

LA ÉLITE POLÍTICA DEL MINISTERIO DE ULTRAMAR (1863-1898). UN ESTUDIO DE SOCIOLOGÍA MINISTERIAL

Agustín Sánchez Andrés

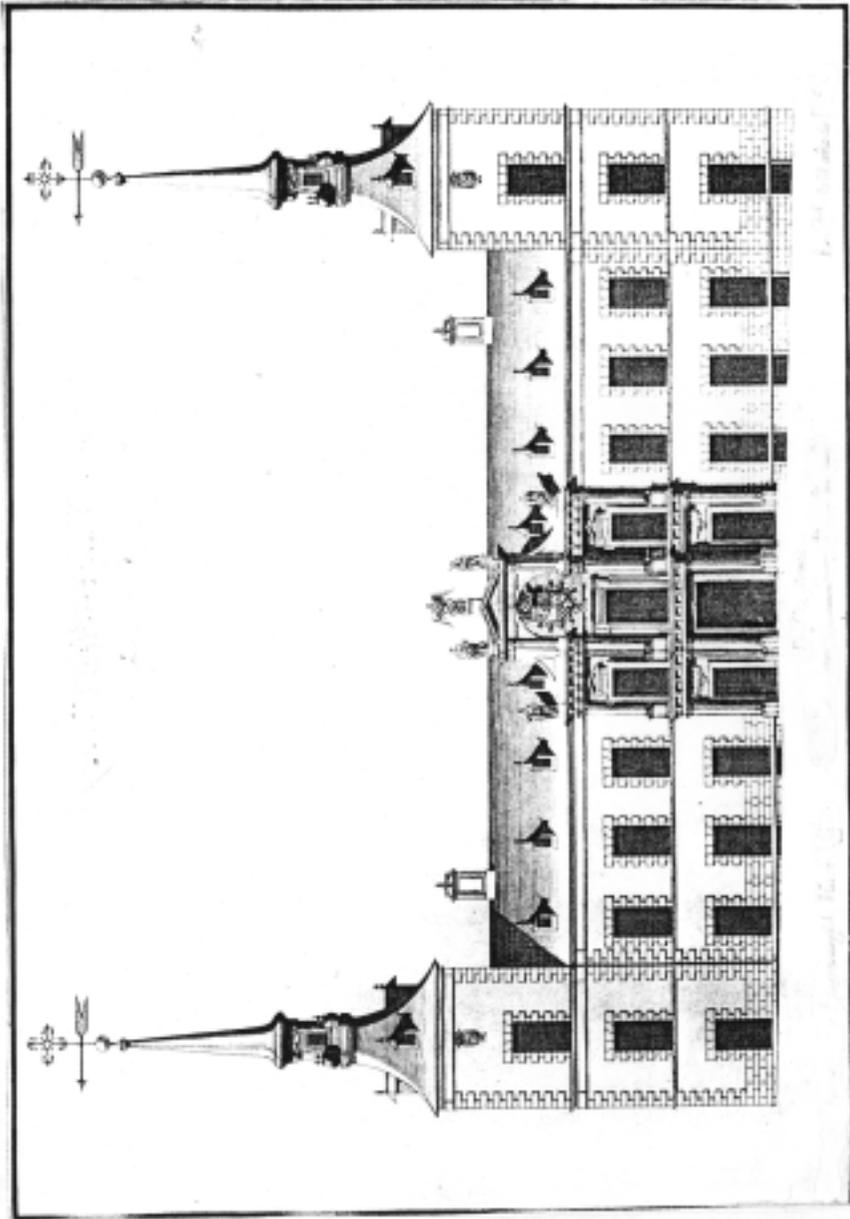
La creación del Ministerio de Ultramar en 1863 supuso la culminación del dilatado proceso de reorganización de la administración colonial iniciado por el régimen liberal español en 1837. Desde su aparición, en las postrimerías del reinado de Isabel II, hasta la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas a raíz de la Guerra Hispano-Norteamericana de 1898, el Ministerio de Ultramar fue la dependencia encargada del gobierno y administración de los importantes territorios coloniales conservados por España tras la independencia de la América continental.

Ello confiere al estudio de este departamento de la administración española una importancia fundamental a la hora de comprender diversos aspectos de las políticas coloniales impulsadas por el régimen liberal hispano durante el último tercio del siglo XIX. Las características



Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Michoacana
de San Nicolás de Hidalgo. Correo electrónico: asamadrid@hotmail.com

TZINTZUN, Revista de Estudios Históricos, N° 37, enero-junio del 2003.



Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de Ultramar.

y funcionamiento del Ministerio de Ultramar han sido estudiadas por el autor del presente trabajo en diversos artículos.¹ No obstante, los estudios en torno a esta dependencia estarían incompletos si no contemplaran el análisis de la propia élite política que ocupó la cartera. Ningún organismo de la administración del Estado es el producto neutro de la legislación que atiende a su conformación sino que, por el contrario, constituye en gran medida el reflejo de los individuos que actuaron a través del mismo. En este sentido, el análisis del conjunto de políticos y burócratas que protagonizaron el proceso de toma de decisiones dentro del referido ministerio ha de permitirnos profundizar en el examen de las políticas del nuevo régimen liberal español hacia los restos de su imperio colonial.²

Grado de estabilidad del Ministerio de Ultramar

Un primer elemento a considerar, previo al estudio de las características de la élite, es establecer el grado de estabilidad de la cartera de Ultramar. Éste viene dado fundamentalmente por tres factores: el tiempo de permanencia en el cargo de los diferentes

¹ Sánchez Andrés, Agustín, “El Ministerio de Ultramar. Estructura administrativa y política colonial, 1863-1899”, *Historia y Sociedad*, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Vol. VIII, 1996, pp. 51-67; “La política colonial española durante la segunda mitad del siglo XIX: modelos teóricos, objetivos y estrategias”, *Spagna Contemporánea*, No. 11, Florencia, Instituto di Studici Storici Gaetano Salvemini, 1997, pp. 51-65 y “Los organismos consultivos del Ministerio de Ultramar y el gobierno de las colonias del Pacífico, 1863-1899”, *Revista del Pacífico*, No. 4, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1994, pp. 65-76.

