

Instituciones y desarrollo económico: la Casa de la Contratación y la Carrera de Indias (1503-1790)

CARLOS ÁLVAREZ NOGAL
Universidad Carlos III. Madrid.

El estudio de las instituciones y sus efectos sobre el crecimiento económico ha sido una línea de investigación muy fructífera en las últimas décadas, no sólo en el ámbito de la teoría económica, sino también en el de la historia. Existe un enorme interés por saber cuál es el papel desempeñado por las instituciones a la hora de influir sobre el comportamiento económico de los individuos cuando éstos toman decisiones.

Uno de los aspectos más interesantes de la moderna teoría económica institucional es precisamente su esfuerzo por definir con precisión qué entendemos por "institución". Tanto la metodología, como los principios básicos sobre los que se asienta esta nueva línea de investigación institucional, difieren totalmente del estudio institucional llevado a cabo a finales del siglo XIX como reacción a los planteamientos normativos de la teoría económica neoclásica¹.

Hoy en día, la mayor parte de los autores consideran que las instituciones son un conjunto formal e informal de reglas por las que se rige la actividad económica y donde se enmarcan los mecanismos que permiten su cumplimiento. El propósito de una institución consistiría en dirigir el comportamiento individual en una dirección particular y, de esa forma, contribuiría a reducir la incertidumbre que existe sobre el comportamiento de los agentes económicos y facilitaría la toma de decisiones. Las instituciones constituirían la estructura de incentivos con que cuentan las sociedades para

1 Schmoller, G.: *Outline of General Economic History*, 1900/1904.

llevar a cabo su desarrollo económico². Ostrom las definió como el conjunto de reglas de trabajo que son usadas para determinar quién toma las decisiones, qué acciones son permitidas o restringidas, cuáles son las reglas y los procedimientos que deben ser usados, qué tipo de información se ofrece y qué beneficios son asignados a los individuos dependiendo de sus acciones³. Este concepto amplio de instituciones abarca reglas de comportamiento, creencias, tradiciones, leyes y organizaciones. Existe también un interesante debate sobre la necesidad de considerar dichos elementos institucionales como parte intrínseca de un modelo económico, en lugar de considerarlos simplemente como aspectos exógenos a la realidad económica que tratamos de estudiar⁴.

Una de las instituciones más importantes de la sociedad sería el conjunto de reglas que determinan los derechos de propiedad, pues ellas definen y limitan el rango de privilegios concedidos a los individuos que poseen determinados bienes⁵. Entre los derechos de propiedad generalmente se incluye el derecho a excluir a otros del acceso a esos bienes, el derecho a apropiarse de los rendimientos económicos derivados de su uso y el derecho a venderlos o transferirlos libremente. Los derechos de propiedad determinan el comportamiento económico de los individuos e influyen no sólo en el crecimiento económico de una sociedad, sino también en la forma en que se distribuye la riqueza⁶.

2 North, D.C.: *Structure and Change in Economic History*. New York, 1981. North, D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, 1990, pág. 239. North, D.C.: "Economic performance through time". *American Economic Review*, 84, 1994, pág. 4.

3 Ostrom, E.: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, 1990, pág. 51

4 Greif, A.: *Historical Institutional Analysis*. Stanford, 2001.

5 Los derechos de propiedad han sido objeto de una amplia variedad de estudios. Furubotn, E. and Pejovich, S.: "Property rights and economic theory: A survey of recent literature". *Journal of Economic Literature*, 10, 1972, págs. 1137-62. Libecap, G.D.: "Property rights in economic history: Implications for research". *Explorations in Economic History*, 23, 1986, págs. 227-252. De Alessi, L.: "The economics of property rights: A review of the evidence". *Research in Law and Economics*, 2, 1980, págs. 1-47.

6 Barzel, Y.: *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge, UK, 1989. Libecap, G.D.: *Contracting for Property Rights*. New York, 1989. Eggertsson, T.: *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, UK, 1990. Alston, L.J., Eggertsson, T. and North, D.C. (eds.): *Empirical Studies in Institutional Analysis*. Cambridge, UK, 1996.

La introducción del concepto "costes de transacción" dentro de los tradicionales modelos neoclásicos de producción y cambio nos obliga a explicar de nuevo cómo se llevan a cabo muchos procesos económicos que se consideraban ya explicados, y sobre todo el papel que juegan las instituciones en esos procesos⁷. Los costes de transacción influyen en la estructura de las instituciones. Por ejemplo, tal y como hemos explicado, la asignación de derechos de propiedad es un claro condicionante de cualquier resultado económico, pero la forma en la que éstos son asignados puede depender a su vez de las características y de la cuantía de los costes de transacción presentes en una transacción.

El objetivo del moderno análisis económico institucional es poner de manifiesto que las instituciones importan y mucho, a la hora de obtener resultados económicos, al menos tanto como la cuantía y demanda de los bienes que intervienen en una transacción. Esta idea no es nueva ni para los historiadores ni para los economistas. Escritores neoclásicos como Marshall ya habían reconocido que la estructura institucional ejerce una importancia fundamental en el comportamiento de los agentes económicos⁸, pero a medida que el desarrollo técnico de la teoría económica fue progresado y los modelos se hicieron más sofisticados y abstractos, el fenómeno institucional fue relegado por otras cuestiones micro y macroeconómicas de mayor relevancia y actualidad. Cada vez se puso mayor énfasis en explicar los diferentes grados de eficiencia que pueden alcanzarse al asignar recursos y se optó por mantener constante la variable institucional. De esa forma, diferentes marcos institucionales son vistos simplemente como "escenarios alternativos", donde es posible aplicar soluciones técnicas para alcanzar diferentes equilibrios con eficiencia de Pareto en cada uno de ellos.

Desde este punto de vista, la teoría de precios es, en efecto, neutral con respecto a las instituciones. Esa circunstancia constituye tanto la fuerza como la debilidad de los instrumentos analíticos de la teoría económica neoclásica. Esa forma de enfocar los problemas de eficiencia económica exige aceptar

7 Commons: *Institutional Economics*. Madison, 1934. Coase, R.H.: "The Nature of the Firm". *Economic Journal*, 4, 1937, pp. 386-405. Williamson, O.E.: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, 1975. Williamson, O.E.: *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, 1985.

8 Marshall, A.: *Principles of Economics*. London, 1920, Book 4, Chapter VIII.

unas condiciones ideales donde los agentes disponen por igual de información perfecta y sin límite, y además toman decisiones sin ningún tipo de coste.

La fuerza de este tipo de herramientas teóricas reside en su versatilidad y capacidad para resolver problemas con independencia del tiempo y del lugar de análisis, pero su debilidad se pone de manifiesto cuando se estudian procesos históricos donde los aspectos institucionales no son variables exógenas, o cuando se trabaja con costes de transacción de distinta naturaleza. Por ese motivo, la teoría económica neoclásica, resulta una herramienta enormemente útil para resolver problemas de asignación de recursos en un periodo de tiempo determinado, por muy compleja que ésta sea, pero tiene limitaciones cuando se la utiliza para explicar procesos evolutivos, donde no sólo cambia la cantidad de recursos susceptibles de ser asignados, sino también los componentes culturales, políticos y sociales del momento en que se lleva a cabo esa asignación.

La historia económica, al contrario de la teoría económica neoclásica, ha insistido siempre en la necesidad de analizar la economía como un sistema en el cuál las instituciones, a veces entendidas en un sentido amplio como restricciones de carácter no tecnológico, influyen en los resultados de la actuación económica de los individuos. Para entender como se alcanzan determinados resultados económicos donde la variable temporal existe, uno tiene que considerar no sólo la cantidad de recursos y el modo de asignarlos, sino también las características sociales, culturales y políticas relacionadas con la tecnología, el ambiente y las preferencias individuales que influyen sobre esa asignación⁹. Para entender las características de una transacción económica y sus determinantes a lo largo del tiempo se requiere, no sólo analizar la propia transacción y los recursos que son asignados, sino los factores que hacen que determinadas instituciones perduren a lo largo del tiempo¹⁰.

El análisis económico institucional es especialmente útil en el campo de la historia económica porque sin olvidar las herramientas analíticas de la teoría neoclásica, e incluso incorporando otras nuevas, se considera que las

9 Greif, A. "On the Interrelations and Economic Implications of Economic, Social, Political and Normative Factors: Reflections From Two Late Medieval Societies". Drobak, J. N. and Nye, J. (eds.): *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego, 1997, pág. 57.

10 David, P.A.: "Why are institutions the "Carriers of History"?. *Structural Change and Economic Dynamics*, 5, (2), 1994, págs. 205-220. North, D.C.: "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5, (1), 1991, págs. 97-112.

instituciones son parte importante del análisis económico. Una institución no sería sólo algo que ha sido establecido de antemano o un elemento ajeno por completo a los agentes económicos, sino que formaría parte de las decisiones tomadas por dichos agentes para llevar a cabo una transacción económica.

