

EMPLEOS EN PROPIEDAD EN EL PERÚ DEL XIX *

Eduardo Quintana Sánchez

INTRODUCCIÓN

El acontecer político del Perú republicano del siglo XIX estuvo marcado por la violencia o el uso de la fuerza; esta circunstancia provocó una gran inestabilidad en los gobiernos. Consecuencia de ello, fue el desorden en la organización de la Administración Pública y una manifiesta arbitrariedad en la designación o remoción de funcionarios y empleados públicos.

Al respecto, si bien la independencia implicó una ruptura con el régimen de gobierno colonial, ello no se reflejó dentro de la organización del Estado; es así que, a pesar que las primeras Constituciones eliminaron de plano los privilegios hereditarios, todavía se podían encontrar, en pleno siglo XIX, casos como el de la foja de servicios del conocido historiador decimonónico Mariano Felipe Paz Soldán, que dentro del acápite denominado «En lo Administrativo» señalaba lo siguiente: «Director General de Obras Públicas, desde Diciembre 11 de 1860 hasta 16 de Noviembre de 1868. Este destino fue primero comisión del Gobierno; después se declaró *destino público en propiedad*» (BN-manuscritos 1878: D8360, la cursiva es nuestra).

Este trabajo intenta acercarse a la organización interna del aparato estatal del Perú del siglo XIX, entendido como el conjunto de personas que desarrollaban funciones administrativas dentro de cualquiera de los poderes del Estado, incluyendo desde las funciones de mayor jerarquía hasta las de mero trámite.

El objetivo del presente estudio es definir el contenido que le dio la república al término legal «empleo en propiedad», anotando sus variaciones respecto del término colonial. También se trata de establecer si la resistencia al cambio dentro de la administración pública, el cambio aparente de ésta última o su lenta transformación durante el siglo XIX, fueron únicamente resultado de decisiones del jefe de Estado y sus ministros, impuestas verticalmente a los niveles jerárquicos inferiores, o si respondieron también a la presión para retardar la aplicación de aquellas decisiones, generada tanto por los empleados afectados por los intentos de reforma, como por la opinión pública.

Adicionalmente, se pretende analizar cómo algunos mecanismos legales fueron utilizados para mantener un Estado prebendario, retardando la aplicación de reformas a pesar de las ideas de modernización que impulsaron algunos gobernantes y que sólo fueron puestas en práctica de manera efectiva cuando la crisis fiscal obligó a redimensionar el tamaño del aparato estatal. Por último, se intentará explicar la forma en que la inestabilidad política, surgida del caudillismo peruano, pudo haber sido neutralizada por los potenciales cuadros administrativos de cada gobierno, así como por el propio caudillo.

Para tales efectos, se parte de una aproximación a la realidad colonial, luego se plantean los conceptos teóricos y legislativos de la república, para después explicar el pensamiento de la época respecto de los empleos en propiedad. Posteriormente, se analiza el desarrollo legal de la institución de los empleos en propiedad y, finalmente, se hace un recuento de las normas que paulatinamente fueron debilitando los andamios de dicha institución jurídica, examinando paralelamente las posturas ideológicas que las fundamentaron, tomando en cuenta las consecuencias de mantener o erradicar los empleos en propiedad. El marco temporal de análisis se inicia en la década de 1820 y concluye en la de 1890, cuando finaliza una etapa dentro de la legislación que regulaba el ingreso a la actividad administrativa.

I. CARACTERÍSTICAS DE LA ETAPA COLONIAL

El imperio español fue una monarquía absoluta identificada con la figura del rey, que era a la vez el sostén y la cúspide de la estructura de poder. De acuerdo a los planteamientos de Max Weber, la legitimidad de las monarquías absolutas descansaba en la figura carismático-hereditaria del rey, en la medida en que el pueblo no creía en una autoridad totalmente personal, sino en el heredero legítimo de una dinastía, sistema según el cual el rey era señor por el derecho que le había concedido Dios a la casa reinante y no por el reconocimiento de los súbditos (Weber 1969: II, 715).

El sistema absolutista otorgaba la potestad de crear y conferir los oficios públicos. Esta forma de elección ha sido definida por Weber como reclutamiento patrimonialista, ya que el rey estaba convencido que su poder soberano incluía la potestad de escoger quienes serían los ejecutores de la voluntad real, es decir, patrimonializaba la administración pública incluyéndola dentro de su dominio privado, permitiéndose elegir a los ocupantes de los oficios públicos en base a criterios tan poco objetivos como la fidelidad del servidor al rey (1969: II, 180-181).

Es preciso señalar, sin embargo, que en el caso de la monarquía española el poder del monarca provenía de Dios pero residía en el pueblo, según la doctrina escolástica y el derecho castellano. El primer monarca había realizado un pacto formal con Dios y vía solemne juramento transmitía el poder a los sucesivos herederos, quienes mantenían tácitamente dicho pacto; de esta forma, el poder del rey era absoluto pero debía someterse a la ley gobernando con justicia; igualmente quedaba limitado por los principios religiosos, el derecho natural y la palabra real (Lohmann 1994: 18).

Durante la época del descubrimiento y conquista de América, los reyes católicos concedieron cargos a quienes se aventuraran en las expediciones para anexar nuevos territorios a la Corona española, ya sea de por vida o con carácter hereditario. Las circunstancias de tales hechos, originados en la iniciativa privada y provistos de un débil apoyo estatal, así como el hecho natural de la lejanía geográfica, hicieron lógico que el poder real no fuera directo en dicha etapa (Maravall 1972: II, 471). Apoyados en tales características, los encomenderos, que gozaban de atribuciones administrativas, pretendieron convertirse en una renovada nobleza feudal americana por sus aspiraciones a una merecida recompensa. Como respuesta fueron debilitados primero por la fuerza (con la llegada del pacificador Pedro de la Gasca) y luego restándoles poder con el nombramiento de funcionarios escogidos y enviados desde España para ocuparse de la administración colonial, detentando atribuciones políticas y administrativas claramente definidas.

De acuerdo a Maravall, el objetivo del Estado español de contar con una administración profesional lo impulsó a seleccionar según las aptitudes y experiencia para cada cargo, tomando en cuenta la formación profesional para los de mayor jerarquía; a través de ello se intentaba evitar que el ejercicio del oficio público fuera considerado un servicio personal por el rey o un derecho patrimonial por el servidor (1972: II, 471-472). Sin embargo, al parecer las buenas intenciones no fueron suficientes, ya que las Cortes de Valladolid de 1542 solicitaron que además de buscar a personas experimentadas para los oficios de corregidores y jueces, se seleccionará también a quienes tuvieran conocimientos y práctica anterior en oficios inferiores, no debiendo elegirse por razón de favor o parentesco, y este tipo de declaraciones fueron constantes, sin que se encuentre autor de los siglos XVI y XVII que no denuncie la inadecuada forma de proveer los oficios públicos (*Ibidem* 1972: II, 469-471).

En dicho contexto, la corona comenzó la entrega de oficios públicos bajo la modalidad de donaciones como contraprestación por servicios de los vasallos, pero la ruina fiscal la forzó a medidas del siglo XVI a tomar medidas extremas, pasan-

do a vender los cargos administrativos, comenzando por los de rango inferior (escribanos y relatores de audiencias y otros «oficios de pluma») hasta llegar a aquellos más importantes que implicaban el ejercicio de jurisdicción (fiscales en los tribunales de cuentas, corregimientos o los oficios de audiencia :). Más aún, a través de las «perpetuaciones», se transfirió los titulares de oficios la plena propiedad de los mismos y su libre disposición, generándose otro nivel de transferencias de oficios públicos que ya no involucraba directamente a la Corona sino solamente a particulares, que trasmitían entre ellos los oficios por cualquier vía (herencia, compra-venta, donación, permuta). Esta situación provocó que los empleos públicos fueran acaparados por la clase dominante, existiendo interrelación entre niveles de fortuna e importancia de los oficios; igualmente, ocasionó que el oficio público fuera considerado un bien sujeto al tráfico mercantil (Cuesta 1997: 5, 7, 15, 19 y 20)¹.

En efecto, los cargos vendidos pasaban a formar parte del patrimonio de quienes los adquirían, como afirma Escriche: «El que los compra, adquiere su dominio en cuya virtud puede servirlos por sí mismo o por otro, o bien venderlos, arrendarlos, cederlos, renunciarlos, hipotecarlos y usarlos libremente...» (1831: 462, 1ra. col.). Sin embargo, es conveniente formular una salvedad respecto de los oficios de audiencias, puesto que los nombramientos para dichos cargos no eran considerados vendibles y renunciables, porque no permitían la transmisión por herencia o la venta a terceros. Desde el punto de vista técnico, la Corona no vendía el puesto sino sólo el nombramiento. Quienes adquirían este último gozaban de un derecho de propiedad sobre el oficio, es decir, la adquisición era una apuesta a la longevidad porque otorgaba derechos mientras sobreviviera el comprador (Lohmann 1994: 65).

Además de la venta, el monarca también podía conceder el oficio en administración, entregando sus rentas y emolumentos a quienes lo desempeñaran, sin la facultad de heredarlo. Si concedía el empleo con carácter de perpetuo, resultaba: «...una gracia o merced que llaman por juro de heredad para que se pase de padres a hijos, cada sucesor es un nuevo administrador que para administrar necesita nuevo título del rey y pagar la media anata...» (Escriche 1831: 462, 2da. col., la cursiva es nuestra).

Posteriormente, en el siglo XVIII, con el ingreso de la dinastía de los Borbones al trono español, se iniciaron varias reformas que incluyeron a los cargos administrativos. El Estado se encargaría directamente de la administración pública; los oficios vendidos fueron recuperados devolviendo su precio, pero se respetaron los derechos adquiridos sobre ellos. El objetivo era nombrar servidores profesio-

nales asalariados, según su preparación y competencia, que fueran responsables ante sus superiores jerárquicos (Céspedes del Castillo 1983: 341 y 345). El resultado de estas reformas se vio interrumpido por la independencia que produjo la desaparición del rey como representante del Estado y como dueño del poder administrativo, por tanto de los cargos públicos.

II. EL ESTADO PERUANO Y LOS PRINCIPIOS REPUBLICANOS

Iniciada la vida republicana, las estructuras coloniales se mantuvieron o variaron lo indispensable para no cambiar en lo sustancial, es decir, las instituciones pasaron por un proceso de «retoque». En tal sentido, la historia hispanoamericana puede entenderse como un proceso siempre inacabado de creación institucional, convulsionado tras la ruptura que significó la independencia y orientado hacia una reinstitucionalización en los siglos XIX y XX, que no pudo negar de manera absoluta las estructuras administrativas coloniales (Soriano 1982: 48-49).

El novedoso orden republicano exigía mantener la suficiente coherencia con expresiones reales del Estado, de la legitimidad de un gobierno, del ciudadano, del Derecho, de la sociedad, etc. Las sociedades americanas estaban distantes de poder proporcionar esa coherencia; en ellas el Estado estaba por hacerse, lo mismo el nuevo orden jurídico; el sentimiento caudillista surgido de la independencia, difícilmente aceptaba la competencia del poder civil, el concepto de ciudadano no podía arraigarse tan fácilmente en sociedades mestizas con diversos grados de clasismo, de esclavitud y de estamentalización (*Ibidem* 1982: 50).

Dentro de un modelo teórico, el Estado republicano debe cimentarse sobre una dominación de tipo legal. La ley, como orden normativo impersonal, establece a quién y en qué medida se debe obediencia. El jefe del Estado y el cuadro administrativo que lo apoya obedecen a dicho orden legal en el ejercicio de sus funciones. La dominación legal implica que los empleados públicos siguen un principio de jerarquía dentro del cual obedecen al gobernante por haber sido instituido de acuerdo a la Constitución y no por un reconocimiento especial a su persona, es decir, no se le considera jefe del Estado por derecho propio (Weber 1969: II, 707). La calificación de los empleados responde a sus cualidades y conocimientos profesionales, el cargo se ejerce por un contrato de servicios luego del proceso de selección (*Ibidem* 1969: I, 175 y 177).