² Sobre esta cuestión, véase Agustín Sánchez Andrés, *La política colonial española hacia Cuba y Puerto Rico, 1810-1898. Administración Central y evolución del estatuto jurídico-político antillano*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2001. Las fuentes utilizadas para la elaboración del presente artículo proceden de los expedientes personales de los ministros de Ultramar depositados en el Archivo Histórico Nacional de Madrid (en adelante AHN), Sección Ultramar, Legs. 2427-2498. La información de dicho archivo fue complementada con las abundantes referencias a los integrantes de la élite ministerial existentes en el *Índice Biográfico de España, Portugal e Iberoamérica*, París, K.G. Sauer, 1990, compendio de numerosas fuentes contemporáneas sobre este tema, y con la documentación relativa a varios de los ministros estudiados depositada en el Archivo de Protocolos Notariales de Madrid.

ministros, la duración de los periodos de interinidad y la participación de esta cartera en las crisis ministeriales que tuvieron lugar durante el periodo.

El Ministerio de Ultramar fue dirigido por treinta y siete ministros, que se sucedieron al frente de esta dependencia a lo largo de igual número de años, alternándose en cincuenta y un gabinetes diferentes.³ Siete ministros, el 18.9% del total, ejercieron sus funciones únicamente durante la fase final del reinado de Isabel II; diez, el 27.4% del conjunto, desempeñaron esta cartera exclusivamente durante el Sexenio; en tanto que catorce, es decir el 37.8% del total, circunscribieron el desarrollo de su mandato al ámbito de la Restauración. Cinco, el 13.5%, dirigieron el Ministerio tanto durante el Sexenio como en la Restauración, mientras que tan sólo uno, el 2.7% del total, desempeñó este cargo con anterioridad a 1868 y con posterioridad a 1875.⁴

El lapso de mayor continuidad ministerial se produjo durante la Restauración. A lo largo de esta etapa veinte ministros se alternaron en veintidós ocasiones en la cúspide del Ministerio, con un promedio de 387.7 días por mandato. Promedio, por otra parte, muy equilibrado entre los distintos ministros del periodo: sólo en cuatro casos la cartera fue desempeñada durante menos de 200 días, en tanto que ninguno ocupó el cargo de forma continuada durante una etapa doble a la de la media para todo el periodo. Entre 1863 y 1868 tuvo lugar una fase de mayor inestabilidad, en función del carácter efímero de la mayoría de los gabinetes de la fase final del reinado de Isabel II. En dos ocasiones la permanencia en el cargo fue superior a un año, siendo la

³ Para una relación de los titulares de Ultramar y del periodo en que ocuparon la cartera véase el apéndice de este artículo.

⁴ No hemos incluido en este estudio a Manuel Pando, marqués de Miraflores, quien, como presidente del Gobierno, asumió interinamente la dirección del Ministerio en los primeros días de su creación. Tampoco hemos contabilizado los dos mandatos interinos asignados sucesivamente a los ministros de Fomento y Hacienda en 1899 para que liquidaran los asuntos pendientes de Ultramar. Finalmente, no hemos tenido en cuenta los periodos de interinidad ocasionados por la baja temporal del titular de la cartera, ni la breve etapa en que la dirección del Ministerio estuvo a cargo del subsecretario entre el 20 de septiembre y el 8 de octubre de 1868.

tasa media de ocupación de esta cartera de 199.2 días. No obstante, la fase de mayor inestabilidad se produjo durante el Sexenio, al permanente desequilibrio político que afectó a todos los gabinetes del periodo se sumó, en el caso del Ministerio de Ultramar, la prolongación de la crisis colonial a lo largo del mismo. En esta etapa, quince ministros se sucedieron a lo largo de veinticinco transitorios gabinetes, si bien en cinco casos los titulares desempeñaron esta cartera en dos gobiernos sucesivos. El promedio de permanencia en el cargo fue de 112.3 días, cifra aún elevada si la comparamos con la duración media de ocupación de la cartera durante la I República: 51.8 días. En este contexto, no es extraño que ningún mandato presentase una duración superior a un año y que a finales del periodo llegara a producirse una duplicidad de funciones en la cúpula del Ministerio, en función de la cual, mientras el ministro electo de Ultramar trataba de retomar *in situ* el control sobre las propias colonias, el de Fomento dirigía interinamente el Ministerio desde Madrid.⁵

Sin embargo, la estabilidad del ejercicio ministerial no viene dada exclusivamente por el tiempo de permanencia de los sucesivos responsables en el cargo, ha de ser matizada por otros elementos de análisis: la incidencia de las situaciones de interinidad y la participación de este departamento en algunas de las crisis ministeriales que tuvieron lugar en el periodo estudiado.

Respecto al primer punto, en siete ocasiones el cargo de ministro de Ultramar tuvo un carácter interino que no estuvo vinculado a una baja temporal del titular. José Gutiérrez de la Concha, marqués de La Habana, desempeñó en dos ocasiones las carteras de Guerra e interina de Ultramar. Adelardo López de Ayala se hizo cargo interinamente de esta última entre mayo y junio de 1872, pese a no ocupar puesto alguno en el gabinete ni ser un alto funcionario del Ministerio. Cristóbal

⁵ Decreto del Poder Ejecutivo de 14 de octubre de 1873, *Colección Legislativa de España*, Madrid, Imprenta Nacional, 1873, Vol. CXI, p. 596. Sobre esta situación, véase Agustín Sánchez Andrés, "Entre asimilistas y autonomistas. El republicanismo español y el debate en torno a la concesión de un régimen autonómico a las Antillas (1868-1898)", *Caribbean Studies*, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Vol. 30, 2002, pp. 35-56.

Martín de Herrera, en cuyo mandato la situación de interinidad se prolongó durante casi un año, dejó la cartera de Gracia y Justicia para ocuparse provisionalmente de la de Ultramar. Juan Bautista Topete, Joaquín Gil Bergés y Antonio Cánovas ocuparon simultáneamente las carteras de Marina, Fomento y la Presidencia del Gobierno, respectivamente, con la dirección interina de los asuntos ultramarinos. Finalmente, Segismundo Moret hizo las veces de ministro de Hacienda y de Ultramar en diciembre de 1870, como titular de ambas carteras.