Bajo esta perspectiva, las instituciones dejan de ser el cajón de sastre de todo aquello que la teoría neoclásica no puede explicar, y pasan a ser herramientas que necesitan ser estudiadas para después poder explicar por qué surgieron, por qué perduraron a lo largo del tiempo y cuál fue su influencia en las transacciones económicas que gobernaban. La labor del historiador económico no se reduce simplemente a la descripción y especificación de las características institucionales de una economía, sino que consiste también en explicar por qué surgieron esas instituciones y no otras.

La investigación de la actividad económica desarrollada entre España y América durante la época colonial adquiere bajo esta perspectiva una dimensión diferente. El análisis del crecimiento económico no se reduciría solo a la descripción y cuantificación de los elementos que intervinieron en las transacciones, como por ejemplo, las mercancías, los barcos o la cuantía de los metales preciosos, es decir de todas aquellas variables cuantitativas que permiten explicaciones económicas usando modelos neoclásicos, ni siquiera de los agentes económicos que lo hicieron posible, como los mercaderes, financieros, transportistas, inversores y oficiales reales¹¹. Tampoco se limitaría a explicar el comportamiento de los mercados utilizando exclusivamente herramientas microeconómicas, como por ejemplo el comportamiento de las curvas de oferta-demanda, sino que, además de todos esos ámbitos de estudio, habría que considerar también los elementos institucionales.

Las instituciones, además de influir sobre el volumen de transacciones y sus precios, intervienen directa e indirectamente en la toma de decisiones de los individuos, al menos con la misma fuerza con la que lo puede llegar a hacer una alteración de los precios relativos. Ese marco institucional abarca

11 Hamilton, E.J.: *El tesoro americano y la revolución de los precios en España, 1501-1650*. Barcelona, 1975. Chaunu, H. y P.: *Seville et l'Atlantique, 1504-1650*. París, 1955-1960. Bernal Rodríguez, A.M. y García-Baquero González, M.: *Tres siglos del comercio sevillano, 1598-1868. Cuestiones y problemas*. Sevilla, 1976. García-Baquero González, M.: *Cádiz y el Atlántico*. Sevilla, 1976. Lorenzo Sanz, E.: *Comercio de España con América en la época de Felipe II*. Valladolid, 1979. García Fuentes, L.: *El comercio español con América (1650-1700)*. Sevilla, 1980. Bernal Rodríguez, A.M.: *La Financiación de la Carrera de Indias*. Sevilla, 1992.

aspectos sociales, culturales y políticos, muy pocas veces cuantificables, pero esenciales en cualquier proceso de desarrollo económico¹².

Por tanto, en el análisis económico de la Carrera de Indias tienen especial relevancia aquellos elementos institucionales que hicieron posible el desarrollo de la actividad económica, incluso cuando existían elevados costes de transacción y una gran incertidumbre¹³. ¿Cuáles fueron esos elementos y cómo actuaron?

Uno de los más importantes fue, sin duda, la Casa de la Contratación de Sevilla¹⁴. Este organismo fue fundado por la Corona en 1503 siguiendo el modelo portugués de la *Casa da India* con objeto de centralizar en ella la gestión y gobierno de todo el comercio con América¹⁵. A pesar de seguir el modelo lusitano en un primer momento, la Corona abandonó muy pronto la idea de que la Casa debía monopolizar el comercio trasatlántico y prefirió dejarlo en manos privadas, limitando sus funciones al control de las personas y mercancías que intervenían en él y a la regulación de una parte de sus procedimientos¹⁶. De esa forma, la Casa de la Contratación se concentró en la gestión del tráfico comercial entre España y América para cumplir con los objetivos fiscales que la Corona le había encomendado. Además, actuó como tribunal de justicia en materias de navegación, como oficina migratoria, escuela de náutica y sirvió de caja de depósito para los bienes de difuntos procedentes de América.

Hasta ahora disponemos de importantes trabajos que describen el origen, la organización y estructura de la Casa de la Contratación, la forma de controlar la actividad económica y su evolución histórica¹⁷. Teniendo en cuenta

12 North, D.C. y Thomas, R.P.: *The Rise of the Western World*. Cambridge, UK, 1973. Estos autores sostienen que España no pudo mantener un crecimiento económico sostenido durante los siglos XVI y XVII por su incapacidad para adoptar nuevas formas institucionales que incentivarán el funcionamiento de mercados competitivos.

13 En esta misma línea de análisis institucional, aunque insistiendo más en los aspectos dinámicos de cambio, se encuadra el trabajo de Antonio Ibarra. "Institución, poder y familia: los comerciantes y su Consulado, Guadalajara 1791-1821", inserto en esta misma obra.

14 Veitia y Linaje, J.: *Norte de la Contratación de las Indias Occidentales*. Sevilla, 1672. (Reedición Madrid, 1981). Libro I, capítulo I.

15 Ibarra Rodríguez, E.: "Los precedentes de la Casa de la Contratación de Sevilla". *Revista de Indias*, 3, 4 y 5. Madrid, 1941, págs. 85-97, 5-54 y 5-38.

16 Haring, C.H.: *Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgo*. México, 1979, pág. 34 y 41.

las herramientas teóricas proporcionadas por la nueva economía institucional, como el análisis de los derechos de propiedad (*property-rights approach*), los costes de transacción (*transaction costs*) y la teoría de los contratos (*contract theory*), sería interesante estudiar el papel jugado por dicho organismo estatal sobre la configuración de las transacciones económicas entre España y América. La pregunta clave sería: ¿Fue la Casa de la Contratación una institución que impulsó la actividad económica, o por el contrario, se convirtió en uno de sus mayores obstáculos? ¿De qué forma influyó la Casa de la Contratación en el desarrollo de la actividad económica, no sólo comercial sino también productiva, entre España y América?

Las páginas que siguen a continuación tratarán de precisar la base teórica que permita contestar adecuadamente esas preguntas, teniendo en cuenta que la Casa fue un organismo oficial creado por la Corona española para ejecutar sus órdenes, subordinado al Consejo de Indias desde 1524, y al Consejo de Hacienda desde 1556 en lo referente a la disposición de los metales preciosos del rey. El objetivo de este trabajo también consiste en plantear hipótesis de investigación que nos permitan estudiar mejor de qué forma la Casa de la Contratación influyó en la relación económica entre España y América.

El mercado americano entre la iniciativa privada y la intervención de la Corona

El comercio entre España y sus territorios americanos fue concebido desde muy pronto como una actividad de carácter privado, aunque siempre bajo la tutela de la Corona española. La Monarquía española renunció a

17 Dánvila Collado, M.: *Significación que tuvo la Casa de la Contratación y el Consejo de Indias*. Madrid, 1892. Piernas Hurtado, M.: *La Casa de la Contratación*. Madrid, 1907. Schäfer, E.: *El Consejo Real y Supremo de las Indias*. Sevilla, 1935. Schäfer, E.: "La Casa de la Contratación de las Indias de Sevilla durante los siglos XVI y XVII". *Archivo Hispalense*, 13 y 14, 1945, págs. 149-162. Zumalacarreui, L.: "Las ordenanzas de 1531 para la Casa de la Contratación de las Indias". *Revista de Indias*, 30. Madrid, 1947, págs. 749-782. Bernard, G.: "La Casa de la Contratación de Sevilla, luego de Cádiz en el siglo XVIII". *Anuario de Estudios Americanos*, 12, Sevilla, 1955, págs. 253-286. Ruiz Martín, F.: "La Hacienda de Felipe II y la Casa de la Contratación de Sevilla". *Moneda y Crédito*. Madrid, 1965, págs. 3-58. Navarro García, L.: "La Casa de la Contratación de Cádiz" en *La Burguesía Mercantil gaditana, 1650-1868*. Cádiz, 1976, págs. 41-82. Gil Bermejo, J.: "Traslado de la Casa de la Contratación de Sevilla a Cádiz" en *La Burguesía mercantil gaditana, 1650-1868*. Cádiz, 1976, págs. 139-144. Domínguez Ortiz, A.: *Orto y ocazo de Sevilla*. Sevilla, 1981. Crespo Solana, A.: *La Casa de la Contratación y la Intendencia General de la Marina en Cádiz (1717-1730)*. Cádiz, 1996.

monopolizar la explotación de una actividad económica para la que no tenía ni recursos ni infraestructura suficiente. Por tanto, aunque los individuos tuviesen restricciones de entrada establecidas por la Corona española para poder participar, las actividades de intercambio entre España y América se llevaron a cabo en régimen de competencia.

Uno de los elementos esenciales de una economía donde se reconoce la propiedad privada es el carácter voluntario en la transferencia de bienes. Las reglas que la regulan tienen como fundamento el principio de inviolabilidad de esos derechos de propiedad, lo cual exige unos mecanismos de control que aseguren su cumplimiento y garanticen tanto la propiedad de los individuos como su transferencia. Cuanto más claras sean esas reglas en un mercado, mayores niveles de utilidad recibirán los individuos, haciendo posible que las operaciones de intercambio no se establezcan sólo entre personas próximas o de confianza, sino que adopten también la forma de intercambios complejos entre extraños. Este proceso conduciría a un incremento de las relaciones mercantiles y, por tanto, de toda la actividad productiva.

