

COREGIDOR DE PROVINCIAS TOCRICO VESTMICHOC



Tomado de Guamán Poma de Ayala
Nueva Coronica y buen gobierno

SALARIOS Y SOBRECARGA DELICTIVA EN LA EPOCA DE LA CONQUISTA Y COLONIZACIÓN DEL TERRITORIO VENEZOLANO¹

Cristian Camacho

Introducción

Cuando se inició el proceso de conquista y colonización del territorio venezolano, el Estado español carecía de un cuerpo legal que normara la conducta oficial del funcionario, en cuanto a su comportamiento ciudadano y en todo aquello relacionado con el ejercicio de sus “derechos civiles y económicos”. Y no es que España fuera imprevisiva, sino que de manera compleja, el descubrimiento representó una situación totalmente nueva para esta nación conquistadora; una circunstancia sobre la cual no se tenía prácticamente ninguna experiencia, como para obrar acertadamente. Fue necesario entonces que transcurriera algún tiempo para tener una idea aproximada de la magnitud histórica que representó aquella nueva realidad.

Mientras tanto, la monarquía legislaba casuísticamente. El vacío legal y las necesidades provocaron al principio que los empleados pudieran dedicarse extraoficialmente a ciertas actividades: organización de expediciones comerciales, explotación de ingenios y minas, fundación de unidades de producción y el ejercicio comercial en villas y ciudades. La razón que impulsó el fomento de estos oficios fue la aspiración del funcionario por buscar recursos y sobrevivir en medio de una difícil situación económica. Para la administración estatal esta práctica fue inconveniente porque muy pronto pudo comprobarse que muchos funcionarios, propietarios de negocios, confundían sus

porque una vez instalado en América y al frente de responsabilidades públicas, el simple salario era insuficiente para soportar la presión de los acreedores. Esa era la única forma de pagar deudas y sostenerse, aunque fuera con precariedad.

Para revertir esta situación opuesta a sus intereses, el Estado español realizó algunos ensayos que a mediano y largo plazo fracasaron. La corona tenía el propósito de compatibilizar eficiencia y pulcritud en la administración, pero sin abandonar una equivocada y exigua política salarial, con lo cual demostraba, en parte, su inclinación a criterios de tipo medieval, según los cuales, aceptar un cargo y mantenerse en él, debía transformarse en una prueba de lealtad, donde el empleado demostrara “ser primeramente fiel al monarca, [antes] que al bien común” y a su bienestar individual. La monarquía obraba tal vez sin darse cuenta de que ya para el siglo XVI, el principio de fidelidad estaba condicionado por un “justo salario”⁶, y con mayor razón en una época donde los precios y la inflación, afectaban la conducta de las personas.

La “única solución viable” reconocida por la monarquía fue la jurídica. Por esa razón, la corona confeccionó contra el empleado un cuerpo legal estricto, exagerado y prohibicionista, cuando en realidad se necesitaba un funcionario bien remunerado para despertar en él una predisposición solidaria favorable al Estado. Sólo así era posible que la corona obtuviera beneficios, al menos parcialmente. Desafortunadamente, ese era un objetivo del cual España se hallaba muy distante debido a la hipertrofia y las contradicciones de su administración.

Como ya se dijo, una de las razones que mayormente influía en la deslealtad del funcionario, era el bajo salario pagado por la corona, incluso en la propia Península. Era tan poco atractivo que el rey “casi tenía que pujar por hombres dispuestos a aceptarlos”⁷. Con cierta frecuencia, la monarquía debía enfrentarse a la dificultad de no conseguir gente capaz que se ocupara de los diversos oficios, los cuales exigían del candidato, capacidad profesional, destreza técnica y honradez administrativa. Los de mayor aptitud rechazaban ofertas de

oficios mal pagados. En consecuencia, un número significativo de personas no suficientemente formadas, y en algunos casos sin ninguna preparación, se apoderó de cargos públicos fundamentales⁸. El desempeño administrativo de estas personas fue precario debido a su impericia técnica y manejo deshonesto en sus responsabilidades.

Los ocupantes y candidatos a puestos públicos pensaban que éstos constituían una “ventaja personal de carácter patrimonial” concedida por el monarca, quien al ceder una parte de sus dominios, traspasaba al beneficiario todos los derechos derivados de su nueva posición administrativa. El oficio se consideraba como una “pensión” otorgada por el soberano. De esa manera, el empleado creía tener el privilegio de disponer de bienes bajo su responsabilidad, o de aprovechar las ventajas del puesto para manipular situaciones favorables a sus negocios, tal como hacían individuos de mayor jerarquía⁹. Ese factor aumentó el déficit en los organismos funcionales del Estado e incrementó el cúmulo de irregularidades contra el fisco y su estructura normativa. El Estado carecía de mecanismos suficientes y de voluntad política para llegar a establecer un control desde el gobierno central.

Salarios y alto costo de la vida

Este conjunto de errores tuvo continuación en la estructura administrativa impuesta por España en América. Como era de esperarse, la política salarial insuficiente produjo situaciones de incomodidad y generó protestas bastante frecuentes. Una carta de 1549 de Pedro de La Gasca, cita el caso de Juan de Cáceres, Contador de Lima, quien afirmaba que con “el salario del oficio no se hacía nada”¹⁰. El Tesorero del Cuzco se quejaba en 1563 porque no obtenía provecho alguno de su oficio¹¹. El Factor de la Caja de Lima lo hacía porque después de muchos años de trabajo, mantenía las mismas deudas que cuando llegó. En 1576 hablaba sobre los desequilibrios existentes en la relación ingresos/gastos, “además, de estar inhabilitados de podernos valer de ninguna cosa de las que con otros se valen y enriquecen... ni los gobernantes podernos dar ninguna cosa, así de repartimiento como de pensión”¹².

En la Nueva España los Oficiales Reales vivieron una situación parecida. En 1515 el Tesorero de Castilla del Oro escribía que aún cobrando 20 mil maravedís, necesitaba 10 mil más para subsistir¹³. En Nueva Galicia, los oficiales señalaban en 1561 la escasez de víveres y bastimentos, así como su precaria situación económica en el oficio: “siendo tan notorio la necesidad de que con el poco sueldo y salario se padece, nos hemos sustentado aquí harto trabajosamente”¹⁴. En 1572 el Contador mejicano Melchor Legazpi escribía diciendo no entender cómo hacían los oficiales para sustentarse con los salarios que recibían¹⁵.

Pero además existían otras razones de carácter económico que hacían difícil la vida de los pobladores americanos. Una de ellas fue la producción de oro y plata. En los polos mineros de América y sus zonas de influencia, hubo abundante circulación de metales preciosos. Se produjo así una demanda considerable de éstos y la consecuente elevación de los precios, principalmente durante el siglo XVI y buena parte del XVII. Adicionalmente y por razones legales, el peso castellano se pagaba en América en 450 maravedís, mientras que en España valía más de 580. Eso significaba, por una parte, que el oro americano se cotizaba a un precio inferior a su valor real, y por la otra, que este desvalor de la moneda tendía a elevar los precios de manera ostensible, pues no era lo mismo comprar con una moneda de 580, que hacerlo con otra disminuida en más de un 22%. Jurídicamente, esta situación dispar fue solventada en 1535 cuando el real americano se equiparó con el castellano. Sin embargo, de hecho, la situación no mejoró mucho, pues en 1545 aún se ve el caso de funcionarios que pedían ser remunerados con pesos españoles y no con moneda americana¹⁶. Venezuela, aun cuando no fue un centro minero de importancia, si se vio negativamente afectada por ese fenómeno. La influencia en ese sentido vino a través del contacto mantenido con Méjico, bien directamente o por intermedio de los mercaderes de La Española. Podría decirse con relación a esto, que la provincia venezolana importaba inflación.

Sin embargo, otro fenómeno que contribuyó a elevar costos fue la relativa inexistencia en América, particularmente en Venezuela,

de industrias autónomas que cubrieran las necesidades del mercado colonial. España estaba incapacitada para hacerlo. Aquellos escasos bienes industriales y manufacturados traídos desde la Península, eran vendidos a precios exagerados. Se incrementaba así el contrabando y se hacía prohibitivo el precio de algunos productos. También la carestía inicial al proceso de fundación contribuyó de manera significativa al aumento del valor de los bienes. Este conjunto de factores se mezcló con los frecuentes y prolongados períodos de conflicto militar en los cuales vióse envuelta España. La guerra dificultó, y en muchos casos impidió el desarrollo de la ya ineficiente política de abastecimiento. En períodos de paz, y con mayor fuerza en tiempos de guerra, fue insuficiente la provisión de lo necesario para el sustento de los americanos. Todo esto hizo la vida más difícil y provocó quejas y reclamos, tanto de la burocracia como del vecindario.

Con alguna frecuencia los funcionarios enviaban memoriales e informes donde planteaban sus dificultades. En Méjico, p. ej., los oficiales de la Real Hacienda explicaban con cifras, cómo se habían triplicado los costos entre 1542 y 1564¹⁷. En 1533 y 1535 algunos funcionarios informaban sobre el alto costo de la vida en Santa Marta¹⁸.