Sin embargo, el Estado republicano no se conformó de acuerdo a esas características, el vacío de poder generado por la desaparición del rey no fue ocupado por el

Estado sino que los caudillos lo personalizaron. La dominación de tipo carismático se hizo más clara en la medida en que se obedecía al caudillo por sus propias y únicas aptitudes (ya no por un derecho heredado, como en la colonia); no obstante, subsistirá un elemento de dominación patrimonialista, porque el caudillo organiza el Estado como si fuera parte de su propiedad.

Soriano opina que no existían los supuestos necesarios para una legitimidad racional acorde con los esquemas constitucionales; por otro lado, las grandes personalidades políticas (caudillos) no podían, en pleno siglo XIX, legitimarse por la vía carismática o tradicional, que era la más coherente con su esencia. Esta contradicción impulsó a que en la mayoría de los casos, el personalismo se justificara con una legitimidad aparente, derivada de una Constitución, según exigían los tiempos; en la convicción que esa norma podía violentarse o modificarse, pero creyendo que su sola existencia formal proporcionaba al régimen las bases legales necesarias (Soriano 1982: 51).

En el Perú, la dominación caudillista se legitimó muchas veces como plantea Soriano, mediante la convocatoria a una convención constituyente, dándole una apariencia «legal» al régimen. Por ello, se encuentran gobiernos inestables y gobernantes que se intercambiaban rápidamente.

Los empleos públicos no fueron la excepción al carácter patrimonialista de la organización estatal durante el siglo XIX; gobiernos constitucionales o que llegaban al poder luego de una revuelta, dictaban normas para colocar a su clientela en la administración pública o para retirar de ella a sus opositores. Las sucesivas constituciones peruanas del siglo XIX utilizaron un criterio tan vago y poco objetivo de selección de empleados como el de los «talentos y virtudes»². Los casos que se citan a continuación son ejemplos de lo expresado.

El decreto de 28 de octubre de 1824, dictado por Simón Bolívar, consideraba que los empleados civiles de Lima que no habían emigrado a consecuencia de las defecciones de febrero de ese año³, habían faltado a la confianza del gobierno por someterse espontáneamente al poder español. Además expresaba que los empleos públicos eran de la república y ella debía distribuirlos entre los ciudadanos que le fueran fieles a pesar de las circunstancias, motivo por el cual disponía que aquellos empleados civiles no tenían derecho a conservar sus destinos (Oviedo 1861: III, 362). Esta actitud puede comprenderse si se considera que aún se desarrollaba la guerra de independencia. Hasta resultaba explicable la discriminación de empleados considerados «realistas»; pero existen otros casos posteriores que ya no tienen tal connotación.

El general Luis José de Orbegoso, presidente provisorio, dictó el 14 de mayo de 1834 un decreto que premiaba a los ciudadanos que apoyaron a su gobierno contra la sedición ocurrida el 3 de enero de ese mismo año⁴, y mandaba que «Todos los ciudadanos que hayan servido con decisión en la lucha que se ha sostenido y sostiene contra los enemigos de las libertades patrias serán colocados en los empleos de libre elección, calificados que sean sus servicios, y las aptitudes que se requieran para las plazas á que aspiren» (Oviedo 1861: III, 368).

Más tarde, en diciembre de 1838, una circular ordenaba que no se considere para la provisión de empleos, cargos y comisiones a quienes no hicieran constar su enrolamiento en la guardia nacional⁵ recientemente creada (Oviedo 1861: III, 373). Probablemente fue un medio de coacción para lograr un mayor enrolamiento, necesario en la época de la Confederación Peruano-Boliviana.

Un caso aún mas notorio de arbitrariedad en la provisión de empleos, fue el decreto de 14 de febrero de 1839, dictado en contra de los actos gubernativos de Santa Cruz por el mariscal Agustín Gamarra al asumir la presidencia de la república. Dicha norma expresaba que con motivo del estado de guerra en que se había encontrado la república, la elección de muchos empleados se había realizado según «las circunstancias y necesidades del momento», en vez de tomar en cuenta sus méritos y aptitudes personales; afirmaba que ello había sucedido en la época de la usurpación extranjera (en referencia a Santa Cruz y a los chilenos). por lo anterior disponía que: «Se declaran interinos todos los empleos civiles y de Hacienda» (Oviedo 1861: III, 379). Esta disposición facilitaba la separación inmediata del cargo. En sentido similar, el 15 de noviembre de 1838, el mariscal José de la Riva-Agüero, presidente de la república nor-peruana, expidió un decreto por el que destituyó a los magistrados y funcionarios públicos que habían firmado el acta del 24 de agosto de ese año que permitió la elección de Gamarra al gobierno (Oviedo 1861: III, 386 y 387).

Finalmente, Dancuart da noticia de un incidente más tardío, por el que se declaró la invalidez de la destitución de los empleados del ramo de hacienda ordenada por el gobierno surgido de la revolución de 1855⁶:

«Por ley de 11 de Abril de 1861 se reintegró a los empleados titulares del Ramo de Hacienda en los destinos que ocupaban, y de los que habían sido destituidos por la revolución triunfante de 1855, mandando se les pagase los goces de cesantía que debían haber percibido durante el tiempo de su separación. Este percibo se declaró extensivo a los cesantes, por resolución de 10 de Mayo del mismo año...» (Dancuart 1905: VII, 118).

Los casos citados responden a actos de gobierno, emanados de una voluntad superior a la de los empleados públicos, por lo cual podría suponerse que el carácter patrimonialista dentro de la administración fue impuesto «desde arriba» por los caudillos y acatado sin participación de aquellos. Sin embargo, no sucedió así, ya que la resistencia de los empleados a las corrientes de cambio fue el elemento que permitió que dicho rasgo patrimonialista se mantuviera durante todo el siglo XIX.

III. LOS EMPLEOS EN PROPIEDAD

3.1. Definiciones previas

La administración pública estaba conformada por dos clases de agentes administrativos: los funcionarios políticos, tales como prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes gobernadores, que compartían la autoridad con el jefe de Estado, pero eran dependientes del mismo; y los empleados públicos como ministros de Estado, jefes de ministerio, secretarios, oficiales de oficina, amanuenses, los cuales no compartían autoridad (León y León 1897: I, 77).

Según el período de duración, los empleos se clasificaban en las siguientes categorías (García Calderón 1879: I, 829, 3ra. col.):

- a) Perpetuos o en propiedad, que se concedían por todo el tiempo que el empleado se encontrara apto para desempeñarlos, hasta que solicitara su pensión de jubilación; sólo se perdía por una falta en su desempeño, como por ejemplo el abandono⁷. Al fallecer el empleado propietario dejaba a su familia derecho a recibir una pensión de montepío. La mayoría de empleos civiles y militares eran de este tipo. Estos empleos no eran equivalentes a los nombramientos en los que el titular era denominado propietario para diferenciarlo del suplente, costumbre generalizada en el siglo XIX, por ejemplo, para los cargos de elección ciudadana como miembros del congreso o de concejos municipales.
- b) Interinos, que reemplazaban al empleado propietario de la plaza, que había dejado de desempeñarla por razones como una enfermedad, licencia, encargo de otra función, etc.; el plazo de este empleo dependía del momento en que el propietario retomara su cargo o se nombrara un nuevo propietario, según fuera el caso.
- c) Temporales, que se ocupaban por un plazo determinado, sin que su desempeño otorgara ningún derecho al concluir el período, por ejemplo el de presidente y de miembro del congreso.

d) Comisiones, que se desempeñaban por un plazo indeterminado y su duración dependía de la decisión de quien los otorgaba, tal era el caso de los ministros de Estado, los agentes diplomáticos, prefectos y sub-prefectos.

El título que otorgaba el empleo en propiedad era el decreto supremo de nombramiento, expedido por un gobierno elegido formalmente de acuerdo a la Constitución vigente (*Ibidem* 1879: II, 1780, 3ra. col.). En el caso de las comisiones no se expedía título (decreto supremo) sino que sólo se remitía al interesado el oficio donde se le comunicaba su nombramiento (*Ibidem* 1879: I, 2, 2da. col.). Todos los empleados propietarios tenían derecho a solicitar una pensión de jubilación, por edad avanzada o enfermedad crónica que los discapacitara para seguir trabajando (*Ibidem* 1879: II, 1179, 2da. col.)⁸. La pensión de cesantía se otorgaba al empleado que había quedado sin colocación por haberse suprimido su plaza o haber sido reemplazado por otro; el cesante debía servir al Estado cuando se le requiriese y también ser considerado para los destinos vacantes (*Ibidem* 1879: I, 394, 1ra. col.).

Estas definiciones resultarán de utilidad para tratar posteriormente la constante división de opiniones que se debatían entre mantener los empleos en propiedad o convertirlos en comisiones, y sobre el cambio de empleados propietarios a condición de cesantes y su restitución al servicio activo.

3.2. Regulación inicial de los empleos en propiedad

Una primera aproximación a los dispositivos que regulaban el ingreso a la administración pública, se encuentra en el aviso oficial publicado en la *Gaceta de Lima* de octubre de 1821, donde se hizo público que: «no pueden obtener ningún empleo en el país los que no sean ciudadanos» (Oviedo 1861: III, 358). Lo que sucedía era que sólo con la ciudadanía se obtenía capacidad política, es decir, facultad de elegir y ser elegido para los cargos públicos.

Posteriormente, en 1823, el artículo 22 de la primera Constitución peruana estableció que sólo un ciudadano podía acceder a los empleos, cargos o destinos de la república.

De forma similar, mediante ley de 4 de noviembre de 1822, se ordenó que en la provisión de empleos vacantes o que vacaren, se prefiriese a los peruanos y cuando no pudiese ser así se consultase al congreso para adoptar una solución (Oviedo 1861: III, 360). Al respecto, puede entenderse que esas normas tempranas **ban de impedir** que formaran parte del Estado peruano quienes no fueran ciudada-

nos, por ser americanos pero extranjeros o por ser europeos, con lo cual se estaba tratando de configurar una administración formalmente peruana y, de seguro, adicta a la causa de la independencia.

El artículo 23 de la Constitución antes citada declaró abolidos los empleos y privilegios hereditarios dentro de la república peruana, principio que se mantendría en todos los textos constitucionales peruanos del siglo XIX⁹. Este principio, había sido definido inicialmente por el Congreso Constituyente de 1822-1825 como la décima base constitucional; sólo mereció el voto discordante de Justo Figuerola, en el sentido que si se abolían los empleos hereditarios el Estado quedaba obligado a devolver la cantidad que hubiesen gastado los perjudicados o sus antecesores en adquirirlos (Obin y Aranda 1895: 201). Ante esta objeción tan pragmática, el Congreso resolvió, en marzo de 1825, que el Estado reconocería la deuda frente a aquellos que «obtenían los juros de heredad» (oficios perpetuos o entregados por cierto número de generaciones) con una rebaja de la cuarta parte, mientras que los oficios de puro honor obtenidos a título oneroso no admitirían compensación (Denegri 1975: 396-397).

El sentido de estas normas se puede comprender recordando los conceptos reseñados en la sección referida a la etapa colonial. Como se afirmó, el rey podía conceder la gracia o merced de un empleo perpetuo, con la facultad de ser heredado, y por otro lado, conceder la administración del oficio, con la facultad de gozar de sus rentas y emolumentos pero sin heredarlo. Las constituciones del siglo XIX eliminaron la posibilidad de un empleo hereditario, es decir perpetuo, porque no era coherente con un gobierno republicano.

