

Publicado en Guillermo Pérez Sarrión (ed.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Sílex, Madrid 2011, pp. 9-15.

Más Estado y más mercado. A modo de prefacio

Guillermo Pérez Sarrión

Hasta el siglo XVIII los seres humanos, para saber algo de su futuro, consultaban a los adivinos o indagaban en los astros. Desde entonces, en el siglo de la razón, la razón misma acabó por convencer a muchos de que la única forma de saber algo del futuro de la sociedad, de una sociedad compuesta por individuos con una casi infinita capacidad de improvisar, contradecirse, imaginar, actuar emocionalmente, o crear caos social, era indagar en su pasado. Desde entonces a ello se dedican los historiadores, y en esta tradición se inscribe un libro como este. En los siglos XVI y XVII, en la era del absolutismo, del renacer del pensamiento clásico, de las luchas religiosas, las comunidades políticas de Europa occidental habían experimentado cambios sustanciales en su composición, fines y medios, y en ese contexto la sociedad española, tan condicionada por la evolución de la monarquía, que tanto había tenido que ver en su nacimiento y desarrollo, supo encontrar condiciones que hicieron posible su profunda readaptación: un proceso que en el largo plazo sentó las bases de la sociedad actual.

La colección de estudios que subsigue, centrada en el siglo XVIII, tiene dos puntos de referencia: el nuevo impulso político que la monarquía y el Estado españoles experimentaron tras la guerra de Sucesión, y el proceso de creación del mercado nacional que ya estaba en pleno proceso de creación a través del desarrollo de regiones económicas que con el tiempo acabaron conectadas. Desarrollo político y desarrollo económico aparecen así relacionados de un modo que, creemos, no ha sido resaltado convenientemente en la historiografía.

Estas dos cuestiones son importantes por sí, y también por la coyuntura en que editor y autores, conjuntamente, han decidido plantearlas. En efecto, las circunstancias hacen aconsejable ponerlas de relieve ahora. Con el propio oscurecimiento de la historia política en los años 60 también la historia del Estado misma quedó oscurecida, en beneficio de aspectos económicos y sociales hasta entonces marginados. Llegó la transición política en España y, junto con el nuevo florecimiento historiográfico, se desarrolló también una rica producción regional que ha rescatado también aspectos comunitarios importantes, tanto como hasta entonces olvidados. Esta tendencia, tan ligada a una evolución política del país marcada por la constitución de 1978 y el consecuente desarrollo de comunidades autónomas, no ha hecho sino continuar hasta casi hoy.

Es el momento de recomponer el conjunto. Hoy, en nuevas circunstancias políticas y con un mejor conocimiento de la historiografía regional y sectorial, se hace necesario volver a plantear viejas preguntas que alumbren nuevas respuestas en torno a una idea central: qué elementos conformaron la comunidad política desarrollada a partir de la monarquía española. Algunos de estos elementos se desarrollaron al compás del Estado, si no es que fueron creados o impulsados por él. Esto lleva a preguntarse por la lógica de una acción política, la de la monarquía absoluta, que desde los intereses dinásticos, patrimoniales, en

los que el Estado estaba al servicio del monarca, se fue deslizando hacia el desarrollo de un Estado ilustrado, racionalizador y, en la medida que pudo, más intervencionista, de acuerdo con los cambios que también se estaban produciendo en la política europea. El Estado español vuelve así al centro del análisis, pero con un enfoque muy distinto del de los años 60.

A fines de la década de 1740 el Estado, comparado con el que existía un siglo antes, había acabado por reorganizarse profundamente, y en los 60 y 70 emprendió una política mercantilista, claramente atenta a los intereses nacionales, que duró más o menos hasta el cambio de siglo. El argumento subyacente a los nueve trabajos que aquí presentamos es que entre el Estado de los Austrias y el ilustrado hay más cambios de los que se viene diciendo, y entre el Estado ilustrado y el liberal existe más continuidad de la que se creía, no sólo en cuanto a la cultura y la acción política, sino en un aspecto central: la temprana formación del mercado interior español, que no surgió de la nada en el siglo XIX porque había estado formándose ya en el siglo XVIII. El Estado ilustrado tuvo que ver en ello.

Esto llevará a valorar más hasta qué punto fue profunda la crisis del Estado y los poderes públicos en el siglo XVII y a ver de modo diferente y más positivo el reformismo ilustrado, que los historiadores del siglo XIX han calificado demasiadas veces como un conjunto de acciones políticas caóticas, descoordinadas y puramente cosméticas. Un reformismo, han dicho, cuyo destino manifiesto, fatal, era morir para alumbrar el nuevo sol de la revolución liberal.