La provincia venezolana tuvo la misma característica. En la sucesión de ese fenómeno jugó un papel importante el comportamiento de los precios en España, principalmente a finales del siglo XVI. Para 1605 una estimación de los oficiales venezolanos ubica esa repercusión entre 133 y 150 por ciento, en comparación con los precios de 1598. Según esas mismas estimaciones, el índice de precios entre 1598 y 1600, para Caracas y otros lugares de la provincia, fluctuó entre 233 y 250¹⁹, mientras que en España estuvo entre 130 y 141. En esto influyó el aumento de los fletes, los salarios, la carestía y los márgenes de beneficio²⁰. Sin embargo, la especulación también propició en Venezuela el incremento en el costo de la vida. En diversas oportunidades el monarca y demás autoridades ordenaron directrices para controlar precios y la bulimia de mercaderes, principalmente si eran funcionarios de la corona.

La inflación y el alto de la vida ocasionaban una depreciación del valor de la moneda. Podría decirse que la moneda circulante en

intereses con los de la corona. Resultó claro entonces la necesidad de introducir cambios para transformar aquella realidad. Casi de manera exclusiva se recurrió al recurso jurídico, creyéndose que sólo con leyes podía solventarse aquel problema.

Apoyándose en el recurso legal, la corona estableció algunas acciones para remunerar con justicia a los empleados. Sin embargo, estas decisiones no fueron enteramente efectivas porque en su mayoría no se cumplieron. En 1533 el Consejo de Indias planteó “que el rey pagara y recompensara generosamente a los funcionarios”; pero al mismo tiempo impuso diversas exclusiones para que jueces, oidores y gobernadores no aceptaran obsequios, favores o servicios de particulares, ni desempeñaran o tuvieran participación en actividad comercial alguna. De allí resultó la Real Orden del 29 de abril de 1549 en la cual muchas de esas actividades fueron prohibidas².

En Venezuela, con anterioridad a esa fecha, ya los Oficiales se regían por un estatuto al respecto. En él se prohibía el ejercicio de cualquier actividad comercial, pero también se recomendaba el acatamiento de normas relacionadas con el manejo y la administración de la Real Hacienda³. Se trataba de un estatuto previo a la Real Orden de 1549. En él se registraron casi todas las posibilidades por donde pudiera vadearse el fraude de los empleados, pero de manera fundamental se resaltaban todos y cada uno de los derechos del monarca, sin reconocer con premios y buenos salarios, el trabajo y el esfuerzo de los oficiales.

Por esta razón, persistieron las dificultades salariales, a pesar de las buenas intenciones. Las normas que buscaban beneficiar a los empleados, prácticamente se convirtieron en estructuras vacías de contenido. Sus efectos contrastaban con el de aquellas otras reglas que imponían restricciones absurdas contra los funcionarios. Sin embargo, a pesar de las prohibiciones, fue imposible la observancia estricta de estas leyes, pues los empleados, buscando nuevas fuentes de ingreso, pudieron burlarlas con relativa facilidad.

Esto produjo la aplicación de sanciones que no fueron suficiente para ganar la lealtad de la burocracia. Este tipo de

inconveniente restringió la acción legal emprendida por el Estado porque los preceptos jurídicos no eran acatados, o en muchos casos, su ámbito tuvo serias limitaciones en el espacio y en el medio social. Directa o indirectamente proliferó el ejercicio de funcionarios en actividades comerciales y en negocios particulares. De allí creció la vinculación entre intereses públicos y privados, así como la extensión de redes que amparaban procedimientos ilícitos.

A este inconveniente, ya de por sí delicado para la administración, deben sumarse los compromisos no oficiales adquiridos por los beneficiarios de cargos públicos. Quien aceptaba responsabilidades burocráticas en América, se veía obligado a contraer deudas para financiar sus proyectos. Sólo por permanecer en la corte gestionando despachos y capitulaciones para trasladarse en misiones de conquista, significaba un gasto cuantioso cuya carga no podía sostenerse individualmente. Un caso demostrativo fue el de Diego de Ordaz. En cartas enviadas a un pariente suyo (Francisco Verdugo), le dice: “La costa acá ha sido y es tan excesiva que no hay hombre que la sufra, en especial los que andamos en la corte y residen en ella, como yo siempre he residido, que más se gasta en un día que en otros tiempos en un mes, especial yo que he tenido tantas dolencias y gastos ordinarios y extraordinarios que no lo sé decir”⁴. Los gastos crecían en la organización y partida de la armada (hombres, barcos, pertrechos, alimentos, armas, mercaderías, etc.).

En su afán para conseguir el dinero, los conquistadores tenían que atarse a mercaderes y prestamistas de Sevilla, aunque hubo casos aislados no tan apremiantes debido a que algunos conquistadores tenían recursos propios; sin embargo, la mayoría se veía obligado a recurrir al préstamo particular. Uno de ellos fue Francisco de Orellana, quien a cambio de financiamiento para su empresa, tuvo que hipotecar un porcentaje de los beneficios de la misma. Casi lo mismo hizo Jerónimo Ortal y otros conquistadores, así como los individuos que eran dispensados o compraban cargos donde tenían que administrar recursos fiscales del Estado⁵. De esa manera, asumían compromisos que más tarde los conducía a disponer ilícitamente de dineros de la corona,

Venezuela durante el siglo XVI era de un signo devaluado. Esto es fácil deducirlo si se observan las condiciones impuestas por el Licenciado Juan Pérez de Tolosa para encargarse de la residencia en la provincia venezolana. En una relación enviada al Rey planteó el problema del escaso valor de la moneda. En ella solicitó el pago de su salario con dinero de alto valor adquisitivo. A esta petición accedió el monarca de la siguiente manera:

“...y ahora por parte del dicho Licenciado Tolosa me ha sido hecha relación que la moneda en esas partes corre no vale la cantidad que en estos reinos y que, si él hubiese de ser pagado en ello, perdería mucha parte de su salario, de que recibiría agravio y daño, y me fue suplicado vos mandase que el dicho su salario se le pagase en buena moneda, o como la mi merced fuese, y yo lo tuve por bien..”²¹

La dificultad económica muchas veces influía para que las personas sintieran poco estímulo por acercarse a nuestras costas. Quien lo hacía era por la propuesta de un buen salario y otras tentadoras promesas. El mismo Licenciado Juan Pérez de Tolosa manifestó su desgano de trasladarse a la gobernación. En un primer momento rechazó la oferta, porque, según él, “en la dicha provincia de Venezuela hay muy poca gente”, no siendo para el momento necesaria su presencia. El rey insiste y exige para la provincia una “persona [como Tolosa], “que la gobierne y ponga en toda buena orden”. Finalmente le promete todas las honras y mercedes a que hubiere lugar²², y satisface al conquistador otorgándole 600 ducados, más 100 mil maravedís para ser cobrados en Santo Domingo con el mismo valor monetario de Sevilla²³. Luego de estas propuestas, Juan Pérez de Tolosa aceptó el cargo de Juez de Residencia, y posteriormente de gobernador de la provincia de Venezuela.

Pero el fenómeno inflacionario no fue un acontecimiento exclusivo y circunstancial del XVI, pues aún en las postrimerías del siglo XVIII algunos precios eran cuatro o cinco veces más elevados que en la metrópoli. En esto influyó la frecuencia de los períodos bélicos en los cuales se envolvía España. De esa situación se valía el comerciante y la Guipuzcoana para subir precios sin otra justificación

importante. Así ocurrió, p. ej., en 1779, año en el cual la Compañía los aumentó hasta en un 40 por ciento, incluso, los de aquella mercancía importada mucho antes de la guerra con Francia²⁴. Los comerciantes particulares hacían lo mismo una vez llegado a La Guaira el rumor de las conflagraciones. Uno de esos momentos lo vivió Caracas cuando en 1795 los comerciantes españoles aumentaron en un 100 por ciento los precios de toda la mercancía²⁵.

La Compañía y los comerciantes utilizaron algunos medios artificiales para mantener precios o elevarlos en circunstancias especiales. Uno de esos recursos fue la carestía artificial. Con ello se provocaba que una cuantiosa mercancía de baja calidad, fuera vendida a precios superiores a su valor real. El método empleado era el acaparamiento de bienes que después circulaban muy lentamente, luego de esperar un momento preciso para su distribución entre los consumidores. Otra forma para mantener el alza de los precios fue el cultivo oportuno de algunos rubros importantes como el tabaco y el cacao. Muchos agricultores, buscando una mayor rentabilidad, dejaban de cultivar otros productos, o lo hacían esporádicamente, con el propósito de dedicarse a los más productivos. El efecto inmediato fue el incremento de los precios de los bienes menos cultivados, o de los importados. Esto último ocurrió, p. ej., con la harina, cuando los agricultores venezolanos abandonaron el cultivo del trigo por las razones antes señaladas. Para 1611 la harina criolla prácticamente había desaparecido del mercado, justamente cuando el tabaco alcanzaba su máximo precio de 50 reales la arroba. Para satisfacer la demanda local de harina, Venezuela hubo de importarla para venderla no a 4 reales como antes, sino a 20 la arroba, “y en muchas ocasiones a precios todavía mayores”²⁶.