En conjunto, el 11.6% del total de los mandatos ministeriales revistieron un carácter interino, en la mayoría de las veces agravado por una multiplicidad de competencias derivada del desempeño de otras funciones gubernativas. Dado que la totalidad de las situaciones de interinidad y duplicidad de funciones se produjeron entre 1863 y 1879 (el 26.9% de los ejercicios ministeriales del periodo) se puede deducir una mayor inestabilidad ministerial por este concepto durante las postrimerías del reinado de Isabel II y el Sexenio, así como en el primer quinquenio de la Restauración.

La inestabilidad también se vio acentuada por el hecho de que las situaciones de interinidad por baja temporal del titular de la cartera no fueron relevantes, excepto durante el periodo comprendido entre enero de 1875 y noviembre de 1876, a lo largo de la mayor parte del cual el Ministerio de Ultramar fue dirigido provisionalmente por los ministros de Gobernación y Gracia y Justicia, en dos ocasiones en cada caso.⁶

Parecidos resultados obtenemos si nos centramos en el otro elemento de análisis al que hacíamos referencia: la implicación de la cartera de Ultramar en algunas de las crisis ministeriales del periodo. En cuatro casos la actuación de los titulares constituyó la génesis o el detonante de una crisis de gabinete, cuyo resultado siempre supuso el relevo del titular de la cartera. La gestión de los fondos de Ultramar durante el último gabinete amadeísta de Práxedes Mateo Sagasta

⁶ La causa fue la prolongada enfermedad de López de Ayala, quien moriría poco después.

provocó la caída del recién creado gobierno.⁷ La oposición del propio ministro de Ultramar, Eduardo Gasset, perteneciente al sector más tibio del radicalismo, frente a la proyectada reforma colonial promovida por el segundo gabinete de Manuel Ruiz Zorrilla, desembocó en su dimisión, junto a la de otros ministros, en diciembre de 1872.⁸ El fracaso del proyecto de reforma colonial elaborado por Arsenio Martínez Campos y su ministro de Ultramar, Salvador Albacete, provocó la consiguiente caída del gobierno y una fractura del bloque gubernamental canovista.⁹ Finalmente, el rechazo al plan de reformas antillanas de Antonio Maura desencadenó la crisis ministerial de marzo de 1894 y el alejamiento transitorio de la facción gamacista del núcleo de poder aglutinado en torno a Sagasta.¹⁰

Tres de estas situaciones confluyeron en los primeros dieciséis años de existencia del Ministerio, lo que vendría a coincidir con lo que señalábamos anteriormente en relación con la mayor inestabilidad del mismo durante el periodo previo a 1880, en tanto que las dos últimas décadas del siglo constituirían una etapa de mayor continuidad. Este hecho no puede explicarse únicamente atendiendo a la dinámica general de los gabinetes formados entre 1863 y 1898, con ser éste un factor importante, sino que también vendría dado por la concentración, entre 1863 y 1879, de un alto índice de interinidad

⁷ La crisis se suscitó a causa de la transferencia ilícita de dos millones de reales desde las cajas del Ministerio de Ultramar a las de Gobernación, dirigido por el mismo Sagasta, para sufragar la campaña electoral gubernamental. Sobre esta cuestión, véase Miguel Artola, *La burguesía revolucionaria*, Madrid, Alianza, 1980, p. 379.

⁸ Gasset, quien estaba emparentado por su matrimonio con el general Serrano, sostuvo una línea muy similar a la de la oposición constitucional y conservadora, tendente a diluir las pretendidas reformas antillanas hasta hacerlas inoperantes. El desarrollo de esta crisis puede seguirse en José Antonio Piqueras, *La Revolución Democrática (1868-1874). Cuestión social, colonialismo y grupos de presión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 298.

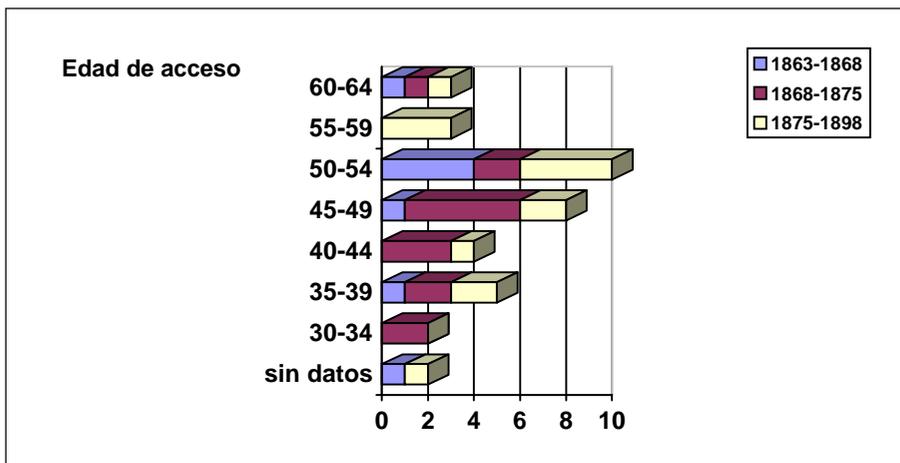
⁹ La propia mayoría parlamentaria conservadora votó en contra de las reformas para evitar una escisión como consecuencia de la cerrada oposición de un importante sector del partido, liderado por Romero Robledo. Los debates en torno a esta cuestión pueden seguirse en Melchor Fernández Almagro, *Historia política de la España Contemporánea*, Madrid, Alianza, 1967, Vol. I, pp. 337-355.

¹⁰ Varela, José, *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la España de la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza, 1977, p. 306.

junto a un cierto grado coyuntural de conflictividad en el desempeño de esta cartera producido por la existencia de una crisis colonial durante este periodo, factores cuya incidencia se circunscribiría exclusivamente a la cartera de Ultramar.

Demografía

En concordancia con estudios precedentes de sociología ministerial, el abanico de edades de acceso a la cartera de Ultramar por primera vez es bastante amplio: veintinueve años separan las edades mínima y máxima.¹¹ Pese a ello, destaca lo rebajado del límite superior del abanico de edades representadas (64 años), así como el escaso número de individuos mayores de 59 años, fecha que marca la entrada en la vejez en términos demográficos (3, el 8.8%). El límite inferior, por el contrario, es bastante dilatado (32 años), llamando también la atención el elevado número de ministros menores de 40 años (7, el 20.5%).



¹¹ Cuenca, José María y Soledad Miranda, "Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902)", *Revista de Estudios Políticos*, No. 78, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 77-78.