Este es el punto de partida de un volumen con resultados de investigación que muestran el sentido de algunas de las principales acciones políticas emprendidas por el renovado Estado ilustrado en un período que va desde el fin de la crisis política y social del siglo XVII hasta el comienzo de la crisis del Antiguo Régimen. Algunos de los trabajos que aquí se reúnen, aglutinados en torno a un proyecto de investigación sobre las relaciones entre política y mercado en España que tengo el honor de dirigir y dura ya más de una década, fueron presentados en un seminario del Instituto Internacional José María Munibe en Azcoitia (Guipúzcoa) en mayo de 2009. Otros han sido preparados expresamente.

El siglo XVIII español, el de los Borbones, subseguía a la larga crisis del siglo XVII. Cambio de dinastía, cambio de coyuntura económica: en este contexto, ¿cómo debe interpretarse la acción política durante la centuria y sus efectos económicos? El análisis introductorio de Roberto Fernández Díaz proporciona, creo, no una pauta interpretativa más, sino la única posible a partir de lo que las fuentes muestran con claridad desde hace tiempo. Los políticos ilustrados fueron, antes que ninguna otra cosa, unos nacionalistas que veían los estragos que la crisis había hecho en la comunidad política de la monarquía española —y no sólo en la monarquía en sí— y que deseaban hacer reformas para devolver a España al lugar que creían había ocupado y debía volver a ocupar en el concierto de las naciones. Para ello se empeñaron en hacer compatibles las reformas políticas con un reforzamiento del absolutismo monárquico, sin cambiarlo sustancialmente; crear riqueza ensanchando el mercado interior, y asegurar América convirtiendo el hasta entonces imperio en colonias al estilo inglés y francés.

La coyuntura económica expansiva, que obedecía al progreso de un ciclo económico de origen social; un ciclo por así decirlo natural, cuya evolución no era

propriadamente ni mérito ni responsabilidad de nadie, facilitó la tarea. La creación de una nueva administración central, de una red de funcionarios provinciales, y la incorporación a la tarea de nuevos agentes sociales hasta entonces excluidos tales como las élites urbanas (mercaderes, jueces, algunos funcionarios y oficiales militares) y parte del clero impulsaron la tarea de dotar a la monarquía de un gobierno efectivo con elaboración doctrinaria, programas y agenda política. Un proceso que inesperadamente quedó quebrado por la revolución política en Francia, el nacionalismo antifrancés y la crisis fiscal.

Los dos estudios siguientes se ocupan de aspectos referidos a cómo se organizó el poder del Estado. Jean Pierre Dedieu analiza el desarrollo del aparato de gobierno de la monarquía durante la centuria destacando el sentido de la extensión de la venta de cargos, que obedecía a una lógica patrimonial, según la cual la acción del Estado se fundamentaba en los intereses personales del monarca en primera instancia, del mismo modo que la administración de un patrimonio respondía en primer lugar a la lógica de los intereses personales de su dueño. La acción de gobierno estuvo condicionada por instancias moderadoras que influyeron en ella de modo variable: la corte, el cortejo o círculo íntimo del rey, y la Iglesia. En tales circunstancias los principales objetivos institucionales de la acción de gobierno fueron: la reforma y control de los consejos y los municipios, la limitación de los tribunales señoriales, la supresión de los virreyes y gobernadores del siglo anterior, la simplificación del espacio político mediante los decretos de Nueva Planta y la potenciación de las secretarías del despacho, con su aparato administrativo correspondiente, y la provincia fiscal. Con el tiempo, a ellos se sumaron el desarrollo del derecho patrio y el control de la cultura.

Para conocer las posibilidades y límites de esta acción de gobierno es necesario tener en cuenta los valores sobre los que se sustentaban los procedimientos de formación y reclutamiento de ciertos funcionarios clave de la administración. El análisis de María Victoria López-Cordón se refiere a algunos cargos fundamentales: jueces de audiencias y chancillerías, oficiales de las secretarías del despacho, y los propios secretarios del despacho. Aunque en el proceso de selección de oficios la venalidad nunca desapareció, aquél se fue ateniendo cada vez más a los criterios de mérito y capacidad individual, entendiéndose que estos valores en principio no eran una cualidad objetiva del individuo candidato sino un atributo que el rey le otorgaba graciosamente. Es decir, eran una gracia o merced del rey, quien, sobre la base del sentido común, era el único que podía dispensar los oficios, los cuales eran, ante todo, un honor y una carga para quienes acababan detentándolo. La arbitrariedad en la concesión de los oficios en la etapa final de la centuria, con Godoy, y su desvinculación de la voluntad directa del rey, prepararon una quiebra de la administración que fue una parte más de la quiebra del sistema político.

