

# Poder económico en Roma: El *Ordo Publicanorum*.

Juan José Ferrer Maestro

La aparición de «una nueva burguesía urbana»<sup>1</sup> a lo largo del siglo II a. C., la acumulación de tierras -que lleva incluso a la destrucción de Cartago y Corinto, por su competitividad agrícola y metalúrgica-<sup>2</sup> y la creación de un «capitalismo italiano»<sup>3</sup> protagonizado por el orden ecuestre, fueron algunas de las consecuencias de las nuevas condiciones aparecidas tras la segunda guerra púnica y el expansionismo mediterráneo de Roma, si aceptáramos el discutido punto de vista de algunos historiadores, excesivamente influidos por las condiciones socio-económicas del siglo XIX<sup>4</sup>.

Planteada de ese modo la cuestión, hubo que identificar la procedencia social de tales «burgueses», y el resultado derivó en la existencia de un fuerte enfrentamiento entre la *nobilitas* y el *ordo equester*, alegando distinta especialización económica de uno y otro grupo. La aparición histórica de la *lex Claudia* del 218 a. C. representa, en este caso, el inicio de un antagonismo irreconciliable que determinaría la dedicación permanente del senador a la propiedad agraria, mientras los *equites* se especializaban en el comercio, la banca y la actividad fiscal<sup>5</sup>. El misterioso plebiscito Claudio,

<sup>1</sup> M. Rostovtzeff, *Historia Social y Económica del Imperio Romano*, I, Madrid, 1972 (Oxford, 1957), p. 56.

<sup>2</sup> A. Piganiol, *La conquête romaine*, París, 1974, pp. 407-408; M. Rostovtzeff, *op. cit.*, I, p. 57 y p. 80 n. 15.

<sup>3</sup> L. Homo, *Les Institutions politiques romaines*, París, 1970 (1927), pp. 104 y 109; M. Rostovtzeff, *op. cit.*, I, p. 55; en contra M. Finley, *La economía de la Antigüedad*, Madrid, 1975 (Berkeley, 1973), p. 203: «... el poderoso afán de adquirir riqueza no se manifestó en un afán de crear capital; dicho de otro modo, la mentalidad predominante fue adquisitiva, pero no productiva»; y p. 204: «Los empresarios, los hombres que administraban el comercio marítimo en grande escala o que prestaban dinero a los ricos, la *bourgeoisie* de Rostovtzeff, (...) eran los hombres de quienes se habría esperado que desarrollaran y crearan nuevas técnicas de formación de capitales... y no lo hicieron».

<sup>4</sup> En ese sentido la consideración de «clase mercantil» y «burguesía empresarial» aplicada a los *equites*, expresadas por H. Hill, *The Roman Middle Class in the Republican Period*, Oxford, 1952, (reimpr. en A. Toynbee, *Hannibal's Legacy. The Hannibalic War's Effects on Roman Life, II, Rome and Her Neighbours After Hannibal's Exit*, Oxford, 1965, pp. 341 ss.), y las citas de Piganiol, Homo y Rostovtzeff, referidas en las notas anteriores. M. Finley, *op. cit.*, pp. 28-29, expone, acompañado de citas, un breve estado de la cuestión sobre la falta de unanimidad en el análisis de los aspectos económicos de la Antigüedad. Un excelente trabajo sobre estas discrepancias, es el de H. W. Pearson «El debate secular sobre el primitivismo económico», en K. Polanyi, C. M. Arensberg y H. W. Pearson (dir.), *Comercio y mercado en los imperios antiguos*, Barcelona, 1976 (N. York, 1957).

<sup>5</sup> A. Piganiol, *op. cit.*, p. 393; F. Cassola, *I gruppi politici Romani nel III secolo*, Trieste 1962, pp. 82-83. Esta interpretación, que refleja la división compacta entre órdenes, viene siendo fuertemente criticada como veremos a continuación.

que contó con la mayoritaria oposición del Senado, prohibía a los padres de la patria la posesión de cualquier nave con registro superior a 300 ánforas (8 ton. aprox.): «*ne quis senator cuive senator pater fuisset maritimam navem quae plus quam CCC amphorarum esset haberet*»; con lo cual se les incapacitaba materialmente para practicar el comercio bajo excusa de que toda ganancia era impropia de su rango<sup>6</sup>. La decisión parece ocultar una intervención de los hombres de negocios, deseosos de establecer un campo de actividades lucrativas para si mismos, pero se halla lejos de ser confundido con una postura corporativa del *ordo equester* hacia intereses exclusivos<sup>7</sup>.

