

**CONTRIBUCION AL ESTUDIO SOBRE LOS ARBITRISTAS.
NUEVOS ARBITRIOS PARA LAS INDIAS A PRINCIPIOS
DEL SIGLO XVII**

POR

M.^a LUISA MARTINEZ DE SALINAS ALONSO

Universidad de Valladolid

La crisis económica por la que atravesó la monarquía española desde los inicios del siglo XVII y a lo largo de toda la centuria —cuyos límites cronológicos y factores desencadenantes son muy difíciles de precisar— dio origen a una abundantísima literatura económica, plasmada en obras que, en algunos casos, alcanzan la categoría de auténticos tratados científicos. Estos autores, analizan, a veces muy detenidamente, las causas que, según cada uno de ellos, habían llevado a la nación al penoso estado en el que se encontraba y ofrecían los remedios más apropiados para superarlo (1). De forma que, aunque no se puede decir que estos escritores constituyan una fuente básica para el análisis de la economía española del siglo XVII, sí que son fundamentales para estudiar «en qué medida tenían conciencia de la realidad en que vivían» (2). Al tiempo que nos aportan una visión bastante clara de los verdaderos defectos de la economía española.

Independientemente de la calidad científica de estos autores —mucho más evidente en unos que en otros, como es lógico— y de la profundidad de sus tratados, todos ellos reciben el nombre de «arbitristas» en tanto en cuanto su principal misión consistía en proponer, proyectar o arbitrar las medidas más adecuadas para aliviar a la Corona de sus apuros económicos y, en definitiva,

(1) Tal es el caso, entre otros, de Sancho DE MONCADA: *Restauración Política de España*, Madrid, 1974; Francisco MARTÍNEZ DE LA MATA: *Memoriales y Discursos*, Edic. de Gonzalo Anes, Madrid, 1971, o Miguel CAXA DE LERUELA: *Restauración de la abundancia de España*, Madrid, 1975.

(2) Gonzalo ANES: *Las crisis agrarias en la España Moderna*, Madrid, 1973, pág. 101.

tratar de proporcionarle los medios para obtener las cantidades que necesitaba sin que nadie en concreto las pagara (3).

Las características más comunes de los arbitristas del siglo XVII han sido estudiadas por los especialistas de la historia de España (4) y, en cuanto a los trabajos de los americanistas, es de destacar el resumen que se hace de ellas en el artículo de José MUÑOZ PÉREZ: *Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII: el proyectismo como género* (5), que aunque, como se indica, está dedicado al siglo XVIII, hace constantes referencias a la centuria anterior para establecer las diferencias entre arbitristismo y proyectismo, dado que ambos conceptos, aún siendo distintos, se han considerado muchas veces como uno mismo. Así, según la propia definición de Muñoz Pérez, el arbitrio viene a ser una propuesta ingeniosa y sencilla destinada a solucionar con un sólo medio todos los males generales del reino, empezando por los de la Real Hacienda, y con serie de características puramente personales y de improvisación. Es, por tanto, una ocurrencia personal y con rápidos efectos para conseguir lo que se pretendía.

Uno de los principales valores de estos escritos es que nos ponen de manifiesto los cambios económicos que se habían producido en la nación, a los que responsabilizaban de ser las causas directas del declive que se padecía. Así, son conscientes, entre otras muchas cosas, de la importancia cada vez mayor de los extranjeros en los resortes económicos del país; del efecto perjudicial que en la sociedad española estaba teniendo la excesiva circulación monetaria; de la ruina de la industria nacional como consecuencia de la entrada continua de mercancías extranjeras, más baratas que las nacionales; del enorme gasto público, que tenía como consecuencia inmediata la elevación de los impuestos y la ruina de los súbditos y, sobre todo, los arbitristas del XVII eran ya conscientes de que la abundancia del oro y la plata americanos no habían enriquecido a España, sino que muy al contrario —como ha demostrado Hamilton (6) habían elevado

(3) ANTONIO DOMÍNGUEZ ORTIZ: *Política y Hacienda de Felipe IV*, Madrid, 1960, pág. 17.