Si la experiencia histórica demuestra que hubo un intenso intercambio de mercancías en la Carrera de Indias, debemos suponer que todos esos aspectos estuvieron presentes y que los obstáculos para el desarrollo de la actividad económica en ese ámbito fueron solucionados de alguna forma. El mercado no fue creado por la Corona española de forma artificial, sino que existieron incentivos para que los propios particulares estableciesen relaciones de intercambio sin temor a ser expropiados. Una serie de mecanismos institucionales habrían sido los responsables de reducir esa incertidumbre y permitir que los individuos estableciesen acuerdos estables.

Una parte de las reglas que rigieron la actividad económica de la Carrera de Indias fue establecida por la Corona, y la vigilancia de su cumplimiento estuvo a cargo de los oficiales reales de la Casa de la Contratación. Nos referimos a las reglas operacionales de carácter general, cuyo establecimiento resultaba más sencillo y menos costoso para un gobierno que para cualquier individuo en solitario. Aspectos como el lenguaje, la escritura, el sistema numérico, las pesas y medidas, las unidades de cuenta y la moneda fueron impuestos por la Corona española desde el inicio de la actividad económica con América y perduraron de forma estable a lo largo del tiempo. A ese conjunto de parámetros se sumaron después otros más específicos en los ámbi-

tos de la educación, la comunicación y el transporte, cuya provisión fue tanto de origen público como privado.

La legislación establecida inicialmente por la Monarquía española y las normas que fue generando después la propia Casa de la Contratación fueron un importante punto de referencia para reducir parte de la incertidumbre y los iniciales costes de transacción de la puesta en marcha de la actividad económica en América. Sin embargo, la Corona no podía resolver todos y cada uno de los problemas que surgieron en la Carrera de Indias. Una economía caracterizada por el predominio de la iniciativa individual y la inviolabilidad de la propiedad privada no se rige sólo por la reglamentación legal que determina la negociación y relación entre individuos. Ese marco institucional básico es sólo la base de toda una serie de mecanismos privados no necesariamente explícitos ni definidos, pero que permiten la interacción y la colaboración mutua. Esa otra parte esencial del marco institucional de la Carrera de Indias dependió de las estructuras empresariales y de las costumbres de los mercaderes para resolver conflictos. Esos mecanismos institucionales privados fueron útiles, incluso en territorios y ámbitos donde no llegaba el brazo legal de la Corona a través de los oficiales reales de la Casa de la Contratación o de la administración indiana.

Las instituciones de origen privado fueron especialmente útiles para resolver los problemas surgidos cuando los individuos establecían relaciones de intercambio que perduraban en el tiempo. Sin embargo, la firma de un contrato genera antes y después una serie de problemas, entre los que se encuentran la búsqueda y comprobación de la información necesaria para firmarlo. Además, la ejecución, el control y el cumplimiento de dicho acuerdo una vez firmado, exige unos costes que pueden desanimar a los agentes económicos e impedir la transacción. El papel jugado por una autoridad externa sobre los individuos que firman un contrato puede resultar decisivo a la hora de reducir esos costes y, por tanto, es un elemento esencial para fomentar la actividad económica, reduciendo las posibilidades de ser engañado. Ese papel pudo jugarlo la Casa de la Contratación, al menos en el periodo inicial de la formación del mercado.

Los dos ámbitos, el público y el privado, dieron forma al marco institucional que gobernó la actividad económica de la Carrera de Indias y generó

incentivos de muy distinta clase sobre los agentes que intervinieron en dicho ámbito económico.

La influencia del poder absoluto de la Corona española en el desarrollo del mercado americano

Especificar cuál fue el poder efectivo de la Monarquía española sobre los agentes económicos que intervinieron en el comercio con América y sobre sus actividades es esencial a la hora de analizar el papel desempeñado por la Casa de la Contratación en la promoción o impedimento de la actividad económica.

Desde el punto de vista teórico, el "estado absoluto" característico de la Edad Moderna es la autoridad suprema a la hora de dictar leyes y hacerlas cumplir. Ese gran poder puede establecer esas normas exclusivamente en su propio beneficio, desincentivando la actividad económica.

Sin embargo, como ha señalado Nye, la presencia de un gran poder no es en sí mismo suficiente para afectar de forma negativa a la "eficiencia" o capacidad para maximizar los resultados en un escenario de competencia¹⁸. En el caso de que el soberano tuviese una capacidad de coerción perfecta y sin costes, el resultado sería el mismo que en el caso de un monopolio perfecto, capaz de discriminar precios, pues en ambos casos tendríamos un resultado óptimo desde el punto de vista de la eficiencia Pareto.

Si la riqueza, y por tanto el beneficio del productor fuese maximizado por una particular forma de producción en un mundo sin gobernante, lo mejor que podría hacer un gobierno, incluso uno absoluto, que buscase su propio interés por encima de todo, sería permitir esa particular forma de producir y concentrarse simplemente en extraer una parte del beneficio para sí mismo, tanto como pudiese. Si el gobernante pudiese extraer de sus súbditos de forma perfecta y sin costes lo que en economía se denomina "beneficio del consumidor", la intervención económica de dicho soberano no supondría ineficiencia en el resultado global de la actividad económica. Lo único afectado

18 Nye, J. "Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion", in Drobak and Nye (eds.): *The Frontiers...*, pág. 122.

sería la distribución de las ganancias en equilibrio que, en lugar de quedar en manos de los consumidores, acabarían en manos del soberano.

Sin embargo, cualquier control y extracción de rentas no son actividades de coste cero, y eso genera ineficiencia tanto para el productor como para el gobernante. El rey no es un monopolista perfecto, y menos aún el monarca "absoluto" de la Edad Moderna. El rey sufre la competencia de otros reyes y además está limitado por su propia capacidad para ejercer la fuerza, por lo tanto, cuando trata de apropiarse del beneficio del consumidor genera ineficiencia. La manera en la que controla a sus súbditos no sólo afecta a la cantidad y al tipo de beneficios que ellos obtienen y los que obtiene el rey, sino que también afecta a la capacidad del propio gobernante para mantenerse en el poder.

A la hora de juzgar el papel del gobierno en la economía, Nye ha propuesto distinguir entre dos extremos. El primero es la capacidad del gobernante para comportarse como un parásito y, el segundo, los bienes públicos que ofrece¹⁹. Un gobernante parásito sería aquel cuyos súbditos disfrutarían de una riqueza mayor (*Pareto-improved*) en el caso de que dicho gobernante no existiese. El otro caso extremo, un gobernante exclusivamente gestor, es aquel que se encargaría de proveer servicios sin que nadie pueda hacerlo mejor. Sin él los súbditos gozarían de una riqueza menor.

Nunca se dan ambos extremos. Por eso el gobernante aparece como deseable porque provee bienes públicos, algo que el sector privado muchas veces no hace, o lo hace con menor eficacia²⁰; y al mismo tiempo, resulta indeseable porque el gobernante siempre se comporta como un parásito en algún momento. Una extracción de rentas mayor de la deseable es parte del precio pagado por los beneficios derivados de la existencia de un gobierno.

En el caso del comercio con América, es cierto que la Monarquía española se consideraba absoluta y tenía poder suficiente para imponer sus condiciones, pero al mismo tiempo, dicho poder no le permitía ni promover la participación voluntaria de los agentes económicos en el comercio con América, algo que realmente quería lograr, ni controlar a su antojo todas las transacciones económicas allí realizadas.

19 *Ibidem*, pág. 129.

20 Coase, R.H.: "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, págs. 1-44.

Esos rasgos opuestos de todo gobierno también se encuentran presentes en la Casa de la Contratación. Por un lado, la Casa era un bien público en sí mismo, creado por la Corona para facilitar las actividades de los mercaderes en la Carrera de Indias, y por otro, fue un organismo al servicio del rey para maximizar sus beneficios, aún a costa de los intereses privados de los mercaderes. La Corona española fue siempre un agente activo en el mercado que trataba de regular y para ello utilizó la Casa como un instrumento más de su política de extracción de rentas.

Como organismo público, la Casa de la Contratación surgió para facilitar la interacción entre individuos y el fomento de la actividad económica, rebajando el coste que sufrían los agentes económicos a la hora de ponerse de acuerdo o al acometer inversiones. Como organismo privado al servicio de la Corona, la Casa fue un poderoso agente capaz de regular en beneficio del rey las actividades llevadas a cabo por los mercaderes en el mercado atlántico.

Las reglas que gobernaron el funcionamiento de la Casa y las que ésta dictó sobre el comercio con América estuvieron dirigidas a cumplir ambas funciones, y por lo tanto, ninguna de ellas resultó indiferente a la actividad económica. Por eso, todos los detalles organizativos, incluidos aquellos que aparentemente no tenían un fin puramente económico, como los políticos y sociales, resultan relevantes al analizar la influencia de este organismo en el desarrollo económico de la Carrera de Indias.

¿Contribuyó la Casa de la Contratación al desarrollo del comercio americano?