Inmovilidad, reclamos y salarios

Los empleados de la colonia, aparte del alto costo de la vida, igualmente vivieron situaciones más delicadas. Una de ellas fue la inmovilidad salarial. Este elemento contrastaba con el activo dinamismo de los precios en una economía cerrada. Fue así como desde el punto

de vista de la carrera administrativa, la mayoría de los cargos públicos eran oficios envilecidos debido al empobrecimiento del funcionario. Eso no auguraba nada bueno para la salud ética de la administración. Así, un juez del siglo XVII o XVIII, v.g., no podía impartir justicia con rectitud y limpieza si su salario era el mismo del siglo XVI²⁷. Y así ocurría con casi toda la jerarquía colonial. El gobernador de la provincia, cuya posición lo catalogaba como un funcionario de la mayor importancia, tenía para el siglo XVIII el mismo salario del siglo XVI. Como hecho ilustrativo está el caso de Gonzalo de Piña Ludueña, quien fuera gobernador de Venezuela entre 1597 y 1600 con un salario del año 1500, es decir, 650 mil maravedís²⁸. Cañas y Merino, quien también lo fuera entre 1711 y 1714, obtenía un salario exactamente igual. Incluso, en el presupuesto de gastos para 1730, figura el gobernador con el mismo sueldo, y los oficiales reales aparecen con la misma remuneración de 1628²⁸, año en el que les fue aumentada de 130 a 200 mil maravedís. También Don Gabriel de Zuloaga, gobernador en 1737-47, aparece en los despachos reales con un salario de 650 mil maravedís³⁰.

La relativa inmovilidad salarial también ocurría en España. El Consejo de Indias tenía empleados cuyos salarios permanecieron inmóviles por más de un siglo³¹. Aparte de la inmovilidad, otro inconveniente salarial de la burocracia venezolana era el atraso en los pagos. Cuando hablo de “atrasos” no me refiero a días, sino a meses y años prolongados sin recibir salario³². Es bien cierto que al principio del proceso fundacional, las deudas de la corona ocasionaron un déficit crónico, el cual, unido a la escasez de ingresos provenientes de América, redujo la capacidad del Estado para financiar los salarios de la burocracia. Esto produjo retardos y dilaciones³³. Sin embargo, en pleno proceso colonizador, en los siglos XVI y XVII, aún se observa en las estadísticas y en los reclamos de los funcionarios, la misma tendencia dilacionista del Estado español para cancelar bonificaciones, incluso en tiempos de paz³⁴.

Frente a esta situación, el único recurso público de la burocracia era la queja. A través de ella los funcionarios intentaban conmovier al

monarca. Allí exponían sus vicisitudes y señalaban los diversos riesgos corridos por estar al servicio del soberano español. Ese método era frecuentemente utilizado con el propósito de lograr la concesión de sus demandas. No obstante, en la mayoría de los casos, por razones burocráticas, negligencia de otros funcionarios, o por razones no imputables al Estado, el conquistador no obtenía una justa respuesta.

Uno de esos reclamos salariales fue el de Miguel de Castellanos, quien en una Relación de los viajes que hizo a las costas de Paria con Bartolomé de Las Casas en 1524, se lamentaba porque en dos años de trabajo todavía no había cobrado ni un maravedí. Otra de esas relaciones es la de Juan de Villegas quien en 1551 expuso al rey acerca de los servicios prestados a la corona en cuanto a fundación de ciudades, repartimientos, descubrimientos de minas y otras actividades de conquista, y en las cuales gastó buena parte de su hacienda, incluso, algunos bienes propiedad de su mujer³⁵. Un año después aún no había recibido respuesta, pues en una Petición en donde reclamaba el sueldo correspondiente a su grado de Mariscal, insistía sobre lo mismo y suplicaba al rey “mandarme a dar ayuda de costa pues en su real servicio he gastado lo que había de dejar a mis hijos...”³⁶.

Sin embargo, si hubo funcionarios exitosos en sus reclamos. Uno de ellos fue el Obispo de Coro, Rodrigo de Bastidas, a quien favoreció su prestancia, significación e influencia, aparte de la necesidad de la corona por un funcionario de su categoría. Este clérigo frecuentemente se quejaba de las condiciones en las cuales vivía como consecuencia de su bajo salario que ni siquiera le alcanzaba “para el sustento”. En una cédula del 27 de octubre de 1535 la reina decidió aumentárselo de 100 a 200 mil maravedís, porque “con los frutos de ese obispado no se podría sustentar”³⁷. Pero además, la reina accede a la solicitud del Obispo, permitiéndole seguir cobrando por dos años, el salario del deanazgo de Santo Domingo³⁸. No obstante, el Obispo continua quejándose. De nuevo la reina le aumenta el salario en 100 mil, y en menos de dos meses este funcionario alcanza un pago de 300 mil maravedís³⁹, cantidad que seguía siendo insuficiente, dada su categoría, la responsabilidad de su función y el medio donde actuaba.

Por otra parte, el Obispo tenía intereses por resguardar en la ciudad de Santo Domingo, aparte de su casa y familiares. Por tal razón, viajaba con frecuencia a la isla. En varias oportunidades abandonó las cosas de su oficio con el propósito de visitar parientes y supervisar negocios. Muy pronto la reina se enteró de esa irregularidad. El 3 de septiembre de 1536 envió una cédula en donde ordena y manda a los oficiales de Venezuela no pagarle salario al Obispo mientras no residiese en el obispado⁴⁰.

El 3 de noviembre de 1536, la reina le pide regresar a Venezuela⁴¹, y además envía otra cédula al Presidente de la Audiencia de Santo Domingo para que éste hablara con el Obispo y lo persuadiera⁴². Quizá la reina ignoraba que con esa actitud absentista el funcionario estaba creando las condiciones para solicitar un nuevo aumento salarial. Esa nueva solicitud en efecto la hizo, pero esta vez pidió nivelación del salario con el de los obispos de Santa Marta y Cartagena, es decir, 500 mil maravedís. Por cédula de 7 de diciembre de 1537 le fue concedido el aumento⁴³. Sin embargo, esta vez el rey le advierte que de no regresar a Venezuela prescindiría de sus servicios⁴⁴.

El caso del Obispo Rodrigo de Bastidas fue un hecho aislado entre muy pocos en América. En realidad, la conducta predominante fue la adoptada en los casos de Miguel de Castellanos y Juan de Villegas, reseñados ut supra. Durante el siglo XVII persistió esa actitud del Estado español, aún cuando el proceso de conquista y colonización se había consolidado, y las colonias producían recursos suficientes como para regularizar los pagos. No obstante, el salario del gobernador todavía se cancelaba de manera incompleta y retrasado en más de dos años, mientras el de los oficiales se pagaba muy vencidas las respectivas anualidades⁴⁵.

Posiblemente, una de las conductas que más predispuso al funcionario colonial fue la injusticia del Estado español en la persona del Rey y Consejo de Indias. Era la conducta insensible de quien, aun conociendo los esfuerzos y trabajos, no recompensaba con equidad a sus servidores. Como ejemplo de esa sinrazón tenemos muchos casos en América. Uno de ellos fue el del escribano Blas Hernández, en

Perú. Este funcionario se encargaba de un oficio cuyo salario de 800 pesos permanecía inmóvil desde 1554. Su labor era de una significativa responsabilidad y le proporcionaba millones de pesos a la corona. El mismo consistía en tomar la cuenta anual de los oficios reales de Lima, la de azogue de Huancavelica, así como las de Guamanga, Guanaco, Trujillo y otras. También tomaba las cuentas de las armadas y la Santa Cruzada. Conjuntamente con los miembros de la Audiencia, comisionados y oficiales, supervisaba las mismas, al tiempo de ejecutar otros trabajos relacionados con su oficio. El 10 de abril de 1585 pidió confirmación del oficio y solicitó con justicia un aumento salarial. La respuesta de Madrid fue negativa: *no ha lugar*⁴⁶. Algo relativamente parecido le ocurrió al Veedor de Santa Marta (1529), quien al pedir una ayuda económica porque estaba arruinado y sin medios para sobrevivir, Madrid respondió: *no puede ser*⁴⁷.

En Venezuela también se cometieron injusticias. Una de ellas fue contra Don Diego Hernández de Serpa. Con este conquistador el rey firmó una capitulación para la pacificación de la Nueva Andalucía en el oriente venezolano. En una de las cláusulas el monarca le otorgó el título de gobernador, asignándole un salario de mil ducados. Sin embargo, en un gesto incomprensible y de manera injusta, el rey agregó que ese salario debía cobrarlo “de los frutos y rentas que en las dichas tierras nos pertenecieren, pero que no habiéndolos, no seamos obligados a pagarlos de otra nuestra real hacienda⁴⁸”.

