

# EL ARBITRISMO: entre la economía y administración pública

OMAR GUERRERO

Miembro Titular



## INTRODUCCIÓN

Hoy en día, en provecho de los ámbitos de la convivencia pandisciplinaria, está reverdeciendo vigorosamente la relación entre la economía y la administración pública. Este hecho es especialmente visible en algunos aspectos de la historia común de ambas disciplinas, como lo patentiza la recuperación del estudio del “cameralismo” alemán<sup>1</sup> y, de manera principal, su pensador más relevante Johann Heinrich von Justi. Esta labor se debe eminentemente a Keith Tribe, quien se ocupa de la policía (*policey*) como técnica de gobierno y herramienta de la circulación mercantil.<sup>2</sup> Un crédito similar merece Jürgen Georg Backhaus, que declara acredita a von Justi ser el fundador universal de la economía a través de sus lecciones en la Academia Teresiana de Viena dictadas en 1750.<sup>3</sup> En fin, Ulrich Adam también atribuye a von Justi ser fundador de la economía, principalmente cuando “perfeccionó” al cameralismo, toda vez que este mismo agrupa a una triada de ciencias en cuyo centro reina la policía, la cual, según Adam, es “hechura de la política económica” (*economic policy-making*).<sup>4</sup>

1 El cameralismo fue originalmente la técnica y la teoría de la administración del Estado absolutista, así como una manifestación del arte del gobierno cuya organización académica se fundó en el triángulo formado por la economía, la cameralística (finanzas) y la policía. Albion Small, (1909), *The cameralists: the pioneers of german social polity*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 18.

2 Keith, Tribe (1995), *Strategies of economic order: german economic discourse: 1750-1950*, Cambridge Cambridge University Press, p. 18-22.

3 Jürgen Georg Backhaus (2009), *Introduction*, en Backhaus, Jürgen Georg (editor), *The beginning of political economy: Johann Heinrich Gottlob von Justi*, New York, Springer Science+Business Media, p. VI-VII.

4 Ulrich Adam (2005), *The political economy of J.H.G. Justi*, Oxford: Peter Lang, p. 11.

También hoy en día destaca la recuperación del “arbitrismo”, un tema que de entrada puede ser intelectualmente indigesto sin una breve explicación preliminar de su significado. La idea primigenia es el “arbitrio”, el cual consiste en un escrito contenido en un “memorial”, es decir, un documento breve y puntual destinado a captar la atención sobre la conveniencia de llevar a cabo una medida administrativa que se juzga provechosa para dar solución a un problema. En sus páginas destaca que la medida sea específica y concreta. De modo que no se trata de un consejo o de un planteamiento de pedagogía política, sino de la hechura potencial de un acto de gobierno singular; o bien, más trascendentalmente la creación de una organización pública o privada a través de un contrato. Asimismo, el arbitrio tiene un significado teleológico, es decir, plantea normalmente una sola meta calculada a corto plazo, porque más de una meta puede provocar una ambigüedad o disyuntiva indeseables, toda vez que de ser de largo alcance puede seguir un camino azaroso. Ese escrito suele ser de índole económica, es decir, de carácter financiero, fiscal, monetario o crediticio. Puede propiciar, como medio de su realización, el establecimiento de un “asiento” y/o un “estanco”, o bien, un sistema crediticio como el “erario”, y aún más, el establecimiento de instituciones como un monte de piedad —de los cuales trataremos más adelante—. En fin, la mayor parte de los arbitrios fueron adoptando un estilo común integrado por un diagnóstico, pronóstico, remedio y riesgo de no aplicarse la solución.

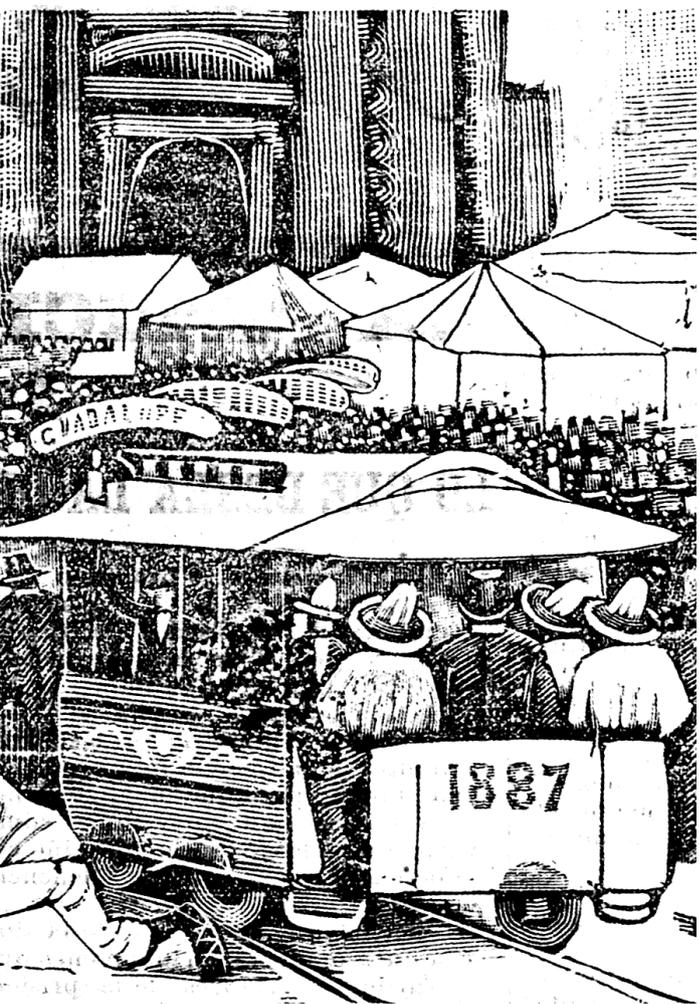
Del arbitrio proviene la voz “arbitrista”: se trata de un personaje que imagina y da forma a la idea de soluciones implementables, es decir, posibles, a pesar de que fue muy común que menudearan proyectos exorbitantes y disparatados. El arbitrista fue, entonces, un activista generalmente dotado con conocimientos adquiridos en la práctica, si bien algunos de ellos tuvieron formación profesional (derecho, contabilidad, estudios eclesiásticos) y una cultura extensa. El cúmulo de arbitrios fue la primera trinchera ante la crisis española del siglo xvii, y sus autores sus expertos, así como sabios del estudio del tema de la decadencia, de los problemas de la reforma —económica, política y social—.