Los cuatro estudios siguientes se ocupan de desarrollar aspectos importantes de la amplia acción de gobierno desarrollada por los políticos del rey durante toda la centuria. Anne Dubet analiza parte de la amplia reforma de la Real Hacienda en la primera mitad de siglo: la reforma del control financiero en 1717-1718, que sólo en parte fue rectificada en 1721. En ella, una vez más, el ministro José Patiño tuvo un papel fundamental. Esta fue una de las acciones que finalmente, en la década de los 40, permitieron que la hacienda del rey retomara

la administración directa de las rentas, acto de soberanía fundamental que hizo posible el despegue político y económico de los años centrales de la centuria.

Una parte esencial de este cambio era la política internacional; y también en relación con ello, el análisis de José Luis Gómez Urdáñez justamente vuelve a revisar, tras la lectura de nuevas evidencias, un aspecto fundamental de ésta: la política de alianza por conveniencia con Francia y de oposición controlada a Inglaterra, sin llegar a enfrentamientos frontales y abiertos. Esta línea de acción, desarrollada por el marqués de la Ensenada entre 1748 y 1763, en los tiempos de los reinados de Fernando VI y comienzos del de Carlos III, fue lo que permitió a la monarquía española una recuperación hacendística y militar que preparó el camino para la política exterior de la segunda mitad de siglo, mucho más independiente de Francia y atenta a desarrollar los intereses españoles fundamentales: el control de América y el desarrollo económico interior.

Y en efecto, que la política económica estaba en el corazón del reformismo español, es lo que, fundamentalmente, muestran los dos trabajos siguientes, orientados a examinar ciertos sectores importantes para el desarrollo económico. El trabajo de José Antonio Mateos Royo, que versa sobre dos aspectos de la actividad agrícola, el abasto urbano de granos y los préstamos de trigo para la sementera, en el ámbito de los territorios de la antigua Corona de Aragón, cuestiona la tesis de que el desarrollo del mercado interior de granos en la segunda mitad de siglo se debió principalmente a la liberalización del comercio y destaca la influencia que en ello tuvieron ya otras reformas ilustradas anteriores. La remodelación del abasto público de granos se produjo ya durante la primera mitad de la centuria y consistió en la supresión del monopolio municipal sobre las panaderías, como puede comprobarse en los casos de Valencia y Zaragoza en 1707 y de Barcelona en 1714. Este privilegio municipal fue reinstaurado poco después, pero con la condición de que no se pudiera gravar el grano con impuestos, como se había venido haciendo hasta antes de la guerra; desde entonces hubo que venderlo “a coste y costas”.

A la reducción de la presión fiscal de los municipios sobre el grano de los pósitos, secundariamente, los reformistas añadieron la creación de otros nuevos en algunas grandes ciudades, como fue el caso de Barcelona 1724 y Alicante en 1752. En estos casos concretos el éxito fue muy escaso. Pero un decreto de diciembre de 1735 extendió la regulación de los pósitos, ya bien implantados en el interior castellano, a Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca, y permitió que desde mediados de siglo se impulsara su creación en estas áreas. Esto benefició sobre todo a las zonas interiores de Valencia y a Aragón, donde aumentaron los granos disponibles para el consumo local y para efectuar préstamos de trigo para la sementera.

Las manufacturas textiles, tal como se analiza en el trabajo de Pérez Sarrión, eran otro sector crucial para el desarrollo del mercado interior. Su producción y consumo estaban hundidos a principios de siglo y sometidos al abrazo de hierro de una balanza de pagos exterior, definida en el siglo XVI, que exigía la importación de textiles y la exportación de plata. El Estado fue perfilando en la primera mitad de siglo, por primera vez, una política manufacturera, a través de acciones de gobierno desarrolladas sobre todo a través la Junta General de Comercio, de naturaleza diversa y efecto muy variable. Las más generalizadas fueron las concesiones de privilegios reales, generalmente fiscales y temporales, y la creación, entre 1746 y 1753, de nueve compañías de

comercio y fábricas para desarrollar las manufacturas de diversas regiones españolas. Esta iniciativa, que copiaba un modelo puesto en marcha por Luis XIV en Francia casi un siglo antes, constituyó la primera estrategia de creación de empresas orientada al desarrollo industrial del país. Vistas en conjunto, la política manufacturera de la primera mitad preparó el camino del giro proteccionista y nacionalista de los 60, ya orientado a América y el libre comercio.