Si el pretendido monopolio comercial con América hubiera sido ejercido realmente por la Casa de la Contratación, estudiaríamos este organismo simplemente como un agente económico en el ámbito atlántico y no como parte del marco institucional de la Carrera de Indias. El hecho de que, desde muy pronto, la Monarquía española renunciase a encauzar ella sola el tráfico comercial con América y prefiriese estimular a los particulares para que lo hiciesen ellos mismos, hace pertinente preguntarse en qué medida la Casa de la Contratación impulsó el crecimiento de la actividad económica en el ámbito de la Carrera de Indias.

En el origen de un mercado en desarrollo, como fue el mercado americano después del descubrimiento de América, la habilidad de la Corona para obtener rendimientos de la actividad comercial vía impuestos, dependía en primera instancia de las dimensiones propias de ese mercado. La Corona española reconoció muy pronto los elevados costes que tenía promover directamente la actividad económica y sus propias limitaciones para llevarlo a cabo con éxito. La Monarquía no contaba con suficientes fondos propios para emprender inversiones directas y le sobraban prioridades políticas a las cuales destinar su dinero.

Esa actitud permitió a la Monarquía adoptar una posición neutral, fomentando los intereses de quienes intervenían en ese espacio económico. La actuación del gobernante absoluto no se llevó a cabo de forma jerárquica, sino de forma horizontal, buscando el consenso que permitiese la intervención voluntaria de sus súbditos. Distintos agentes económicos con diferente acceso al uso eficaz de la fuerza resolvieron sus conflictos en un marco institucional estable sostenido por la Corona.

En un mundo sin costes de transacción es posible desarrollar un mercado en el que la cooperación estable y duradera entre mercaderes sea irrelevante, el precio de los bienes sería suficiente e incluso el mejor modo de llevar a cabo los intercambios y la toma de decisiones. Sin embargo, en el mundo real, y en especial en la España del siglo XVI y XVII, con serios obstáculos para disponer de información, una ausencia absoluta de cooperación significaría agentes económicos apostando a ciegas, sospechando continuamente unos de otros y rechazando comprometerse por miedo a ser engañados. Esa cooperación entre mercaderes que reduce costes de transacción se puede alcanzar de forma privada, asumiendo individualmente sus costes, o puede alcanzarse con la intervención de una tercera parte que actúe como árbitro en la negociación. Esa intervención externa puede facilitar el acuerdo, reducir sus costes y fortalecer la confianza de los agentes a la hora de emprender un mayor número de transacciones, haciendo crecer el comercio y el conjunto de la actividad económica. Incluso desde los más extremos planteamientos *laissez-faire*, los tradicionales defensores de la libertad económica desde Adam Smith en adelante han reconocido la relevancia del gobierno a la hora de establecer reglas e instituciones básicas que faciliten las transacciones.

Según la teoría neoclásica del estado defendida por North²¹, el rey y sus súbditos llegarían a un acuerdo por medio del cual el rey ofrecería protección y justicia (incluyendo la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos) a cambio del pago de cierta suma que los súbditos pagarían como impuesto. Dado que existen economías de escala en la acción del rey a la hora de proveer sus servicios, éste puede ofrecerlos a un coste mucho menor del que afrontarían sus súbditos en el caso de tener que protegerse a sí mismos. El ingreso total de una sociedad resulta así mayor como resultado de la existencia de una monarquía. Incluso los gobernantes y estados que han demostrado ser más parásitos a lo largo de la historia, también han ofrecido una variedad de servicios públicos a las poblaciones que gobernaron.

En ese rango de servicios se encuentra la protección mínima de la propiedad contra la usurpación por la fuerza, lo cual se establece con la creación de una policía que mantenga la ley y el orden y un sistema judicial que resuelva las disputas de los agentes económicos. A eso se añade la construcción de infraestructuras que reduzcan los costes de transporte, faciliten las comunicaciones y permitan la transferencia de información.

En el caso del comercio con América, encontramos que la Monarquía española, a través de la Casa de la Contratación, contribuyó de distintas formas a reducir costes de transacción y a generar incentivos para que la actividad económica creciese, al menos en su fase inicial. Al margen del establecimiento de normas generales y de la unificación de patrones de referencia como los pesos y medidas, los oficiales reales intervinieron en la organización de la defensa del comercio, en el cumplimiento de los contratos y en la resolución de disputas entre mercaderes, en la regulación de cambios y seguros marítimos para facilitar el crédito²², la elaboración de mapas cartográficos y la provisión pública de información comercial. Todos estos ámbitos eran esenciales para el crecimiento del comercio en la Carrera de Indias.

Los oficiales reales de la Casa también tenían facultad para administrar justicia en los pleitos relativos al comercio y la navegación. Su actividad en esta esfera provocó numerosos conflictos con otros organismos judiciales y

21 North, D.C.: *Structure and Change...*, pág. 21.

22 Bernal, A.M.: *La Financiación...*, págs. 101-117.

municipales, en especial con la ciudad de Sevilla. En 1583 se creó una sala de justicia dentro de la Casa de la Contratación, con lo que la función judicial quedó totalmente separada de las tareas administrativas y fiscales, encomendadas a los oficiales reales²³, y en 1596, la sala de justicia fue equiparada a la audiencia.

Aunque sería necesario desarrollar con detalle todos estos aspectos por la importancia que tuvieron en el fomento de la actividad económica, la falta de espacio nos obliga a centrarnos sólo en dos de ellos: la defensa colectiva y la provisión de información.

a) La defensa del comercio y la protección de los navíos

La protección de la propiedad privada frente a cualquier amenaza o agresión resulta costosa. La protección colectiva llevada a cabo por un gobierno es un bien público que permite reducir significativamente el coste individual de ese servicio. Su provisión lleva consigo la aparición de problemas de *free-riding* y comportamiento oportunista que exigen castigos y vigilancia, pero no impiden que esa provisión colectiva siga siendo más económica que la individual.

La Monarquía española fue capaz de ofrecer una protección colectiva de los derechos de propiedad a todos los que intervenían en la Carrera de Indias, y lo hizo especialmente a través de la estructura administrativa de la Corona en América, y durante el trayecto, a través del sistema de flotas. En las ordenanzas que entregó el Consejo de Indias a la Casa en 1552, más de 70 capítulos de un total de 200 describían la normativa de la navegación a América: visita de navíos, tonelaje, tripulación, la manera de cargar, los armamentos, etc.²⁴, de cuyo cumplimiento estaban encargados los oficiales reales. Con el tiempo, esa protección se fortaleció. A partir de 1561 se prohibió la navegación de navíos sueltos y se estableció que el tráfico comercial se llevase a cabo en dos flotas anuales. Los oficiales reales de la Casa tenían que encargarse de despachar todos los años una flota a Nueva España y otra a Tierra

23 Schäfer, E.: "La Casa de la Contratación...", pág. 157.

24 *Ibidem*, págs. 155-156.

Firme, acompañadas de navíos de guerra para proteger tanto las embarcaciones como su carga de cualquier agresión externa²⁵.

El compromiso de la Monarquía en la defensa del comercio frente a cualquier tipo de agresión se intensificó a medida que creció el volumen de metales preciosos que cruzaba el Atlántico. La propia estructura de la Casa fue reformada con el objetivo de fortalecer esta función. En 1579 se creó el cargo de Presidente de la Casa de la Contratación para impulsar con su autoridad el apresto puntual de las flotas de Indias entre otras cosas. A pesar de la importancia de respetar los plazos y las fechas de salida de las formaciones, las flotas sufrían frecuentes retrasos por los diferentes, y a veces contrapuestos, intereses de los que participaban en ellas: propietarios de barcos, mercaderes, proveedores y los propios oficiales reales de la Casa²⁶.

La protección organizada por la Corona para acompañar las flotas no se limitaba sólo a defender los navíos de una agresión exterior, sino que también eliminaba la posibilidad de que en la navegación participasen navíos no aptos para cruzar el Atlántico. La Corona trató de impedir no sólo los cada vez más frecuentes ataques de piratas y corsarios, como la insensatez de muchos mercaderes que, por codicia, aprestaban navíos en pésimas condiciones de navegabilidad, sobrecargados y sin reunir las condiciones mínimas necesarias para una larga travesía por el Atlántico.

b) El suministro de información

La formación y el desarrollo de un mercado descansan sobre la existencia de información que permita a los agentes económicos tomar decisiones. Necesita ser producida e intercambiada, pero al mismo tiempo creíble y digna de confianza. Dicha información no es nunca una mercancía gratuita.

La creación de instituciones para reducir costes de transacción es el tema central del análisis sobre el papel regulador de los gobiernos y una de las razones por la que surgen empresas²⁷. Una organización estatal puede abar-

25 Schäfer, E.: "La Universidad de los Mareantes de Sevilla y su intervención en el viaje de las flotas a las Indias". *Archivo Hispalense*, 13, Sevilla, 1945, pág. 273. Bernal, A.M. y García-Baquero, A.: *Tres siglos de Comercio...*, págs. 36-39.