Esto era frecuente, y sólo se explica por el hecho de que la administración evitaba estos desembolsos por no considerarlos inversión. En el caso de Don Diego Hernández de Serpa, el rey sabía acerca de la belicosidad indígena y la ausencia de asentamientos vecinales y religiosos. Esto ocasionaba que la provincia rindiera muy poco o ningún beneficio económico. Así, a mediano plazo, todo el esfuerzo sería gratuito para la corona. Y así fue. Más tarde, sin llegar a disfrutar recompensa alguna por su esfuerzo, murió Don Diego Hernández de Serpa en una emboscada tendida por los indios Cumanagotos y Chacopatas, después de fundar Cumaná y Santiago de Los Caballeros, y luego de adelantar gran parte del trabajo en la pacificación de Nueva Andalucía.

Bajo estas mismas condiciones fue designado Alonso Molano como Contador de Margarita, en septiembre 2, 1553; Andrés de Lerma, Contador, en agosto 18, 1556; Gaspar Rodríguez también como Contador, en junio 1º, 1564. Probablemente, el primer Contador de Margarita que tuvo sueldo oficial asignado fue Antonio Muñón, el 25 de febrero de 1579. Su salario equivalía a 200 mil maravedís y era pagado por los oficiales de Tierra Firme⁴⁹.

Oficios públicos sin salario

Pero si era injusto no recompensar a los empleados, más impropio era mantenerlos en un cargo sin asignarles ningún salario. Así ocurrió con alguna frecuencia en Venezuela. Un caso resaltante fue el de Diego Vásquez de Escobedo, tesorero interino nombrado por el propietario del oficio, Diego de Villanueva, el 7 de enero de 1604. Vásquez de Escobedo sirvió como tesorero desde hacía tiempo, “sin premio ni salario alguno”. Ahora, como el tesorero propietario manifestó su voluntad de abandonar el cargo, la hacienda decidió confiar la responsabilidad a Vásquez de Escobedo. Fue así como en Caracas se le nombró oficialmente el 17 de enero de 1604, con la mitad del salario que llevaban sus antecesores, vigente a partir del 1º de enero del mismo año⁵⁰. Vásquez de Escobedo aceptó estas desiguales condiciones sin reclamo ni protestas alguna⁵¹. Se observa en la decisión cómo las autoridades admiten la antigüedad, pero no la reconocen económicamente⁵². Esto era lo usual, aun cuando no debe olvidarse que la corona, en ciertas oportunidades, reconoció situaciones verdaderamente irregulares⁵³, como por ejemplo, pagar salarios no laborados legítimamente.

Ahora, el caso Escobedo no fue un hecho aislado. El 8 de febrero de 1555 fue designado Rodrigo de Niebla como Tesorero de la isla Margarita sin asignársele salario. El rey ordena al Presidente de la Audiencia de La Española para que informe y estime “si será bien que se le dé algún salario... y en qué cantidad...” El 20 de marzo de 1584 también fue designado Tesorero de Margarita Juan de Vargas Márquez. No se le asignó salario. Este no pudo ejercer el cargo por

muerte. En su lugar estuvo provisionalmente Hernando de Cáceres quien sirvió sin salario oficial, hasta el día de su designación formal en la cual se le adjudicó 200 mil maravedís de sueldo. Su labor anterior no le fue reconocida⁵⁴. El 8 de noviembre de 1677 el escribano Francisco Araujo de Figueroa se queja por no tener salario oficial asignado. Tal vez por esta causa cometió un conjunto de irregularidades de donde se presume la comisión de ciertos delitos contra la Real Hacienda, y por los cuales recibió sentencia⁵⁵. En el siglo XVIII y principios del XIX, aún se hallaban funcionarios públicos que permanecían sin salario. En 1770 Don Manuel de Echeagaray, Oficial primero del tribunal de Cuentas de Caracas, permanecía “sin sueldo fijo” como asistente del Contador mayor Don José de Abalos⁵⁶. Empezando el siglo XIX, Francisco Depons registró el caso de un Alguacil mayor de la Real Audiencia de Caracas “sin sueldo, aunque exige que se le asigne”⁵⁷.

Este conjunto de injusticias produjo agudas deficiencias administrativas y la predisposición del funcionario al ejercicio de la corrupción administrativa. Así, la sustracción directa fue el método preferido por aquellos administradores, los cuales, aún trabajando y cumpliendo una función específica, permanecían sin salario. Fue el caso, v.g., de los tenientes de Veracruz en la Nueva España.

Para este grupo de empleados (valuadores y ensayadores), seguramente fue muy difícil servir con rectitud y honradez a cargo de oficinas que administraban millones, pero cuyo Estado era incapaz de asignarles salario⁵⁸. Por esta razón, algunos de ellos aprovechaban su condición y explotaban su poder para procurarse los pagos⁵⁹. El oficio de ensayador y valuador, aún cuando eran ocupaciones de escaso prestigio social, eran actividades de mucha importancia económica. El ensayador era el individuo que probaba la calidad del oro que se fundía. El valuador se encargaba de establecer la clase y nobleza de un bien precioso como las perlas, diamantes, esmeraldas, etc. Es decir que en el parecer de estos hombres se encontraba la decisión final acerca de la calidad y naturaleza de un metal como el oro, o un bien precioso como las perlas.

Un funcionario con tales responsabilidades, y sin recibir salario, sin duda sufriría la tentación de apropiarse de ciertas cantidades de metal, o hacer avalúos interesados con el propósito de beneficiarse económicamente. Durante el siglo XVI en Venezuela son conocidos algunos casos de individuos con este tipo de función pública que permanecían sin salario. Uno de ellos fue el del platero Alfonso Ruiz, quien fue nombrado por el Rey como ensayador de Venezuela el 15 de julio de 1532, sin recibir salario, “sino los gajes acostumbrados”⁶⁰. Para el año 1596 el evaluador de perlas de Margarita, Pedro de Arganza, tampoco tenía salario oficial, a pesar de haber ejercido el oficio desde 1592⁶¹. En 1595 fue sancionado con multa de 16.054 maravedís, el platero Antonio Pérez, quien se desempeñaba en el servicio como ensayador de Venezuela, y el cual cometió el delito de “habérsele hallado cierta cantidad de oro”⁶².

Por otra parte, los empleados se veían bastante presionados por la ilicitud, al no tener medios legales para aumentar sus salarios o el de otros funcionarios. Una Real Cédula de 1º de diciembre de 1583 ordenaba tales prohibiciones cuando no mediaba la autorización real⁶³. El consejo de Indias por intermedio del jurista Juan de Solórzano llegó a legislar sobre el tema⁶⁴. Un funcionario que se permitió aumentar salarios sin permiso del monarca fue el Virrey Marqués de Cañete. El factor limeño Romaní se quejó por esto en 1556. Por Real Cédula de 15 de marzo de 1599, el nuevo Virrey Conde de Nieva fue autorizado a suspender los aumentos otorgados por su predecesor⁶⁵.

En la documentación revisada con respecto a Venezuela, no ha podido conseguirse hasta ahora, el caso de un funcionario que haya aumentado salarios sin autorización real, aunque si pudo hallarse el de un delegado de la corona que anuló pagos por carecer éstos de autorización real⁶⁶. Aquí es conveniente destacar la existencia de unas Instrucciones (1531) en donde terminantemente se prohibía esta situación y cualquier otra de naturaleza parecida⁶⁷.

Por otra parte, llama la atención el caso de individuos en Venezuela que pagaban 200 y 300 pesos por ejercer actividades sin salario oficial. Y lo hacían *ad honorem*, no con el propósito del servicio

desinteresado, sino con el objetivo de aprovechar las ventajas del oficio para lucrarse ilícitamente. De esta manera, admitían el soborno o se dejaban cohechar, forjaban documentos, o simplemente practicaban o permitían el contrabando de vecinos y extranjeros. Fue el caso de muchos funcionarios, tenientes o cabos de guerra. Un informe (s. XVIII), decía lo siguiente:

*“...al cabo de un año tenían mil y dos mil pesos de reserva... sus provechos legítimos no pueden ni darles de comer, ni mantenerlos, ni criar caudal en tan corto tiempo, y... por esto es imposible que no hayan hurtado públicamente, y...comerciar con los extranjeros... y es a este fin que pagan a los gobernadores para alcanzarlos.”*⁶⁸

Otro recurso era la acumulación de cargos y el disfrute de varios salarios por oficios no ejercidos. De esa irregularidad fue señalado el conquistador Juan de Villegas quien durante un período ocupó simultáneamente los cargos de Teniente de Gobernador, Teniente de Tesorero y Tenedor de Bienes de Difuntos⁶⁹. También Garcí González de Silva, siendo Alcalde Ordinario de Caracas, ejerció en concomitancia el oficio de Tesorero de la Real Hacienda, aunque lo hizo accidentalmente por espacio de un mes debido a la muerte del titular Gonzalo de Los Ríos. Su nombramiento fue otorgado por el gobernador Juan de Pimentel el 20 de septiembre de 1583⁷⁰.