Respecto de los empleos que se concedían en administración durante la Colonia, no hubo legislación expresa en los primeros años de la República, sólo se encuentra como referencia la ley de 22 de noviembre de 1823, donde se ordenó que para no interrumpir la marcha de la administración pública, continuaran sirviendo los empleados existentes a esa fecha, hasta que se nombraran empleados de acuerdo al orden prescrito por la Constitución (Oviedo 1861: III, 360). Un ejemplo sobre la continuidad referida, se encuentra en el procedimiento iniciado en 1845 por José María Barriga para que se le reconozcan sus años de servicio al Estado. De los diferentes cargos que según su foja de servicios¹⁰ había ocupado, desde el de secretario del gobierno de Arequipa en 1813 hasta el de secretario de la universidad de San Agustín, que venía sirviendo desde el 1 de agosto de 1845, la Administración declaró que el último empleo público que había obtenido en propiedad era el de secretario de la prefectura de Arequipa según título de 1 de junio de 1825 (BN-manuscritos 1845: D9962).

De acuerdo a lo señalado, el tratamiento legal de los empleos en propiedad durante el siglo XIX fue una mixtura de los conceptos que en la Colonia se encontraban diferenciados, ya que, a pesar de no existir la facultad de heredar el empleo, éste podía ser ejercido a perpetuidad hasta llegar a la edad o circunstancia física en que ya no se pudiera desempeñar el cargo; por ello, se justificaba la denominación de «empleo en propiedad» para aquel que hubiera sido nombrado con dichas características de estabilidad. Es el desarrollo de este nuevo concepto republicano el que analizaremos posteriormente.

3.3. Los empleos públicos en el pensamiento del siglo XIX

Durante el siglo XIX la inestabilidad fue uno de los rasgos esenciales de los acontecimientos, tanto políticos como económicos y sociales. El caudillismo militar en las primeras décadas republicanas marcó definitivamente casi todo el acontecer del siglo. La economía se apoyaba en gran medida sobre las rentas de aduana y sólo el guano provocó un efímero crecimiento del ingreso fiscal. La inestabilidad influyó, entre otros aspectos, sobre las ocupaciones laborales, incluyendo a la administración pública.

Una situación estable dentro de la administración pública implicaba por un lado una situación fiscal sólida del Estado y por otro el mantenimiento de los criterios de ingreso y permanencia dentro del aparato administrativo. En gran parte, correspondía a la iniciativa estatal crear las bases para que existiera una situación estable dentro de la administración pública peruana, ya que la mayoría de decisiones, no sólo políticas, se tomaban a ese nivel. Por ejemplo, la negociación del guano «...no se desarrolló desde abajo, como el fruto de la iniciativa privada y la competencia capitalista, sino desde arriba, como concesiones otorgadas por el Estado en alguna forma similares a los privilegios y prebendas medioevales...» (Trazegnies 1987: 11).

De forma semejante, la regulación de los empleos en propiedad era parte de la actividad estatal y dependía normalmente de la ideología del caudillo o gobernante, como se analizará más adelante. Sin embargo, también estaba bastante mediatizada por una cuestión práctica muy clara, la situación fiscal influía por completo en la organización y tamaño del cuerpo administrativo. Además, la presión de los empleados que ocupaban los cargos públicos también fue un elemento importante en la definición de la estructura organizativa del Estado, de forma que la economía y la presión social fueron aspectos relevantes dentro de la política de gobierno. El pensamiento de la época sobre los empleos públicos se

vio enfrentado en gran medida con el principio administrativo que establecía que: «...los deberes de los agentes administrativos, emanan del principio fundamental, de que los empleos públicos son establecidos en el interés, no de los que los ocupan, sino del público; y por consiguiente, todo empleo trae la carga de un servicio forzoso» (León y León 1897: I, 81).

Tal enfrentamiento se hacía más evidente tratándose de los empleos en propiedad, porque ellos representaban un estatus de seguridad económica frente a la inestabilidad propia de un empleo público de otro tipo. Los comentarios sobre la reforma del aparato estatal durante el siglo XIX así lo demuestran, por ejemplo, en setiembre de 1866 se afirmaba: «La amovilidad de los empleos ha herido los intereses de una clase numerosa y más que numerosa influyente. El egoísmo individual se subleva de ordinario contra la necesidad de sacrificar cualquier goce, aunque sea en obsequio de la justicia y el bien...» (*El Comercio* 1866 No. 9.088: 3, «Comunicados - Intereses generales: Observaciones sobre el actual gobierno», 1ra. Col).

En lo que respecta al pensamiento de la época sobre el impacto que tenía la situación económica para los empleos y cargos públicos, se pueden encontrar dos visiones: una desde el punto de vista estatal referente al gasto que le significaban al fisco, otra nacida de la opinión pública que reclamaba por el daño que causaban a los empleados públicos las decisiones del gobierno. La primera visión se puede apreciar, por ejemplo, en la carta a Mauricio Rugendas, de 1839, donde Juan Espinoza expresaba: «Me ha asegurado un amigo que ha sido ministro de hacienda en el Perú, que las dos terceras partes de los ingresos del erario, se van en pagar pensiones de favor, empleados inútiles, jubilaciones y estafas...» (Mc Evoy 1994: 222). igualmente, en la preocupación de Nicolás de Piérola al calcular que en los años 1851 y 1852 el pago de los sueldos y gastos civiles, de hacienda, guerra y marina había consumido más del 70% y 60% del presupuesto nacional, respectivamente (Basadre 1961: II, 979).

La segunda visión puede describirse a través de diversos testimonios. Por ejemplo, el que se cita a continuación sobre el limitado efecto del recorte de empleos públicos, por el monto que representaba el pago de esos sueldos para las cuentas fiscales:

«Las economías de puchos de cigarro están a la orden del día. Se ha promulgado un decreto llamando a la cesantía a muchos empleados de Hacienda y corre el rumor de que muy pronto van a hacerse en las Aduanas arreglos tales, que será infinito el número de jubilados. Dios los ampare!» (*El Correo del Perú* 1875 No. XLV: 357, «Prensa: Cesantías», 2da. col.).

Otro testimonio, aún más explícito, es el comentario periodístico sobre un proyecto de abolición de las «gracias pecuniarias concedidas a algunos pensionistas del Estado», publicado en 1876, respecto del cual se afirmaba:

«...la economía se quiere verificar sobre la parte más desvalida del Estado. Si es cierto que hay gracias inmotivadas, las hay de tal modo indispensables que, sin ellas, muchas familias se encontrarían en la miseria (...) Suprimir ciertas pensiones gratuitas, sería patrocinar o provocar la prostitución. Si los representantes, en vez de buscar el equilibrio de nuestro presupuesto recogiendo las migajas del Erario, derramaran en él sus pingues dietas, la fe que vamos perdiendo, renacería al calor de la virtud y del patriotismo» (*El Correo del Perú* 1876 No. XLVIII: 377, «Prensa: Supresión de conventos y pensiones gratuitas», 2da. col.).

Adicionalmente, existen diversas normas legales que demuestran la ideología que fundamentaba las decisiones políticas que dieron lugar a la inestabilidad dentro de la administración pública; tal es el caso, por ejemplo, del aviso oficial publicado en mayo de 1825 en *La Gaceta*, que expresaba:

«S.E. el Consejo de Gobierno a determinado que los empleados de la República que hayan obtenido título en forma, y no lo hubiesen recogido de la respectiva oficina, ocurran dentro de cuatro meses contados desde este aviso; porque pasados quedará nula *la gracia*; y que corra el mismo término para los que en adelante se libren, desde la fecha de su data» (Oviedo 1861: III, 363, la cursiva es nuestra).

Igual terminología encontramos en expedientes administrativos de solicitud de nombramientos en los que los recurrentes pedían que se les concediera una «gracia». Tal, por ejemplo, es el caso del subteniente de infantería retirado, José del Campo, quien había quedado inválido luchando en la batalla de Ayacucho y en virtud de ese hecho solicitaba un empleo para poder sostener económicamente a su esposa y tres hijos, con las siguientes palabras:

«...ruega a V.E. le conceda *la gracia* de destinarlo, en clase de agregado, o auciliar, [sic] en la Oficina de Enzaye [sic] de la Casa de Moneda de esta capital [Lima], a cuyo Ejercicio o Arte, tiene bastante aplicación el que se presenta» (BN-manuscritos 1833 D1385: f. 1, la cursiva es nuestra).

Esta solicitud fue aceptada y por decreto supremo de 16 de abril de 1833, se nombró a del Campo en calidad de agregado de tal oficina. Sin embargo, el 14 de julio de 1843, reiteraba la solicitud a raíz de que había cesado su nombramiento, allí expresaba:

«...ocurro de nuevo a V.E. pidiendo *se revalide la gracia* que contiene el Supremo Decreto de 16 de Abril de 1833 y la espera de V.E. con tanta mayor razón cuanto de acto semejante de benignidad, no resulta perjuicio alguno de ninguna clase» (f. 3 v., la cursiva es nuestra).

Este caso muestra que un nombramiento quedaba al arbitrio del encargado de la designación. En este caso, fundamentos de tipo subjetivo como ser vencedor de Ayacucho y haber quedado inválido en dicha batalla, además de la afición por el oficio de ensayador, podían ser suficientes. Como se puede comprender, probablemente no habría ejercicio efectivo del cargo, aunque se pagara el sueldo, lo importante era que se trataba de un «acto de benignidad» para con un vencedor de Ayacucho.

Las citas anteriores indican cómo, en términos legales, aún se trataba el empleo público como una «gracia» que concedía el Estado al ciudadano. Gracia se definía en la época como el beneficio concedido sin que existiera merecimiento particular (García Calderón 1879: II, 1035, 2da. col.).

Esa noción fortalece la hipótesis planteada anteriormente sobre el nuevo concepto de «empleo en propiedad» creado por la república naciente, en la medida en que así también se denominaba al oficio concedido a perpetuidad durante la Colonia, es decir como la gracia o merced pro juro de heredad. Pero como la República eliminó la potestad de heredar el cargo, por ser contrario al nuevo sistema político, la denominación se mantuvo para aquellos empleos otorgados por «una vida».

En ese mismo sentido, se entendía que los empleos públicos eran premios que el nuevo Estado podía, y debía, distribuir entre aquellos que habían colaborado con su establecimiento. Así, en una áspera queja contra Bernardo de Monteagudo, encargado del gobierno del Perú por el Protector José de San Martín, se encuentra lo siguiente:

«Hasta hoy permanecen los verdaderos patriotas en el estado de perecer de miseria, mientras los antipatriotas, los faccionarios de Monteagudo, los protegidos por este o por aquel potentado, y por últi-

mo, casi todos aquellos que procuraron bajo de distintos modos la destrucción del Perú, así en tiempo del gobierno español como en el de la independencia, se hallan sostenidos en los empleos que adquirieron, unos con la adulación y servilismo, y otros por las relaciones de amistad y protección. Estos son unos hechos que claman al Soberano Congreso, y no es negocio de desentenderse por mas tiempo. *Se necesitan patriotas, y no se han premiado ni se premian (...)* Espongan todos los empleados sus servicios por la libertad, espongan sus meritos y se conocerá que son muy pocos los que han trabajado (...) ¿Por qué los patriotas han de seguir la suerte del buey, que trabaja con el arado para no comer de la cosecha? Cuatro son los clamores de los pueblos: Libertad, Igualdad, Justicia y Premio (...) *anhelan por los premios, por considerarlos como fruto de sus fatigas*» (*La Abeja Republicana* 1822 No. 33: 294-295 y 297-298, «Clamores á los Padres de la Patria», la cursiva es nuestra)¹¹.