La Ilustración no fue un combate incruento sólo de hechos sino también de conceptos. En este sentido, los hechos antes referidos no sólo tuvieron importantes repercusiones en el campo de las ideas sino que, como muestra el análisis de Jesús Astigarraga Goenaga, éstas contribuyeron también, poderosamente, a configurar los hechos mismos. En ello tuvo un papel principal la naciente economía política y los temas de debate centrales que en el entorno suyo se suscitaron en instituciones tales como las nacientes sociedades económicas de amigos del país: el lujo, la libertad de comercio de granos, las manufacturas textiles rurales (“industria popular”), la hacienda o las estrategias de crecimiento económico. El debate sobre ellos en las sociedades económicas y también en periódicos, tertulias y academias fueron contribuyendo a conformar un espacio público autónomo, una esfera pública inmaterial que fue dando forma a una incipiente opinión pública, guiada por los ilustrados y progresivamente distinta de la oficial del absolutismo.

De acuerdo también con lo que sucedía en otros países europeos como Austria, el absolutismo iba dejando de ser tal porque había de ir teniendo en cuenta el público, ese individuo invisible pero presente cada vez más. Todo ello en España, desde los 70, impulsó a los ilustrados a criticar a las oficiales sociedades económicas (Sisternes, 1786) o a proponer la creación de instituciones reformadoras complementarias tales como cajas de provincia para la venta de baldíos y desarrollo económico (Olavide, 1769), juntas provinciales (Floridablanca y Múzquiz, 1780) academias de agricultura (San Martín, 1791), un Consejo Supremo de Economía Política con direcciones provinciales (Peñaranda, 1789), o sociedades agronómicas municipales (Pérez Quintero, 1798). Sólo algunas de estas iniciativas empezaron a desarrollarse, y en cualquier caso todas, en los años finales del siglo, quedaron ahogadas por los hechos revolucionarios de Francia.

El trabajo de Javier Usoz Otal, referido la Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, una de las más activas de la monarquía, muestra finalmente que estas iniciativas fueron protagonizadas en muchos casos por instituciones descentralizadas como ésta, cuya capacidad para proponer y desarrollar iniciativas reformistas hubo de contar con el apoyo de las instituciones funcionariales: intendentes, corregidores y órganos gubernativos, como el Real Acuerdo en Aragón. Este apoyo en general fue constante pero disminuyó en la última década del siglo, cuando se desencadenaron los hechos revolucionarios y la crisis financiera y política.

Las grandes naciones europeas y desde luego Francia e Inglaterra, los principales referentes políticos de España, se construyeron a la vez que sus mercados nacionales, que orientaron su política mercantilista; y en primera instancia las diferencias entre el mercantilismo inglés y el francés residen sobre todo en el papel que el Estado tuvo en cada caso, y en los intereses que guiaron la acción de éste. Pero el mercantilismo, entendido como práctica económica, como

una política económica, en Francia se construyó desde el Estado, mientras que en Inglaterra se construyó si no frente al él sí al menos por delante de él, ya que allí fue por detrás de la expansión comercial o en todo caso la acompañó, pero no fue por delante.

España desde la Guerra de Sucesión e incluso antes, por razones políticas y también por la presencia de un importante contingente de emigrantes franceses, tuvo a Francia como principal referente político y cultural. En ello sin duda influyó también el hecho de que el absolutismo francés, que desde mediados del siglo XVII competía plenamente con los ingleses, se mostró en todo momento como el modelo político dominante, el modelo a seguir. Por eso el desarrollo económico y la construcción del incipiente mercado nacional en la España del siglo XVIII no podían abordarse más que mediante una activa participación del Estado, como en Francia, y no al modo inglés. Esto exigió dos tareas: primero superar el retraso existente en la tarea de reforzar el Estado, debilitado en el siglo XVII, lo que llevó varias décadas, y luego, a partir de los años 60, emprender una política mercantilista que pusiera a la monarquía y la comunidad política española en el lugar que los reformistas creían merecía.

El siglo lo fue de crecimiento económico y mayor prosperidad relativa, tal y como reconoce abrumadoramente la historiografía actual. Carece de sentido afirmar, como lo hace Joaquim Albareda, que a resultas de la Guerra de Sucesión fue una centuria de decadencia. El autor afirma esto a partir de la idea de que la pérdida de la guerra por Cataluña y la subsiguiente supresión de los fueros cerró el camino hacia un parlamentarismo al estilo británico que, en España —y en mi opinión también en las alabadas cortes de Cataluña, Aragón y Valencia—, era inviable por varias razones. Los hechos históricos muestran que el progreso español fue evidente y que la monarquía borbónica, que siguió el modelo absolutista predominante en Francia, como casi todo el resto del continente, acometió —con resultado limitado y desigual, eso sí— un camino de reformas ilustradas que quedó dramáticamente interrumpido por un proceso revolucionario que al principio era sólo francés pero que acabó, como tantas otras cosas en la Ilustración, siendo europeo. Tanto al menos como lo eran los deseos reformistas que, desde hacía décadas, medraban en la comunidad política española.