El conjunto de los arbitristas se plasma en el “arbitrismo”. El arbitrismo no es una ocupa-



ción y mucho menos una profesión, por más que algunos autores hayan abrazado la actividad de tiempo completo. Tampoco es un movimiento o agrupación política. Existieron dos grandes grupos de arbitrista: el “químicamente puro”, es decir, el económico, y una más evolucionado y emparentado y mezclado con los espejos de príncipes y la razón de Estado. Sancho de Moncada es arbitrista y pensador de las dos corrientes mencionadas. Uno de los más grande arbitristas, Martín González de Cellorigo, generalmente no es considerado como estudioso de los consejos ni la razón de Estado. Luis Ortiz, quien desarrolla la metodología del memorial que será el molde de los escritos arbitristas, publica su trabajo cuatro décadas antes de la emergencia del arbitrista, por lo que no es arbitrista sino su predecesor. Más adelante hablaremos de estos personajes. El arbitrista nace en 1594 y transcurre durante casi todo el siglo xvii.

El arbitrista es un tema en espera de ser incorporado al estudio contemporáneo de la administración pública, sobre todo por la luz que puede brindar al conocimiento de los procesos de deliberación de los cuerpos colegiados que la integran.



## EL ARBITRIO

El arbitrismo lleva consigo el estigma de ser “utópico”, doblemente, pues ese calificativo va asimismo marcado de un sentido peyorativo. De modo que, antes de dar inicio a su exposición conviene atender una indicación de Karl Mannheim sobre la conveniencia de diferenciar la utopía y otras “manifestaciones del espíritu”,<sup>5</sup> tal como lo fue el arbitrismo. Existen incluso acusaciones directas y terminantes como las hechas por Manuel Colmeiro, quien afirma que la fiebre de arbitrios no fue sólo peculiar de España, sino una enfermedad padecida por otras naciones de Europa; y que personajes del calibre de Thomas More, Charles Fourier, Robert Owen y Henri de Saint Simon, no fueron sino “proyectistas” que formularon promesas de alivios y de bienes temporales de suyo imposibles.<sup>6</sup> Es más, juzga que “la moda de los arbitrios” procede

5 Karl Mannheim (1936), *Ideology and utopia*, New York: A Harvest Book, sin año de edición.

6 Manuel Colmeiro (1883), *Historia de la economía política en España*, Madrid: Taurus Ediciones, 1965, dos tomos, I, p. 1185 y 1173.

de Flandes e Italia, países que siendo parte del imperio español en el siglo XVIII, sirvieron a los peninsulares como ejemplo en una época en que ambos países luchaban por su independencia y sufragaron la rebelión con todo tipo de recursos financieros.

Sin embargo, el arbitrismo es diverso a la utopía como es observable en su origen social, así como en sus fuentes, que debidamente auscultadas pueden desvelarnos sus misterios.<sup>7</sup> Pero es necesario un ejercicio centrado no sólo en los arbitristas, sino en la índole ideológica de su hacer y su pensar, para situar allí los escritos más representativos. La adopción de un enfoque así como el enunciado puede iluminar la relación existente entre la teoría y su práctica, principalmente porque son las ideas las que contribuyen a explicar la índole del comportamiento político.<sup>8</sup>

Como lo hicimos saber, habida cuenta de que el tema aquí tratado resulta ciertamente exótico en nuestro tiempo, es conveniente ampliar el significado de los términos arriba considerados; pues “arbitrio”, “arbitrista” y “arbitrismo” han tenido diversas acepciones dictadas por la época o la geografía, y aun por la coyuntura.<sup>9</sup> Su origen etimológico se halla en el latín, proviene de *arbitrium* (“albedrío”); y su uso primigenio se debe a los funcionarios públicos que lo usaban como parte de la jerga burocrática, por ser en las oficinas donde se centralizaron todos los escritos dirigidos al monarca español y a sus ministros, si bien antes de 1594 se usaban otras denominaciones tales como “expediente” o “negocio”.<sup>10</sup> De modo que, como vehículo de una propuesta planteada al gobierno, arbitrio también significó consejo, opinión o medida, particularmente dentro de los despachos fiscales.

En su forma original, el arbitrio consistió en una propuesta dirigida a estimular el incre-

7 Mannheim, *op. cit.*, p. 2.

8 Quintin Skinner, *The foundations of modern political thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, dos tomos, I, p. XI-XII.

9 José María Sánchez Molledo (2009), *Arbitristas aragoneses de los siglos XVI y XVII: Textos*. Fuentes Históricas Aragonesas. Institución “Fernando el Católico” (C. S. I. C.). Excma. Diputación de Zaragoza. Introducción y transcripción de José María Sánchez Molledo, p. 12.

10 Marjorie Grice-Hutchinson, (1978), *El pensamiento económico en España (1177-1740)*, Barcelona, Editorial Crítica, 1982, p. 41-42 y 189.

mento de los ingresos del imperio o de uno de sus reinos. Pero, en el conjunto de la monarquía española y especialmente en Castilla, posteriormente el arbitrista trascendió lo puramente fiscal y produjo un cuerpo de pensamiento político, económico y social, a través de una diversidad de estudios frecuentemente impregnados por un carácter reformista. Este hecho fue posible por la búsqueda de una efectividad de propósitos, que demandó a los autores de los arbitrios la capacidad de marcar una línea divisoria entre la España de antaño y “la negra realidad económica” imperante en el siglo XVII, caracterizada por un notorio declive.<sup>11</sup> De aquí que el autor de un arbitrio se define no sólo por su práctica, sino por una clase de discurso peculiar que trata de hacer llegar al monarca o sus consejeros, y que sirve de vehículo para proponer soluciones para los apuros hacendísticos, y más adelante, de los males políticos y sociales. Su escrito constituye una pieza retórica dotada con cálculo y propuestas preferentemente a corto plazo en atención a la gravedad del mal detectado.<sup>12</sup>

La práctica seguida es sistemática. Por lo general, la estrategia de relaciones públicas seguida por el arbitrista empieza con un resumen del arbitrio, que es sometido a la consideración de los consejeros reales. Si el escrito es aceptado, el beneficio obtenido por su autor consiste en un privilegio donde se estipula el pago de un derecho que suele estimarse en 4 o 5 % de los beneficios derivados del arbitrio.<sup>13</sup> Este proceso no es mecánico, pues normalmente el esbozo del arbitrio requiere de un buen intermediario que lo examina y evalúa previamente para aquilatar su viabilidad. En ocasiones, un autor no solicita un tanto del ingreso, sino un oficio, renta perpetua, inmunidad jurídica o todo junto.<sup>14</sup> Es entonces que el arbitrista dispone de una

“cédula de merced” que sirve como derecho de autor contra el plagio, una práctica frecuente entre los autores. Pero la participación en los futuros ingresos establecía por lo general que los arbitristas estarían impedidos para desarrollar totalmente su proyecto, al momento mismo de hacer su solicitud de audiencia. Una vez recibido el privilegio, se entrega el texto completo y la actividad gestora del arbitrista daba fin.