El principal grupo de edad es el de los 50/54 años (10 ministros, el 29.4%) que, junto al intervalo precedente (45/49 años), agruparía al 50% de la totalidad del elenco ministerial. El predominio de estos dos grupos de edad, unido a la existencia de un mayor número de individuos menores de 45 años (32.3%) frente al de mayores de 54 años (17.6%), determinan la edad media de acceso al Ministerio: 47 años.

Si analizamos las cifras de acuerdo a las tres grandes etapas históricas que atravesó el Ministerio encontramos que, entre 1863 y 1868, la edad media de los titulares fue moderadamente superior a la media para todo el periodo: 50.5 años. Ello se debe a que si bien el 57.4% de los ministros de esta etapa pertenecen al intervalo de los 50/54 años, sólo hubo dos por debajo de los 50 años (el 28.5%), en tanto que en este periodo encontramos a Manuel Seijas Lozano (64 años), quien establece el límite superior de edad de acceso al Ministerio.

Cifras muy parecidas son las correspondientes a los ministros que accedieron por primera vez al cargo durante la Restauración. La media de edad fue de 49.8 años, de nuevo correspondiente a un predominio de los ministros englobados en el intervalo de los 50/54 años (4, el 30.7%). Existía, en este caso, un predominio del número de ministros que accedieron a la cartera con menos de 50 años (5, el 38.4%) sobre los que lo hicieron con más de 54 años (3, el 30.7%).

El estudio de los que arribaron por primera vez al cargo durante el Sexenio, revela una edad media mucho menor: 44.2 años. Ello viene determinado tanto por el rejuvenecimiento del grupo de edad mayoritario, que pasa a ser el de los 45/49 años (5, el 33.3%), como por el elevado porcentaje de ministros menores de 45 años (7, el 46.6%), sobre todo si tenemos en cuenta el hecho de que cuatro de estos últimos (el 26.6%) se sitúan en la treintena. En este último grupo ubicamos a los dos únicos ministros con menos de 35 años: Santiago Soler y Plá (34 años) y un jovencísimo Moret (32 años). Por el contrario, solamente tres (el 20%) rebasaban la barrera de los 50 años, entre los cuales sólo dos (el 13.3%) pertenecen al grupo de edad de los 50/54 años, mayoritario en los otros periodos.

La edad media de este grupo durante el Sexenio sería aún menor (43.7 años) si excluyéramos a los seis ministros republicanos, cuya media de edad es ligeramente superior al promedio para todo el Sexenio (45 años). Ello se debería al hecho de que durante la efímera existencia de la I República la cartera de Ultramar fue desempeñada tanto por políticos jóvenes, como por notables del republicanismo (como Francisco Salmerón, 51 años, o José Cristóbal Sorní, 60 años).

Por lo que hace a la edad de los sucesivos ministros en activo en el momento en que tomaron posesión de su cargo (es decir, incluyendo en el estudio las quince ocasiones en que la cartera fue ocupada por antiguos titulares de la misma, que no la habían desempeñado en el gabinete inmediatamente anterior), constatamos un ligero envejecimiento durante las dos primeras etapas (51.2 y 44.8 años respectivamente), que se hace más pronunciado para la Restauración (52.4 años). Este hecho vendría dado no sólo porque este es, con diferencia, el lapso cronológico más prolongado (24 de los 36 años que enmarcan la existencia del Ministerio), sino también porque desde finales de la década de los ochenta vamos a encontrar al frente del Ministerio de Ultramar a un conjunto de notables, cuya experiencia en este departamento se remontaba al Sexenio (Víctor Balaguer, Manuel Becerra y Moret).¹²

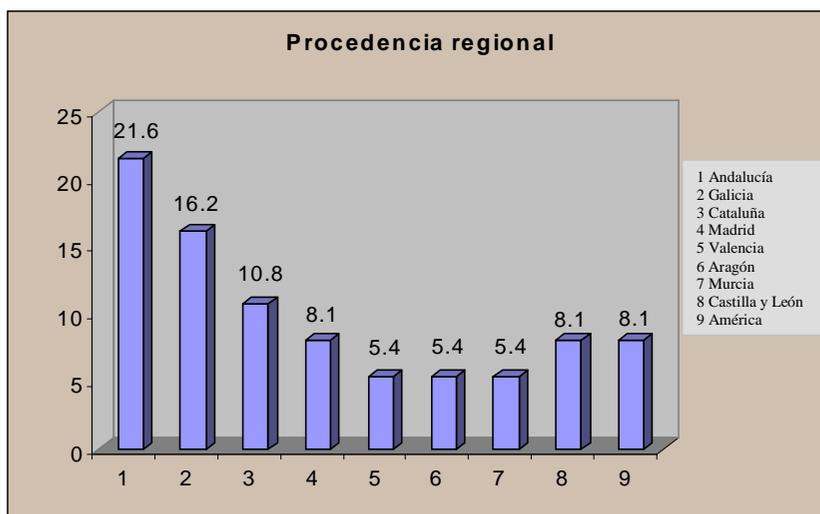
Estos resultados reproducen la dinámica observada por otros estudios para el conjunto de la élite ministerial española de la Restauración, inscribiéndose por tanto el elenco ministerial de Ultramar, desde una óptica demográfica, en los parámetros generales que tipifican a la totalidad de la élite ministerial hispana durante esta época.¹³

¹² Todos ellos habían sido titulares de la cartera de Ultramar durante el Sexenio: Balaguer entre octubre y diciembre de 1871 y enero y junio de 1874; Becerra, en dos ocasiones, entre julio de 1869 y marzo de 1870; Moret entre marzo y diciembre de 1870. Los tres regresaron al Ministerio de Ultramar durante la Restauración de la mano del Partido Liberal.

¹³ Cuenca, José María y Soledad Miranda, *Op. Cit.*, p. 80.

Origen geográfico y extracción urbana

El estudio de la extracción geográfica de la élite ministerial nos muestra la amplia diversificación de la procedencia de los ministros de Ultramar, como puede apreciarse en el gráfico adjunto.