Durante el gobierno del general Felipe Santiago Salaverry se expidió el decreto de 17 de marzo de 1835, el cual consideraba que existían personas contrarias a la república, que se adherían al régimen colonial y sin embargo ocupaban altos puestos en el gobierno, además sostenía que los trastornos políticos surgían por:

«...el descontento que produce la *distribución de premios* entre sugetos [sic] cuyo mérito no es tan conocido que pueda imponer silencio a la murmuración pública, y la *provisión de destinos* en hombres que no reúnen los votos de los ciudadanos juiciosos e imparciales» (Oviedo 1861: III, 369, la cursiva es nuestra).

Lo señalado anteriormente evidencia que se concebía al Estado como una organización con potestad de recompensar a sus miembros, según consideraciones como la calidad de «patriota» o de «ciudadano imparcial o juicioso». Los casos citados equiparan un premio y el nombramiento para un empleo público; para la época un premio se definía como la recompensa, galardón o remuneración que se otorgaba por algún mérito o servicio especial (García Calderón 1879: II, 1570, 2da. col.). En el pensamiento del siglo XIX, el criterio preponderante era que los «patriotas» habían creado la república con esfuerzo y ahora ella debía cuidarlos y recompensarlos¹².

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que la facultad para designar a los empleados públicos dependía, casi de forma absoluta, del presidente o gobernante, como indica un conocedor de la materia:

«Los empleos se adquieren por elección o nombramiento practicado con arreglo a las leyes. El pueblo mismo hace los nombramientos de Presidente de la República, Representantes de la Nación, y miembros de las municipalidades; y los demás empleos se confieren en su totalidad por el Presidente de la República, a propuesta de los tribunales, jefes o corporaciones respectivas, o sin esta formalidad previa, como sucede con los ministros de estado, Agentes diplomáticos y otros» (*Ibídem* 1879: I, 829, 3ra. col.)¹³.

De esto se deduce que el caudillo, en representación del Estado, podía premiar a sus adeptos de forma legal, porque tenía la potestad de ocupar en los cargos públicos a sus allegados y partidarios. Todo caudillo podía usar de esta potestad a su arbitrio como medio de proselitismo, ofreciendo premios para lograr apoyo a sus aspiraciones, lo cual provocaba un clima de constante inestabilidad para todos los gobiernos.

Lo expresado no era una novedad para los empleados públicos, sino que por el contrario parecía ser una costumbre muy común, sobre todo antes de elecciones, tal como puede apreciarse en los detalles del siguiente diálogo satírico aparecido en *El Correo del Perú*:

«- Dígame usted tiene la desgracia de ser empleado público?

- Si, mi amigo; cargo con este pecado.

- Pues entonces no conocerá usted el placer de un ascenso. Digo, si no tiene (*cuñas*) o santo en la corte.

Ya me entiende usted.

- Oh sí, le entiendo perfectamente; lo que usted dice es una verdad que ha tomado carta de naturaleza entre nosotros.

- Ya lo se, como que yo fui en *illo tempore* empleado fiscal; pero como no tenía un apellido pomposo y mis hermanas eran feas como un acreedor y más antiguas que el no tener vergüenza, nunca pude ascender, y de aburrido renuncié mi empleo, suprimiendo de una plumada mi estómago y el de mis hermanas.

(...)

En los siete años que desempeñé mi destino tuve muchas ofertas tentadoras, sobre todo en vísperas de elecciones.

Ah! lo recuerdo muy bien

En estos días; santo dónde te pondré?

Quiere ser usted vista de aduana, prefecto o administrador de correos? me decían:

Abra usted la boca no mas, que ganadas las elecciones van a quedar vacantes (porque los vacarán) varios de esos destinos y usted será el preferido.

Nuestro será el triunfo y con él el turrón. Está usted?

(...)

Como es costumbre desde *ab initio*, el gobierno triunfaba.

Que gusto, que algazara reinaba entonces entre mis compañeros del *sol que más calienta!*

No así entre los opositores.

Estos infelices temían ser jubilados de *punta en blanco*; es decir, destituidos.» (*El Correo del Perú* 1875 No. XXIII: 182-183, «Agárrate votito que ya andan detrás de tí, hijito»).

Ideas semejantes, pero expresadas en un lenguaje más serio, se encuentran en la queja formal contenida en el expediente seguido por Mariano Álvarez ante la corte suprema en 1825, para su restitución al cargo de Auditor General de Guerra¹⁴, donde se presenta de forma transparente el pensamiento de quien se beneficiaba o perjudicaba con un empleo público. Álvarez exponía que no había sido nombrado ni en calidad de provisional ni de interino, por ello sólo se le podía retirar del cargo si renunciaba o lo abandonaba. Además, afirmaba que:

«...Los empleos, aunque antes de darlos, estén á elección del gobierno, después de dados, no pueden quitarse sin motivo y previa causa en forma. Es una deshonra pública, que ataca el principal ser de un hombre en sociedad. Aun bajo los españoles, y en destinos de esta clase, no era fácil inferirse, y con dificultad se citará un ejemplo (BN-manuscritos 1825 D5948: fs. 1 y 2, la cursiva es nuestra).

Álvarez estaba sosteniendo que el Estado quedaba obligado a mantener a los empleados propietarios; además, comparaba el régimen republicano y el colonial para expresar que durante el Virreinato el empleado estuvo más seguro en su cargo y que la República no protegía a los ciudadanos. En comunicación enviada a Bolívar el 15 de setiembre, afirmaba que para realizar un trabajo óptimo y sentirse confiado desempeñándolo se necesitaba la estabilidad que aseguraba un empleo en propiedad, sosteniendo que: «...sin antecedente alguno, y por un acto de arbitrariedad se me ha separado infiriéndome un notorio agravio. *Un procedimiento de esta clase desacredita la administración, y no habiendo seguridad en los empleos, nadie puede trabajar con confianza en ellos...*» (f. 7, la cursiva es nuestra).

En el expediente de Álvarez se inserta un folleto que él mismo publicó. Allí se aprecia la forma cómo se pretendía que fuera el Estado naciente. De acuerdo con dicho folleto, los patriotas habían luchado por la república para ser considerados como ciudadanos y, por este servicio a la patria, ellos creían tener derechos sobre el Estado, que deseaban ver materializados con el nombramiento de empleado público. En palabras del recurrente:

«Tanta inestabilidad en los empleos, y verlos continuamente al arbitrio del que puede hacer ya mirarlos como de comedia, y no puede menos que poner siempre en zozobra el honor y estar de los que los ocupan. Ni la buena conducta, ni el más cumplido desempeño, ni el antiguo, y jamás interrumpido patriotismo es bastante para considerarlos seguros. Dios nos libre si el vivir se pone en ese estado. Parece que si hay sujetos que no han necesitado de magia para alcanzarlos, la necesitan a lo menos para conservarse en ellos (...) *Callen en orabuena, y sufran pacientemente aquellos á quienes nada les ha costado la independencia* (...) Es verdad, que no es lo mismo servir a la patria pretendiendo y obteniendo empleos cuando ya había jurado su independencia, que cuando no existía y estaba aun por nacer (...) En el día todos se llaman patriotas: aquellos mismos que bajo las ordenes de jefes españoles han hecho gemir la América... *Es muy satisfactorio haber promovido la libertad* (...) *y verla al fin establecida; pero es también muy sensible haber trabajado para que sus mayores enemigos* (...) *se vean en el día enrolados y aun con ventajas entre estos, y sentados sin el menor trabajo en toda clase de destinos*» (folleto: 8 y 9, la cursiva es nuestra).

Estos testimonios muestran la opinión que podía tener cualquier seguidor de un caudillo respecto de los empleos públicos, en el sentido de que el apoyo interesado que le brindaban se encontraba condicionado al beneficio futuro que obtendría con un nombramiento. Esta situación habría sido conscientemente aceptada y evaluada, tanto por el caudillo como por su clientela política, para definir en quién se confiaba y a qué grupo político se deseaba pertenecer. De esta manera, las propias normas legales posibilitaron un sistema de prebendas para acceder al poder, puesto que un empleo público según su nivel, constituía una cuota de autoridad.

De acuerdo a lo expresado, resulta evidente que la organización estatal y los ciudadanos que aspiraban a un empleo público en propiedad no tenían una clara noción del carácter de servicio público que debía identificar al Estado republicano. Al respecto, uno de los principios en la relación entre la esfera pública y la privada, es que cuando aumenta una disminuye la otra. La supremacía de lo pú-

blico surge cuando el interés individual se subordina al interés colectivo, cuando todos contribuyen al bien común antes que al beneficio particular (Bobbio 1989: 13 y 28). En el caso del Perú del siglo XIX, se hubiera manifestado la supremacía de lo público a nivel de la administración si los empleados hubieran antepuesto el interés colectivo, de servicio para la sociedad; pero fue la esfera particular la que primó, pues el empleo en propiedad fue considerado por los burócratas decimonónicos un beneficio merecido, en contraprestación a su apoyo para la conformación de la sociedad republicana y, por el caudillo, como un medio de proselitismo. En tal sentido, se puede afirmar que la propia estructura administrativa y el pensamiento de la época crearon un ambiente propicio para que se estableciera un Estado de tipo prebendario.

Sin embargo, no resulta difícil comprender este comportamiento, si se tiene en cuenta la opinión de Mayer al referirse a la sociedad europea del siglo XIX, que habiendo pasado por trascendentales cambios políticos, sociales y de pensamiento, mantenía su estructura tradicional. Según dicho autor:

«...el feudalismo había pasado a la historia. La servidumbre personal, la justicia y las prerrogativas señoriales, los impuestos residenciales, los peajes locales, la venta de cargos y títulos eclesiásticos eran cosa del pasado. *Pero el abolir los derechos políticos, administrativos y jurídicos feudales no era abolir toda la sociedad civil y política del Antiguo Régimen.* Incluso en Francia, después de la Revolución, seguía habiendo grandes intereses materiales, fuerzas sociales, costumbres, tradiciones, contextos culturales y estructuras mentales que databan de antes de ella. *En términos económicos, sociales y psicológicos, el feudalismo sobrevivió a su desaparición jurídica, sobre todo en las élites europeas*» (Mayer 1986: 129-130, la cursiva es nuestra).

También en el Perú, aun después de la independencia e implantada la república, como era de esperar, se mantenían esquemas mentales e instituciones sociales que teóricamente, según el esquema republicano, no debían ser parte del nuevo sistema, pero que no podían eliminarse de raíz. Y, más aún, probablemente ni siquiera se deseaba o pensaba en su erradicación, porque eran socialmente aceptables y coherentes con las ideas propias de las primeras décadas republicanas. Tal es el caso de la administración pública, cuya concepción sobre el servicio al Estado continuaba marcada por criterios patrimonialistas. Además, si se analiza el problema desde un aspecto práctico, el empleo en propiedad podía ser también una alternativa para aferrarse a una estabilidad relativa en el trabajo, pese a que era común que los empleados estatales quedaran impagos por varios meses debido al déficit fiscal¹⁵.

3.4. Evolución de la regulación de los empleos en propiedad

Como se ha anotado anteriormente, la situación fiscal y el tamaño del aparato administrativo estaban estrechamente vinculados. Las decisiones políticas podían determinar el número de empleados públicos existentes pero siempre con la limitación de la capacidad presupuestaria del Estado. Esta afirmación se hace más notoria cuando se trata de los intentos de reducir las partidas presupuestarias dedicadas al pago de empleados públicos. Ya desde los primeros años republicanos se buscó disminuir el aparato estatal, aunque con poco éxito; así lo demuestra el decreto de 16 de setiembre de 1830, ordenando a todos los ministros a analizar si los destinos que resultaban vacantes en cualquier oficina podían suprimirse antes de designar a nuevos ocupantes (García Calderón 1879: I, 829, 3ra. col.).