Un pensador divide los arbitrios en cinco ramos generales, y destaca que sus tres primeras categorías son de índole financiera, monetaria y económica.<sup>15</sup> De modo que buena parte de los arbitrios típicos, siendo de esa clase, se orientaron principalmente a proponer la creación de un “asiento” o un “estanco”, o ambos, aprovechando las ventajas que brindaba un gobierno muy dado a privatizar las funciones administrativas del Estado. El asiento consistía en un contrato hecho por la hacienda pública con hombres de negocios, subrogándoles la provisión de bienes y servicios para el ejército o para alguna otra institución, así como la producción de mercancías “estancadas”, es decir, vendidas como monopolio estatal. En otro caso, el asentista más bien introducía en el mercado bienes ya producidos.<sup>16</sup> Este tipo de arbitrio resultaba más atractivo para la corona, pues su implementación era más fácil y, por extensión, más rentable para el autor del arbitrio. Sin embargo, como se fue tomando conciencia sobre el hecho de que esa actividad principal de los banqueros había sido la causa de la ruina del reino, un ambiente propicio a las novedades fue auspiciando un espacio alterno donde tuvieron cabida nuevos proyectos. Uno de ellos fue el relativo al establecimiento de los “erarios”, cuyo adecuado planteamiento atrajo la atención del gobierno. En efecto, luego de la suspensión de pagos de 1575, se concedió al año siguiente un privilegio a los autores del arbitrio con la garantía de compartir los beneficios si se llegara a implementar su propuesta.<sup>17</sup>

15 Jean Vilar (1970), *Literatura y economía: la figura satírica del arbitrista en el Siglo de Oro*, Madrid: Revista de Occidente, p. 238-244.

16 José de Canga Argüelles (1968), *Diccionario de hacienda*, Madrid: Biblioteca de Autores Españoles, tomo CCX, p. 133.

17 Anne Dubet (2000), “El arbitrista como práctica política: el caso de Luis Valle de la Cerda (¿1552?-1606)”, en *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 24, p. 107, 109 y 111.

11 Elena María García Guerra, (2006), “Entre la teoría y la práctica: el pensamiento arbitrista castellano durante la Edad Moderna en Castilla”. V *Jornadas Científicas sobre documentación de Castilla e Indias en el siglo XVII*, Madrid, Departamento de Ciencias y Técnicas Historiográficas, Universidad Complutense de Madrid, vol. V, p. 183.

12 Anne Dubet (2003), “Los arbitristas entre discurso y acción política: propuestas para un análisis de la negociación política”, en *Tiempos Modernos*, Revista electrónica de Historia Moderna, vol 4, núm 9, p. 1.

13 *Ibid*, p. 2.

14 García Guerra, *op. cit.*, p. 185.

El mencionado proyecto fue reasumido por Luis Valle de la Cerda, arbitrista típico, cuya obra no pretendió desarrollar un sistema de pensamiento de altos vuelos, pues como todo memorial del género, su objeto fue puramente práctico; a saber: convencer al soberano de realizar una reforma del crédito. El texto comenzó a circular en la corte en forma manuscrita a partir de 1593 y bajo esta modalidad fue examinado por los consejeros de Felipe II. El memorial, entonces, propuso nuevamente el establecimiento de erarios públicos, así como los montes de piedad.<sup>18</sup> Si el escrito fue muy conocido en forma manuscrita, su fama se extendió más todavía cuando fue publicado en 1600.<sup>19</sup> Incluso, fueron las cortes de Castilla y León las que sufragaron la edición y enviaron un ejemplar a cada una de las dieciocho ciudades y villas en ellas representadas, así como a algunos consejeros del rey —toda vez que una nueva impresión fue ordenada en 1618—. Tan práctico era su proyecto, que Valle de la Cerda no reivindicó autoría alguna, reconociendo como autor del arbitrio a su amigo Pedro de Oudegherste. La índole de los erarios consistía en que, igual que la mayoría de los establecimientos reconocidos en este giro por las autoridades, podrán abrir cuentas de depósitos y hacer giros bancarios. Asimismo, como lo hacían los bancos públicos y los mercaderes, los erarios ofrecerían crédito a los particulares y obviamente al monarca, así como comprar las rentas a particulares. Del mismo modo, prestarían dinero a interés y harían préstamos prendarios a imitación de los montes de piedad (tolerados por la Iglesia desde 1515). En fin, en forma similar a las tablas de la corona de Aragón y los *monti* italianos, también los erarios emitirán rentas.

Una ventaja de los erarios que tiene en común con los asientos y los estancos, radica en que se formularon con base en objetivos a corto plazo y plantearon una estrategia de implementación fundada en las medidas menos conflictivas. De aquí la escasa innova-

ción de los arbitrios, pues su éxito “está en razón inversa de su originalidad”. En términos retóricos, los arbitristas tuvieron más altas probabilidades de ser oídos y entendidos por quienes detentan el poder, cuanto más y mejor hablaron su mismo lenguaje. Los escritos se caracterizan por contener conceptos recurrentes, por ejemplo: “el daño universal” observable o “el único remedio” posible, así como por un discurso sencillo configurado en forma binaria: “a los daños siguen los remedios” o “un remedio único para todos los daños”.<sup>20</sup> También puede ser ternaria: los daños, los falsos remedios y las curas verdaderas. La argumentación del discurso es deliberadamente reiterativa e insistente en el carácter urgente de la situación, por motivo de la decadencia inminente o merced a otro problema de gravedad similar. En las páginas de los memoriales se insiste en la facilidad del remedio propuesto y los beneficios que reportará al rey y sus vasallos. En fin, en su contenido menudean temas recurrentes: aumento de las recetas fiscales, rendimiento de las rentas reales enajenadas (“juros perpetuos”) o empeñadas (“juros al quitar”), así como la necesidad de prevenir la salida de oro y plata (“sangría de dinero”), la lucha contra la despoblación y contrarrestar la inflación. En los documentos es visible la prolijidad y la perseverancia en el empeño, insistencia en la necesidad del secreto y la brevedad en la ejecución del remedio. Se patentiza la facilidad de su aplicación y el beneficio a los súbditos.<sup>21</sup> En fin, los autores de los arbitrios declaran su disposición a explicar lo que se les solicite y responder a cualquier duda que pudiera plantearseles, “pues la certeza en el fin está garantizada”. Merced a la multiplicidad inherente a sus propósitos como un género de literatura económica, uno de los rasgos característicos de los arbitrios fue una heterogeneidad acrecentada por su variada temática y por las soluciones diversas que ofreció.<sup>22</sup> Fue esta flexibilidad una de sus grandes herramientas de trabajo, y la energía vital que le movió para sobrevivir por décadas.