Un elemento significativo es el bajo índice de representatividad de la Submeseta Sur (es decir, de Madrid), que se corresponde con una modesta participación en términos absolutos (sólo el 8.1% de los ministros de Ultramar procedieron de esta región).¹⁴ Este extremo contrasta con los datos existentes para el conjunto de la élite ministerial española, que indican que el 18.8% de los ministros fueron de Madrid, que además presenta el mayor índice de representatividad de todas las regiones españolas (1.88%).¹⁵ Este reclutamiento centripeto del elenco ministerial no existió en el caso del Ministerio de Ultramar,

¹⁴ El índice de representatividad se ha obtenido dividiendo el porcentaje que los ministros oriundos de cada región representan en relación al número total por el porcentaje que la población de dicha región representaba respecto a la población española en su conjunto.

¹⁵ Cuenca, José María y Soledad Miranda, *Op. Cit.*, p. 80.

siendo éste otro factor derivado de la particular idiosincrasia de esta cartera. En cualquier caso, entre 1863 y 1898 puede constatarse una moderada pero continua tendencia ascendente en el número de ministros provenientes de esta región: ninguno entre 1863 y 1868, uno durante el Sexenio y dos en la Restauración (ya de la capital).¹⁶

Andalucía es la región que cuantitativamente más aportó al elenco ministerial de Ultramar (21.6% del total).¹⁷ Si bien sus índices de representatividad, pese a ser altos, son inferiores a los de otras regiones. Destaca el elevado promedio de ministros procedentes de esta zona durante la última fase del reinado de Isabel II (el 50% del total). Este porcentaje desciende hasta un 25% durante la Restauración, aunque sigue siendo el grupo más numeroso; en tanto que, durante el Sexenio, la representación andaluza queda por debajo de la de gallegos y catalanes, probablemente debido al carácter más conservador de la oligarquía de esta región. No obstante lo cual, tanto Moret como López de Ayala fueron dos de los ministros de Ultramar más relevantes del periodo, desempeñando este último la citada cartera en cuatro ocasiones durante el Sexenio.¹⁸

La posición ocupada por Galicia resulta sorprendente ya que con seis ministros (el 16.2% del total) ocupa la segunda posición en el *ranking* regional.¹⁹ Siendo además su índice de representatividad el más elevado (si exceptuamos los casos de Baleares y Canarias, cuya elevada tasa viene determinada por su escasa población). Pese a que esta región ha tenido tradicionalmente gran importancia como zona de reclutamiento de los cuadros del Estado español contemporáneo, como se refleja en los contados estudios que existen sobre este tema, su peso en el Ministerio de Ultramar no parece proporcional al que

¹⁶ Salmerón, Elduayen y Sánchez Bustillo.

¹⁷ Seijas Lozano, Cánovas, Marfori, Rodríguez Rubí, López de Ayala, Moret, Fabié y Romero Robledo.

¹⁸ Fue ministro con el Gobierno Provisional, entre octubre de 1868 y mayo de 1869; con el último gobierno de Prim y con el gabinete de crisis formado tras su asesinato, entre diciembre de 1870 y julio de 1871; y, finalmente, con el efímero ministerio presidido por Serrano, entre mayo y junio de 1872.

¹⁹ De Castro, Becerra, Mosquera, Gasset, Romero Ortiz y Aguirre de Tejada.

dichos estudios le otorgan sobre un espectro institucional más amplio. Así, la anormal presencia de ministros gallegos al frente de la cartera de Ultramar no sería ajena, probablemente, a los importantes vínculos de esta región con Cuba a causa de la emigración, a la existencia de importantes intereses comerciales por parte de los emigrados en la isla y al extraordinario grado de vinculación de la influyente colonia gallega con su región de procedencia. La presencia de políticos gallegos al frente del Ministerio reviste, por otra parte, un carácter continuado, que sólo observamos en los casos de Andalucía y Cataluña. La representación más nutrida corresponde al Sexenio, durante el cual el número de ministros procedentes de esta región es asimismo el más alto en términos absolutos (cuatro ministros, lo que representa el 26.6%).

También es significativa la cantidad de ministros catalanes (4, el 11.4% del elenco ministerial), cifra moderada en términos absolutos, pero que debe ser matizada a través de su análisis a lo largo de los distintos periodos atravesados por el Ministerio de Ultramar durante su existencia. De este modo, al final del reinado de Isabel II encontramos a un solo ministro catalán (12.5% del total), porcentaje modesto pero relativamente elevado si lo comparamos con el raquítrico 4.7% que supone la presencia catalana en este Ministerio a lo largo de la Restauración (limitada asimismo a un representante). Este último extremo, que coincide con los datos disponibles para la totalidad del elenco ministerial de la Restauración (dentro del cual Cataluña sólo aportó el 4.2% de los ministros españoles durante este periodo), contrastaría con la sobrerrepresentación de Cataluña en la cartera de Ultramar durante el Sexenio: tres ministros, el 20% del total, lo que otorga a esta región el segundo lugar respecto a la procedencia geográfica de los titulares de la cartera de Ultramar.²⁰

La importancia de Cuba y Puerto Rico para los intereses económicos de la burguesía catalana no se correspondería, por tanto, con una mayor presencia de ministros catalanes en el organismo

²⁰ Cuenca José María y Soledad Miranda, *Op.Cit.*, p. 80.

encargado de diseñar la política colonial a lo largo del periodo. Ello podría deberse al buen funcionamiento del pacto implícito en materia de política colonial establecido entre los sectores de la burguesía catalana involucrados en la explotación económica de las colonias antillanas y los gobiernos que se sucedieron durante el periodo final del reinado de Isabel II y la Restauración.²¹ De acuerdo con esta interpretación, como consecuencia de dicho pacto, la burguesía catalana no habría necesitado colocar representantes directos de sus intereses en el departamento encargado de diseñar la política colonial. Un elemento que avalaría esta hipótesis, pendiente de un estudio más exhaustivo, sería la afluencia coyuntural de ministros catalanes a la cartera de Ultramar durante el Sexenio, coincidiendo precisamente con la única etapa de incertidumbre real que atravesó el pacto colonial, lo que habría llevado a este grupo a movilizarse para tratar de intervenir más directamente en defensa de sus intereses.²²

La presencia de ministros procedentes de otras regiones se encuentra dentro de lo señalado por otros estudios para el conjunto de la élite ministerial española. La Submeseta Norte tiene un índice de representatividad elevado (1.10), sobre todo durante la Restauración, en la que, con tres ministros (dos vallisoletanos y un salmantino), representa el 15.7% del total.²³ Murcia, con dos ministros entre 1875 y 1898, tiene el segundo registro más alto entre las regiones que aportan más de un ministro (1.33).²⁴ Similar número de ministros son oriundos de Valencia, si bien en este caso ambos desempeñaron sus funciones exclusivamente durante la I República.²⁵ Este último factor no deja de ser significativo tanto de la fuerte presencia republicana en Levante, como del menor grado de vinculación económica de las oligarquías de esta región con las colonias

²¹ Sobre esta cuestión, véase el excelente estudio de Inés Roldán, *La Restauración en Cuba. El fracaso de un proyecto reformista*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2000.