Un ejemplo claro de lo anterior es el caso de los gravantes del Estado o cesantes, quienes debían ser considerados para llenar las plazas vacantes, dado que continuaban recibiendo una pensión sin prestar un servicio efectivo. En la década de 1840 se intentó disminuir el número de gravantes, así lo demuestran las circulares oficiales de fechas 31 de diciembre de 1846 y 11 de enero de 1847 (Oviedo 1861: III, 382 y 383) que ordenaban colocar preferentemente en los empleos vacantes a quienes se encontraran en calidad de gravantes o cesantes, disminuyéndose así un doble gasto para el Estado. Estas medidas eran comprensibles tomando en cuenta que en dicha época aún no se obtenían los ingresos del guano.

Durante las décadas de 1850 y 60, con el auge del guano, no existió apremio por disminuir el gasto en sueldos administrativos. Lejos de ello, éstos aumentaron de forma creciente ya que del total de ingresos fiscales obtenidos por la explotación del guano entre 1846 y 1877, el 29% y el 24.5%, de dichos ingresos fueron dedicados a la expansión de la burocracia civil y militar, respectivamente; es decir que los gastos de la burocracia consumieron más de la mitad del erario público (Hunt 1984: 51 y 75). Otros autores señalan que en 1846 el 44% de los gastos públicos fue dirigido al pago del personal de la administración, pero que más adelante la importancia de dicha partida en el presupuesto se redujo pasando al 30% en 1850 y llegando al 16% en 1869; adicionalmente, se afirma que el fenómeno denominado «empleomanía de los gobiernos» se refiere a que si bien existió mayor gasto público, no se debía al aumento de los sueldos, sino al crecimiento de los empleos existentes, y cuando se producían pequeños incrementos en los sueldos, se privilegiaba a los empleados subalternos frente a los de la alta burocracia (Tantaleán 1983: 199-200).

En la década de 1870 se inició la crisis. Cuando el ingreso guanero no pudo utilizarse más, se hizo tangible la preocupación por disminuir el aparato administrativo, aprobándose normas para redimensionar paulatinamente su exagerado tamaño, como parte de programas modernizadores pero respondiendo también a una necesidad muy notoria. El desarrollo paralelo de tales hechos y normas legales será analizado en ésta y la siguiente sección.

En el Perú, el cargo de juez fue el único que a nivel constitucional estuvo reconocido como vitalicio. Así lo estableció el artículo 97 de la Constitución de 1823 y en los textos constitucionales siguientes no se expresó el plazo de duración del nombramiento. Al respecto, normalmente se otorga dicho privilegio a los jueces como medida de lograr la imparcialidad que requiere el ejercicio de la magistratura (Weber 1972: 248-249). Además, esta es una razón reiteradamente mencionada en los testimonios de la época para justificar la inamovilidad de dichos cargos.

Respecto de los funcionarios políticos, en la ley de funcionarios públicos de 21 de diciembre de 1849 (artículo 46), como en la de 5 de enero de 1857 (artículo 23), ambas promulgadas durante los gobiernos del general Ramón Castilla (1845-1851 y 1855-1862), se dispuso que los cargos de prefecto y sub-prefecto, debían tener períodos fijos de duración; además, a un nivel jerárquico inferior, los secretarios de las prefecturas serían cargos removibles (Oviedo 1861: V, 317 y 338). Por otro lado, una circular de 17 de abril de 1846 declaraba que los empleados de policía no tenían la propiedad de sus destinos; medida adoptada para facilitar el relevo de los incompetentes (Oviedo 1861: III, 381).

Durante el gobierno del general Echenique, una ley de 29 de octubre de 1851, declaraba que los empleos de guardas de resguardo y de amanuenses de las oficinas públicas eran comisiones, y que las ocupaciones inferiores de las oficinas públicas, como porteros, conductores y ordenanzas, eran cargos eventuales y amovibles; además el desempeño de estos empleos no daría lugar a pensión de jubilación ni de cesantía (Aranda 1916: 502)¹⁶. Esta medida resultaba importante si se toma en cuenta que dicho presidente se caracterizó por tener ideas modernizadoras, que demostraban su deseo de racionalizar los cuadros administrativos, por lo menos, en sus niveles inferiores.

Posteriormente, un decreto de 3 de noviembre de 1851 que regulaba la traslación de los empleados públicos consideraba: «Que la Constitución tampoco declara ni garantiza la propiedad de los destinos o colocaciones de los empleados; y lejos de esto, sanciona que pueden ser removidos con acuerdo del Consejo, sin previo juicio ni sentencia judicial» (Oviedo 1861: III, 391). Esta era una interpretación

de la Constitución de 1839, vigente en ese momento, ya que en ella no se mencionaba ni se eliminaba los empleos en propiedad de forma expresa. Sin embargo, lo importante es que dicha interpretación representaba una directiva del gobierno de Echenique, intentando limitar los alcances de los empleos en propiedad.

A nivel de las constituciones, la Constitución de 1856 es un hito en lo referente a empleos en propiedad, ya que el artículo 6 de la misma estableció expresamente que la república no reconocía empleos en propiedad. El artículo 136 de dicha Constitución declaraba que el artículo 6 no desconocía los derechos adquiridos hasta la fecha de la promulgación de dicha carta.

En los debates sobre el artículo 6 de la Constitución de 1856, sólo se menciona que no se reconocían empleos en propiedad por ser un principio aceptado como base constitucional, aprobándose el artículo sin mayor discusión. Sin embargo, en el diario *El Comercio* aparecen publicadas, en la sección «Documentos Parlamentarios», algunas intervenciones de los congresistas de la Convención de 1856 que merecen destacarse. Por ejemplo, el Sr. Álvarez afirmaba que el artículo 6 de la Constitución se resistía de palpable injusticia y defendía el mantenimiento de los empleos en propiedad expresando que:

«Los empleados viejos habían encanecido en el servicio, tenían un derecho legítimamente adquirido, el de la propiedad de sus empleos (...) y para remediar el absurdo sancionasteis el artículo 136 de las disposiciones transitorias (...) las últimas palabras de este artículo (...) se resisten todavía de falta de justicia, porque obliga a los empleados antiguos a permanecer estacionados en sus destinos, puesto que si alguno de ellos es ascendido por escala, o promovido a otro empleo, después de la fecha de la Constitución, perderá el derecho de propiedad, y serán nulos todos sus servicios anteriores, y tendrá que sujetarse a la periodicidad, y amovilidad del empleo a que fue ascendido, por la sola circunstancia accidental de la fecha de la Constitución» (*El Comercio* 1856 No. 5.154: 3, «Documentos parlamentarios, traslación de los artículos constitucionales», Ira. col.).

Posteriormente, se hizo una votación para establecer si el artículo 6 debía pasar a conformar una ley orgánica aparte. El resultado fue 24 votos a favor y 39 en contra. En otra participación, el Sr. Valdivia comparaba a un abogado con un militar, expresando que el tiempo gastado por el primero en estudiar lo hacía dueño de su profesión y que se debía tener la misma consideración con los milita-

res que habían aprendido la táctica de la guerra, por lo tanto no se les debía privar de la propiedad de sus empleos (*El Comercio* 1856 No. 5.157: 3, «Documentos parlamentarios, traslación de artículos constitucionales», 2da. y 3ra. col.).

Más tarde, en octubre de 1856, el Poder Ejecutivo envió una nota a la Convención Nacional, donde se manifestaba que los empleos públicos requerían gente preparada y honesta, por lo cual se debía cuidar que continuaran siendo una alternativa de vida, porque:

«...debe temerse fundadamente que, abolida la propiedad de los destinos, lejos de tenerse empleados capaces y honrados, rolarán [sic] los diversos ramos de la administración pública entre individuos que, por su ignorancia o por su mala conducta, no tengan otro modo de subsistir. El deseo natural de mejorar de posición, es el más poderoso estímulo para que el hombre se ilustre en el ramo a que se ha dedicado, y para que conserve sin malicia su reputación; y desde que falte la propiedad en los empleos desaparecerá en gran parte ese estímulo» (*El Comercio* 1856 No. 5.159: 4, «Convención Nacional (extractos de la sesión de hoy) - Importante nota del Gobierno» 3ra. col.)¹⁷.

No obstante, el dictamen de la minoría de la comisión designada para responder la nota del Ejecutivo expresaba lo siguiente:

«US alega razones de conveniencia únicamente, como la inteligencia y la probidad, a favor de la propiedad de los empleados; pero la conveniencia, de acuerdo con la teoría, dicen que la propiedad produce en el empleado la indolencia y por consiguiente la falta de estudio, y aun el crimen; y en los simples ciudadanos el desaliento para distinguirse por sus talentos y virtudes ante el muro de bronce de la propiedad de los empleos. Por el contrario, el empleo en comisión infunde el temor de perder la subsistencia y el deseo de mejorar de posición, haciendo naturalmente al empleado inteligente y probo, y despertando en el simple ciudadano la emulación y la competencia, que tantos bienes producen a las Naciones. Reconocida la propiedad de los empleos, ni la ignorancia, ni la maldad del funcionario autorizarían, rigurosamente hablando, la expropiación, sino la mera suspensión; y si tales consecuencias no se han atribuido jamás a la llamada propiedad de los empleos, la comisión que ahora se proclama en nada altera lo hasta aquí observado en la República, y no hace mas que restablecer la exactitud en el nombre de

las cosas» (*El Comercio* 1856 No. 5.161: 2, «Convención Nacional (extractos de la sesión de hoy) - Dictamen de la minoría» 4ta. col.).

La opinión de los empleados públicos, sobre las disposiciones de la Constitución de 1856, era claramente contraria a que los empleos se convirtieran en comisiones, no por una cuestión de principios, sino directamente por la inestabilidad que ello provocaba:

«La Constitución ha reducido a comisión los empleos; nos ha condenado a que muramos mañana de hambre, inutilizándonos en una batalla sin tener sustento para nosotros ni para nuestras familias: - empleados en comisión por la Constitución del 56, no tenemos mas sueldos ni gozgos despues del último día que poseemos el empleo - mas allá de este día no nos queda honra ni pensión» (*El Comercio* 1856 No. 5.205: 4, «Documentos Parlamentarios. Artículo 6º de la Constitución» 3ra. col.).

Por su parte, una de las obras más influyentes en la rama del Derecho Administrativo de la segunda mitad del siglo XIX, el *Compendio del Curso de Derecho Administrativo* de Paul Pradier Fodéré¹⁸, que pudo fundamentar la decisión de eliminar los empleos en propiedad, explicaba que:

«Dar al funcionario la confianza de que conservará su empleo, en tanto que no haya dado mérito para lo contrario, *es darle la seguridad, de donde nace la libertad de espíritu, tan indispensable para el cumplimiento entero de sus deberes. Pero, esta necesidad de seguridad no debe satisfacerse hasta el punto en que la estabilidad se convierta en inamovilidad (...)* Los funcionarios que gozan de la inamovilidad, en efecto son, ordinariamente propensos a descuidar sus deberes; llegados a la edad del reposo, se ven obligados a regatear su pensión; *consideran demasiado a su título como una propiedad privada (...)* salvo estas raras excepciones, todas las funciones pertenecientes al orden administrativo, deben ser perentoriamente y sin condición revocables, sin más protección que la justicia del ministro de que dependan los agentes» (1875: 109, la cursiva es nuestra).

De acuerdo a lo expuesto es posible establecer dos tipos de concepciones alrededor del empleo en propiedad: una que lo pretendía como un beneficio ganado a costa de esfuerzo, ya sea por el apoyo prestado al régimen como premio que debía otorgar un caudillo a su clientela o, por el aprendizaje y especialización logrados a través de su desempeño; otra que lo asumía como una necesidad para que su

desempeño fuera óptimo, debido a que otorgaba estabilidad y aseguraba al empleado que su trabajo siempre sería reconocido. Como se aprecia, ninguna de estas concepciones negaba el carácter patrimonial que suponía el empleo en propiedad, debido al convencimiento colectivo, tal vez inconsciente, de que era una institución que todavía formaba parte del acervo social.