26 Schäfer, E.: "La Casa de la Contratación"..., págs. 157.

27 Goldber, V.P.: "Regulation and Administered contracts". *Bell Journal of Economics*, 7, 1976, págs. 426-448. Williamson, O.E.: "Franchise Bidding for Natural Monopolies-In General and with

tar la producción, transferencia y credibilidad de cualquier información relevante para la actividad económica, fortaleciendo al mismo tiempo la defensa de los derechos de propiedad de quienes la generan²⁸.

La existencia de información veraz es de vital importancia en un mundo con grandes incertidumbres como lo era la España Moderna. Los territorios americanos descubiertos entonces, y sobre los cuales la Corona pretendía fomentar la actividad económica, eran deficitarios en información, empezando por los básicos conocimientos náuticos y geográficos, imprescindibles para fomentar las comunicaciones. La Monarquía a través de la Casa de la Contratación promovió la enseñanza de técnicas de navegación para facilitar y abaratar el transporte, y reducir así la distancia insalvable entre dichos territorios y la península Ibérica²⁹. Un abundante número de pilotos capaces de navegar con seguridad era un bien común con enormes implicaciones para el comercio allí donde la geografía jugaba en contra.

En 1508 la Corona creó un cargo de carácter técnico, el de Piloto Mayor, ocupado a lo largo de los años por figuras tan destacadas como Américo Vespucio, Juan Díaz de Solís y Sebastián Caboto, que estuvieron al frente de una escuela de navegación que enseñaba, examinaba a los pilotos e invertía en la construcción y reparación de instrumentos náuticos³⁰. Esa oficina también contaba con una sección cartográfica, donde se registraban en un mapa modelo los descubrimientos geográficos que se iban realizando en América. Ese mapa servía después para ajustar las cartas náuticas de todos los navegantes³¹.

Respect to CATV". *Bell Journal of Economics*, 7, 1976, págs. 73-104. Estos trabajos demuestran que cierta regulación puede ser interpretada como un mecanismo que facilita el cumplimiento de los contratos de larga duración cuando los acuerdos privados no son suficientes para conseguirlo. Siguiendo esta línea, una institución como la empresa supondría igualmente una desviación de las relaciones tomadas en el mercado, pero permitiría coordinar ciertas actividades de producción que el propio mercado impide. Las empresas son vistas como mecanismos para reducir costes de transacción en la producción y en la diversificación del riesgo.

28 Denzau, A. and North, D.C.: "Shared mental models: Ideologies and institutions". *Kyklos*, 47, (1), 1994, págs. 1-31.

29 Chocano Higuera, G.: "La navegación oceánica en el siglo XVI", *Revista de Historia Naval*, 72, 2001, pág. 46.

30 Pulido Rubio, J.: *El Piloto Mayor de la Casa de la Contratación de Sevilla: Pilotos Mayores del siglo XVI*. Sevilla, 1923.

31 Puente y Olea, M.: *Los trabajos geográficos de la Casa de la Contratación*. Sevilla, 1900. Reguera Sierra, E.: "Mapas de la Casa de la Contratación de Sevilla". *Historia*, 1. Buenos Aires, agosto-octubre, 1955, págs. 43-60.

La Casa de la Contratación se convirtió en la primera institución oficial creada para fomentar el conocimiento náutico y en 1552, se formalizó ese esfuerzo creando la "Cátedra del Arte de la Navegación y la Cosmografía".

Otro de los ámbitos sobre los que actuó la Corona, fue la difusión de información comercial entre los mercaderes de la Carrera de Indias. El Correo mayor de Indias fue miembro de la Casa de la Contratación y como tal estuvo obligado a cumplir sus ordenanzas³². Su misión consistía en velar por el correcto funcionamiento del correo entre España y los territorios americanos.

El hecho de que el sistema de flotas redujese la navegación entre España y América a momentos especialmente indicados por la Corona bajo la protección de navíos de guerra, exigió el envío de navíos sueltos costeados por la Real Hacienda para recoger la correspondencia de la administración real y de los particulares. A través de los llamados "navíos de aviso" enviados por la Casa de la Contratación, los mercaderes pudieron transferir información sobre el estado de los mercados americanos³³. Cualquier variación de la oferta o demanda de productos en las ferias de Portobelo y Veracruz podía modificar sus precios en Sevilla e influir sobre el tipo y la cantidad de mercancías cargadas en las flotas. La Corona ordenó que esos navíos de aviso fuesen pequeños y ligeros, prohibiendo cargar en ellos mercancías, para lograr que fueran más veloces en sus viajes y evitar un percance en el trayecto por exceso de carga.

¿Por qué la Casa de la Contratación pudo ser un obstáculo para el crecimiento económico?

La Monarquía española sabía que al establecer un orden en la actividad económica con América a través de la Casa de la Contratación contribuía a su desarrollo, incrementaba sus ingresos fiscales y hacía posible su expansión territorial en América. Sin embargo, las circunstancias históricas hicieron que reconsiderara su papel en la Carrera de Indias. Las necesidades de su política exterior europea, que no eran otras que las de su propia supervivencia, contri-

32 Veitia y Linage, J.: *Norte de la Contratación...*, libro II, capítulo XXII, número 7.

33 *Ibidem*, libro II, capítulo XXI.

buyeron a relegar el suministro de bienes públicos necesarios para fomentar la actividad económica y a concentrarse en obtener mayores ingresos.

Tras el descubrimiento de América, los ingresos de la Corona aumentaron al crecer la actividad económica, pero en cuanto la expansión inicial entró en rendimientos decrecientes, en lugar de resolver las dificultades que impedían un mayor crecimiento, la Corona se concentró en extraer mayores ingresos a corto plazo haciendo un uso arbitrario de su poder y abandonando paulatinamente su neutralidad. Los mecanismos que habían permitido al rey de España legislar y hacer cumplir esas leyes en beneficio de toda la comunidad, fueron los mismos que después le sirvieron para beneficiarse a su costa, alterando de paso los incentivos que habían impulsado el crecimiento inicial de la actividad económica. Los métodos utilizados por la Corona española a partir de entonces para ejercer su ventaja comparativa en el uso de la fuerza, influyeron sobre el resultado económico obtenido por los distintos agentes económicos en el ámbito de la Carrera de Indias. Podemos distinguir cuatro formas a través de las cuales la Monarquía y sus oficiales reales de la Casa de la Contratación generaron ineficiencia en la Carrera de Indias:

1. La Monarquía estableció una legislación que buscaba más su propio beneficio que el del conjunto de agentes económicos.
2. Una vez establecidas sus propias reglas del juego, la Monarquía tampoco las respetó, buscando su mayor beneficio a corto plazo.
3. La Monarquía directamente puso en venta su poder tanto para establecer las reglas del juego económico, como para hacerlas cumplir. De esa forma, parte de su poder se transfirió a determinados grupos privilegiados.
4. Los propios oficiales reales de la Casa de la Contratación comerciaron con el poder que recibían de la Monarquía para determinar las normas y hacerlas cumplir.

a) La Monarquía estableció las reglas de juego que le interesaban

Según North, la estructura de derechos de propiedad establecida y mantenida por el gobernante, que teóricamente debe maximizar el producto social, puede no hacerlo en el caso de las rentas monopolísticas del rey³⁴. Los obje-

34 North, D.C.: *Structure and Change...*

tivos del soberano no tienen porque coincidir con los de sus súbditos. El rey puede estar más interesado en mantener su propio poder, que en crear condiciones de eficiencia económica. Y debido a los costes de establecer y recaudar impuestos, unos derechos de propiedad menos eficientes para el conjunto de la actividad económica, pueden ser más favorables para el rey a la hora de maximizar sus ingresos a corto plazo. En esta misma línea, Margaret Levi ha puesto de manifiesto los distintos incentivos que tienen los gobernantes para crear mecanismos que dificulten el crecimiento económico³⁵.

El caso británico es un ejemplo para algunos autores de cómo un estado puede aumentar sus ingresos a través de compromisos creíbles en la política fiscal que impliquen un respeto a los derechos de propiedad, una política monetaria estable y límites a la confiscación³⁶. La Corona española, por el contrario, demostró una actitud negativa, o en términos de Levi, predatoria, en muchos aspectos de la actividad económica en la Carrera de Indias.

Cualquier gobierno con habilidad suficiente para extraer rentas de sus súbditos tratará de hacerlo de forma que maximice sus ingresos. El rey querrá que el rendimiento de esa extracción sea indiferente de la forma elegida por sus súbditos para producir³⁷, pero en el caso de que existan diferentes métodos de producción y que algunos conlleven una menor capacidad del rey para beneficiarse, el rey tendrá que sopesar cuáles permite. Cuanto mayores sean los costes de transacción de controlar a la vez distintos mecanismos de producción, más ligada estará la extracción de rentas a un reducido número de actividades, y cuanto más pequeño sea el potencial de ganancia que obtiene el soberano de sus súbditos por el uso de mejores tecnologías de producción, más probable es que el rey los fuerce a trabajar evitando la forma óptima, a cambio de seguir manteniendo un control más sencillo en la extracción de rentas. La rigidez del sistema de flotas durante el tiempo que estuvo vigente, o el empeño por mantener un único puerto comercial con América, son ejemplos de una actitud predatoria de la Corona española por la que a cambio de

35 Levi, M.: *Of Rule and Revenue*. Berkeley, 1988.

36 North, D.C. and Weingast, B.: "Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England". *Journal of Economic History*, XLIX, 4, 1988, págs. 803-831. Brewer, J.: *The Sinews of Power*. Cambridge, US, 1988. Root, H.: *The Fountains of Privilege*. Berkeley, 1994.