²² Esta conexión es clara en los casos de Permanyer, Balaguer y Soler y Plá. Más discutible sería en el caso de Suñer.

²³ Gamazo, Núñez de Arce y Martín Herrera, respectivamente.

²⁴ Albacete y Ruiz Capdepón.

²⁵ Sorní y Palanca.

antillanas.²⁶ Aragón, pese su escasa población, tiene el mismo número de ministros que Valencia; en tanto que Asturias, con un solo representante, tiene uno de los índices de representatividad más bajos (0.78). Dada la relevancia del Principado como lugar de procedencia de una parte importante de la clase política española del siglo XIX, sorprende la escasa proyección de esta región en el caso de la cartera de Ultramar.²⁷ Los archipiélagos balear y canario están representados igualmente por un ministro en cada caso, pese a lo cual ambas regiones presentan una representación elevada debido a su escaso peso demográfico dentro del conjunto del Estado español (1.56 y 1.60).²⁸ Extremadura, País Vasco, Cantabria y Navarra carecieron de representantes.

Finalmente, hay que destacar la presencia de ministros procedentes de América (3, el 8.5% del total). Distribuidos de manera uniforme a lo largo de los tres periodos que enmarcan la existencia del Ministerio. En dos casos, los del marqués de La Habana y el brigadier Topete, se trató de militares nacidos en la América continental en vísperas de su emancipación, en tanto que en el caso del posibilista Buenaventura Abarzuza encontramos a un miembro del poderoso grupo de presión hispano-cubano, lo que explicaría la buena disposición del *lobby* colonial hacia su nombramiento como ministro, en 1894, con el encargo de conseguir una alternativa aceptable al plan de reformas coloniales propuesto por Maura.

Respecto a la extracción urbana o rural de la cúpula ministerial, los datos disponibles confirman el predominio neto del medio urbano sobre el rural. Los ministros oriundos de capitales de provincias conformaron el 44.4% del total. Un porcentaje muy alto si tenemos en cuenta que, hacia mediados del periodo estudiado, la población de las capitales de provincia representaba tan sólo el 13.5% del total

²⁶ Hernández Sandoica, Elena, "La burguesía valenciana y su papel en la financiación de la guerra de Cuba", *Studis de Historia Contemporànea del País Valencià*, No. 1, Valencia, Universidad de Valencia, 1979, pp. 14-25.

²⁷ Castellanos, Gil y Suárez Inclán, respectivamente.

²⁸ Maura y León y Castillo, respectivamente.

nacional.²⁹ Si añadimos a estas cifras los ministros nacidos en núcleos urbanos no capitalinos, entendiendo como tales a centros de más de 10.000 habitantes (Santiago, Ferrol, Avilés, Rosas, Loja, Antequera y Córdoba de Tucumán), el porcentaje de ministros asciende al 66.6% del total.

Por lo tanto, en el caso del Ministerio de Ultramar, es constatable una polarización de la procedencia de las élites del poder político en torno a los núcleos urbanos, pese al carácter eminentemente agrario de la sociedad española entre 1863 y 1898.

Origen social del elenco ministerial

El estudio de la extracción social de las élites ministeriales del siglo XIX se ha encontrado tradicionalmente coartado por la escasez de información con la que, a menudo, tropieza el investigador. Este caso no ha sido una excepción, pese a lo cual disponemos de una muestra suficientemente significativa referente a los orígenes familiares de veintinueve ministros de Ultramar.

El análisis de los datos disponibles permite establecer que el principal grupo de procedencia social de los titulares fueron los estratos medios y altos de la burguesía. En este grupo encontramos a varios ministros nacidos en el seno de familias de profesionales del Derecho, como es el caso de Soler y Plá y Tomás Rodríguez Rubí, ambos hijos de conocidos abogados, de Germán Gamazo, descendiente de un notario, y de Tomás María Mosquera, cuyo tío era uno de los más prestigiosos abogados de Orense. También existen varios ministros provenientes de familias de médicos acomodados. En este grupo hay que situar al trío de ministros republicanos constituido por Salmerón, Eduardo Palanca y Francisco Suñer, este último médico también. No faltan representantes de la burguesía comercial y financiera, como el hispano-cubano Abarzuza, descendiente de armadores gaditanos con

²⁹ Censo de 1877, en Miguel Artola, *Op.Cit.*, pp. 68-69.

importantes intereses coloniales, o Tomás Castellanos, heredero de la mayoría de las acciones de la Banca Villaroya y Castellanos. También encontramos, a finales ya del periodo, a alguno originario de las filas de la incipiente burguesía industrial, como Maura, cuyo padre poseía una pequeña fábrica de curtidos. La omnipresente burocracia está asimismo representada por Moret y Diego López Ballesteros, hijos ambos de altos funcionarios de la administración. En tanto que, a un menor nivel, la procedencia de un medio si no académico sí vinculado a la enseñanza, vendría de la mano del propio Cánovas, cuyo padre fue director de las Escuelas del Consulado de Málaga. En este grupo debe englobarse un conjunto de ministros procedentes de familias de medianos propietarios o rentistas, como Martín de Herrera, Manuel Aguirre de Tejada, conde Tejada de Valdosera, Estanislao Suárez Inclán y Francisco Romero Robledo. Finalmente, también debe situarse en este apartado a los dos ministros nacidos en el seno de familias de militares profesionales: el marqués de La Habana y el brigadier Topete, descendientes de oficiales de la Armada destinados en las colonias.

La aparición de ministros oriundos de la nobleza se limita a Seijas Lozano, integrante de la pequeña nobleza absentista, así como a López de Ayala y Fernando León y Castillo, ambos pertenecientes a esa pequeña nobleza rural que se veía obligada a explotar directamente sus posesiones. El conjunto de ministros titulados perteneció a la nobleza funcional o militar de nuevo cuño creada por Isabel II (marqués de La Habana), Alfonso XII (marqués del Pazo de la Merced y Conde de Tejada de Valdosera) o María Cristina (marquesado de Río Muni, cuya concesión a León y Castillo constituyó el único caso entre los ministros oriundos de la pequeña nobleza que consiguió un título).