(4) Entre otros por JEAN VILAR: *La figura satírica del arbitrista en el Siglo de Oro*, Madrid, 1973, y MANUEL COLMEIRO: *Historia de la economía política de España*, Madrid, 1965, obra en la que se hace una precisa, aunque breve, clasificación de los diferentes tipos de arbitristas.

(5) *Revista de Estudios Políticos*, nº 81, Madrid, 1955.

(6) EARL J. HAMILTON: *El tesoro americano y la revolución de los precios en España. 1501-1650*, Barcelona, 1975.

los precios de los productos españoles, que resultaban poco competitivos respecto a los extranjeros.

Para superar estas dificultades, la mayoría de los arbitristas consideraban que, en tanto en cuanto la producción industrial y sobre todo la agrícola, eran las fuentes básicas de la riqueza del reino, la Corona debía prestar atención especial a estas dos ramas de la economía y fomentar su desarrollo empleando los más variados métodos. Pero aun siendo estos dos sectores los que se consideraba que debían ser objeto de interés preferente, en realidad, los planes de recuperación de estos escritores alcanzaban prácticamente a todos los aspectos de la vida económica del país —comercio, minería, moneda, etc— como ha resumido José Antonio ALVAREZ VÁZQUEZ (7). En consecuencia, a la mejora de todos estos sectores económicos van dirigidas las medidas que continuamente proponen a la Corona —acertadas unas, fantásticas otras e irrealizables las más— en la seguridad de que todas y cada una de ellas serían capaces de devolver la prosperidad a España.

Al margen de la propia economía peninsular, una parte importantísima de las finanzas de la Corona —en ocasiones el soporte fundamental de las mismas— la constituían sus territorios ultramarinos, desde donde le llegaba a la cabeza del reino el oro, la plata y otras materias imprescindibles para la expansión del Imperio; pero también, como se ha indicado más arriba, la riqueza de las Indias era la causa del empobrecimiento generalizado de los súbditos españoles. Debido a ello, los territorios de Ultramar no escaparon nunca a los intentos de transformación expuestos por los arbitristas, sino que, muy al contrario, jugaron un papel destacadísimo en los proyectos presentados a lo largo del siglo XVII.

Fred BRONNER en su trabajo *Tramitación legislativa bajo Olivares. La redacción de los arbitrios de 1631* (8), pone de manifiesto la gran escasez de estudios dedicados a los arbitrios que se elaboraron en el siglo XVII y que afectaban a los territorios ultramarinos, a pesar de la abundancia de dichos proyectos que se encuentran en los archivos. Algunos de ellos son los que analizó el propio Bronner en el mencionado artículo y, en realidad, no suponían inventos o alteraciones profundas en la estructura fiscal indiana, sino que iban encaminados a introducir leves

(7) "Arbitristas españoles del siglo XVII", *Cuadernos Hispanoamericanos*, nº 334, Madrid 1978, págs. 55-75.

(8) *Revista de Indias*. nº 165-166, Madrid 1981, págs. 411-444.

modificaciones en el sistema de arriendo de las pulperías del Perú, en la forma de envío del oro de Nueva Granada y, lo que podía ser más importante, efectuar una nueva composición de tierras en las Indias, con miras, todo ello, a buscar la máxima rentabilidad de estos sectores de la economía de las Indias.

Las conclusiones de Bronner nos ponen de manifiesto las dificultades que continuamente surgían a la hora de presentar los proyectos, pues la Corona siempre se mostraba reticente, como era lógico, a poner en ejecución las medidas que se le proponían, después de su concienzudo estudio en los respectivos Consejos.

Pero a pesar de los obstáculos, existía un sector de la economía que era el preferido de los arbitristas, porque pensaban que de él se podía obtener de una forma más fácil un mayor rendimiento, introduciéndole —según los tratadistas— determinadas modificaciones: el comercio transatlántico, que se consideraba uno de los pilares fundamentales de la riqueza de la nación, pero cuyo funcionamiento adolecía de una serie de problemas que le restaban eficacia. En este sentido, los proyectos de recuperación de la economía española sobre la base del desarrollo comercial han sido el objeto del artículo de José MUÑOZ PÉREZ *El comercio de Indias bajo los Austrias y los tratadistas españoles del siglo XVII* (9), trabajo en el que se analizan, asimismo, los antecedentes del nuevo sistema comercial del siglo XVIII, que, según el autor, son esbozados ya por los arbitristas del XVII.