37 Nye, J.: "Thinking about the State", pág. 127.

una mayor facilidad para controlar a los comerciantes y cobrarles impuestos, se sacrificaron alternativas más productivas.

b) La Monarquía no respetó las reglas del juego que ella misma había establecido

Una de las formas que tiene el Estado de fomentar el crecimiento económico en una economía abierta consiste en cobrar cierta suma de impuestos para sufragar la provisión de bienes públicos. La Corona española era consciente de que debía cumplir ese objetivo si quería fomentar la actividad económica entre España y América, pero el problema era que al tratarse de un monarca absoluto no tenía sólo poder para proteger la actividad privada, sino también para expropiarla.

La Monarquía española demostró en numerosas ocasiones, especialmente en el siglo XVII, su incapacidad para garantizar la propiedad privada de los individuos que intervenían en la Carrera de Indias, tal y como se puso de manifiesto en múltiples ocasiones con la incautación de metales preciosos privados en los registros de las flotas³⁸.

Los oficiales reales no sólo expropiaron parte del dinero de particulares, sino que en otras ocasiones lo trocaron por monedas de vellón devaluadas o por juros cuyo valor real no respondía al nominal. La Casa de la Contratación también actuó arbitrariamente a la hora de establecer el porcentaje de avería que se cobraba a los mercaderes que cargaban en las flotas³⁹.

38 Laiglesia, F.: "Incautación de metales preciosos en la primera mitad del siglo XVI". *Estudios Históricos (1515-1555)*, Madrid, 1918-1919. Ramos, L.J.: "El primer gran secuestro de metales procedentes del Perú a cambio de juros, para costear la empresa de Túnez". *Anuario de Estudios Americanos*, 32, Sevilla, 1975, págs. 217-278. Lorenzo Sanz, E.: "La requisición de las remesas de oro y plata de mercaderes y particulares por la Corona en el siglo XVI". *Anuario de Estudios Americanos*, 34, Sevilla, 1977, págs. 271-293. Collado Villalta, P.: "El embargo de bienes de los portugueses en la Flota de Tierra Firme de 1641". *Anuario de Estudios Americanos*, 36, Sevilla, 1979, págs. 169-207. Hampe Martínez, T.: "Oro y moneda de las Indias para el socorro militar de Carlos V, una requisa de 1552". *Boletín Americanista*, 38, Barcelona, 1988. Martín Acosta, E.: "La incautación de las remesas de mercaderes y particulares por Carlos I y Felipe II. El papel de Sanlúcar como defensa de los mercaderes". *Actas Sanlúcar y el Nuevo Mundo*, 1990, págs. 123-127. Álvarez Nogal, C.: *El Crédito de la Monarquía Hispánica en el reinado de Felipe IV*, Avila, 1997, págs. 194-199 y 292-297.

39 Álvarez Nogal, C.: "La administración de la avería durante el reinado de Felipe IV". *Actas del VII Congreso Internacional de Historia de América*, vol. III, Zaragoza, 1998, págs. 1365-1374. Serrano Mangas, F.: *Armadas y Flotas de la plata (1620-1648)*. Madrid, 1989, págs. 290-299.

Esa actitud de la Monarquía fue una de las claves del fracaso de la Casa de la Contratación como organismo regulador de la actividad económica con América.

c) La transferencia de poder de la Monarquía a grupos privilegiados

Al margen de la capacidad de la Monarquía para abusar de su poder y establecer las reglas del juego económico en su propio beneficio, de la posibilidad de que en ocasiones incluso esas mismas normas se rompiesen para beneficiar más incluso a la Corona, la Monarquía también generó ineficiencia por la forma en la que ejerció su autoridad.

La estructura de derechos de propiedad sobre la que se asienta el funcionamiento de un mercado, así como el resto de normas que establecen el funcionamiento de las instituciones que lo sostienen, tienen un claro componente político. Fuerzas políticas determinan la naturaleza de los derechos de propiedad cuando éstos son establecidos, la forma de mantener su vigencia y la forma de realizar cambios en las normas que los regulan a lo largo del tiempo. Esos cambios pueden surgir como consecuencia de acciones colectivas a través del consenso o haciendo uso de la fuerza. Las negociaciones necesarias para llevarlos a cabo pueden ser informales dentro de un pequeño grupo, o parte de un proceso político más amplio con grupos formalmente constituidos.

Esto significa que, aunque un Estado benefactor fuese capaz de establecer unas normas que regulasen una determinada actividad económica en beneficio de toda la comunidad, los rasgos propios de dicha autoridad, la forma de ejercerla y las relaciones que se establecen entre quienes ejercen la autoridad y los individuos que obedecen, pueden generar cambios posteriores tanto en la formulación como en la aplicación de dichas normas, que acaben beneficiando sólo a unos pocos.

La regulación de la actividad económica en la Carrera de Indias no estuvo exenta de influencias y presiones de distintos grupos, dentro y fuera de la Monarquía, con motivaciones y objetivos muy distintos. El peso político de ciertos sectores e intereses económicos influyó en la toma de decisiones de la propia Casa de la Contratación. Desde este punto de vista, la ineficiencia de la Corona sobre la economía surge no tanto por intervenir directamente sobre ella con su poder absoluto, como por comerciar con ese poder.

Tras un tiempo de inicial desarrollo, algunos agentes privados fueron capaces de estimar el precio de cualquier mercancía en el mercado americano, incluida la autoridad de que disfrutaba la Corona para imponer y hacer cumplir las leyes. Ésta se convirtió en mercancía en cuanto fue atractiva para otros y la Corona pudo obtener recursos de ella a corto plazo.

Podemos utilizar el teorema de Coase para analizar la transferencia de la fuerza, teniendo en cuenta la capacidad real para llevarlo a cabo y los beneficios implícitos en esa operación⁴⁰. Aquel que sea capaz de obtener mayores beneficios en el uso de la fuerza, terminará apropiándose de ella, siempre y cuando los costes de transacción sean bajos y los instrumentos de control estén bien definidos. Ese sería el caso de la Monarquía española al negociar con los poderes que inicialmente se habían entregado a la Casa de la Contratación para controlar el comercio con América.

Por ejemplo, si un grupo de comerciantes, con mayor información comercial que los oficiales reales o aprovechando las economías de escala de su actividad, podía obtener más beneficios del comercio controlándolo ellos mismos, que los que obtenían respetando las normas impuestas por la Corona, esos comerciantes tendrían incentivos para comprar a la Monarquía el derecho a quedar exentos de la jurisdicción de la Casa de la Contratación y de su normativa, a cambio de una parte de esos beneficios extras. A su vez, si la Monarquía estaba más interesada en obtener beneficios del comercio, aún a costa de no garantizar una auténtica competencia en el mercado americano, seguramente tendría incentivos para transferir su poder, aceptando la oferta del grupo de mercaderes. De esa forma, ingresaría más de lo que le correspondería en el caso de limitarse a respetar el orden establecido previamente.

Además del beneficio económico de los comerciantes, también hay que hacer referencia a los beneficios sociales, esenciales en sociedades como la castellana del siglo XVI, donde no sólo el dinero era la llave que abría la

40 Un buen ejemplo es considerar las posibilidades del propietario de la única pistola de una ciudad. El arma lo convierte en lo suficientemente poderoso como para forzar a otros a hacer lo que él quiere y de esa forma adueñarse de cualquier propiedad. Si alguno en la ciudad pudiese obtener más beneficios con la pistola que el primer propietario, habría un incentivo para comerciar con dicha capacidad para ejercer la fuerza, de forma que ambas partes saldrían beneficiadas. Ese acuerdo podría ser directo, comprando la pistola por un precio, o indirecto, a través de la contratación de los servicios de quien tiene el arma. Nye, J.: "Thinking about the State...", págs. 125-126.

puerta de nuevas oportunidades. La transferencia del poder de la Monarquía a determinados grupos privilegiados quedó configurado dependiendo, en muchos casos, de las relaciones sociales y de las personas que intervenían en esas transacciones. Ese aspecto social determinó que los acuerdos tomados en el ámbito del comercio americano quedasen ligados a intereses políticos, sociales y económicos que poco tenían que ver con los intereses generales de la Carrera de Indias.

Esa cesión de poder por parte de la Monarquía española a cambio de un rendimiento económico directo explica porqué la Casa de la Contratación y los organismos establecidos por la Corona para regular la Carrera de Indias fueron perdiendo gradualmente parte de su jurisdicción en beneficio de otras instituciones y organismos de carácter privado. Los Consulados de mercaderes fueron quizá el ejemplo más claro, aunque no el único, de esa transferencia de poder a un grupo privado a cambio de unos beneficios que la Corona no podía obtener por sí misma⁴¹.