Esos hombres de negocios ya habían provocado la intervención armada en Sicilia, que dió origen a la primera de las guerras púnicas<sup>8</sup>, y poco después, ante la carencia de recursos públicos, se encargaron de financiar la construcción y el equipamiento de doscientas quinquerremes para la armada romana, en un último esfuerzo naval para derrotar a Cartago en las postrimerías de la guerra<sup>9</sup>. Polibio dejó escrito que las condiciones de la operación financiera permitirían recuperar la inversión si todo salía conforme a lo previsto. La guerra se ganó; no sabemos, en cambio, si se compensó directamente a esos hombres tan «generosos con el bien común», pero considerando la oposición inicial del Senado a intervenir en Sicilia por miedo a crear un puente de acceso de los cartagineses hacia Italia, y la incapacidad del *aerarium* romano para rearmar una flota, podríamos aventurar un distanciamiento de senadores y negociantes que bien pudo culminar con el instrumento político de la *lex Claudia*, auténtica compensación selectiva de aquellos hombres de negocios que hacían de la guerra expansionista su fuente de ingresos.

Una vez bloqueados legalmente los senadores para la ejecución de los grandes negocios, sólo se hallaban en condiciones de ocuparse de esas actividades los miembros del *ordo equester*. Algunos *equites* se convirtieron en empresarios y contratistas, pero nunca fueron mayoría en el estamento, ni tan siquiera a finales de la República<sup>10</sup>. Es cierto que la no participación de los caballeros en política posibilitaba una mayor dedicación a otras actividades y que sus riquezas personales se lo permitían<sup>11</sup>,

<sup>6</sup> T. Livio, XXI, 63, 3-4.

<sup>7</sup> P. A. Brunt, *Conflicts sociales en la República romana*, B. Aires, 1973 (Londres, 1971), pp. 107-108.

<sup>8</sup> Polibio, I, 11, 1-2.

<sup>9</sup> Polibio, I, 59, 6 ss.

<sup>10</sup> C. Nicolet, *L'ordre équestre à l'époque républicaine*, I, París, 1966, p. 286. A pesar de las críticas hacia este trabajo de Nicolet efectuadas por P. A. Brunt («Les equites romains à la fin de la République», *Ann. ESC*, 1967, pp. 1090-1098), éste sostiene la misma teoría, es decir, que la interpretación de los *equites* como exclusivos hombres de negocios es falsa (*loc. cit.*, p. 1091). El mismo Brunt, en la *Deuxième Conférence Internationale d'Histoire Economique*, (Aix en Provence, 1962), París, 1965, I, pp. 117-149, ya rechazó la especialización de los órdenes que había mantenido Tenney Frank («The Activities of the Equestrian Corporations, 200-150 B. C.», *CPh*, I, 28, 1933, pp. 1-11).

<sup>11</sup> C. Nicolet, *op. cit.*, I, p. 375.

pero esa minoría dedicada a los negocios no sostiene el enfrentamiento entre «aristocracia senatorial terrateniente» y «burguesía ecuestre capitalista». Los intereses de ambos órdenes se confunden: control del estado y poder económico. La dificultad en el ejercicio simultáneo de ambos debió crear un fuerte corporativismo *publicanorum* -dirigido por ecuestres- antagónico al monopolio político ejercido por la *nobilitas*. Esto otorga otra visión al problema: aunque los senadores participaran ilegalmente de los negocios, la fuerza institucional, la representatividad, recayó sobre los *equites*, independientemente del porcentaje de miembros de este orden que se convirtieron en grandes empresarios y, también, del número de caballeros integrados en el estamento publicano<sup>12</sup>.

La interpretación antagónica y sectaria, en cuanto a la actividad especializada de cada estamento<sup>13</sup>, puede estar relacionada con la utilización *publicani-equites* como sinónimos que se confunden durante el siglo II a. C. y, sobre todo, a partir del 133<sup>14</sup>. La voz *publicani* procede de *publicum*,<sup>15</sup> concepto impositivo, sinónimo de *vectigal*, y denota un sentido práctico en su aplicación, ya que *publicani dicuntur qui publica vectigalia habent conducta*, según las fuentes del derecho<sup>16</sup>.