Una continuación del trabajo de Muñoz Pérez, y por ello lo reseñamos aunque se refiera al siglo XVIII, es el de Sara ALMARZA *El comercio en el siglo XVIII: arbitrios a las autoridades* (10), en el que de una forma breve se exponen las teorías de los proyectistas de dicha centuria, sobre la necesidad de fomentar el tráfico comercial como mejor sistema para volver al esplendor de épocas pasadas. En este sentido, es preciso señalar que así como los arbitrios del siglo XVII ya se ha indicado que cuentan con escasos estudios, los proyectos del XVIII para las Indias han sido vistos de una forma general en el trabajo ya citado de José Muñoz Pérez *Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII: el projectismo como género*.

Con todo, el momento de auge de los arbitristas es el siglo XVII, fundamentalmente el reinado de Felipe III debido a los motivos anteriormente expuestos, y es preciso comenzar a sacar

(9) *Revista de Indias*, nº 68, Madrid 1957, págs. 209-222.

(10) *Revista de Indias*, nº 175, Madrid 1985, págs. 13-26.

a la luz el gran número de proyectos que, relativos a las Indias, encierran los archivos. Tal es el caso de los escritos que en enero de 1612 estudió el Consejo de Hacienda por orden del Duque de Lerma (11).

Los textos a que nos referimos son anónimos y seguramente los tres arbitrios que contienen fueron elaborados por dos autores distintos, dado el diferente tipo de redacción que se observa. Según consta, se enviaron al Consejo ante la penosa situación económica que quienes escribían contemplaban y los muchos defectos que tenía la estructura económica española, lo que era la causa más importante de la ruina general que se padecía. Contra ello, y siguiendo lo que era la norma de los autores de este tipo de documentos, el autor nos transmite su convencimiento de que aplicando lo que en el texto se proponía, los reinos españoles serían más prósperos, el monarca más poderoso que hasta el momento y los súbditos de la Corona verían cómo paulatinamente finalizaba el mal momento económico que vivía la nación.

El primer arbitrio que estudió el Consejo en esta ocasión consistía en «regular la moneda que hoy corre en todos vuestros reinos de oro y plata tanto en Indias como acá...». Es decir, unificar el sistema monetario que se utilizaba en la península y en las Indias. Al mismo tiempo, se propone también que las monedas que se usaran no contuvieran oro ni plata.

El autor basaba su propuesta en el hecho de que la moneda española tenía tanta cantidad de metal precioso que su valor era mayor fuera de España que dentro del reino, lo que provocaba, entre otras cosas, que el resto de las naciones europeas comerciaran con ella, pero no a cambio de mercancías, sino de la propia moneda. De esta forma, salían continuamente el oro y la plata americanos hacia Europa sin que quedara prácticamente ningún beneficio en la península, ni para la Real Hacienda ni para los súbditos que padecían esta situación. Es más, de todo esto no sólo no se producían beneficios sino que acarreaban graves perjuicios, porque como dice el autor del documento «... es tanta la cantidad de oro y plata que se saca para todas partes que al cabo de dos meses que aquí llegan a Sevilla 10 ó 12 millones de oro y plata cada año, no se queda en vuestros reinos 200 mil ducados; que todo va fuera a manos de vuestros enemigos y de los que no lo son, de mano en mano, con que se engrandecen y son las armas con que a Vuestra Majestad hacen

(11) Archivo General de Simancas. Consejo y Juntas de Hacienda. Leg. 511.

la guerra...». Claro testimonio, muy propio de la época, por otra parte (12), de que los metales americanos estaban siendo mucho más útiles al resto de Europa que a la propia Corona española.