Junto a la abrumadora presencia de ministros procedentes de los distintos estratos de la burguesía, apenas matizada por una limitada presencia de ministros de origen nobiliario, encontramos a un conjunto de ministros relacionados con familias de humilde extracción social. Es el caso de Becerra, José Elduayen y Gaspar Núñez de Arce (hijo de un modesto empleado de correos). También pertenecería a este grupo

Carlos Marfori, de procedencia social humilde, pese a su encumbramiento posterior a causa de su parentesco con Ramón María Narváez.

En este apartado hemos de realizar de igual manera una somera referencia al carácter endogámico que se ha venido atribuyendo tradicionalmente a la actividad política española durante este periodo. En el ámbito del Ministerio de Ultramar, éste puede ser constatado en cuatro casos: el de López Ballesteros, hijo de un ministro de Hacienda de Fernando VII; el de Marfori, sobrino de Narváez; el de Gasset, emparentado por su matrimonio con el general Francisco Serrano; y el de Maura, quien ocupó el cargo de ministro de Ultramar de la mano de otro ex ministro, Germán Gamazo, cuñado y padre político, ya que no biológico, del anterior.

Formación académica y ocupación profesional

La escasez de datos relativos a los estudios de primera enseñanza de los titulares de la cartera de Ultramar nos impide profundizar en esta cuestión. Disponemos de mayor información en torno a sus estudios de enseñanza media lo que, pese a lo fragmentario de los datos reunidos, nos permite precisar una serie de puntos.

La presencia de centros educativos de tipo religioso es abundante, representada sobre todo por escuelas vinculadas a órdenes religiosas. El Colegio de San Agustín en Las Palmas, el elitista Colegio de los Escolapios de Getafe y el centro que esta misma orden tenía en Jaca formaron a un conjunto de ministros pertenecientes a la alta burguesía: León y Castillo, Moret y Gil Berges cursaron respectivamente sus estudios en dichos centros. Los seminarios conciliares de Almería y Orense tuvieron en sus aulas, paradójicamente, a dos de los ministros más anticlericales del Sexenio: Salmerón y Mosquera. El seminario conciliar de Toledo fue abandonado por Núñez de Arce para comenzar su meteórica carrera como periodista y literato. En las Escuelas Pías de Archidona estudió Romero

Robledo, antes de pasar al Instituto de Segunda Enseñanza de Málaga. No fue el único en cursar sus estudios sucesivamente en centros religiosos y estatales pues Gil Bergés, tras cuatro años en los escolapios de Jaca, culminó su preparación preuniversitaria en el Instituto de Zaragoza.

No obstante, igualmente considerable fue el número de ministros educados en los institutos estatales de enseñanza media. En el prestigioso Instituto de San Isidro estudió Cayetano Sánchez Bustillo. El Instituto de Figueras tuvo en sus aulas a dos futuros ministros de la I República: Suñer y Soler y Plá, ambos pertenecientes a la alta burguesía catalana. Los institutos de Orihuela y Murcia formaron a Trinitario Ruiz Capdepón, el de Málaga a Romero Robledo, el de Zaragoza a Gil Bergés y el de Palma de Mallorca a Maura.

El hecho de que el segundo tercio del siglo XIX sea el momento de conformación de las líneas maestras del sistema educativo liberal, cuyas características fundamentales fueron trazadas entre 1845 y 1857, determinó la existencia de ministros que llegaron a cursar la enseñanza media en momentos anteriores a su separación del ámbito universitario.³⁰ Tal fue el caso de Seijas Lozano, quien cursó el antiguo bachillerato en Filosofía en el Colegio de Santiago de Compostela, como fase previa a la licenciatura en Derecho por dicha Universidad.

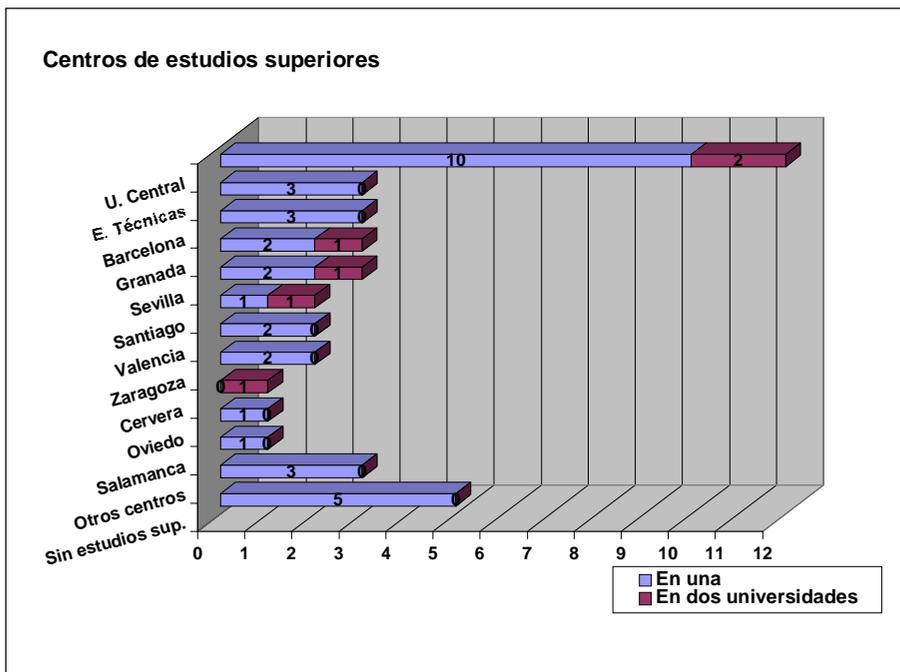
Los dos ministros militares estudiaron, como es lógico, en academias de formación militar. Si bien, no deja de ser significativo que ambos procedieran de los centros más elitistas en este ámbito: como la Academia de Artillería de Segovia, donde se formó el marqués de La Habana, y la Academia General de San Fernando, en donde estudió el brigadier Topete.