Igualmente, la venalidad de los oficios legalizaba el vicio de colocar en puestos clave a parientes y familiares, ampliándose así las redes de influencia y el clientelismo. De esta manera, p. ej., Don Juan Tostado de La Peña nombró Alguacil Mayor de Caracas a Don Francisco Tostado de La Peña, su hermano, el 20 de septiembre de 1598⁷¹. Don Pedro Manuel Arcaya menciona el caso familias que monopolizaban los cargos más importantes del Cabildo: la familia Colina en Coro, Parra y Galíndez en Barquisimeto, Alcalá en Barcelona y Cumaná y los mantuanos en Caracas⁷².

Cuando en 1526-27 el Licenciado Salmerón tomó residencia a Pedrarias en Panamá, halló que éste había acumulado en su secretario los oficios de fundidor y mercador, escribano mayor de minas y veedor de fundiciones. Su abogado lo justificó alegando que Gonzalo

Fernández de Oviedo había obrado igual, y en consecuencia, “de la misma manera se ha hecho después acá”⁷³. Otro alegato del procurador en este juicio fue sobre la carestía de la vida y lo difícil mantenerse honradamente con un salario insuficiente: “no se sufre ni no lo podría servir con lo que renta cada oficio si no los tuviere todos una persona”⁷⁴. También Diego de Los Ríos, gobernador de Castilla del Oro, colocó a un sobrino en el oficio de Contador. Más tarde el rey invalidó la asignación porque “no se compadece que siendo vos gobernador, vuestro sobrino sea Contador”. En Chile una Real Cédula, enero 1562, establecía la suspensión del oficio de Contador de Chile a Hernando de Herrera “porque siendo gobernador es inconveniente que lo tenga”⁷⁵.

Existía también el procedimiento de las *futuras*, según el cual, a cambio de prestar o donar, se obtenían los cargos a futuro⁷⁶. Francisco González de Lugo, un influyente vecino de Margarita, compró en tres mil pesos el cargo de alguacil mayor para su hijo de tres meses de edad. Lo mismo hizo con el cargo de depositario general (5 mil pesos), para su otro hijo menor de edad. En ambos casos convino en esperar la mayoría de ambos para que éstos se encargaran de los puestos. Posteriormente el rey rechazó los términos de la negociación⁷⁷.

Aproximadamente en 1577 el Obispo de Venezuela se quejaba de ciertas irregularidades y denunciaba que los cargos de Alcalde y Regidor eran confiados a personas vinculadas por nexos de familia y amistad, mientras se rechazaba a individuos verdaderamente meritorios⁷⁸. Esto indica la existencia de criterios personales o de otro tipo para designar a los funcionarios. Salvo en muy pocas oportunidades y organismos, en la mayoría de los casos se recurría a la influencia del monarca y a vinculaciones afectivas (familiares, compañerismo, amistad, compadrazgo, etc.), para escoger los individuos que cumplirían funciones específicas, sin importar muchas veces el dominio del oficio por parte del aspirante.

En algunas circunstancias, el mismo monarca se quejaba por esta irregularidad. El 27 de julio de 1540 el rey protestó porque en Venezuela y otros lugares se elegían alcaldes a “oficiales de oficios

mecánicos y civiles”, y ordena solucionar este problema proveyendo que los alcaldes fueran escogidos por el gobernador, entre personas que fuesen “honrados, hábiles y suficientes”⁷⁹. Esta declaración del rey contrasta con otras actitudes pues en ciertos casos, él mismo recomendaba a individuos inexpertos, desconocedores del oficio y el funcionamiento de los cargos⁸⁰.

En otro sentido, la relación que permitía acceder a la administración no necesariamente era directa. Es decir, para que una persona entrara como funcionario, o pretendiera algún favor del Estado, obviando la normativa, era muy importante su relación con otro ya instalado, o con un personaje de influencia. Sin embargo, como ya se ha visto, la recomendación personal era un recurso de importancia, no sólo aquella proveniente del monarca, que era un mandato definitivo, sino también la de otros personajes inferiores en la jerarquía.

El empleado destinatario procedía entonces conforme a expectativas de reciprocidad: *Hodie tibi, cras mihi* (hoy por ti, mañana por mí). Excluyendo la recomendación real, si el funcionario receptor accedía favorablemente, podía considerarse incluido en una determinada red de influencias; o si por el contrario rechazaba la solicitud, entonces debía atenerse a las consecuencias futuras⁸¹. Lato sensu, la mayoría de ellos accedía favorablemente, por lo cual muchos se hallaban en el entretejido de varias redes.

Por otra parte, los bajos salarios condujeron a que ciertos funcionarios violaran las leyes relacionadas con la prohibición de tratar y contratar, recibir obsequios, favores o servicios, así como tener participación en empresas comerciales y de propiedad. Algunos servidores públicos se vieron en la imperiosa necesidad de rebuscarse en otras actividades para poder equilibrar sus ingresos. Uno de los recursos más usuales fue el de contar con propiedades agropecuarias. El 6 de diciembre de 1565 los oficiales reales de Méjico se defienden y justifican ante el rey la tenencia de propiedades, como único medio lícito para sobrevivir permaneciendo en el oficio con salarios muy bajos⁸², y previenen al rey de la siguiente manera: “está bien al servicio de V.M. tener criados que tengan posibilidad de hacienda, porque desta

manera estará más segura la de V.M.”. También en el mismo Méjico, el tesorero Fernando de Portugal justificaba la posesión de minas de la manera siguiente: “si no fuera por unas haciendas de minas que tiene en compañía de otros mineros, no se podría sustentar con el salario, pues como tesorero tiene doblados oficiales, con subidos salarios”⁸³.

El cobro de comisiones por servicios públicos gratuitos también fue un recurso frecuente al cual recurrieron muchos funcionarios ante los apuros salariales. La acción consistía en cobrar ilícitamente cualquier cantidad por firmar o sellar documentos, así como por aprobar actos o procedimientos legales. De tal irregularidad se quejaba al monarca, quien el 1º de marzo de 1592 ordenó al gobernador de Margarita no permitir a los escribanos abusos de tal naturaleza⁸⁴. También en los mismos términos se refirió a los gobernadores el 29 de noviembre de 1567⁸⁵.

El problema de los bajos salarios, la irregularidad en los pagos y otros inconvenientes, podría comprenderse mejor si se examina el caso de Luis Sarmiento, Tenedor de Bienes de Difuntos en la Gobernación de Venezuela. Los funcionarios tenedores actuaban como depositarios de bienes dejados por difuntos *ab intestato*. El 7 de mayo de 1532 los oficiales reales, Esteban Mateos, Alcalde Ordinario de Coro, y Alonso Vásquez de Acuña, Tesorero, cumpliendo una disposición real, procedieron a realizar una Toma de Cuentas a la gestión pública de Luis Sarmiento⁸⁶.

El 24 de mayo Luis Sarmiento entregó bienes depositados por Sebastián de Pastrana, su predecesor. Eran escrituras y deudas por cobrar a distintas personas (vecinos y transeúntes). Sin embargo, en cuanto a los bienes directamente bajo su responsabilidad, apenas entregó un 22 por ciento, y no respondió convincentemente por lo demás. Alegó el hurto y extravío de algunos, así como la disposición de otros para uso personal. Esta respuesta no satisfizo la curiosidad del tribunal. Los jueces decidieron concederle un plazo de diez días para investigar la identidad de las personas que lo robaron, así como la lista de artículos dispuestos para sí. Ese objetivo no se alcanzó por enfermedad del funcionario. Fue el 14 de septiembre cuando pudo

responder y dijo no tener en su poder otros bienes ni escrituras de difuntos, excepto los declarados y algunas propiedad de Alonso de Olea y de un tal Mondragón.

Los bienes utilizados por él los gastó “con sus enfermedades”, y no supo quien hurtó o robó lo demás, salvo Francisco Montenegro quien confesó haberle sustraído “ciertas cosas”. En razón de esto, se le hizo un alcance de 63 pesos, es decir, 28.350 maravedís. La respuesta de Sarmiento fue que ante la retención del salario, y debido a los apuros económicos, se vio obligado a disponer de aquellos bienes como único medio para subsistir. Es decir, obró de manera consciente ante la deuda salarial de la corona, pues, a dos años de haber tomado posesión del cargo, todavía no se le había cancelado su salario. De forma que los bienes bajo su responsabilidad “...los había tomado y tomaba para en cuenta y pago de su salario que había de haber y le pertenecía de dos años...”⁸⁷. Más adelante menciona el trato injusto al cual era sometido: a él se le obligaba a pagar, dice, pero nadie se ocupó de su remuneración. Y agrega lo siguiente:

*“...no es justo que [me] dejen de pagar [el] salario, ni Su Majestad será servido de ello ni tampoco les manda a los dichos señores [oficiales de Hacienda], que [me] lo paguen...”*⁸⁸

El 3 de diciembre de 1532 se reunió el tribunal y resolvió ejecutar los 63 pesos del alcance. A Sarmiento se le otorgó un plazo de nueve días para pagar. Si esto no ocurría, debía ser encarcelado. El ex funcionario no pudo pagar nada y por consiguiente, fue encarcelado. Para el 9 de octubre de 1533 todavía permanecía en la cárcel. Sin embargo, paradójicamente, la corona aún no le había pagado su salario. Para 1538 ya Luis sarmiento había fallecido: “murió muy pobre y no dejó con que pagar cosa ninguna”⁸⁹.

