para la Administración de Tabaco de Montevideo del mismo año encomendaba al Administrador señalar el horario de atención al público, en tanto en los Reglamentos para la Tesorería y la Contaduría Mayor de la Capital del Virreinato de 1.I.1779 y 9.I.1779 lo fijaba en siete horas diarias, quedando exceptuados de concurrir los dependientes tan solo los días de "riguroso precepto", no en cambio los que fuesen "feriados de tabla para los tribunales de justicia". El Contador quedó autorizado a distribuir dicho horario y en el Reglamento para la Tesorería se hacía saber que la cláusula que establecía siete horas diarias de trabajo traducía la norma general impuesta por Instrucción de 1 de julio de 1778. Este horario vino a ser ratificado por la R.O. de Intendentes, dividiéndolo en cuatro horas matutinas y tres vespertinas.²⁵

10) *El trato al público*

La exigencia de atender con prontitud y corrección al administrado no era novedad en la administración española, venía de lejos y se enlazaba con la concepción tradicional que sostenía que tanto el Rey como sus magistrados eran servidores del reino. Lo novedoso fue la importancia que el siglo XVIII otorgó a la opinión pública y por ende la necesidad de que las oficinas gozasen de buen nombre.²⁶

El personal de correos debía atender al público "con mucha cortesía", aún cuando alguno "falte a la moderación y respeto debido". En estos casos los empleados se abstendrían de utilizar "los mismos medios pues su cortesanía y buenas razones les hará apreciar del público y confundirá a los que los injurien", se leía en la tantas veces citada Ordenanza General de Correos de 1762.

El Intendente Fernández, partícipe de esta corriente, hacía saber a los dependientes de la Contaduría Mayor que debían hacerse acreedores del aprecio del público con una conducta ejemplar "en todas sus acciones civiles" y a los de la Tesorería les recomendaba que con las personas que tuviesen trato en razón de su empleo "usen de toda la debida atención, contestando con agrado y buen modo cualquier pregunta que se les haga, aunque en su concepto sean impertinentes, pues no conviene

²⁴ J. M. MARILUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia* cit., p. 85. Como este autor lo recuerda, la Recopilación de Leyes de Indias había fijado en cinco horas diarias el tiempo de asistencia a sus despachos de los Oficiales Reales, tres a la mañana y dos a la tarde (VIII, iii, 7).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ J. M. MARILUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia* cit., p. 87.

desacreditar la oficina ni a sus individuos en general, sino que procuren conciliarse la común estimación de las gentes con quienes tengan que tratar".²⁷

11) *Incompatibilidades*

Los oficiales de la administración pública estaban inhibidos de realizar ciertas diligencias ante las oficinas a que pertenecían, no solo por constituir una injusta ventaja frente a los demás, sino por resultar inconciliable con la imparcialidad y desinterés que se esperaba de ellos.

La Ordenanza de Correos de 1762 prohibía a los oficiales del ramo que se encargasen "de encaminar o certificar pliegos, ni de recoger las cartas de ningún particular, ni de llevárselas a su casa".

En las reglamentaciones compuestas por Fernández para la Tesorería y Contaduría Mayor de Buenos Aires de 1779 se consideraba falta grave que los empleados de esas dependencias admitiesen "poderes y agencias" para actuar ante las oficinas de Real Hacienda o bien que percibiesen sueldos o créditos a nombre de terceros, y se tenía por "delito más punible" que directa o indirectamente tomasen parte "en asientos, contratos o convenios que tengan relación con la Real Hacienda".

A su vez la Instrucción para el Resguardo de Buenos Aires de 1794 sostenía que "el mayor crimen que pueda cometer un dependiente de Rentas es el de infidencia, mezcla, intervención o coligación para cometer o consentir algún fraude"; si alguno de estos empleados "en quienes se deposita la mayor confianza del servicio" cometiese alguna de estas faltas "será castigado desde la primera vez con todo el rigor de las penas impuestas para los delincuentes de esta naturaleza".

12) *La probidad del empleado público*

Se había hecho corriente que los oficiales acrecentasen sus sueldos mediante la percepción de dádivas toleradas por las autoridades o expresamente permitidas por ellas. Tal proceder fue reputado pernicioso por los ilustrados españoles del setecientos y atentatorio de la probidad que debía exigirse en el ejercicio del empleo público; se procuró por tanto limitar las retribuciones de los agentes de la administración al sueldo fijo que percibían de la Corona. Recuerda Mariluz Urquijo al respecto que el Superintendente Francisco de Paula Sanz, al asumir su cargo en 1783, juró solemnemente que no recibiría ni toleraría que sus subalternos recibiesen dádiva alguna. A pesar de las nuevas ideas la costumbre continuó teniendo fuerza, a punto tal que a fines del siglo todavía podían encontrarse en

²⁷ *Ibidem*.

algunos títulos Reales la "positiva prohibición de llevar emolumentos ni derechos algunos con ningún motivo ni en ningún caso".²⁸

En los reglamentos examinados hemos encontrado varias disposiciones encaminadas a terminar con lo que se conceptuaba perniciosa corruptela. En la Ordenanza de Correos de 1762 se prohibía expresamente que los visitadores del Correo admitiesen dádivas o las exigiesen y preveía que si alguno lo hiciese "quedará inhábil para todo empleo en servicio del Rey y privado del que obtenga, puesto que en la fidelidad de semejantes visitadores libra la autoridad su confianza".

Fernández había incluido una disposición semejante en la Instrucción para el estanco del tabaco de Montevideo de 1778 y el temperamento vino a encontrar su confirmación en una R.O. de 20 de febrero de 1779, comunicada por el mismo Fernández a los Oficiales Reales de la Paz, en donde a más de disposiciones destinadas a poner orden en las tareas de los dependientes de Real Hacienda, se les advertía que "no exijan ni admitan con pretexto alguno, ni aún con el título de donativas, cantidades ningunas de los negociantes, y cualquiera que faltare a la integridad y desinterés conque debe proceder en esta materia incurrirá en la Real indignación y será tratado con todo el rigor de las leyes".²⁹

En igual sentido la R.C. e Instrucción para la Administración y Contaduría de Temporalidades de 1796 disponía que si algún oficial superior o subalterno "admitiese cualquier regalo, gratificación, gaje, emolumento o adehala, o con cualquier artificio o pretexto emplearen en uso propio los caudales del ramo, incurrirán irremisiblemente en la pena de deposición y en las demás establecidas por Derecho según la gravedad del caso".

²⁸ J. M. MARILUZ URQUIJO, *Orígenes de la burocracia* cit., p. 97.

²⁹ *Documentos para la Historia del Virreinato* cit., tomo III, p. 81.