18 El término erarios fue tomado del *aerarium* de los romanos, es decir, el tesoro de la república administrado por el Senado, y que difería del *fiscum* imperial. Dubet, obra precitada, p. 113.

19 Luis Valle de la Cerda (1600), *Desempeño del patrimonio de Su Majestad y de los reinos, sin daño del Rey y vasallos, y con descanso y alivio de todos, por medio de los Erarios públicos y Montes de Piedad*, Madrid: Casa de Pedro Madrigal.

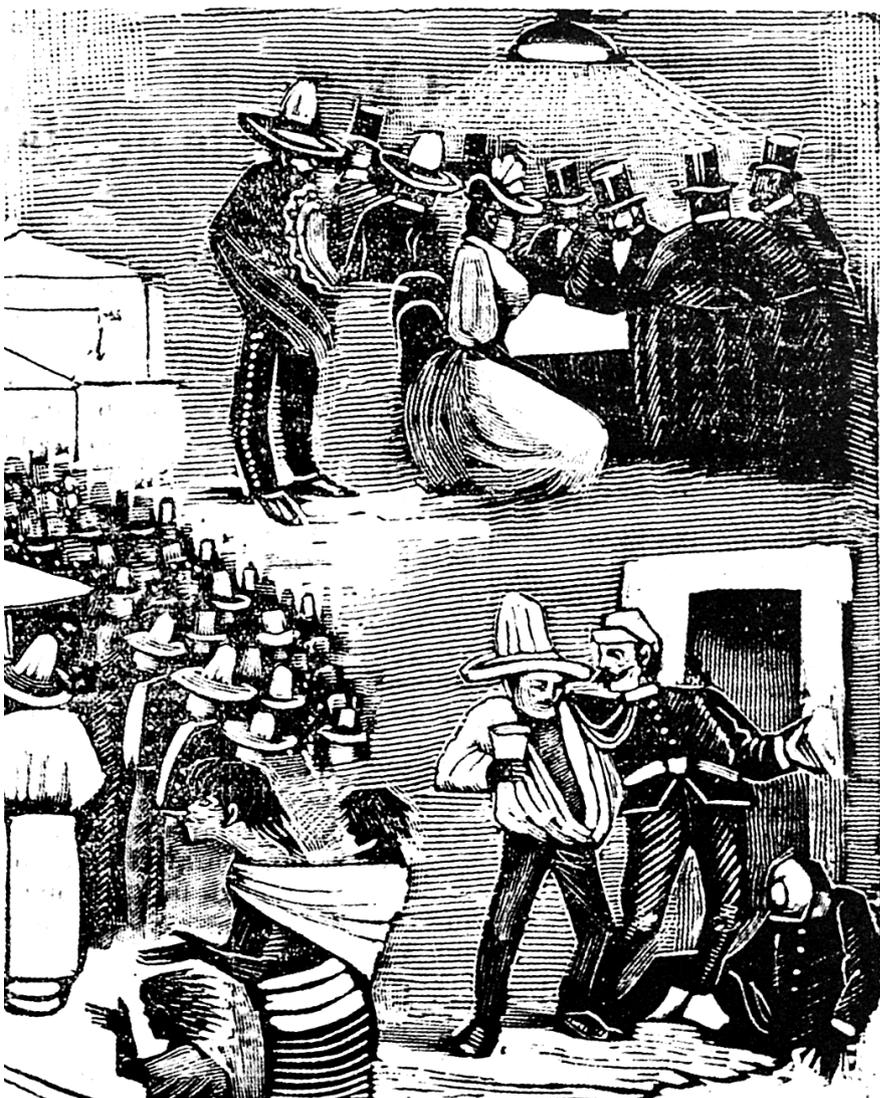
20 Dubet, “El arbitrismo como práctica política”, p. 132.

21 García Guerra, *op. cit.*, p. 186.

22 Arrigo Amadori (2009), “Que se dé diferente modo al gobierno de las Indias, que se van perdiendo muy a prisa: Arbitrismo y administración a principios del siglo XVII”. *Anuario de Estudios Americanos*, núm. 66, 2, julio-diciembre, p. 149.

Fue tal la recepción tenida por los memoriales en la administración pública española, que en los archivos del Consejo de Hacienda hoy en día yace un océano de arbitrios procesados como resúmenes, cuya elaboración incluso exigió el desarrollo de una metodología de admisión, tratamiento y aprobación en su caso. Es más, el arbitrio fue un ejemplar que se reprodujo por un largo tiempo, pues comprende de finales del siglo XVI hasta buena parte del XVII. Arbitristas exitosos como Valle de la Cerda y Oudegherste fueron solicitados frecuentemente e incluso premiados por sus recomendaciones, toda vez que participaron en la toma de decisiones cuando se les permitió que negociaran la estrategia de aplicación de su proyecto. También otros arbitristas fueron exitosos, como lo deja notar su presencia en las juntas y en las cortes, donde se los convocó frecuentemente. Pero para ello fue menester que estuvieran en contacto permanente con grupos susceptibles de patrocinarlos, y si bien implicara que pudieran estar al servicio de sus intereses particulares, la “retórica arbitrista prefiere el bien común”.<sup>23</sup>

23 Dubet, *op. cit.*, p. 113.



## LOS ARBITRISTAS

Los autores de arbitrios son de “todo tipo y condición”, toda vez que sus orígenes sociales, formación y profesión, asimismo, son muy dispares. Entre ellos hay “comerciantes, nobles, criados reales, oficiales urbanos, autoridades locales, militares, catedráticos, licenciados y clérigos”.<sup>24</sup> Hay que añadir a “soldados, médicos, espías, contadores, secretarios, letrados y antiguos mercaderes”.<sup>25</sup> Destacan muchos arbitristas ocupados en la propia administración financiera, principalmente los contadores de los consejos y las oficinas hacendarias. El punto común de todos los arbitristas es su apego al rey, o su valido (funcionario de confianza del soberano, nombrado en el seno de la corte) o algún consejero influyente; o bien, su lealtad y compromiso con alguna familia poderosa que los patrocina. Su activismo político estaba, como lo adelantamos, apoyado por promotores que entablaban relaciones personales con las altas esferas del mundo político, para facilitarles el trabajo. Pero lo más destacable es el hecho de que el arbitrio es formulado directa o indirectamente para al rey, y para su servicio, y de él se espera una respuesta positiva que brinde solución a los problemas de España.