Otro recurso comúnmente utilizado fue el sistema de autopagos. El mismo consistía en que el funcionario tomaba de las cajas reales la parte del salario correspondiente sin mediar ningún tipo de autorización real. Esa actitud fue perjudicial pues con el tiempo se convirtió en “uso frecuente”, no ya extrayéndose los salarios, sino cantidades muy superiores.

Esa conducta fue relativamente común en Venezuela. Bartolomé de Santillana, quien fuera gobernador de Venezuela entre 1531 y 1533, fue acusado de tomar su salario del quinto real. Por tal actitud fue reprendido a través de una Real Cédula de febrero 17 de 1531⁹⁰. En 1683 el conquistador Juan de Urpín acusó a los gobernadores de Guayana, Margarita, Cumaná y Caracas, no sólo de coger el salario de los quintos, sino incluso de robarse otra porción, para luego ocultar la fechoría y alegar haberla gastado en combatir a los “enemigos holandeses”⁹¹. Esa costumbre fue prohibida por el monarca. Sin embargo, por las dificultades de la monarquía, la efectividad de las leyes se diluía porque el Estado no complementó las prohibiciones con acciones de otro género que redujera la comisión de actos ilícitos.

Un grupo de elementos que intervino de manera importante en las dificultades para cobrar salarios en efectivo, fue la escasez de numerario y la “pobreza de la tierra”. Este factor estuvo presente en los primeros tiempos de la conquista y colonización, cuando aún no existían bases económicas en torno a las cuales pudiera propiciarse un desarrollo del comercio, y un activo crecimiento del circulante. Se sabe por otros estudios, cómo la provincia venezolana fue un territorio caracterizado por la escasez y el desabastecimiento. Esta situación produjo ciertos inconvenientes para pagar salarios y limosnas, principalmente en la Iglesia por ser ésta la institución más beneficiada al respecto⁹². La misma dificultad que tenía el Estado para pagar a los clérigos, la tenía para pagar a sus funcionarios. Cuando se presentaba estos problemas de escasez de numerario, o cuando los oficiales no disponían de fondos suficientes, entonces algunos gobernadores, por asegurar el pago de su salario, no pagaban el quinto del oro recolectado en sus expediciones⁹³. Esto naturalmente llamaba la atención del monarca, quien con cierta periodicidad reclamaba sus derechos, pero también pedía a los oficiales el pago de los compromisos salariales de los cuales era responsable el Estado⁹⁴.

Igualmente se recurría a otro tipo de bienes propiedad de la corona, tal era el caso de las perlas. Un hecho de estos sucedió entre marzo y abril de 1595 cuando dos barcos de arribada forzosa fueron

decomisados y sus bienes sometidos a embargo. El Juez de Comisos, Licenciado Pedro de Liaño y sus ayudantes, aprovecharon la oportunidad y extrajeron “las mejores perlas y géneros de ellas para pagarse sus salarios dejándolas tan desfloradas que se perderá en ellas mucha cantidad de pesos”⁹⁵.

También el problema de los salarios tenía otras ramificaciones. Una de ellas se relacionaba con aquellos funcionarios a quienes se conocía como Corregidores, y cuyo caso se expondrá brevemente. Los Corregidores eran oficiales de justicia y alcaldes con funciones gubernativas en las poblaciones sometidas a su jurisdicción. Tenían la obligación de atender y preocuparse por los indígenas en todo lo relacionado con el aprendizaje de la doctrina cristiana, atención de los pueblos, vestido, alimento, distribución de tierras, producción y comercialización de bienes. Salvo algunas excepciones, la mayoría de estos puntos no se cumplían satisfactoriamente.

Estos empleados, a pesar de tener salarios muy bajos⁹⁶ y estar ubicados en lugares no importantes en la estructura fiscal-administrativa, nunca o casi nunca se quejaban. Sin embargo, pese a ostentar cargos donde no se administraban grandes recursos fiscales, sí tenían acceso al manejo y control de un recurso de extraordinaria importancia económica: la mano de obra indígena. De ahí la trascendencia del cargo. De manera que no interesaba mucho si el puesto proporcionaba bajos salarios, o si eran responsabilidades de poco o ningún prestigio social. Lo importante era el recurso humano y la productividad de la cual se disponía para usarse en las haciendas propiedad de los funcionarios. Allí comenzaba una de las cadenas de abusos y delitos contra el indígena y el Estado. El delito principal cometido contra los indios era la violación de sus derechos más elementales, p. ej., maltrato físico y moral, trabajos y labores no remunerados o mal pagados y el incumplimiento de las pautas a las cuales se obligaba el funcionario: doctrina, vestido, alimento y atención en general de los poblados bajo su control.

Los delitos contra el Estado comenzaban con los sobornos, dádivas y regalías otorgados a ciertas autoridades para conseguir el

corregimiento. Y continuaban más adelante con el soborno permanente del gobernador y otros funcionarios con jurisdicción, para poder sostenerse en el cargo y escapar así a las sanciones originadas por sus delitos. Allí nació la más flagrante conspiración contra los indios, y la más terrible complicidad sostenida por una y otra autoridad. Casi todos, unos más que otros, se beneficiaban de tales injusticias⁹⁷. Con el tiempo esta situación se transformó en una de las causas más importantes para el frecuente abandono de poblados y la huida a los montes, para escapar a estos y otros desafueros.

Conclusiones

El conjunto de hechos planteados hasta aquí, relacionados con la política salarial de la monarquía española en Venezuela, explica cómo sus deficiencias, incorrecciones, vicios e insensibilidad, contribuyó de manera significativa a la búsqueda por parte del funcionario de fuentes alternas de ingreso para ayudarse a subsistir económicamente. En esa búsqueda necesariamente tuvo que violentar la juridicidad y vincularse al mundo de los negocios privados. En consecuencia, tratando de imprimir éxito a sus gestiones personales, usó su discrecionalidad ad libitum, y colocó su influencia y poder al servicio del interés particular.

Las deficiencias generales de la política salarial también produjeron un tipo de funcionario que disponía del tesoro real con cierta libertad y casi con impunidad. Esa costumbre con el tiempo se transformó en “uso frecuente”, y se practicaba porque el pago era irregular, otras veces incompleto, y en algunas oportunidades simplemente no existía. Así, desesperado el funcionario por sus necesidades, disponía entonces del dinero o los bienes que administraba, para lo cual procedía individualmente o en complicidad con otros individuos.

La insensibilidad y mezquindad de la corona de igual manera debilitó la moral de los funcionarios, y estimuló en ellos la ruptura del espíritu solidario con el Rey. Esto en parte ocurrió porque el monarca no premió con generosidad el esfuerzo de los súbditos, ni tampoco

fue suficientemente solidario con las aspiraciones de éstos. El resultado fue que la hacienda real no llegó a ser administrada con un auténtico espíritu de sujeción, tampoco con el celo suficiente como para evitar robos y delitos contra la misma, salvo en muy contadas oportunidades.

Notas y bibliohemerografía

- ¹ El concepto sobrecarga delictiva debe entenderse como la arraigada tendencia (activa o potencial), existente en muchos venezolanos, favorable a delinquir contra la hacienda pública nacional, y a hurtar o destruir aquel conjunto de bienes materiales al servicio de las personas, pero que erróneamente se perciben como propiedad de una institución adversa a la ciudadanía y disociada de los objetivos de ésta. La sobrecarga se caracteriza por tener un arraigo importante en la mentalidad de mucha gente, y por ser además, un factor explicativo fundamental cuyo estudio ayudaría a entender el carácter excesivo de la corrupción administrativa, así como la bulimia existente en muchos ciudadanos cuando administran bienes y recursos públicos, o se les facilita algún tipo de acceso a ellos - directamente o bien a través de redes informales. Ver Cristián Camacho, *La sobrecarga delictiva y su incidencia en la administración pública. Explicaciones históricas y sociogenéticas. Aprendizaje social de la corrupción administrativa en Venezuela*, (mimeo), Mérida, Venezuela, 1998.
- ² Richard Konetzke: *América Latina: La época colonial*, Siglo XXI, Madrid, 1974, p. 139. También Horst Pietschmann, “Burocracia y corrupción en la hispanoamérica colonial, una aproximación”; en Félix Becker y otros: *América Latina en las letras y ciencias sociales alemanas*, Monte Avila Editores, Caracas, 1981, p. 70-71. Este autor cita y resume el aporte en el mismo sentido hecho por J.A. Maravall, *Estado moderno y mentalidad social (siglo XV a XVII)*; y de García Martín: *La burocracia castellana... En ambos se destaca el ideal que persigue el Estado de formar un funcionario incorrupto y dedicado “por completo al logro del bien de la corona y del público”*. Pietschmann, p. 71. Cfr. con los propósitos del Nuevo sistema de gobierno para la América planeado por Joseph del Campillo y Cosío.
- ³ *Cedularios de la Monarquía relativos a la Provincia de Venezuela, 1529-1552*, Fundación John Boulton y Eugenio Mendoza, Madrid, 1959, t. I, Doc. 32.
- ⁴ Enrique Otte, “Estudio preliminar”; en *Cédulas de la monarquía española relativas a la parte oriental de Venezuela, 1520-1561*, Edición de la Fundación Jhon Boulton, Fundación Eugenio Mendoza y Fundación Shell, Caracas, 1965, p. xxv. También el trabajo de Manuel Rafael Rivero: *Tras las gracias del Rey, un criollo en la corte de Carlos IV*, Monte Ávila, Caracas, 1996, p. 80, 113 y 130