Aceptando que los caballeros desarrollaron su actividad en tres grandes direcciones: el arrendamiento de los impuestos, la adjudicación de las empresas públicas y la banca<sup>17</sup> -excepción hecha de quienes siguen dedicándose a la producción agrícola- no hay motivo, aparentemente, para sospechar que no fueran también los empresarios individuales del comercio de intercambio a gran escala. Teniendo en cuenta que las fuentes denominan *argentarii* a quienes se dedican al negocio dinerario, se podría aducir que en la base económica de todos los negocios romanos estaban los *equites*, no como capitalistas de la iniciativa comercial, sino como los propios emprendedores, con capacidad financiera suficiente ante la inexistencia del préstamo a la inversión. Más tarde, los diferentes negocios practicados conllevaría la utilización de las voces *argentarius*, *faenerator* (prestamista, usurero), *publicanus* (recaudador de impuestos-*publica*), *redemptor*

---

<sup>12</sup> Como veremos más adelante (*vid.* nota 20), publicanos y hombres de negocios fueron sólo una parte del orden ecuestre.

<sup>13</sup> Al igual que otros autores, como acabamos de comprobar, A. Piganiol (*op. cit.*, p. 393) insistió en la especialización, afirmando que de la «clase senatorial» se separó durante el siglo II la «clase de los *equites*» en razón de su especialización económica, «clase» que comprendía dos categorías: la rica burguesía de los municipios y los financieros que se dedicaban a la banca o a las adjudicaciones públicas.

<sup>14</sup> L. Harmand, *Société et économie de la République romaine*, Paris, 1976, p. 109.

<sup>15</sup> R. Cagnat, *DS*, IV, s. v. «Publicani, publicum», p. 752; G. Ürögdi, *RE*, Suppl. XI, s. v. «Publicani», col. 1184.

<sup>16</sup> *Dig.* 39, 4, 1, 1; y 39, 4, 12, 3.

<sup>17</sup> L. Homo, *op. cit.*, p. 104.

(abastecedor del ejército para Livio y contratista de obras públicas<sup>18</sup> en general) y *negotiator*, sin que ello excluya al orden ecuestre de la base impulsora de estas nuevas corrientes económicas, ni utilicen esta denominación en contraposición a las antes mencionadas<sup>19</sup>. Sin embargo, se trataría de una identificación exclusiva caballeros = hombres de negocios, cuya interpretación debemos rechazar porque pertenece a un momento historiográfico que requería justificar el desarrollo económico romano por la aparición de una «clase» financiera de específico carácter mercantil y su identificación con la totalidad de un colectivo situado en la cúspide de la sociedad, pero no dedicado al ejercicio del poder político.

La confusión no la crean tan sólo las condiciones socio-económicas en las que se desenvuelve el pasado siglo XIX; existe además, un conjunto de fuentes literarias, de citas, pertenecientes a Livio, Plinio, Diodoro y Cicerón, que aproximan el status de *eques* a la profesión de publicano; e igualmente, la famosa descripción de Polibio (VI, 17, 3-4) con respecto a la participación en las adjudicaciones públicas, de la que se deduce que el *ordo publicanorum* fue un grupo integrado por caballeros en su totalidad, y que era de éstos de quienes dependía el control de las finanzas del estado. Pero tanto en un caso como en otro, es decir, tanto por lo que respecta a la identificación de los *equites* con los hombres de negocios, como con los publicanos, la aplicación del método prosopográfico no permite afirmar tal situación: de los trescientos setenta caballeros de finales de la República reunidos por Nicolet, tan sólo diecisiete actuaron como publicanos; éstos ostentarían la máxima responsabilidad de las *societates* en Roma, mientras que los publicanos que representaban los intereses de éstas en las provincias no pertenecerían generalmente al orden ecuestre. Igualmente, y por lo que respecta a los *negotiatores*, entre esos trescientos setenta *equites*, aparecen cuarenta y seis dedicados a la banca, la usura o los negocios<sup>20</sup>.

La importancia y el peso de los nuevos negocios en la sociedad republicana, las enormes sumas de dinero manejadas y la gran influencia de los *publicani*, dan a este término una interpretación mucho más amplia que la estrictamente ceñida a la recaudación de los impuestos. Su origen

---

<sup>18</sup> M. Rostovtzeff, *Diz. Epigr. de Ruggiero*, s. v. «Conductor», p. 592; Catón (*de agri.*, CXLIV) menciona a los *redemptores* que contrataban la cosecha.