El primero en crearse fue el Consulado o Universidad de mercaderes de Sevilla en 1543⁴². Esta institución privada aglutinó a los mercaderes profesionales de la Carrera de Indias, excluyendo un grupo más amplio de cargadores, entre los que se incluían algunos nobles que embarcaban mercancías de manera esporádica.

El Consulado de Sevilla aprovechó su ventaja a la hora de controlar gran parte de la información comercial de carácter privado que quedaba fuera del alcance de la Monarquía. Dicha organización surgió de la coordinación multilateral de muchos pequeños mercaderes con el objetivo de reducir costes de transacción entre ellos, de forma que complementase la provisión de ciertos bienes públicos que la Casa de la Contratación no cubría o lo hacía de forma ineficiente. Por ejemplo, mientras la Casa fue capaz de regular aspectos

41 Aunque Sevilla fue el primero de los consulados legalizados por la Corona en el ámbito del comercio americano, con el tiempo otros organismos privados gozaron también de autoridad. Un ejemplo fue el Consulado de Lima. Rodríguez Vicente, M^a. E.: *El Tribunal del Consulado de Lima en la primera mitad del siglo XVII*, Madrid, 1960.

42 Heredia Herrera, A.: "Apuntes para la historia del Consulado de la Universidad de cargadores a Indias en Sevilla, y en Cádiz". *Anuario de Estudios Americanos*, 27, Sevilla, 1970, págs. 219-279. Heredia Herrera, A.: "Las elecciones en el Consulado de Cargadores a Indias". *I Jornadas de Andalucía y América*. La Rábida, 1982, págs. 169-179. Collado Villalta, P.: "El Consulado de Sevilla: por un mayor protagonismo en la Carrera de Indias, 1591-1608". *Actas II Jornadas de Andalucía y América*. Sevilla, 1987, págs. 275-305.

como la moneda y las unidades de peso y medida utilizadas en el comercio, resultaba ineficaz para controlar el comportamiento de los mercaderes y resolver sus disputas. Muchos de los conflictos que surgieron entre ellos, quedaron mejor atendidos una vez que pasaron a manos del Consulado.

Muchas de las funciones que empezó a ejercer el Consulado tras su fundación se habían llevado a cabo hasta entonces acudiendo directamente al mercado o a través de acuerdos bilaterales, pero la existencia de grandes incertidumbres en esa relación entre mercaderes frenaba la expansión de la actividad económica, por lo que la Corona creyó conveniente la creación de este organismo y su reconocimiento legal. A medida que el Consulado se consolidó, se hizo cargo de coordinar la búsqueda de información, la inspección, la regulación de los contratos, y también otras actividades que en parte habían sido controladas por la Casa. Con el tiempo y a cambio de provisiones de dinero a la Corona, los miembros del Consulado acabaron controlando desde la gestión de la avería y el despacho de las flotas, hasta el cobro de muchos impuestos de la Carrera de Indias⁴³.

c) *La transferencia de poder de los oficiales reales de la Casa*

En esa transferencia del poder real a otros agentes tenemos que distinguir el papel desempeñado por los oficiales reales de la Casa de la Contratación como representantes de los intereses de la Corona, y el propio papel jugado de forma independiente por dichos funcionarios a título personal.

La firma de contratos requiere que éstos sean definidos, vigilados y cumplidos, para todo lo cual es necesario afrontar una serie de costes. Esos costes son muchas veces costes de transacción que determinan la forma de establecer los derechos de propiedad. También hay costes administrativos para coordinar una organización jerárquica⁴⁴. Para crear y operar una institución, así como para garantizar la obediencia de sus reglas, se requieren medios. Todo ello generó una serie de problemas "principal-agente" que

43 Rodríguez Vicente, M^a. E.: "Los cargadores a Indias y su contribución a los gastos de la monarquía. 1555-1750". *Anuario de Estudios Americanos*, 34, Sevilla, 1977, págs. 211-232. Vila Vilar, E.: "Los gravámenes de la Carrera de Indias y el comercio sevillano: el impuesto de Balbas". *III Jornadas de Andalucía y América*, tomo I, Sevilla, 1985, págs. 253-270.

44 Chandler, Jr., A.D.: *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, US., 1977, pág. 490.

estuvieron continuamente presentes en la relación entre la Monarquía y los funcionarios de la Casa de la Contratación.

Parte de las rentas del comercio americano que pretendía obtener la Monarquía desaparecieron en manos de los burócratas que representaban su autoridad. La Casa de la Contratación tenía unos costes de agencia para la propia Monarquía que hicieron compleja incluso la aplicación de leyes que no necesariamente la beneficiaban. La ineficiencia económica de la Casa de la Contratación no estuvo sólo en el hecho de tratarse de una oficina oficial al servicio de una Monarquía absoluta empeñada en obtener beneficios a corto plazo, sino porque la propia Casa y sus oficiales reales tenían intereses propios sobre el ámbito de su jurisdicción.

Los oficiales reales se comportaron de la misma forma que lo hizo la Corona y transfirieron a otros parte del poder que tenían en razón de su cargo. A cambio recibieron dinero, favores personales y un reconocimiento social que de otra forma no podían lograr. El poder que en este sentido tenían los oficiales reales de la Casa lo pone de manifiesto Veitia y Linaje cuando relata el reconocimiento que merecen:

“no solamente respecto a subordinados, por la jurisdicción, sino a reconocidos, y obligados, por depender de la Casa la elección de sus puestos, hasta los de Generales de Flotas; y porque también para lo político nombraban los Ministros, daban licencias a los Navios para las partes adonde tenían por conveniente, sin otra obligación que la de dar quenta al Consejo”⁴⁵

y un largo etcétera de prerrogativas que hacía de sus cargos un puesto de gran relevancia.

Esos problemas de agencia, alteraron la distribución de los beneficios que la autoridad real extraía legítima o ilegítimamente. Además acrecentó los efectos negativos de la intervención real sobre el conjunto de la actividad económica, concediendo beneficios cuasi-monopolísticos a determinados individuos o grupos de mercaderes que eliminaron la competencia en algunos sectores de la Carrera de Indias.

Los problemas de agencia aumentaron a medida que creció el número de funcionarios trabajando en la Casa, aunque no todos tenían las mismas opor-

45 Veitia y Linaje, J.: *Norte de la Contratación...*, libro I, capítulo I, número 13.

tunidades a la hora de sacar provecho de su cargo. Al principio, la Casa contó con tres jueces oficiales: tesorero, factor y contador, pero con el tiempo las tareas de este organismo adquirieron tanta complejidad, y la cantidad de trabajo se hizo tan desbordante, que fue preciso añadir toda una serie de ayudantes: escribanos, oficiales, diputados, comisarios delegados, etc. También se crearon unos cargos con misiones concretas y específicas, como los de correo mayor, proveedor general de la armada, artillero mayor, visitador de navíos. Al contador se le asignaron numerosos ayudantes y se acabó creando un Tribunal de la Contaduría de la Avería (1596). En 1687, la plantilla completa de la Casa y de las entidades anexas a ella, como la Avería y el aparejo de las flotas, contaba con 110 personas⁴⁶.

A pesar de la rigurosa prohibición de actuar privadamente en el ámbito económico de su jurisdicción, tanto los jueces oficiales como todos los demás funcionarios de la Casa de la Contratación intervinieron en negocios clandestinos, especialmente en el siglo XVII. En las visitas que practicó la Corona para descubrir y castigar esos excesos, el castigo fue siempre relativamente moderado, frente a los graves delitos descubiertos. Castigo que, además, en el fallo definitivo o pocos años después volvía a ser mitigado e incluso perdonado por completo. Las visitas de la Casa, que en siglo XVI habían sido frecuentes para evitar desmanes por parte de los oficiales reales, se redujeron en el siglo XVII a dos: 1615 y 1643.

Este comportamiento deshonesto de los funcionarios reales se agravó después con la venta de oficios⁴⁷. La enajenación de cargos comenzó en el reinado de Felipe II, aunque entonces se contemplaron ciertas restricciones para evitar un deterioro excesivo de la gestión administrativa. La venta de oficios fue una de las soluciones adoptadas por la Monarquía para lograr mayores ingresos en un periodo de apuro⁴⁸. En el siglo XVII, cuando las necesidades financieras de la Real Hacienda aumentaron, se eliminaron las restricciones y los cargos más importantes de la administración real se adjudicaron simplemente al mejor postor.