- ⁵ Enrique Otte, "Estudio...", *Ob. Cit.*, p. xxx y ss.
- ⁶ Jaime Vicens Vives: *Coyuntura económica y reformismo burgués, y otros estudios de historia de España*, Ariel, Barcelona-España, 1969, p. 134
- ⁷ I.A.A. Thompson, *Guerra y decadencia, gobierno y administración en la España de los Austrias, 1560-1620*, Crítica-Grijalbo, Barcelona-España, 1981, p. 64-65.
- ⁸ Vicens Vives, *Coyuntura...*, p. 132-133. Para el siglo XVIII, ver el estudio de Jean Sarrailh, *La España ilustrada en la segunda mitad del siglo XVIII*, FCE, México, 1957, especialmente el capítulo V de la Primera Parte y el III de la Segunda.
- ⁹ Vicens Vives, *Coyuntura...*, p. 128-129.
- ¹⁰ Roberto Levillier: *Gobernantes del Perú, Cartas y papeles. Siglo XVI*, Madrid, 1921-1926, t.I, p. 229.
- ¹¹ "Carta de 21 de julio"; en Ismael Sánchez Bella, *La organización financiera de las Indias, (siglo XVI)*, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, 1968, p. 159.
- ¹² *Idem*
- ¹³ Pablo Alvarez Rubiano: *Pedrarias Dávila, contribución al estudio de la figura del gran Justador Gobernador de Castilla del Oro y Nicaragua*, Madrid, 1944, p. 436.
- ¹⁴ "Carta de 15 de septiembre 1561"; en *Epistolario de la Nueva España*, México, 1938-1942, IX, p. 137.
- ¹⁵ AGI, en I.Sánchez B. *Ob. cit.* p. 159.
- ¹⁶ Cfr. *Cedulario de la Monarquía...(1529-1552)*, t. II, Cédulas 316, 317 y 318.
- ¹⁷ "Carta de 25 de febrero y 10 de septiembre de 1564"; en I.Sánchez B. *Ob. cit.* p. 158.
- ¹⁸ "Carta de 21 de julio de 1533" y "Carta de 13 de mayo de 1535, *Ibidem*, p. 158-159.
- ¹⁹ BANH, *Orígenes de la Hacienda en Venezuela. Libro de Acuerdos*, Serie economía y finanzas de Venezuela, BANH, Caracas, 1984, p. 166.
- ²⁰ Hamilton, citado por E.Arcila F, *Hacienda y comercio de Venezuela en el siglo XVI*, BCV, Colección histórico-económica venezolana, vol. XIX, p. 131.
- ²¹ *Cedularios de la monarquía...*, 1529-1552, II, Céd. 331.
- ²² *Ibidem*, Céd. 316.
- ²³ *Idem*.
- ²⁴ E.Arcila F. *Economía colonial de Venezuela*, Italgráfica, Caracas, 1973, II, p. 21.
- ²⁵ Humberto Tandrón: *El Real Consulado de Caracas y el comercio exterior de Venezuela*, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, UCV, Caracas, 1976, p. 101.
- ²⁶ E.Arcila F. *Economía colonial...*, t. II, p. 77.
- ²⁷ Esta situación predominó en Venezuela durante todo el siglo XIX. Ver Pedro Núñez de Cáceres, *Memorias*, FUNRES, Caracas, 1993, pássim.
- ²⁸ *Cedularios de la Monarquía española de Margarita, Nueva Andalucía y Caracas, 1553-1604*, Fundación Jhon Boulton y Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1967, vol. II, Céd. 655
- ²⁹ Antonio Arellano Moreno: *Orígenes de la economía venezolana*, UCV, Caracas, 1973, p. 321.
- ³⁰ Héctor García Chuecos, *Siglo dieciocho venezolano*, Edime, Caracas-Madrid, s/f, p. 78 y ss.
- ³¹ Ver Ernesto Schafer, *El Consejo real y Supremo de las Indias*, Carmona, Sevilla, 1935, p. 123. Acerca de la inmovilidad relativa de los salarios en el sector privado, ver Earl Hamilton, *El tesoro americano y la revolución de los precios, 1501-1650*, Ariel-Historia, Barcelona, España, 1975, Apéndice VII, Tablas A, B y C, p. 412 y ss.
- ³² B.A.N.H., *El primer libro de la Hacienda Pública colonial de Venezuela, 1529-1538*. A.N.H., Caracas, 1984, p. 177 y ss.
- ³³ Este tipo de problema fue característico de la administración pública venezolana durante todo el siglo XIX. Ver Pedro Núñez, *Ob.Cit.*, p. 115-116 y 201-203.
- ³⁴ E. Arcila Fariás (Dir.). *Hacienda y Comercio de Venezuela en el siglo XVI*, p. 116-117. También del mismo autor: *Hacienda y Comercio de Venezuela en el siglo XVII, 1601-1650*, p. 201 y 211. Ambos trabajos pertenecen a la Colección histórico-económica venezolana del Banco Central de Venezuela.
- ³⁵ "Relación de Miguel de Castellanos"; en A.Arellano M. *Documentos para la Historia económica de Venezuela*, UCV, Caracas, 1961, p. 41-42. También "Carta de Juan de Villegas de 1º de septiembre de 1551"; *Ibidem*, p. 278-279. Los clérigos con responsabilidad oficial al servicio de la corona se quejaban ante el rey por las dilaciones. Ver "Carta del Obispo Bastidas al emperador"; *Ibidem*, p. 172.
- ³⁶ "Petición hecha por Juan de Villegas del grado y sueldo de Mariscal", s/f, *Ibidem*, p. 283. Ya difunto, Juan de Villegas fue condenado a través de su viuda e hijos, a pagar 400 pesos de multa a la Real Hacienda. Ver BANH, *Juicio de Residencia a Juan Pérez de Tolosa y Juan de Villegas*, BANH, Caracas, 1983, Doc. 268. La deuda que mantenía la corona con el antiguo gobernador empezó a pagarse aproximadamente en 1552. Él murió algún tiempo después de fundar Barquisimeto. La última remesa de su salario fue hecha el 26 de marzo de 1581, es decir, tiempo después de su muerte. Ver "Cuenta que tomó el gobernador Pedro Ponce de León"; en E.Arcila F. (Director): *Libros de la Hacienda Pública en Nueva Segovia, 1551-1577*; y *Caracas, 1581-1597*, BCV, Caracas, 1983, Vol. XX, p. 31 y ss.
- ³⁷ Cédula 199 en *Cedularios de la Monarquía...*, 1529-1552, II, Céd. 199.
- ³⁸ *Ibidem*, Céd. 200.