Como lo apuntamos, los arbitristas fueron parte normal y aceptada en la hechura de la *policy* imperial y, por lo tanto, actores de los procesos de la negociación política que se fraguaba en los círculos del poder, así como en la gestión cotidiana. En efecto, sus memoriales fueron hechos con vocación pragmática, pues propusieron arbitrios cuya ejecución deseaban promover en la administración pública.<sup>26</sup> Asimismo, en sus páginas, los discursos constituyen una defensa de intereses estamentales o regionales, si bien algunos de los documentos incluso alcanzaron el rango de esquemas teóricos, como el eminente

24 Elena María García Guerra (2006), “Entre la teoría y la práctica: el pensamiento arbitrista castellano durante la Edad Moderna en Castilla”. *V Jornadas Científicas sobre documentación de Castilla e Indias en el siglo XVII*, Madrid: Departamento de Ciencias y Técnicas Historiográficas, Universidad Complutense de Madrid, vol. V, p. 186.

25 Dubet, “Los arbitristas entre discurso y acción política”, p. 7.

26 *Ibid.*, p. 10-11.

trabajo de González de Cellorigo.<sup>27</sup> Él contribuyó de manera destacada al entendimiento del dinero como medio de cambio, no como riqueza, según muchos autores lo creían entonces. Porque en España no se quería advertir que la verdadera riqueza no consiste en tener mucho oro y mucha plata (labrados, acuñados o en pasta), y que en su primer consumo se acaba.

La presencia arbitristica en la práctica cotidiana de la administración pública se ha podido constatar en las memorias mismas, algunas de las cuales se archivaron luego de ser aprobadas y sus autores disfrutaron de los dividendos solicitados como pago por sus servicios. El sistema sinodal de la administración Habsburgo propició la multiplicación de los arbitrios, merced principalmente a sus mecanismos de endoprivatización —participación de los particulares— de la gestión de los asuntos, por un lado, y por el otro, debido a sus procesos deliberantes. De aquí, naturalmente, la proliferación de arbitristas, pues suele ocurrir que un proceso prospere más por la oferta que por la demanda.

Los arbitristas abordaron con gran conocimiento el origen de los problemas de la monarquía española, pues no sólo estudiaron sus causas, sino que ofrecieron soluciones posibles; y si bien es cierto que no siempre sus diagnósticos fueron correctos, ni tampoco los remedios, su trabajo fue “sincero y racional” porque deseaban resolver los problemas de España. De modo que sus aportaciones más bien hay que buscarlas en su capacidad de análisis de los problemas, tales “como la ruina de la agricultura, la desaparición de las ferias, la extinción de las antiguas manufacturas, la introducción de productos extranjeros, o la salida de oro y plata”.<sup>28</sup> Pues esos problemas, frecuentemente abordados en sus escritos, testimonian las causas que ciertamente agudizaron el deterioro de las condiciones de vida española. Su aporte es incluso mayor, pues formularon planteamientos teó-

ricos muy elaborados que obraron a favor de la “germinación y maduración” de la ciencia económica, por medio del desarrollo de principios que agruparon en sistemas de pensamiento muy respetables, como el conspicuo trabajo de Sancho de Moncada.<sup>29</sup> Jean Vilar lo considera como el mayor economista de la España de su tiempo, y nosotros le reconocemos su gran proyecto de la universidad para los estudios de gobierno y administración pública de la corte española.

El arbitrismo no murió en la nada: es el origen de los “proyectistas”, una camada de activistas que laboraron de manera muy similar a ellos, y que fueron personajes que disfrutaron del prestigio derivado de su desempeño profesional, la eficacia de su labor y la inserción formal en la administración pública. En efecto, las ideas de los arbitristas fueron recogidas posteriormente por esos personeros ilustrados de la primera ola del siglo XVIII, caracterizados como proyectistas merced a sus programas de regeneración económica. Fueron, por decirlo de algún modo, arbitristas diferidos y evolucionados hacia un tiempo donde tuvieron mejor acogida. Incluso, la vigorosa reforma borbónica realizada a lo largo del siglo XVIII capitalizó el bagaje documental escrito por los arbitristas, pues “todas las fórmulas en el siglo anterior, todos los planes archivados en los anaqueles, llenos de memoriales y de recetas, abocaron allí”.<sup>30</sup> Consistieron, pues, en una pléyade de grandes reformadores del Estado borbónico que tuvieron en mente eliminar los males políticos y dotar a España de buen gobierno, recuperando “las rasmás de papel de los arbitristas” para dar nueva vida a viejos proyectos que por fin vieron la luz.

Un gran reformador que abrevó en los viejos esquemas arbitristas fue José Campillo y Cosío, quien también encontró a su patria en una situación tan lamentable como lo expresó cuando dijo que escribe sobre España lo que no quisiera escribir, que escribe contra España porque la retrata cadavérica como está y escribe para España deseando lo que sea que

27 Martín González de Cellorigo (1600), *Memorial de la política necesaria y útil restauración de España y estados de ella, y desempeño universal de estos reinos*, Valladolid, Imprenta de Juan Bostillo.

28 José María Sánchez Molledo (2009), *Arbitristas aragoneses de los siglos XVI y XVII: Textos*. Fuentes Históricas Aragonesas. Institución “Fernando el Católico” (C. S. I. C.). Excma. Diputación de Zaragoza. Introducción y transcripción de José María Sánchez Molledo, p. 17-18.

29 Sancho de Moncada (1619), *Restauración política de España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974. Edición a cargo de Jean Vilar.

30 Juan Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 456-457.

debe ser.<sup>31</sup> Compuso una obra sobre una patria que es llorada por pocos, desconocida por muchos y casi despreciada por todos. Descendiente de aquella estirpe arbitrista, recuerda que hay voces patrióticas que han denunciado los males, pero sus palabras no llegaron al soberano, y que hay quienes deben hacer escuchar sus ideas pero no lo hacen porque duermen también y prefieren mejor la lisonja, a cumplir con su deber patriótico.