El segundo argumento en el que se basaba la necesidad de que la moneda no contuviera metales preciosos, hacía referencia a un problema específico de las Indias, y más concretamente de su población aborígen, de la que no parece tener el autor un gran conocimiento. Así considera que en las Indias, sin especificar lugares concretos, había de 60 a 70 mil indios trabajando en las minas, obrajes y otros servicios, cuyos salarios costaban a la corona 360 mil reales semanales. De este dinero, únicamente volvía a la Hacienda Real lo poco que los indios tributaban —de 3 a 6 ducados al año cada uno—, y lo demás, siempre según este arbitrista, lo fundían para ofrecer el metal a sus ídolos, «...y allí se quedan los reales sepultados en sus santuarios para en eterno...», de forma que nadie se beneficiaba de la circulación de esta moneda.

En consecuencia, lo que se proponía para evitar que la moneda española saliera del país y la utilizaran los enemigos de la Corona, y al tiempo conseguir que la Real Hacienda obtuviera unas saneadas rentas —que el autor calculaba en cerca de 3 millones de ducados al año— era, en primer lugar, ordenar que el tipo de moneda que se utilizara a ambos lados del Atlántico fuera la misma, y, en segundo lugar, que se fundiese en España toda la de oro y plata existente para crear una nueva con menor valor intrínseco señalado en una menor cantidad de maravedís.

El autor de dicho texto encontraba en lo anteriormente expuesto la solución de todos los problemas, y su idea le parecía tan lógica que, paradójicamente, consideraba, además, que ante la obligación que todos los súbditos adquirirían con su sistema de llevar sus monedas a fundir, nadie presentaría oposición, sino que, muy al contrario, parecería una espléndida oportunidad el sacar de la casa de la moneda más cantidad de ésta de la que cada uno había llevado a fundir: «Y como todos sepan y entiendan que la cosa es en esta forma y tanto útil de todos y de vuestros reinos y real corona y de toda suerte de gente, no será necesario apremiar a ninguno a que venga a manifestar y fundir toda moneda de oro y plata que tuviere vieja, pues ha de llevar más ducados a casa de los que sacare, que será la parte que les tocare de la sobra de los maravedís que ha de llevar menos la

(12) Pierre VILAR: *Oro y moneda en la Historia. 1450-1920*, Barcelona, 1981, pág. 231.

nueva moneda, como ya queda declarado...» A los extranjeros que poseyeran moneda española se les daba la posibilidad de declararla y fundirla o bien sacarla del país en el menor tiempo posible.

Por lo que respecta a la moneda de Indias, se propone que, además de usar la misma que en España, toda la que allí hubiere había de venir a España en un plazo de dos años para su fundición y cambio por la moneda nueva de menor valor. Y en cuanto a los salarios de los indígenas, lo más provechoso para la Real Hacienda y útil para la economía de la nación es que se les pagara en moneda de cobre, bien elaborada con el propio metal que se producía en las Indias, o bien se enviaría la moneda de cuartos española, de poca utilidad en la península y que de esta forma se vería libre de ella. Además, se evitaría que la fundieran y la ofrecieran a los ídolos, ya que al tener poco valor no lo harían «porque no les dan cosa fea».

Sin embargo, y a pesar de los adornos con que lo presenta el autor para lograr convencer al Consejo de que su idea únicamente aportaría ventajas a la Corona, el proyecto fue desestimado. Los miembros del Consejo consideraron que la propuesta, según sus propias palabras, no «tiene substancia» y, además de ser muy difícil su puesta en práctica, no era posible llevar a cabo un «crescimiento de la moneda».

El otro arbitrio propuesto por el mismo autor que el anterior se refiere a un producto cuyo comercio dejaba pingües beneficios a la Corona, como era el azúcar. En el texto se explica cómo prácticamente todo el azúcar que se comerciaba por Europa procedía de los reinos españoles, salvo una pequeña cantidad que se producía en Turquía. Dado el gran volumen del comercio de este producto, la Corona podría obtener unas saneadas rentas estableciendo —según el arbitrista que lo propone—, además del resto de las imposiciones que pesaban sobre él, una pequeña imposición por cada caja o arroba de azúcar que llegara a la península.