Ugarte del Pino afirma que la Constitución de 1856 fue odiada por los empleados públicos y la clase media, directos afectados por dicho precepto, en tal medida que la Convención Nacional expidió, el 3 de diciembre de 1856, una ley aclaratoria del artículo 6, en la cual expresaba que las leyes serían las que decidirían y compensarían a los empleados según sus servicios, y no resoluciones arbitrarias (Ugarte del Pino 1978: 385).

Sobre el particular, se debe tener en cuenta que la estabilidad obtenida por los empleados propietarios (es decir los tan ingratos derechos adquiridos de los que se quejarían muchos políticos peruanos en el siglo XIX), impedía al gobierno eliminarlos del aparato administrativo. Por ello, si un nuevo caudillo pretendía premiar a su clientela, se veía en la necesidad de crear nuevas plazas o de colocar como cesantes a los empleados propietarios ya existentes, para ubicar en ellas a sus adeptos. Este podría ser el sentido de la opinión vertida en el diario *El Comercio* en 1866, luego de una reforma legislativa que suprimió gran cantidad de empleos públicos:

«Sobre la propiedad de los empleos bastará señalar unos pocos hechos y hacer una que otra reflexión. La propiedad que en este sentido garantizaba la ley, nunca llegó a poner al empleado a cubierto de la inseguridad: protección que parece haber sido el principal objeto de aquella. Los gobiernos tuvieron siempre expedito un medio, ruinoso para el erario público, de hacer ilusoria la disposición legal: multiplicaron el número de empleados sin alterar el de empleos; es decir tuvieron dos, tres o cuatro oficiales mayores en cada ministerio, dos, tres o cuatro vocales en cada Plaza del Tribunal de Cuentas, y en suma una legión de jubilados prematuros y de cesantes, que iba en aumento de día en día. Cada revolución, cada cambio de gobierno, cada mudanza de gabinete, cada aniversario de independencia, cada cumpleaños, arrojaba sobre la hacienda pública una nueva oleada de destinos y ascensos. El gobierno no podía hacer un general ni un coronel efectivo, pero sí podía nombrar sin necesidad una docena de ministros plenipotenciarios, una veintena de encargados de negocios, centenares de tenientes coroneles y de mayores, y millares de oficiales subalternos.

La amovilidad de los empleos ha herido los intereses de una clase numerosa y más que numerosa influyente (...)

La ley sin embargo no puede ser siempre tan absoluta en la práctica como en principio. Así, ha sido menester no suprimir por completo los resultados del antiguo régimen, y transigir con algunas consideraciones de humanidad cuya principal fuerza consiste en las escasas condiciones de bienestar que presenta el país a la clase de empleados públicos que han perdido su antiguo privilegio» (*El Comercio* 1866 No. 9.088: 2 y 3, «Comunicados-Intereses Generales: Observaciones sobre el actual gobierno»).

De lo expresado, se deduce la existencia de una contradicción de intereses, entre aquel del nuevo empleado que accedía a la administración (privado), frente al que representaba el presupuesto estatal (público), razón por la que tanto caudillos como ciudadanos con posibilidad de acceso a un empleo aceptaban un Estado de tipo prebendario, que permitiera conciliar ambos intereses. En tal sentido, puede sostenerse válidamente que resultaba muy probable que la sociedad hubiera comprendido que la inestabilidad política era conveniente para los intereses particulares.

En 1860 se promulgó una nueva Constitución, en ella se eliminó la norma referente al no reconocimiento de empleos en propiedad y sólo proclamaba que no habían empleos ni privilegios hereditarios. Esta carta fue la que mayor vigencia tuvo durante el siglo XIX, ya que sólo dejó de regir en dos pequeños períodos hasta 1920, uno de ellos fue el de la Constitución de 1867, que sólo se mantuvo vigente hasta 1868 y en la que se volvió a establecer que no se reconocían empleos en propiedad. La corta vigencia de la Constitución de 1867 hace necesario determinar si durante la vigencia de la Constitución de 1860 se concretó la eliminación de los empleos en propiedad, para explicar casos como el de la foja de servicios de Mariano Felipe Paz Soldán, citada en la introducción del presente trabajo, correspondiente al empleo de Director General de Obras Públicas, que se declaró destino público en propiedad luego de 1868 (BN-manuscritos 1878: D8360).

En referencia a la Constitución de 1860, García Calderón afirmó que: «Según la Constitución de 1856, en la República no debía haber empleos en propiedad; pero esta determinación se ha modificado en la reforma que actualmente se practica de la carta fundamental» (1860: II, 38). En sentido contrario opinaba León y León, quien interpretaba que el espíritu de la Constitución de 1860, respecto de los empleos en propiedad, seguía a la de 1856, porque el artículo 59 confería al Poder Legislativo el derecho de suprimir los empleos públicos y los artículos 94 y 117

facultaban al Ejecutivo para remover, revocar o reponer a los ministros, prefectos, sub-prefectos y funcionarios de la policía de seguridad y orden público (1897: I, 87). Esta última interpretación no hace sino transcribir la opinión de Pradier Fodéré, que se inclinaba en el mismo sentido, pero terminaba concluyendo lo siguiente: «...en el pensamiento del legislador peruano, si el empleo no es inamovible, es relativamente permanente, puesto que en el ejercicio del derecho de revocación es preciso conformarse siempre a la ley» (1875: 110 y 111).

Sin embargo, debe precisarse que las normas citadas previamente sólo conferían al Legislativo la facultad restrictiva para suprimir algunos empleos y no la extensiva de suprimir todos los empleos públicos, como lo interpretaba León y León; igualmente, el Ejecutivo podía remover a los funcionarios políticos, para quienes normalmente no regía el principio de la propiedad de los empleos. Por estas razones, se debe concluir que la Constitución de 1860 no eliminó los empleos en propiedad.

3.5. Desaparición legal de los empleos en propiedad

No obstante lo sostenido, es necesario señalar que en la etapa posterior a la Constitución de 1860 aparecerán publicadas diversas normas que se relacionan con el tema de los empleos en propiedad. Así, la resolución del Congreso de fecha 23 de enero de 1863 buscaba una reducción del personal considerado en las partidas presupuestarias y presentaba el texto siguiente:

«El Congreso ha resuelto: que se releve, en todos los ramos del servicio público a los empleados interinos con los supernumerarios¹⁹, según lo prescrito en la ley de 11 de Abril de 1861; conservándose solo a los vocales interinos de la Corte Suprema, hasta que los propietarios respectivos ocupen sus plazas» (Dancuart 1905: VII, 188).

En 1865, a los pocos días de iniciado el gobierno de Mariano Ignacio Prado, el secretario de hacienda, Manuel Pardo, hizo público que no podía contarse con la renta del guano en un futuro inmediato, lo que significaba un peligro inminente para el presupuesto público, ya que todos los ingresos fiscales sumaban poco más de 3 millones de pesos y los gastos del Estado excedían los 12 millones (Basadre 1961: IV, 1615). En tal sentido, puede sostenerse que las interpretaciones ofrecidas por los tratadistas de derecho administrativo de la época, sobre el sentido de la norma constitucional en lo referido a los empleos en propiedad, fueron com-

prendidas y a la larga mediatizadas por M. I. Prado, quien en diciembre de 1865 expresó lo siguiente sobre las resistencias que enfrentaba su intento de modernizar el gobierno:

«...o imperaba la Constitución y como consecuencia inevitable el antiguo régimen con todos sus defectos y observaciones, hasta el extremo de tenerse que respetar lo que se ha llamado derechos adquiridos (...) o seguía francamente el programa revolucionario, cuya incompatibilidad con la existencia de la Constitución era patente...» (Mc Evoy 1994: 209).

Estas frases de Prado deben comprenderse dentro del contexto, puesto que la inamovilidad de los cargos públicos, amparados en el derecho adquirido sobre ellos por el nombramiento como «propietarios», limitaba mucho una labor gubernamental eficiente. Así lo da a entender el comentario de Dancuart que a continuación se transcribe:

«Una idea bastante generalizada en el país, y que atribuye graves inconvenientes a la inamovilidad de los empleados públicos, sujirió [sic] al Secretario de Hacienda [Manuel Pardo] el decreto supremo de 15 de Diciembre de 1865, declarando amovibles a los del Ramo de su cargo, pero reconociendo luego, como el mismo funcionario lo dijo, la necesidad de que el empleado tenga la seguridad de que no será removido por un capricho, o para dar lugar a otro individuo, creó la carrera de empleados de hacienda, en la forma establecida en el decreto de 30 de mayo de 1866» (1905: VII, 21).

Es así que dentro del gobierno de Prado se promulgan dos normas importantes sobre los empleos públicos, con fecha 2 de enero de 1866. Un decreto suprimiendo las plazas de supernumerarios y agregados²⁰ en las oficinas dependientes de las secretaría de gobierno y en los cuerpos de gendarmería. El otro decreto, declaraba que los empleos dependientes de la secretaría de gobierno eran amovibles (*El Peruano* 1866: 1, 2da col.). En ambas normas es notorio el afán por disminuir el gasto del erario público.

En la misma línea, se dictó el decreto de 2 de junio de 1866, para organizar y categorizar, con fines de profesionalización, a los empleados del ramo hacienda, como intento de crear un escalafón dentro de la administración pública, determinando la manera de los ascensos y la movilidad dentro de la burocracia, evitando

el azar o el compadrazgo como criterios para el ascenso (Mc Evoy 1994: 223 y 224). También durante 1866 se suprimieron diversos empleos y cargos públicos, entre ellos las direcciones generales de correos, de obras públicas y de hacienda; los juzgados privativos de minería y de hacienda; las plazas de supernumerarios y agregados de hacienda, gobierno y relaciones exteriores; y las gracias y pensiones concedidas contra las leyes (*El Comercio* 1866 No. 9.087: 3, «Comunicados-Intereses Generales: Observaciones sobre el actual gobierno II Interior cuadro de los empleos y gravámenes suprimidos», 3ra. Col.). Fruto de tales medidas, se obtuvieron algunos resultados positivos, como el ahorro de las pensiones que se pagaban a los cesantes de la secretaría de hacienda y del tribunal de cuentas, cuando se les llamó al servicio activo (Mc Evoy 1994: 220).

Dentro de este ambiente, el ciudadano común tenía noción de lo perjudicial que le podía resultar la movilidad de los empleos públicos, como se advierte de la opinión de un periodista que, ocultándose bajo la figura de un pretendido candidato a una diputación provincial, afirmaba:

«Allí [en las Cámaras Legislativas] haré reconsiderar la ley sobre movilidad de los empleos, pues bien lo habrás observado ya, desde que los empleos son una mera comisión, hay más probabilidad de que los empleados no puedan resistir a la tentación de una recompensa por una falta a su deber, pues estando expuestos a ser removidos de un instante a otro, no podrán fácilmente desperdiciar la ocasión de asegurar algo para la caída. Tu sabes, Cagliostro, lo que valen por desgracia los empeños, y es reconocida la debilidad con que se despide a uno por colocar a esos favoritos de la fortuna, que tal vez sin las virtudes y aptitudes de aquellos, obtienen una colocación inmerecida. ¡Miseras costumbres!» (*El Correo del Perú* 1871 No. IX: 65, «Un Diputado Provincial (correspondencia íntima)», 2da. col.).

En este testimonio se muestra, además de un sentimiento de molestia hacia los nombramientos por favoritismo, la consecuencia que se esperaba de la movilidad de los empleos, es decir, la corrupción de los funcionarios.