El citado escrito de Campillo es una secuela fiel y directa del arbitrista, como lo hace notar su prologista, así como de un trabajo que le hace pareja y complemento y que asimismo alcanzó notoriedad.<sup>32</sup> Sin embargo, como toda obra humana, y sobre todo teniendo resultados políticos, el trabajo arbitrista atrajo la animadversión de algunos sectores de la sociedad española. Principalmente la hostilidad se expresó por medio de la sátira, pero sin descontar otras formas más ácidas como la descalificación, la burla y el estigma. Pero principalmente se explayó por medio de la crítica desatada sobre el carácter extravagante y hasta riesgoso de los arbitrios, haciéndose escarnio de sus autores a quienes se trató como codiciosos por enriquecerse a expensas del contribuyente; o bien, como lambiscones que merodean la corte para saciar su apetito económico.<sup>33</sup> Es más, se les juzgó como lunáticos que formularon proyectos paradójicos y contradictorios, como enriquecer al rey y al mismo tiempo reducir la carga fiscal, o por proponer medidas absurdas como el propiciar que cada español ahorrara una cena y entregara el saldo para beneficio del monarca. Incluso, se les atribuyó haber influido en las decisiones del monarca que fueron la causa principal de la decadencia española.

De allí que con el paso del tiempo el arbitrista fuera relegado al olvido. Sin embargo, gran parte de ello obedece a que se le presentó de forma mordaz y esperpéntica, no sólo como un género de proyectos impracticables, sino también como defensa de intereses económicos oscuros e ilegítimos.<sup>34</sup>

31 José Campillo y Cosío (1741b), *España despierta*, Madrid Universidad de Madrid: 1969b. Estudio preliminar de Antonio Elorza, p. 111-113.

32 José Campillo y Cosío (1741a), *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es*, Madrid Universidad de Madrid: 1969a. Estudio preliminar de Antonio Elorza, p. 111-113.

33 Dubet, "Los arbitristas entre discurso y acción política", p. 3.

34 Sánchez Molledo, *op. cit.*, p. 17.

En ello colaboró que en su tiempo los arbitristas fueron vistos asimismo como embaucadores, y en verdad algunos contribuyeron a forjar su desprestigio cuando presentaron propuestas extravagantes.<sup>35</sup> Por ejemplo, un arbitrista planteó establecer un impuesto sobre las tejas de los techos de las edificaciones del reino. De aquí su mote de "alquimistas políticos". El campeón de la ironía fue Manuel Colmeiro, como se puede observar en las siguientes notas:

El arte dificultoso de sangrar la vena de la común riqueza sin que nadie lo sienta en particular constituía la diligente y asendereada profesión del arbitrista. Así llamaban a la numerosa grey de proyectistas, inventores de trazas y quimeras que pasaban la vida discurriendo cómo sacar la quinta esencia, no sólo de todo cuanto estaba en el comercio de los vivos, pero también hacían pechar a los muertos.

Había tres linajes de arbitristas, a saber: los honrados y de buena fe, que, movidos de un celo indiscreto, presumían de dar consejos peregrinos al gobierno; los lisonjeros, que pretendían ganar la voluntad de la corte prometiendo maravillas, como si tuvieran todo el oro y plata del mundo debajo de una llave, y los amigos de socaliñas y pescadores de conveniencias, que, con capa de reformar abusos o procurar el alivio de los contribuyentes, encaminaban sus memoriales y discursos llenos de sofisterías a lograr el premio de su maligna invención. Esta ralea de arbitristas era la peor, pues no sólo atormentaba a los pueblos con su funesta fecundidad, pero daba ocasión a que fuesen tenidos por locos o maliciosos muchos políticos sinceros, leales y discretos, que proponían cuerdas reformas. Apenas había escritor amigo de novedades cuando, sin más examen que el necesario para comprobar su despego de la rutina, se le denunciaba al odio de las gentes con la nota infame de proyectista.<sup>36</sup>

Gracias a reconsideraciones posteriores sobre la labor de los arbitristas, que se remontan apenas al siglo xx, se produjo su lenta rehabilitación dejándose de ver como "agentes de la decadencia" y como "famélicos pedigüños

35 Colmeiro, *op. cit.*, p. 1183.

36 *Ibid*, p. 1177-1178.

## EL ARBITRISMO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



de corte”, para comenzar a ser visualizados más positivamente como testigos lúcidos de la declinación española. Incluso, se vio realizado el valor teórico de sus discursos y se tendió a insistir en el error de los gobernantes por no seguir sus consejos.<sup>37</sup> En suma, ahora se juzga a los arbitristas como verdaderos pensadores y en sus obras se ausculta un pensamiento teórico que contiene una concepción novedosa de la sociedad. Es entonces cuando a muchos de ellos incluso se les deja de llamar “arbitristas”, para ser calificados más propiamente como “economistas” o como “teóricos de los negocios”.

El rasgo distintivo del arbitrio que deseamos destacar es su relación con la administración pública, pues ciertamente es inexplicable sin ese vínculo.

37 Dubet, “Los arbitristas entre discurso y acción política”, p. 3-4.

La materialización del arbitrio era imposible sin su conversión en *policy*, es decir, en un acto administrativo concreto y específico emanado de la autoridad pública. Y, si bien es cierto que hemos destacado su valor como idea y aún como formulación teórica, considerado el arbitrio como realización sólo era posible como materia de la gestión de gobierno. Este es el motivo por el cual era necesario su acceso a las esferas de decisión, que dependía de los vínculos personales que actuaban como nexos con sus potenciales “valedores” cortesanos, es decir, personeros con capacidad gestora que en última instancia los promovían o los desechaban según sus intereses, o merced a sus planes personales o de grupo. Una vez que accedían a espacios de debate y de toma de decisiones, los escritos por sí mismos desempeñaban un papel clave debido al tipo de administración pública de entonces, organizada en cuerpos colegiados deliberantes.<sup>38</sup> Se trata de organizaciones adecuadamente definidas como “coaliciones de negociación”.<sup>39</sup> Consistían en lo que modernamente se llama *lobby* o cabildeo, un término formulado más actualmente para referir al conjunto de actores colectivos e individuales cuya vocación radica en influir la hechura de *policy* en el seno de los cuerpos gubernamentales, teniendo en la mira su propio interés.<sup>40</sup> Un tipo ejemplar de esas coaliciones, y quizá la organización que auspició la multiplicación de los arbitrios, fue una larga sucesión de Juntas de Medios encargadas de examinar los empréstitos del imperio y dar entrada a los arbitrios. Su origen es el citado año de 1594.