<sup>19</sup> *negotiatores* fueron los individuos dedicados a los grandes negocios. Para J. Rougé (*Recherches sur l'organisation du commerce maritime en Méditerranée sous l'Empire romain*, París, 1966, pp. 274 ss.) el *negotiator* es un «grand brasseur d'affaires de l'époque républicaine». A. J. N. Wilson (*Emigration from Italy in the Republican Age of Rome*, Manchester, 1966, pp. 3-6), viene a coincidir con esta definición y expone el motivo por el que el término *negotiator* se ha confundido en ocasiones con el de mercader: «perhaps common usage of the word was changing in the late Republic; for in the Principate *negotiator(es)*, in literary and epigraphic language, very commonly and perhaps usually, signifies trader(s) or merchant(s), with or without an adjective indicating the field of trade».

<sup>20</sup> C. Nicolet, *op. cit.*, t. II, París, 1974. Analizando el *cursus* de estos *equites* se deriva el rechazo a la pretendida ecuación caballeros = negociantes o publicanos.

como actividad pudo ser el resultado del interés del estado en simplificar la percepción del *tributum*, llevada a cabo por los *tribuni aerarii*<sup>21</sup>, limitando la relación entre instituciones y contribuyentes a posiciones más reducidas y aprovechando la experiencia de las contrataciones del 215 a. C. para el ejército de Hispania<sup>22</sup>, sin obligarse a disponer de un cuerpo numeroso de funcionarios *ad hoc*. El problema -que la carencia de datos sobre la Hacienda romana de los primeros siglos republicanos acentúa- acerca de la utilización de los *telonai* griegos como modelo importado, no está resuelto<sup>23</sup>. De cualquier modo, una vez establecido y desarrollado el sistema, los *publicani* son identificados con todo adjudicatario de los servicios y empresas estatales<sup>24</sup>; cierto que de un modo general, ya que el nombre es un tecnicismo jurídico recogido en el Digesto e ignorado en las Novelas y en el Código de Justiniano<sup>25</sup>, utilizando como denominaciones oficiales de la época las de *mancipes* para los arrendatarios individuales de los *vectigalia*, *socii* para los arrendamientos a compañías y *redemptores* para los adjudicatarios de obras públicas (*ultra tributa, sarta tecta*)<sup>26</sup>.

Esta importancia adquirida por los *publicani* se traduce en la formación de un *ordo publicanorum* que les conduciría a un aumento de su propio poder<sup>27</sup>, por sinergia de las estratégicas actividades individuales. Este orden no representaba en absoluto el *status* de una clase social, su carácter era puramente administrativo y gozaba de reconocimiento oficial<sup>28</sup>,

<sup>21</sup> Según J. Muñiz Coello (*El sistema fiscal en la España romana, (República y Alto Imperio)*, Huelva, 1980, p. 97), fueron gentes de buena posición que recaudaban el dinero entre las tribus. Para C. Nicolet (*Roma y la conquista del mundo mediterráneo, 264-27 a. C., I*, Barcelona, 1982 (París, 1977), p. 180), se trataba de ciudadanos que adelantaban las sumas que debían pagar los contribuyentes. En uno y otro caso coincide la condición de gente adinerada, el mismo *status* al que pertenecían los publicanos.

<sup>22</sup> T. Livio, XXXIII, 48-49; cf. J.J. Ferrer Maestro, «La operación de crédito del 215 a. C. para el aprovisionamiento del ejército romano en Hispania», *Millars-Espai i Història* (Universitat Jaume I), XV, 1992, pp. 112 ss.

<sup>23</sup> G. Ürögdi, *loc. cit.*, col. 1192, reconoce que el arriendo estatal nació muy pronto en Roma y tuvo una evolución análoga a la función de los *telonai*, sin poder asegurar que lo hiciese a su misma imagen. C. Nicolet, *op. cit.*, I, Barcelona, 1982, p. 180, reconoce en los *tribuni aerarii* una institución a imitación de los *proeisferontes* atenienses del siglo IV a. C.; cf. M. Rostovtzeff, «Geschichte der Staatspacht in der römischen Kaiserzeit», *Philologus*, Suppl., IX, 1902 (reimpr. Roma, 1971), p. 369; S. J. De Laet, *Portorium. Étude sur l'organisation douanière chez les Romains, surtout à l'époque du Haut Empire*, Brujas, 1949, p. 111.