Durante el gobierno de Manuel Pardo la situación económica del Estado peruano se mantuvo inestable y deficitaria, en 1872 el gasto público ascendía a 17 millones de soles y sólo se percibían como ingresos fiscales poco más de la mitad de dicha suma (Basadre 1961: IV, 1973). Dentro de las reformas realizadas por el gobierno de Pardo, se promulgó la ley de 23 de abril de 1873 para la reorganiza-

ción del ministerio de gobierno. Los artículos 12 y 13 establecieron que todos los cargos del ministerio de gobierno se declaraban comisiones²¹, haciéndose extensiva dicha disposición a los empleados de los demás ministerios y sus dependencias²² (Aranda 1916: 86).

La ley citada generó una reforma estructural dentro de la organización pública, puesto que los empleos serían comisiones y su duración estaría al arbitrio del Estado. Posteriormente, el Congreso aclaró que el artículo 13 de aquella ley mantenía los derechos que tenían los empleados antiguos antes de su promulgación (Aranda 1916: 86-87).

Durante el segundo gobierno de Prado, se dictó una ley en diciembre de 1876 mediante la cual se aclaraban los artículos 12 y 13 precitados. En ella se reconocía el derecho de gozar del empleo en propiedad, siempre que éste se hubiera adquirido con anterioridad al 30 de abril de 1873 (*Ibidem* 1916: 87-88). Según esta norma aclaratoria, desde abril de 1873 había quedado prohibido nombrar a nuevos empleados con el carácter de propietarios.

Estas disposiciones serían aplicadas posteriormente, por ejemplo, en el expediente de restitución al cargo de Archivero del Ministerio de Gobierno, iniciado por Manuel María Bringas en 1886 (BN-manuscritos 1886: D8026). En dicho expediente se comprobó que en agosto de 1880, el Presidente de la República había nombrado a Bringas como oficial segundo archivero de la Secretaría del Ministerio de Gobierno. En tal virtud, en enero de 1886 Bringas presentaba una solicitud de restitución a ese cargo, fundamentando que era gravante del Estado y aún estaba en aptitud de trabajar. La resolución final de dicho expediente rechazó este pedido, debido a que Bringas no había presentado ningún título que lo acreditase como propietario del empleo.

En el año 1887 fue publicada la obra de J. M. Quimper *Derecho Político General*, que presentaba una tendencia a la modernización de las instituciones, entre ellas los empleos públicos. Quimper afirmaba que el período máximo de alternabilidad de los empleados públicos era de 9 años, porque en él las generaciones se habían renovado. Además, por su naturaleza y según sus funciones, dichos empleados debían ser forzosamente amovibles y quedar a voluntad de quien los nombraba. Igualmente, sostenía que por costumbre se les había querido dar el carácter de estabilidad, convirtiéndose el sistema en una corruptela, sin tomar en cuenta que el empleo público era un contrato por el que un individuo se obligaba a cumplir ciertas funciones y la sociedad a pagarle un sueldo, sin que se pudiera exigir nada más ni al empleado ni a la nación. Concluyendo estas opiniones, dicho autor expresaba que:

«Para justificar los derechos posteriores de los empleados públicos ha tenido que ocurrirse a un absurdo: al de suponer que los empleos son propiedad de los empleados o que hay empleos en propiedad, que tanto vale. Absurdo, en verdad, monstruoso; pues, como hemos demostrado, ni las funciones públicas pueden ser propiedad de nadie, ni la misma mayoría podría declararlo así, desde que cambia constantemente en sus componentes y en su voluntad» (Quimper 1887: 389 y 390).

Sin embargo, aunque se presentaban argumentos en favor de una modernización del sistema administrativo y de la transformación del concepto de función de servicio público, todavía se encuentra un marcado carácter principista dentro de dicha formulación, ya que no se determinaban los criterios prácticos de elección de empleados públicos. Además, ese tratadista planteaba lo que podría constituir el pensamiento de un sector acomodado de la sociedad frente al problema analizado:

«Los empleos públicos son cargos que el deber obliga a soportar al buen ciudadano. No deben solicitarse jamás. Quien solicita un destino público prueba, por lo menos, que es incapaz de ganar su vida de otro modo. Y el hecho de solicitarlo prueba además que se le considera como una colocación ventajosa para el individuo que lo pretende» (Quimper 1887: 390).

Finalmente, en 1889, la Comisión de la Cámara de Diputados declaró que la ley de diciembre de 1876, aclaratoria de los artículos 12 y 13 de la ley de abril 1873, reconocía el derecho a obtener los ascensos con la misma naturaleza del cargo anterior, es decir también en propiedad (Aranda 1916: 90). Con esta interpretación, se dio la pauta para que hasta fines del siglo XIX se mantuviera la posibilidad de continuar obteniendo un título de empleado en propiedad, si es que se ascendía a este nuevo cargo de uno que se había tenido anteriormente con ese carácter.

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo anteriormente explicado, durante el siglo XIX, la administración pública peruana mantuvo formas de organización y beneficios que le dieron un marcado carácter tradicional. Un claro ejemplo es el mantenimiento del empleo en propiedad como el principal escalafón dentro del aparato administrativo republicano, término creado por la administración colonial y que fue relativizado en

su contenido patrimonial para adecuarlo al esquema republicano. Por aquella razón, las medidas legislativas que buscaron racionalizar el tamaño del aparato estatal (Echenique en 1851, Prado en 1866, Pardo en 1873, entre otros) no pudieron plasmarse sino hasta que el cambio se hizo impostergable por la crisis económica; pero aún así, tuvieron que respetar los derechos adquiridos por los empleados públicos, que resultaron una traba para la modernización del Estado hasta fines del siglo XIX.

Si bien las medidas legislativas respondían a las decisiones del gobierno, los empleados públicos utilizaron el mismo sistema legal existente para resistir los intentos de variación de su estatus jurídico de «propietarios». La influencia que pudieron ejercer como grupo de presión se hizo tangible en los testimonios de la época, los cuales parecen haber formado una vigorosa corriente de opinión en favor del mantenimiento de los empleos en propiedad.

Adicionalmente, la inestabilidad política ocasionada por el caudillismo fue aprovechada tanto por los empleados públicos como por el propio caudillo, para lograr las aspiraciones personales de cada uno. Es así que la inestabilidad habría sido concientemente aceptada debido a que permitía conciliar el interés del caudillo por llegar al poder, a través de medios proselitistas (como el ofrecimiento de empleos públicos), con el interés de los empleados públicos por mantener cierta estabilidad dentro de un Estado constantemente afligido por el déficit fiscal. □

Notas

- * *Agradezco a mi amigo Pedro Guibovich por su entendida ayuda y comentarios en la revisión de las sucesivas versiones del presente trabajo, cuya finalización le debe mucho.*
- 1 *Sin embargo, existen otras opiniones sobre la venalidad de los cargos públicos, como sucede con Maravall, quien sostiene que no implicaba una revitalización del concepto privatista o patrimonial del oficio público como bien jurídicamente personal. Para dicho autor, el sentimiento de comunidad protonacional dio origen al nacimiento del Estado moderno español, dentro del cual el empleo público otorgado o vendido por el rey no era una merced patrimonial ni un favor personal, sino un servicio público encargado bajo responsabilidad. En última instancia, resultaría una inversión económica realizada por el burgués en ascenso, es decir, una dosis de mentalidad moderna dentro del aparato estatal (Maravall 1972: II, 464 y 484).*
- 2 *Así puede encontrarse en la Constitución de 1828, el artículo 158, que establecía que todos los ciudadanos podían ser admitidos a los empleos públicos, sin otra diferencia que la de sus talentos y virtudes; la Constitución de 1834, cuyo artículo 159 repitió ese texto y lo mismo ocurrió con la Constitución de 1839, en su artículo 161.*

- 3 *El 5 de febrero de 1824 se produjo en el Callao un levantamiento de sargentos encabezado por Dámaso Moyano, parece que a raíz de la falta de pago de sueldos, aunque se rumoreó que también era porque no deseaban embarcarse para la costa norte como había ordenado Bolívar. Cuando se mandó a las tropas a debelar el levantamiento desertaron más de cien y los amotinados terminaron liberando a los presos realistas el 10 de febrero; asumió la jefatura de la plaza uno de éstos, el coronel José de Casariego. Bolívar, que se encontraba en Pativilca, creyó que las autoridades de Lima se encontraban a favor de esta sedición y mandó al general Enrique Martínez retirar la guarnición de Lima, quedando ésta indefensa; pasaron varios días de expectativa en la capital y luego de momentos de zozobra política, el 29 de febrero de 1824 era ocupada por tropas realistas enviadas desde la sierra, pasando a ser su nuevo gobernador: el general Juan Antonio Monet (Basadre 1961: I, 70-72).*
- 4 *Al haber concluido el mandato constitucional del general Gamarra (20 de diciembre de 1833), la Convención Nacional nombró a Orbegoso como presidente provisorio, pero el general Pedro Bermúdez, aduciendo la acefalía del gobierno, se refugió en los castillos del Callao y se proclamó jefe supremo, el 4 de enero de 1834 (Tauro 1966: II, 443-444). Un personaje conocido que apoyó la proclama de Bermúdez fue el entonces teniente José Rufino Echenique, aunque después ayudó a que se concretara el «abrazo de Maquinguayo» en Jauja, entre los ejércitos de Bermúdez y Orbegoso, y también al posterior reconocimiento del gobierno de este último (Tauro 1966: I, 493-494). De acuerdo con Celia Wu, el levantamiento de Bermúdez fue impulsado por Gamarra, pero la mayoría de generales permanecieron leales a Orbegoso (Wu 1993: 50).*
- 5 *La guardia nacional estaba compuesta por cuerpos formados por los ciudadanos, los cuales no estaban sujetos a la vida militar pero se ejercitaban periódicamente en el manejo de las armas y podían servir en ciertos casos para conservar el orden y la seguridad pública; por lo tanto, no formaba parte del ejército regular y en el Perú existía paralelamente a éste (García Calderón 1879: II, 1051, Ira. col.).*
- 6 *Después de la batalla de La Palma, se instaló en Lima el gobierno provisorio, denominado «de la moralidad», con Castilla a la cabeza; entre las normas que se expidieron, una suspendió en el ejercicio de la ciudadanía (con la consiguiente imposibilidad para ocupar cualquier cargo público) a los senadores, diputados y consejeros de Estado, a los miembros de la administración y a los del ejército y policía, que hubieran defendido o formado parte del régimen de Echenique (Basadre 1961: III, 1097).*
- 7 *El abandono era un delito de insubordinación, por desobediencia a la autoridad y descuido de las obligaciones, podía cometerse después del nombramiento pero antes de haberse tomado posesión del cargo, o después de haberlo desempeñado por un tiempo, en el primer caso la sanción era la destitución y en el segundo la inhabilitación y devolución de los sueldos recibidos durante el abandono (García Calderón 1879: I, 2, 2da. col.).*
- 8 *Ver por ejemplo el expediente de jubilación seguido por Valerio Alza, ex-inspector de resguardo de la aduana principal de Huanchaco, iniciado el 31 de diciembre de 1861 (BN - manuscritos 1861: D8378). En él se le explica al recurrente que debía comprobar una de las dos causales; Alza comprobó con su partida de nacimiento su edad de 80 años y con un certificado de salud su padecimiento de disentería crónica.*
- 9 *Sólo con el objeto de precisar esta afirmación, pasamos a enumerar la Constitución política y el artículo que consagran tal declaración. Constitución de 1826, artículo 147; Constitución de 1828, artículo 160; Constitución de 1834, artículo 170; Constitución de 1839, artículo 163; Constitución de 1856, artículo 6; Constitución de 1860, artículo 6; y, Constitución de 1867, artículo 5.*