En el seno de los consejos y las juntas, la negociación es el mecanismo natural de relación entre los grupos de intereses que de tal modo acuerdan medidas de colaboración, y acercan y hacen compatibles sus proyectos.

38 Beneyto, *op. cit.*, cap. XXVI.

39 En esta condición, deben ser visualizadas como entidades construyéndose y reconstruyéndose perpetuamente a través de la negociación entre quienes la integran, pues la organización es una coalición entre individuo y grupos. Richard Cyert and James March (1963), *A Behavioral theory of firm*, Englewoods Cliffs, p. 27.

40 S.E. Finer (1958), *El imperio anónimo*, Madrid: Editorial Tecnós, 1966, p. 98.

De manera que para el complejo sistema polisinodal de los Habsburgo resultaba idóneo comenzar a trabajar a partir de ese tipo de escritos, teniendo un foco de arranque sistemático con valor agregado. Sin embargo, se ha llamado la atención sobre el punto en que los arbitristas no suplieron las deficiencias de esa administración, que aún no alcanzaba las prendas “weberianas”. Se trató de un “sistema [que] tiene su propia racionalidad y efectividad. Ej.: administración fiscal y financiera, basada en gran parte en la colaboración con individuos o grupos privados”.<sup>41</sup> Pero hay que resaltar que la administración pública no permanece pasiva, pues era usual, con respecto a los arbitrios, que ella misma fuera proactiva y dispusiera de “buscadores de talento”. Esto es visible en forma típica entre 1620 y 1630, merced a la buena acogida brindada a los arbitrios por el conde-duque de Olivares, hecho que incentivó el que le fueran remitidos numerosos memoriales con los proyectos más variados.<sup>42</sup> Incluso, el propio Olivares habitualmente actuaba como intermediario entre los autores y la alta administración, o directamente como su “valedor” ante las instancias que debían intervenir en su consideración. Asimismo, el conde-duque tenía asesores dedicados a evaluar la utilidad de los arbitrios, y más activamente, incluso para indagar y captar memoriales prometedores. Es más, no sería difícil que los altos funcionarios pudieran haber solicitado la preparación expresa de arbitrios para atender problemas específicos.

De manera que se hizo algo normal que los consejos trabajaran a partir de memoriales, después de que otros consejos previamente habían examinado los arbitrios remitidos por sus autores. Incluso, se llegó a reglamentar el tratamiento dado a los arbitrios recibidos para su mejor manejo, consulta y distribución. Tampoco fue insólito que algunos memoriales influyeran la decisión política, aun cuando no se aplicaran sus propuestas, como se puede observar en el origen de algunos proyectos de Olivares. La presencia de los arbitristas como personajes de su tiempo puede observarse no sólo en la efectividad administrativa de sus discursos, sino también en las ideas que no prosperaron como proyecto, pero que aportaron a la cultura de entonces.

41 Dubet, “Los arbitristas entre discurso y acción política”, p. 8.

42 Amadori, *op. cit.*, p. 150.

El arbitrista aparece en el momento justo, es decir, cuando es impostergable dar orden a una hacienda pública complicada y confusa por la índole de la administración imperial. Sin embargo, en España “no estaban preparados ni los tiempos, ni los hombres, por su ciencia o por su propia voluntad, a organizar un nuevo sistema sobre bases racionales”.<sup>43</sup> Faltaban, pues, los conocimientos y las dotes de una administración hacendaria racional; y no habiendo hombres preparados en la administración pública financiera, ellos surgieron fuera del gobierno, como dice Ranke, desarrollando “los esfuerzos de sus meditaciones como secretos, que sólo previa una recompensa podía revelar”. Según el célebre historiador alemán citado, los arbitristas eran una especie de “aventureros” formando una legión de maestros y aprendices de las “ciencias camerales”, que arriesgaban su futuro o su fortuna.

La administración imperial de finales del siglo XVII, cuyo carácter prominente fue la participación de los arbitristas en la hechura de la *policy* financiera, fue la propia de un sistema preburocrático —en términos de Max Weber—. El ingreso al empleo público tenía con “base a los servicios de los antepasados” o merced al patrocinio de grupos de interés, un concepto administrativo donde se trastorna el sentido del servicio al soberano y al bien público.<sup>44</sup> En efecto, el sistema sinodal no entraña el desarrollo de consejos formados por expertos, sino un entramado confuso donde también participan actores que portan arbitrios de su autoría y que no hablan en nombre del Estado, sino del suyo propio. Ésta era, pues, la “práctica corriente”. Sin embargo, no se debe objetar del todo el sistema sinodal español en el siglo XVII, pues entonces todos los países lo compartían, y no fue sino hasta sus finales cuando comenzaron a emerger las organizaciones jerárquicas y centralizadas personificadas por las secretarías de Estado. Aquel sistema fue, por consiguiente, el régimen administrativo funcional y consonante con su tiempo, y asimismo atrajo estudios sobre su organización y funcionamiento en

43 Leopold von Ranke (1843), *La monarquía española de los siglos XVI y XVII*, México: Editorial Leyenda, 1946, p. 183-184.

44 Dubet, “El arbitristismo como práctica política”, p. 131.



manos tan doctas como las de Juan Fadrique Furió Ceriol.<sup>45</sup>

El arbitristo fue un caudal de ideas muy poderoso que evolucionó en el reformismo ilustrado del siglo XVIII —como lo adelantamos—, y que nutrió de información, proyecto y rumbo a la configuración innovada del Estado español en Europa y en las Américas. En la Nueva España destacó sobre todo Campillo y Cosío, pues su proyecto americano fue el que sustentó la reforma borbónica, principalmente a través de la visita general y el régimen de las intendencias, cuya experiencia y establecimiento crearon las bases de la administración pública mexicana moderna.<sup>46</sup> Insólito, pero cierto, ese ánimo imperecedero de advertencia

45 Fadrique Furió Ceriol (1559), *El consejo y consejeros del príncipe*, Valencia, Institución Alfonso El Magnánimo, 1952, p. 107-116.

46 José Campillo y Cosío (1743), *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Mérida:

y aviso de los arbitristas a los soberanos en el siglo XVIII, se extendió a lo largo de los años y propició la creación de nuevas instituciones administrativas que hoy aún son visibles.