Dicho gravamen, que ayudaría a financiar los gastos de guerra de la Corona, se cifraba en dos ducados la arroba de azúcar mascabado y blanco y uno el azúcar panela, y la ganancia se calculaba en más de 200 mil ducados al año. Pero la política impositiva del reinado de Felipe III, a pesar de sus dificultades, no se orientó hacia el aumento de las cargas fiscales (13), pues el Monarca y sobre todo el Duque de Lerma, conscientes de su

(13) Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ: *Política y Hacienda...* [3], pág. 5.

vulnerabilidad, siempre se mostraron temerosos de las protestas de la opinión pública y de la oposición de los intereses hostiles a la Corona, que se habrían producido sin duda aprovechando la subida de los impuestos. Por ello, este arbitrio también fue desestimado, porque consideró el Consejo que «...el azúcar tiene hartos derechos e imposiciones sobre sí...», refiriéndose a lo que ya pagaba este producto como cualquier artículo de comercio.

El tercero de los arbitrios que estudió el Consejo de Hacienda en 1612, y que seguramente fué redactado por un autor distinto a los anteriores, tiene semejanza con el primero de los expuestos e igual que él se refiere al problema de la moneda en determinadas partes de las Indias, pero, a diferencia de éste, los argumentos en los que se basa son escasamente sólidos.

Así, se parte del hecho de que en el área de Tierra Firme, es decir, las gobernaciones de Cumaná y Cubagua, Venezuela, Margarita y Coro, así como las Grandes Antillas, Santo Domingo, Puerto Rico, Cuba y Jamaica, no existía oro ni plata para elaborar la moneda, de forma que todas las monedas de estos metales que allí se usaban eran llevadas de fuera. La cantidad de numérico de este tipo que circulaba por dichas zonas era considerable, y de ello, el autor da por hecho que una parte mínima era la que revertía a la Real Hacienda. O, lo que es lo mismo, el oro permanecía allí y nadie declaraba la cantidad que poseía.

Para evitarlo y al tiempo sanear la economía peninsular, se proponía ordenar, igual que en el primer arbitrio, que no se utilizara bajo ningún concepto y para ningún tipo de transacción la moneda de oro y plata. Para sustituirla, se enviaría desde España la moneda de cobre de cuartos de la que había aquí una gran abundancia y que tendría en las Indias el mismo valor que en España. Se trataba, en definitiva, de cambiar la moneda de oro por la de vellón, de manera que en las Indias la Real Hacienda solucionarían un serio problema de fraudes y la península se vería libre de la sobreabundancia de moneda de cobre, que, desde 1596, suponía un lastre para la economía española (14). Pero, visto el problema en toda su amplitud, era imposible solucionarlo enviando la moneda de vellón, porque, además, en las zonas indicadas se utilizaban las perlas también como moneda, y, al ser éste un producto que sí era originario de dichas áreas, era imposible evitar que circulara por ellas. Todas estas dificultades fueron consideradas por el Consejo de Hacienda para no

(14) Ramón DE FONTECHA Y SÁNCHEZ: *La moneda de vellón y cobre de la monarquía española (1516-1931)*, Madrid, 1968. pág. 53.

aceptar el arbitrio, de forma que la institución concluyó determinando que «mandar que en algunas partes de las Indias no corra moneda de oro ni plata y se lleve allá de la de vellón no parece practicable...».

Se han visto, así, tres ejemplos de cómo en el siglo XVII los súbditos de la Corona de Castilla, aun sin tener a veces muy en cuenta las teorías económicas que ya se conocían en la época, aportaban sus ideas —no siempre desinteresadas pues si el arbitrio era puesto en marcha su inventor cobraba el 4% sobre los futuros ingresos— para tratar de que la Corona, mediante su aplicación, superara los agobios económicos. En estos proyectos, las Indias jugaron un destacado papel, pero la mayor parte de ellos eran irrealizables, fundamentalmente porque sus autores desconocían la auténtica realidad de aquellos territorios, a los que veían como fácilmente acomodables a cualquier modificación. Esto lo tuvo muy en cuenta el Consejo de Hacienda al estudiar las diferentes propuestas y frenar unas medidas que, de haberse aplicado, seguramente hubieran tenido el efecto contrario al pretendido.