- 10 El decreto de 28 de diciembre de 1827 estableció que en la foja de servicios del empleado público se debían incluir los servicios prestados en el territorio de la república aun antes de la independencia, pero acreditados con los respectivos documentos justificatorios (García Calderón 1879: II, 987, 3ra. col.). Además, el artículo 3 de la ley de 20 de diciembre de 1849, estableció que los servicios prestados durante el gobierno español se considerarían para la pensión de jubilación, siempre que el empleado hubiera continuado sirviendo al Estado, sin interrupción, después de proclamada la independencia (García Calderón 1879: II, 1178, 3ra. col.).
- 11 Queja y tono similares se encuentran en el siguiente artículo periodístico de la época: «¿Cual es la causa porque aun todavía permanecen en los empleos los antipatriotas y Monteagudinos, siendo estos últimos atendidos, por ser de la especie de los primeros? ¿por qué motivo se hullan los verdaderos patriotas, en el mismo abatimiento que antes, y en vez de tener el placer de recoger el fruto de sus laudables fatigas por la libertad, son el blanco de los serviles que se ven sostenidos en los empleos que no supieron grangear con el honor?» (La Abeja Republicana 1823 No. 4: 81-82, «Preguntas Interesantes»).
- 12 Muestra tangible de ello, es la siguiente cita donde se otorga la calidad de acreedores a quienes habían luchado por establecer el régimen republicano: «...Quimera insoportable, como se probará inmediatamente, proponerse mantener por ese orden la alucinación para que los empleos, que son justo patrimonio de los americanos, estén felicitando a los españoles, otros extranjeros, y también a los desnaturalizados. Esta capital [Lima] tiene padres de familia para ocupar diez veces mas el numero de plazas en nuestra actual organización. Cada familia que vive sin satisfacer sus necesidades, es un acreedor que cuenta hasta los segundos del olvido en que se le tiene. El padre como mas angustiado es otro Pitágoras en el calculo, y tiene demostrada la suma desproporcion con que gravita sobre su persona el sosten del Estado, por que no se le oculta, que si la Republica es obligada a compensar a estos extranjeros servicios a la causa, no debe adoptarse colocarlos con perjuicios de acreedores privilegiados» (El Telégrafo de Lima, 1828 No. 273: 3, 2da. Col. «Artículos comunicados»).
- 13 Se exceptuaban de estas reglas de nombramiento los vocales de la corte suprema y los altos cargos de la armada y el ejército, que eran nombrados por el congreso a propuesta del presidente; también los empleos subalternos de alguacil, portero de tribunal, jueces de paz, etc. que eran conferidos por las cortes de justicia, jueces o municipalidades; y además los empleos subalternos cuyo sueldo no excediera de 400 pesos, que se concedían provisionalmente por los prefectos, bajo cargo de aprobación por el gobierno, es decir del presidente (García Calderón 1879: I, 829, 3ra. col.).
- 14 El auditor era un juez letrado, que dependía del comandante general del ejército o de una provincia, conocía en primera instancia las causas del fuero militar (éste fue suprimido por la Constitución de 1856). Existían auditores generales y auditores de guerra, los primeros se nombraban en tiempo de guerra, para que cumplieran sus funciones saliendo con el ejército a campaña, los segundos actuaban en tiempo de paz (García Calderón 1879: I, 192, 2da. col.). El cargo de auditor de guerra era ocupado por los jueces de primera instancia del fuero común, por orden de antigüedad; a veces, aun en tiempo de guerra, estos auditores ejercían su función si no se encontraba el auditor general en la provincia (García Calderón 1879: I, 193, 1ra. col.).
- 15 En efecto, la posibilidad de un pago retrasado junto al bajo salario podían ser suficientes razón para hacer poco atractivo un empleo público, tal como señala Carlos Lisson: «Las entradas de Aduana, de las Contribuciones, de los Ferrocarriles, el resto del Huano que nos queda, y nada más, nada más! Esta es la única tela que tenemos para cortar, y a ella tenemos que amoldar nuestro cuerpo, aunque el vestido nos salga ajustado. Esta es la convicción general, y como se

sabe a ciencia cierta que no hay más según queda dicho, el resultado va siendo que los destinos públicos no son tan solicitados como en otros tiempos, por la pequeña e insegura renta que les está asignada; y que los hombres de voluntad se buscan otras esferas en que ganar la vida» (1887: 29-30).

- 16 *Sin embargo, por decreto dictatorial del 2 de noviembre de 1855, se dispuso que quienes habían sido nombrados antes de la expedición de la ley de 29 de octubre de 1851, si tenían derecho a que se consideren sus años de servicio para determinar su pensión de jubilación o cesantía, puesto que dicha ley no podía tener efecto retroactivo ni desconocer los derechos adquiridos antes de su expedición (García Calderón 1879: II, 1179, 1ra. y 2da. cols.).*
- 17 *Al interior de la Convención Nacional existían opiniones similares e incluso más pesimistas, tales como la del Sr. Tordoya, quien manifestaba lo siguiente: «Los empleos en comisión son una teoría que no puede traer ningún bien a la república. Por el contrario tiende a destruir uno de los mas poderosos estímulos del corazón humano. Desde que un empleado no puede contar con la propiedad de su destino, se cuida poco de abrazar una carrera que no le proporcionará una subsistencia segura. Y como todos los ramos de la administración requieren conocimientos especiales, teóricos y prácticos, no es posible que al lado de ese movimiento continuo, se encuentren servidores inteligentes y honrados (...) Por otra parte el empleado que no cuenta para lo futuro con medios de subsistencia, y que a pesar de sus buenos servicios será lanzado mañana del destino que desempeña, es probable o que busque otro medio de vivir; o que abuse del empleo para atender las necesidades de su familia» (El Comercio 1856 No. 5.160: 4, «Documentos Parlamentarios. Traslación de los artículos constitucionales» 2da. col.).*
- 18 *Pradier Fodéré fue uno de los antecedentes lejanos de la introducción del positivismo en la ciencia jurídica del Perú de esta época; profesor universitario de origen francés venido al Perú para dictar el curso de derecho administrativo en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de Lima, llegó a ocupar el decanato de la misma y fue reconocido como su fundador (Trazegnies 1992: 222 y 224).*
- 19 *Los supernumerarios eran nombrados para suplir a un empleado propietario o sucederle cuando su plaza quedara vacante (García Calderón 1879: II, 1746, 1ra. col.).*
- 20 *Los agregados eran nombrados para suplir a los fiscales o agentes fiscales, por falta, licencia o impedimento de éstos (García Calderón 1879: I, 34, 3ra. col.).*
- 21 *El ministerio de gobierno, culto y obras públicas, comprendía los ramos de gobierno, gendarmaría y obras públicas. Estaba dividido en cuatro direcciones: gobierno, policía, obras públicas y estadística, cada una con sus propios empleados, incluyendo a los funcionarios políticos, es decir, prefectos, subprefectos y otros de los gobiernos regionales (García Calderón 1879: II, 1353).*
- 22 *Fuera del Ministerio de Gobierno, los otros ministerios del estado eran cuatro: Relaciones Exteriores; Justicia, Instrucción y Beneficencia; Hacienda y Comercio; y Guerra y Marina (García Calderón 1879: II, 1352, 3ra. col.). Un ejemplo del grupo afectado por la norma, lo da el ramo hacienda, cuyos empleados eran los encargados de la recaudación e inversión de las rentas públicas, que comprendía a los de la dirección general de hacienda, tribunal de cuentas y de minería, dirección de crédito público, casa de la moneda, tesorerías y aduanas, además a los apoderados fiscales y a todos los que intervenían en la recaudación de las contribuciones (García Calderón 1879: I, 829, 2da. col.).*

FUENTES DOCUMENTALES

Biblioteca Nacional, Sala de Investigaciones Especiales -
Sección Manuscritos (BN).

PERIÓDICOS

La Abeja Republicana.

El Comercio.

El Correo del Perú.

El Peruano.

El Telégrafo de Lima.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, Ricardo
1916 *La Constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1915.*
Lima: Imp. Gil.
- BASADRE, Jorge
1961 *Historia de la República del Perú.* Lima: Edit. Peruamerica S.A.
- 1981 *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano.*
Lima: Editorial Milla Batres.
- BOBBIO, Norberto
1989 *Estado, gobierno y sociedad.* México: Fondo de Cultura Económica.
- CÉSPEDES DEL CASTILLO, Guillermo
1983 *América hispánica (1492- 1898).* Madrid: Ed. Labor.
- CONVENCIÓN NACIONAL 1855-56
1911 *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la
Constitución de 1860.* Lima: Empresa Tipográfica «Unión».

- CUESTA MARTÍNEZ, Manuel
1997 *Oficios públicos y sociedad, administración urbana y relaciones de poder en la Córdoba de finales del Antiguo Régimen*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.
- DANCUART, Emilio
1905 *Anales de la Hacienda Pública del Perú. Historia y Legislación Fiscal de la República*. T. VII. Lima: Librería e Imprenta Gil.
- DENEGRI LUNA, Félix
1975 «Obra gubernativa y epistolario de Bolívar. Legislación 1823-1825», en F. Denegri (ed.) *Colección documental de la Independencia del Perú*. Tomo XIV, Vol. I. Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú. Lima: Editorial Jurídica S.A.
- ESCRICHE, Joaquín
1931 *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*. París: Imprenta P. Dupont.
- GARCIA CALDERÓN, Francisco
1860 (1ra. Ed.)
y 1879 (2da. Ed.) *Diccionario de la legislación peruana*. Lima: Imprenta del Estado. 2 Tomos.
- HUNT, Shane
1984 «Guano y crecimiento en el Perú del Siglo XIX», en *HISLA*, IV. Lima: Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, pp. 35-92.
- LEÓN Y LEÓN, Federico
1897 *Tratado de Derecho Administrativo*. T. I. Lima: E. Moreno Editor.
- LISSON, Carlos
1887 *Breves apuntes sobre la sociología del Perú en 1886*. Lima: Imp. y Librerías de Bento Gil.
- LOHMANN, Guillermo
1994 «El Gobierno y la Administración», en J.A. del Busto (director), *Historia general del Perú. El Virreinato*, Tomo V. Lima: Editorial BRASA.

- MARAVALL, José A.
1972. *Estado moderno y mentalidad social (Siglos XV a XVII)*. T. II. Madrid: Ediciones Revista de Occidente.
- MAYER, Arno
1986. *La persistencia del Antiguo Régimen*. Madrid: Alianza Editorial.
- MC EVOY, Carmen
1994 *Un proyecto nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- OBIN, M. y ARANDA, R.
1895 *Anales parlamentarios del Perú*. T. I. Lima: Imprenta del Estado.
- OTS Y CAPDEQUI, José María
1957 *El Estado español en las Indias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OVIEDO, Juan de
1861 *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859*. Ts. III-V. Lima: Felipe Bailly Editor.
- PRADIER FODERE, Paul
1875 *Compendio del curso de Derecho administrativo*. Lima: Imprenta del Estado.
- QUIMPER, J. M.
1887 *Derecho Político General*. T. I. Lima: Benito Gil Editor.
- SORIANO, Graciela
1982 «Esquemas de interpretación para la historia política de Hispanoamérica», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). No. 25. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 25-52.
- TANTALEÁN, Javier
1983 *Política económica-financiera y la formación del Estado: siglo XIX*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP.

- TAURO, Alberto
1960 *Diccionario enciclopédico del Perú*. 3 Tomos. Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- TRAZEGNIES, Fernando de
1987 «La genealogía del Derecho Peruano, el Juego de Trueques y Préstamos», en A. Adrianzen (ed.), *Pensamiento político peruano*. Lima: DESCO.
- 1992 *La idea de Derecho en el Perú Republicano del Siglo XIX*. 2da. Ed. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- UGARTE DEL PINO, Vicente
1978 *Historia de las constituciones del Perú*. Lima: Edit. Andina S.A.
- WEBER, Max
1969 *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. T.II. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1972 *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca.
- WU, Celia
1993 *Generales y diplomáticos. Gran Bretaña y el Perú 1820-1840*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.