## EPÍLOGO

El arbitristo llegó a constituir una “manía”, como lo hace ver Manuel Colmeiro, la cual, sin embargo, tuvo el valor de receta elaborada por un experto, e incluso un pensamiento emanado de la mente de un “repúblico”, es decir, un personaje formado en un bufete jurídico o una oficina pública. El arbitristo aflora con la certidumbre de que la crisis española del siglo XVII fue tan aguda en las conciencias, como en los hechos. En los memoriales quedó retratada la crisis de la superpotencia de su época, cuya imagen muestra “aridez, deforestación, decadencia agrícola, emigración, expulsiones, exceso de manos muertas, de limosnas y de vocaciones eclesiásticas, vagabundeo, desprecio al trabajo, manía nobiliaria, flaquezas de los favoritos y de los reyes” (Pierre Vilar; 1983: p. 337-338). Todo esto es la causa de la decadencia del imperio, el efecto de una crisis general que transpira tanto la incapacidad productiva, como una “putrefacción social”.

En fin, el arbitristo fue un fenómeno multidimensional cuyos rasgos administrativos apenas han sido dibujados. Tiene, pues, mucho que enseñar sobre el funcionamiento de los gobiernos colegiados cuando enfrentan crisis y es menester ingresar, junto con la sabiduría de autores postulantes, un caudal de intereses articulados de grupos de presión que aspiran a participar en la hechura de *policy* y, obviamente, satisfacer sus apetitos de poder y riqueza. Desde el ángulo de la retórica y la hermenéutica, los arbitristos representan discursos en cierto modo ejemplares de un panfletismo todavía algo anónimo, pero que da pauta al conocimiento de un ámbito muy amplio de publicidad explotado por la sociedad, y en cierto modo de participación ciudadana y de proyección de empresariedad privatizadora, todo ello junto e interactuante.

Universidad de Los Andes, 1971. Estudio preliminar de Eduardo Arcila Farías, p. 82 y 98.

## FUENTES

- ADAM, Ulrich (2005), *The political economy of J.H.G. Justi*, Oxford: Peter Lang.
- AMADORI, Arrigo (2009), Que se dé diferente modo al gobierno de las Indias, que se van perdiendo muy a prisa: Arbitrismo y administración a principios del siglo xvii. *Anuario de Estudios Americanos*, núm. 66, 2, julio-diciembre.
- BENEYTO, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid: Aguilar, 1958.
- CAMPILLO Y COSÍO, José (1741a), *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es*, Estudio preliminar de Antonio Elorza. Madrid: Universidad de Madrid, 1969a.
- ————— (1741b), *España despierta*, Estudio preliminar de Antonio Elorza. Madrid: Universidad de Madrid, 1969b.
- ————— (1743), *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Estudio preliminar de Eduardo Arcila Farías. Mérida: Universidad de Los Andes, 1971.
- BACKHAUS, Jürgen Georg (2009), Introduction. Backhaus, Jürgen Georg (editor), *The beginning of political economy: Johann Heinrich Gottlob von Justi*, New York: Springer Science+Business Media.
- CANGA ARGÜELLES (1968), José de, *Diccionario de hacienda*, Madrid: Biblioteca de Autores Españoles, tomo CCX.
- COLMEIRO, Manuel (1883), *Historia de la economía política en España*, Madrid: Taurus Ediciones, 1965, dos tomos.
- DUBET, Anne (2000), “El arbitrismo como práctica política: el caso de Luis Valle de la Cerda (¿1552?-1606)”, *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 24.
- ————— (2003), “Los Arbitristas entre discurso y acción política: propuestas para un análisis de la negociación política”, en *Tiempos Modernos*, Revista Electrónica de Historia Moderna, vol. 4, núm. 9.
- GARCÍA GUERRA, Elena María (2006), “Entre la teoría y la práctica: el pensamiento arbitrista castellano durante la Edad Moderna en Castilla”. V *Jornadas Científicas sobre documentación de Castilla e Indias en el siglo xvii*, Madrid: Departamento de Ciencias y Técnicas Historiográficas, Universidad Complutense de Madrid, vol. v.
- FINER, S.E. (1958), *El imperio anónimo*, Madrid: Editorial Tecnós, 1966.
- FURIÓ CERIOL, Fadrique (1559), *El consejo y consejeros del príncipe*, Valencia: Institución Alfonso El Magnánimo, 1952, p. 107-116.
- GONZÁLEZ DE CELLORIGO, Martín (1600), *Memorial de la política necesaria y útil restauración de España y estados de ella, y desempeño universal de estos reinos*, Valladolid: Imprenta de Juan Bostillo.
- GRICE-HUTCHINSON, Marjorie (1978), *El pensamiento económico en España (1177-1740)*, Barcelona: Editorial Crítica, 1982.
- MANNHEIM, K (1936), *Ideology and utopia*, New York: A Harvest Book, sin año de edición.
- MONCADA, Sancho de (1619), *Restauración política de España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974. Edición a cargo de Jean Vilar.
- RANKE, Leopold von (1843), *La monarquía española de los siglos xvi y xvii*, México: Editorial Leyenda, 1946.
- SÁNCHEZ MOLLEDO, José María (2009), *Arbitristas aragoneses de los siglos xvi y xvii: Textos*. Introducción y transcripción de José María Sánchez Molledo. Fuentes Históricas Aragonesas. Institución “Fernando el Católico” (C. S. I. C.). Excma. Diputación de Zaragoza. SKINNER, Quintin, *The foundations of modern politic thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978, dos tomos.
- SMALL, Albion (1909), *The cameralists: the pioners of german social policy*, Chicago: The University of Chicago Press.
- TRIBE, Keith (1995), *Strategies of economic order: german economic discourse: 1750-1950*, Cambridge: Cambridge University Press.
- VALLE DE LA CERDA, Luis (1600), *Desempeño del patrimonio de Su Majestad y de los reinos, sin daño del Rey y vasallos, y con descanso y alivio de todos, por medio de los Erarios públicos y Montes de Piedad*, Madrid: Casa de Pedro Madrigal.
- VILAR, Jean (1970), *Literatura y economía: la figura satírica del arbitrista en el Siglo de Oro*, Madrid, Revista de Occidente.
- VILAR, Pierre (1983), “El tiempo del ‘Quijote’”. Vilar, Pierre, *Crecimiento y desarrollo*, Barcelona: Editorial Ariel.