En 1632 se vendió el oficio de contador, uno de los puestos más importantes de la Casa, a un antiguo capitán de las Indias, don Diego de Villegas,

46 Schäfer, E.: “La Casa de la Contratación...”, pág. 161.

47 Schäfer, E.: *El Consejo Real...*, págs. 323-335.

48 Tomás y Valiente, F.: *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, 1982.

a cambio de 50.000 ducados, una cantidad nada despreciable. Esa plaza se otorgó además con juro de heredad y hasta con licencia para hacer mayorazgo de ella⁴⁹. El comprador tenía libertad para administrar él mismo la Contaduría o delegar en un teniente nombrado por él. También podía nombrar a sus subordinados al Oficial Mayor y a sus empleados. Pocos años después también se vendieron los oficios de Visitadores de Navíos y el primer Contador de la Caja de la Avería. Estas ventas hereditarias fueron especialmente peligrosas, pues obstaculizaron las posibilidades de revisión y castigo cuando se descubrían faltas cometidas en el servicio.

Conclusiones

La Casa de la Contratación no fue la única institución que reguló la actividad comercial entre España y América una vez descubierto el nuevo continente. Por razones tecnológicas muchas veces las organizaciones están limitadas para llevar a cabo un control absoluto de la actividad que teóricamente cae dentro de su ámbito jurisdiccional. Nuestro interés por estudiar el papel, sin duda decisivo, que jugó la Casa de la Contratación en la actividad económica entre España y América, no nos puede llevar a considerarla un absoluto.

Las limitaciones del poder de la Monarquía española dieron un enorme protagonismo a la iniciativa privada a la hora de establecer el tipo y el volumen de transacciones económicas llevadas a cabo en la Carrera de Indias. La propia Casa no tenía medios ni para controlar todo el espacio geográfico, ni el conjunto de actividades llevadas a cabo por los individuos que actuaban en él. Una definición amplia de institución nos lleva a considerar como esenciales los componentes culturales y las tradiciones de los propios mercaderes, así como las restricciones propias del medio geográfico en el que actuaron. De esa forma, surgió una forma de alcanzar acuerdos y llevar a cabo intercambios económicos, al margen de cualquier legislación de la Corona.

Sin embargo, el hecho de que existiese una Monarquía con suficiente poder para imponer una serie de normas y obligar en parte su cumplimiento, determinó que la organización económica de la Carrera de Indias tuviese dos

49 Schäfer, E.: "La Casa de la Contratación...", págs. 158-159.

ámbitos diferentes pero mutuamente influenciados. En primer lugar, una relación bilateral entre la Monarquía y sus súbditos, con un organismo actuando de intermediario entre ambos que era la Casa de la Contratación, y en segundo lugar, una relación multilateral de los comerciantes entre sí, influenciada por la existencia de la Casa de la Contratación a título oficial y por los oficiales reales a título personal. Las transacciones económicas en la Carrera de Indias se llevaron a cabo dentro del marco de una estructura organizativa establecida por la Corona y por la propia destreza de los agentes económicos para reducir incertidumbres.

Al analizar la influencia de la Casa de la Contratación en el crecimiento económico y su influencia en la Carrera de Indias es necesario considerar la importancia de las instituciones en el desarrollo económico, así como las características de dichas instituciones a lo largo de la historia. Desde hace décadas se discute sobre el papel desempeñado por el gobierno y las organizaciones creadas por él en el fomento del desarrollo económico. Aunque se reconoce que la creación del estado fue una condición esencial para lograr un mayor crecimiento, también existen motivos para afirmar que, en algunos casos, fue causa de estancamiento económico. En ese sentido, resulta clave identificar las instituciones estatales que promovieron el crecimiento económico y aquellas que lo impidieron. Y no sólo eso, además, tal y como hemos puesto de manifiesto en estas páginas, una misma organización puede fomentar el crecimiento y, al mismo tiempo, perjudicarlo, por lo que resulta esencial analizar los rasgos que la configuran, y cómo éstos influyen a la hora de generar o eliminar incentivos en la actividad económica.

La Casa de la Contratación tuvo aspectos positivos y negativos al mismo tiempo, aunque no todos actuaron siempre con la misma intensidad. Aquellos que fomentaron el crecimiento económico estuvieron relacionados con la provisión de bienes públicos. La Casa de la Contratación suministró las reglas básicas que rigieron las relaciones económicas en la Carrera de Indias, contribuyendo a ordenar las relaciones de los individuos con la Monarquía y también entre ellos mismos. La Casa vigiló el cumplimiento de los contratos privados, defendiendo los derechos de propiedad de quienes comerciaban con América. Permitió definir la forma de transferir información y los métodos para lograr que dicha información fuese creíble, suponiendo un importante ahorro para los agentes económicos y un impulso para la actividad económica. Se encargó de proveer bienes públicos como la defensa colecti-

va que, de otra forma, no hubiera sido posible disfrutar; asumió la enseñanza de las técnicas de navegación, la provisión de mapas cartográficos precisos, propuso el aprovisionamiento de los asentamientos coloniales, articuló su forma de gobierno contribuyendo también a gestionar la administración de justicia y garantizó la repatriación de capitales, custodiando los llamados bienes de difuntos. En definitiva, la Monarquía a través de la Casa de la Contratación dotó a la relación económica con América de una estructura mínima de gobierno para regular parte de las relaciones contractuales establecidas por los individuos que participaron en dicho tráfico mercantil.

La Casa de la Contratación también influyó negativamente sobre el crecimiento económico en el ámbito de la Carrera de Indias. Hemos identificado cuatro motivos por los que el organismo sevillano supuso un freno para la actividad económica. Algunos de ellos no dependían tanto de la Casa, como de la propia Monarquía.

En primer lugar, la Monarquía estableció las normas por las que se rigió la actividad económica en el ámbito americano, buscando más su propio beneficio que el de los agentes económicos. En la promoción de esa actividad se buscaron soluciones que incrementaban la recaudación fiscal, aún a costa de generar ineficiencia en la capacidad productiva. En este sentido, la Casa mantuvo una gran rigidez en el control del comercio americano que se manifestaron en el establecimiento de sistemas de recaudación fiscal poco eficientes, pero sencillos de controlar administrativamente por parte de los oficiales reales.

En segundo lugar, una vez establecidas las reglas del juego, la Monarquía tampoco respetó sus propias reglas, tratando de sacar beneficios adicionales a corto plazo. Esa actitud confiscatoria, obligó a la Casa de la Contratación a olvidar temporalmente su compromiso de respetar la propiedad privada. Se llevaron a cabo numerosas confiscaciones de metales preciosos de particulares a la llegada de las flotas. Esa incautación se trataba de compensar después con la entrega de deuda pública (juros) o de moneda de vellón, pero los afectados nunca recibieron el valor del metal precioso que se les había confiscado. Este aspecto obedece a la dependencia que siempre tuvo la Casa de la Contratación del poder real, e incluso del poder local económico o político. Su falta de autonomía la hizo actuar muchas veces en beneficio exclusivo de una de las partes interesadas en la actividad económica. En lugar de regular la actividad económica actuó como ejecutora de las decisiones arbitrarias

tomadas por la Corona: incautación de caudales, secuestro de bienes de difuntos, lentitud para tomar decisiones en momentos clave para el despacho de las flotas, etc.

En tercer lugar, la Monarquía no sólo utilizó su poder para establecer las reglas de la actividad económica, sino que comerció con él cuando necesitó ingresos extraordinarios. De esta forma, la Casa de la Contratación fue perdiendo competencias en beneficio de determinados grupos de particulares, capaces de sacar mayor rentabilidad económica al ejercicio del poder real y transferir parte de esos beneficios a la Monarquía. Un buen ejemplo de ello, fueron las crecientes prerrogativas que acumuló el Consulado de Sevilla a lo largo de los años y los conflictos de jurisdicción que surgieron entre esta institución privada y la actuación de los oficiales reales de la Casa. Otro ejemplo de este mismo aspecto negativo fue la venta de cargos llevada a cabo en la Casa de la Contratación, al igual que en el resto de la administración real.

En cuarto lugar, no sólo la Monarquía directamente, sino también los propios oficiales reales pusieron en venta el poder que habían recibido del rey para legislar y hacer cumplir las leyes. En lugar de respetar esas normas, los funcionarios de la Casa de la Contratación utilizaron sus cargos para hacer negocios particulares y obtener beneficios personales. Los problemas de agencia hicieron costoso a la Monarquía el control de sus propios oficiales reales, así que se optó por sacar beneficios de dichos cargos poniéndolos a la venta, e impedir así que los únicos beneficiarios de ese abuso de poder fuesen los oficiales reales. Estos problemas de agencia reforzaron la intención de la Corona de desprenderse del poder cuando resultaba menos rentable gestionarlo, aún a costa de impedir la propia actividad económica en el medio o largo plazo.

La Casa de la Contratación jugó un papel esencial en el desarrollo y expansión económica de la Carrera de Indias, a pesar de no ser la única institución gobernando ese contexto. Tampoco se puede concluir que el balance de su gestión económica haya sido enteramente negativo, simplemente porque se trataba de una institución creada y sostenida por una monarquía absoluta. Antes de juzgar el papel jugado por la Casa de la Contratación en la actividad económica, es necesario valorar de qué forma utilizó su poder y en qué ámbitos intervino. Ambos aspectos cambiaron con el tiempo a lo largo de sus casi trescientos años de historia y, por lo tanto, también lo hizo la influencia que tuvo la Casa en la Carrera de Indias.