- ³⁹ *Ibidem*, Céd. 210.
- ⁴⁰ *Ibidem*, Céd. 222.
- ⁴¹ *Ibidem*, Céd. 226.
- ⁴² *Ibidem*, Céd. 227.
- ⁴³ *Ibidem*, Céd. 240.
- ⁴⁴ *Ibidem*, Céd. 241.
- ⁴⁵ E.Arcila F. *Hacienda y comercio...*, vol. XIX, p. 114.
- ⁴⁶ AGI, en I.Sánchez B. *Ob. cit.*, p. 116.
- ⁴⁷ “Carta de julio del 15 de julio de 1529”; en *Documentos inéditos para la Historia de Colombia*, Bogotá, 1955-1960, III, Doc. 180.
- ⁴⁸ Céd. 31, en *Cedularios de la Monarquía... 1553-1604*, II.
- ⁴⁹ *Ibidem*, Cédulas 8, 12, 20 y 32.
- ⁵⁰ Libro de Acuerdos, p. 146.
- ⁵¹ Quien si protestaba era el rey cuando no se le pagaba a tiempo. Ver Schafer, *Ob. cit.*, p. 261, nota 1. Otra protesta distinta porque no fue escrita, aunque si famosa por lo violenta, fue la protagonizada por las tropas veteranas españolas, quienes saquearon la ciudad de Amberes al no recibir sus pagas. Esto ocurrió en noviembre de 1576 y se conoce en la historia como el *día de la furia española*, (Pacificación de Gante). Otra protesta violenta, por la misma causa pero en América, fue la de Don Alonso Luis de Lugo, Gobernador de Santa Marta (1542). Ver *Cédulas reales relativas a Venezuela, (1500-1550)*, Edición de la Fundación John Boulton y la Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1963, Cédulas 230 y 231.
- ⁵² En el *Fuero Viejo* de Castilla se recogía el pago de doble soldada al despedir a un servidor. En el siglo XVI regía en algunos lugares el principio de retroactividad. Por Real Cédula de 30 de agosto de 1562, un Fiscal del Consejo de Indias adquirió con “fuerza retroactiva” un aumento salarial de 200 mil maravedís por año. La acción fue la enmienda a un error cometido. Ver Schafer, *Ob. cit.*, p. 123. (Mayor información sobre el *Fuero viejo* de Castilla en Jovellanos, “Necesidad de unir al estudio de la legislación al de nuestra historia”; *Obras en prosa*, Clásicos Castalia, Madrid, 1978, p. 86 y ss). Hasta donde estoy informado, a finales del siglo XVIII la monarquía española empezó a reconocer oficialmente la estabilidad laboral, la antigüedad y la interinaria como tiempo acumulado para la antigüedad. Ver E.Arcila F, *Historia de un monopolio, el estanco del tabaco en Venezuela*, UCV, Caracas, 1977, p. 49.
- ⁵³ Hubo “individuos fantasmas” que recibían pagas sin trabajar. Ver Schafer, *Ob. cit.*, p. 269-270, nota 43..
- ⁵⁴ Ver *Cedularios de la Monarquía...*, 1553-1604, Cédulas 10, 101 y 145.
- ⁵⁵ BANH, *Juicio de Residencia a Don Francisco Dávila...*, I, Doc. 352
- ⁵⁶ Ver Mario Briceño Perozo, “Estudio Preliminar”; en José Limonta, *Libro de la razón general de la Real Hacienda de Departamento de Caracas*, BANH, Caracas, 1988, p. XXIII
- ⁵⁷ Francisco Depons, *Viaje a la parte oriental de Tierra Firme en la América meridional*, BCV, Caracas, 1960, p. 188.
- ⁵⁸ Esto se llama costos de oportunidad. Ver Humberto Njaim, *La corrupción, un problema de Estado*, UCV, Caracas, 1995, p. 163.
- ⁵⁹ “Carta del Contador de Méjico, diciembre 26 de 1570”; en *Epistolario de la Nueva España*, XI, p. 107.
- ⁶⁰ *Cedulario de la Monarquía...*, 1529-1552, I, Céd. 65.
- ⁶¹ *Cedularios de la Monarquía...*, 1553-1604, I, Céd. 203.
- ⁶² *Libros de la Hacienda Pública...Nueva Segovia*, vol., XX, p. 319.
- ⁶³ *Gazophilacium*, en I.Sánchez B. *Ob. cit.*, p.88.
- ⁶⁴ *Idem*.
- ⁶⁵ I.Sánchez B. “El gobierno del Perú, 1556-64”; en *Anuario de Estudios americanos*, 17, pp. 407 y ss.
- ⁶⁶ Ver “Petición de los oficiales Diego Ruiz de Vallejo y Gonzalo de Los Ríos, 1577”; en *Libros de la Hacienda pública...Nueva Segovia*, vol. XX, p. 161-162. También *Cedulario de la Monarquía...*, 1529-1552, II, Ced. 243 y 244.
- ⁶⁷ E.Arcila F. *Hacienda y comercio...*, Apéndice, Vol. XIX, “Instrucciones para los oficiales de la Real Hacienda de Venezuela. 1531”, p. 177.
- ⁶⁸ Pedro José de Olavarriaga, *Instrucción general y particular del estado presente de la Provincia de Venezuela, 1720-1721*, BANH, Caracas, 1965, p. 216
- ⁶⁹ BANH, *Juicio de Residencia a Juan Pérez de Tolosa...*, Doc. 232.
- ⁷⁰ E. Arcila Farias (Dir.): *Libros de la Hacienda Pública en Nueva Segovia, 1551-1577 y Caracas, 1581-1597*, BCV, Colección histórico-económica venezolana, Caracas, 1983, p. 212.
- ⁷¹ *Actas del Cabildo de Caracas*, I, p. 494.
- ⁷² Pedro Manuel Arcaya citado por C.Capriles A., *Origen de la corrupción en Venezuela desde Páez hasta Caldera*, Consorcio de Ediciones Capriles, Caracas, 1996, p. 73-74.
- ⁷³ I. Sánchez B, *Ob. Cit.*, p. 115
- ⁷⁴ *Idem*
- ⁷⁵ *Idem*
- ⁷⁶ Ver *Letizija Vaccari San Miguel: Sobre gobernadores y residencias en la provincia de Venezuela*, ANH, Caracas, 1992, p. 186. También Luis Alberto Sucre, *Ob. Cit.*, pássim.
- ⁷⁷ *Cedulario de la Monarquía...*, 1553-1604, I, Céd. 212 y 213.
- ⁷⁸ Antonio Arellano Moreno, *Documentos para la Historia económica...*, p. 354. Cfr. Vicens Vives, *Coyuntura económica...*, p. 132-133. La meritocracia fue

Cristian Camacho

Licenciado en Historia graduado en la Universidad de Los Andes y cursante de la Maestría de Ciencias Políticas en la misma universidad. Investigador independiente.

- imponiéndose gradualmente en algunos organismos, sobre todo aquellos de importancia estratégica para la corona como las audiencias, la Real Hacienda, los tribunales de cuentas, etc. Por otra parte y visto con cautela, uno de los organismos donde privaron algunos principios de meritocracia en Venezuela, fue en la Renta del Tabaco. Ver E.Arcila F, *Historia de un monopolio...*, cap. II.
- ⁷⁹ *Cedulario de la Monarquía...1529-1552*, t. II, Céd. 290, p. 126-127.
- ⁸⁰ *Ibidem*, t. I y II, Cédulas 120, 124, 217 y 278.
- ⁸¹ Estos criterios son de extraordinaria vigencia en la Venezuela de hoy. Ver Rogelio Pérez Perdomo, *Ob. cit.*, p. 3 y ss.
- ⁸² AGI, en I.Sánchez B. *Ob. cit.*, p. 154-155.
- ⁸³ AGI, *Ibidem*, p.155.
- ⁸⁴ *Cedulario de la Monarquía...*, 1553-1604, I, Céd. 172. Un escribano que fue acusado de cometer delitos significativos en el oficio de su cargo, fue Rafael Diego Mérida. Ver "Informe del visitador Joaquín Mosquera de Figueroa sobre los excesos del escribano Rafael Diego Mérida"; AGI, Caracas, 166.
- ⁸⁵ *Cedulario Indiano*, Cultura Hispánica, Madrid, 1945, p. 116.
- ⁸⁶ *Libro Común*, BANH, Caracas, 1984, p. 259 y ss
- ⁸⁷ *Ibidem*, p.286
- ⁸⁸ *Ibidem*, pp. 286-287.
- ⁸⁹ *Ibidem*, p. 348
- ⁹⁰ *Cedularios de la Monarquía...*, 1529-1552, I, Céd. 35.
- ⁹¹ Antonio Arellano Moreno: *Relaciones geográficas de Venezuela*, ANH, Caracas, 1964, p. 325.
- ⁹² "Relación dada por los oficiales de la provincia de Venezuela al rey, 1595"; en A. Arellano M, *Documentos para la Historia económica...*p. 393.
- ⁹³ Ver cédulas 23, 25, 35, 179 y 235 de *Cedularios de la monarquía...*, 1529-1552, Tomos I y II
- ⁹⁴ *Ibidem*. Enrique Otte, "Introducción", t. I, pp. xxv-xxvi.
- ⁹⁵ "Relación de los oficiales..."; en A.Arellano M. *Documentos para la Historia económica...*, p. 394.
- ⁹⁶ Acerca del salario en un Corregimiento en Venezuela (s. XVIII), ver Alfonso F. González González, *El oriente venezolano a mediados del siglo XVIII, a través de la visita del gobernador Diguja*, BANH, Caracas, 1977, p. 132.
- ⁹⁷ Alfonso González González, *Ob. cit.*, p.137, citas 257 y 258.

Resumen

Este artículo se ambienta en la época colonial venezolana. Tiene por objetivo analizar la política salarial del Estado español y la incidencia de ésta en el comportamiento ético-administrativo del funcionario público. Todo ello para demostrar que el desarrollo de esa conducta en Venezuela por parte de la monarquía, constituyó un poderoso estímulo que predispuso al funcionario y lo condujo a practicar el peculado y otros géneros relacionados con la corrupción administrativa.

Palabras claves: sobrecarga delictiva, peculado, corrupción, salarios, precios, contrabando, administración.

Abstract

This article is set in the Venezuelan colonial time. It has for objective to analyze the salary politics of the Spanish State and the incidence of this in the public official's ethical-administrative behavior. Everything stops to demonstrate that the development of that behavior in Venezuela on the part of the monarchy, constituted a powerful stimulus that predisposed the official and it drove him to practice the graft and other goods related with the administrative corruption.

Key Words: delinquent overload, peculation, corruption, salary, prices, contraband, public administration.