<sup>24</sup> «Die geschäftliche Tätigkeit der publicani mit dem publicum erstreckte sich auf folgende Betätigungsgebiete: 1. öffentliche Lieferung; 2. Pacht staatlichen Besitzes; 3. Pacht staatlicher Einkünfte» (G. Ürögdi, *loc. cit.*, col. 1186).

<sup>25</sup> M. Rostovtzeff, *Diz. Epigr. de Ruggiero*, s. v. «Conductor», p. 579, donde acepta como expresión general para designar al adjudicatario o arrendatario -y no como título oficial- las citas de la expresión *publicanus* recogidas en las inscripciones como la *lex agraria* y la *lex Antonia de Termessibus*.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 579 y 592.

<sup>27</sup> G. Ürögdi, *loc. cit.*, col. 1194.

<sup>28</sup> C. Nicolet, *op. cit.*, I, Barcelona, 1982, p. 121.

pero la influencia que iba adquiriendo entre la sociedad romana debió ser muy importante, como lo demuestra el hecho de que en el año 171 a. C. no se pudo condenar a los magistrados que habían abusado de su poder en Hispania<sup>29</sup> -acusados en el proceso *de repetundis* relatado por Livio<sup>30</sup>- pero un siglo después, en el 70, Cicerón acusó y pudo acabar con el pretor Verres, por sus excesos en Sicilia. El juicio contra Verres -precedido de argucias legalistas que trataron de postergar su comienzo hasta el siguiente año, en el que la sentencia habría sido dictada por los nuevos magistrados elegidos, amigos del propio Verres- fue una auténtica prueba de fuerza entre los aristócratas que apoyaban al acusado y el *ordo publicanorum*, que daba respaldo a los provinciales sicilianos representados por Cicerón. Los publicanos se sentían igualmente perjudicados por el pretor, sus abusos invadían las actividades de éstos e impedían obtener las ganancias previstas.

No son únicamente las citas sobre la incompatibilidad de los senadores con las profesiones lucrativas<sup>31</sup> y las alabanzas a los publicanos<sup>32</sup>, también confirma esta influencia el hecho de que el propio Cicerón fuese abogado de éstos<sup>33</sup>. Entre esas dos fechas, años 171 y 70, el cambio entre los grupos de poder interno había sido evidente; mediaba también la ley Sempronia del 123, que favorecía sus intereses al impedir, por el voto popular, que los senadores eligieran las provincias por sí mismos y constituyeran un obstáculo en los negocios de los publicanos, y que designaba a los *equites* como únicos adjudicatarios públicos; a ello hay que añadir la decisión legal de Cayo S. Graco de reservarles lugares exclusivos para sentarse en el teatro<sup>34</sup>.

Todas estas acciones obtuvieron una contestación dramática cuando, años más tarde, Sila aplicó las proscripciones, ejecutó a numerosos caballeros<sup>35</sup> y suprimió sus privilegios a través de las *leges Corneliae*<sup>36</sup>.

A pesar de la restauración de la magistratura censorial llevada a cabo por Pompeyo y Craso -tras la abolición de Sila- y que supuso una mejora en la difícil situación de los publicanos y sus negocios, durante el Principado de Augusto comenzarían a perder importancia y poder, y ya no lo recuperarían nunca<sup>37</sup>.

---

<sup>29</sup> J. Muñiz Coello, *El proceso de repetundis del 171 a. C.*, Huelva, 1981, p. 50.

<sup>30</sup> T. Livio, XLII, 2.

<sup>31</sup> Cic., 2 *Verr.*, II, 122; III, 129-142.

<sup>32</sup> Cic., 2 *Verr.*, II, 175; II, 181.

<sup>33</sup> P. Grimal, *La formación del Imperio romano. El mundo mediterráneo en la edad antigua*, III, Madrid, 1978, p. 106.

<sup>34</sup> Apiano, *BC*, I, 95.

<sup>35</sup> P. Grimal, *op. cit.*, p. 125.

<sup>36</sup> G. Ürögdi, *loc. cit.*, col. 1202.

<sup>37</sup> M. Rostovtzeff, «Geschichte der Staatspacht in der römischen Kaiserzeit», *Philologus*, Suppl., IX, 1902 (reimpr. Roma, 1971), p. 371.