En conjunto, encontramos un panorama de gran dispersión ya que, con algunas salvedades, como el gaditano Moret o el madrileño

³⁰ Hasta 1845 no se crean los institutos de enseñanza media. Con anterioridad a esta reforma, parte de las materias impartidas por la Facultad de Filosofía tenía el carácter de fase preparatoria para el ingreso en las restantes facultades superiores. No obstante, la separación entre ambos ámbitos no sería total hasta la Ley Moyano de 1857. Véase Mariano Peset, *La universidad española. Siglos XVIII y XIX*, Madrid, Taurus, 1974, pp. 582-588.

Salmerón, los futuros ministros cursaron sus estudios de enseñanza media en centros radicados en sus lugares de origen o cercanos a éstos.

Distinto es el caso de la enseñanza universitaria, como puede apreciarse en el gráfico adjunto.



Se observa una clara tendencia por parte de la élite ministerial a realizar sus estudios universitarios en Madrid. Al respecto, el 41.3% de los ministros que cursaron estudios superiores lo hicieron en centros universitarios radicados en la capital: diez en la Universidad Central y dos en escuelas de ingeniería. En dos casos se trató de individuos que, procedentes de las universidades de Granada y Santiago, terminaron sus estudios en la Universidad Central.

Si cotejamos estas cifras con la exigua participación de la capital en el origen geográfico de los ministros de Ultramar (únicamente dos ministros, el 5.7% del total, procedían de Madrid), así como con los datos anteriores referidos a la enseñanza media, apreciaremos mejor la fuerte atracción ejercida por los centros de enseñanza superior radicados en Madrid sobre gran parte de los futuros titulares de la cartera de Ultramar. Ello se debió, probablemente, no sólo al indudable prestigio académico de la Universidad Central o a la exclusiva radicación de determinadas escuelas técnicas en la capital, sino también a las implicaciones que el marco centralizado del Estado español del XIX tenía para quienes desearan seguir una carrera política.

A pesar de ello, no toda la élite ministerial de Ultramar realizó sus estudios universitarios en Madrid. La elevada presencia de ministros andaluces se tradujo en un alto porcentaje de ministros formados en las dos principales universidades de la región: seis (el 22.2% del total). Las universidades catalanas acogieron a todos los ministros nacidos en esta zona, aunque en el caso de Permanyer la licenciatura se produjera en Sevilla a causa del cierre de la ultraconservadora Universidad de Cervera. La Universidad de Santiago, en cambio, sólo vio en sus aulas a dos de los cuatro ministros gallegos que comenzaron una carrera superior, culminando además uno de ellos sus estudios en Madrid. Las universidades de Oviedo, Zaragoza y Valencia absorbieron a la mayoría de los ministros nacidos en sus ámbitos regionales. Por su parte, las de Salamanca y Valladolid se repartieron a los dos ministros de origen castellano con estudios universitarios. No faltaron aquellos que, como Abarzuza, realizaron sus estudios superiores en el extranjero, concretamente en Londres. Lo que resulta característico en el único ministro perteneciente a la oligarquía hispano-cubana.

En relación con su titulación y ocupación profesional, los titulares de la cartera de Ultramar constituyen un claro ejemplo del tradicional predominio de los juristas en la política española del siglo XIX. En este sentido, veinticuatro de los veintiocho ministros con titulación

superior estuvieron licenciados en Derecho, frente a un médico, un ingeniero de caminos, un licenciado en Farmacia y Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y tres licenciados en Filosofía y Letras que también estudiaron la carrera judicial.

En consecuencia, la ocupación profesional más frecuente entre los ministros de Ultramar fue la de jurista. Ésta, en cuanto a su ejercicio a través de un bufete, fue desempeñada por casi todos los ministros en uno u otro momento de su carrera (una de las contadas excepciones fue la del propio Cánovas, quien en contadísimas ocasiones vistió la toga). Nueve llegaron además a desempeñar altos cargos en áreas relacionadas con la judicatura: siete como ministros letrados del Consejo de Estado, cuatro en el Tribunal Supremo, dos en el Tribunal Contencioso-Administrativo, uno en el Tribunal de Cuentas y otro como jefe de sección del Ministerio de Gracia y Justicia.³¹ En un caso la abogacía constituyó la antesala de una dilatada actividad como fiscal y magistrado en diversas audiencias provinciales.³² La preponderancia profesional del Derecho se extiende al ámbito de la docencia universitaria ya que tres de los cuatro ministros que desempeñaron alguna cátedra universitaria lo hicieron en este campo (dos catedráticos de la Universidad Central, de Derecho y de Instituciones de Hacienda respectivamente, y un catedrático auxiliar de la Universidad de Valencia).³³

La otra actividad profesional ejercida por un amplio número de integrantes de la élite ministerial fue la de periodista. Quince miembros del Ministerio pueden englobarse en este grupo. Si bien, once de ellos combinaron su actividad jurídica o docente con el periodismo. En

³¹ Ruiz, Albacete, Fabié, Suárez Inclán, Aguirre de Tejada, Seijas Lozano, Mosquera, Balaguer y Romero Ortiz. Fabié, Albacete y Ruiz pertenecieron sucesivamente al Tribunal Supremo y al Consejo de Estado; Aguirre y Mosquera formaron parte tanto del Consejo de Estado como del Tribunal Contencioso-Administrativo; en tanto que Balaguer ocupó altos cargos en el Consejo de Estado y en el Tribunal de Cuentas.

³² Seijas Lozano fue entre 1834 y 1838 fiscal de las Audiencias Provinciales de Albacete y Valencia, magistrado en las de Granada y Madrid y, finalmente, fiscal del Tribunal Supremo.

³³ Permanyer, Moret y Ruiz Capdepón, respectivamente. Fabié, por su parte, fue catedrático de Medicina.

cuatro ocasiones se trató de individuos sin estudios superiores, lo que no impidió que tres de ellos fueran famosos hombres de letras en su época (Núñez de Arce, Rodríguez Rubí y López de Ayala, quien no llegó a terminar la carrera de Derecho), en tanto que Gasset fue sin duda el que alcanzó un mayor éxito en este campo de todo el grupo, como fundador y director de uno de los principales diarios españoles del periodo: *El Imparcial*.

En algunos casos, el salto hacia el mundo de la política se produjo utilizando como trampolín la influencia obtenida a través del ejercicio del periodismo. Este fue el camino seguido por López de Ayala o Núñez de Arce. En otras ocasiones, el paso hacia el periodismo se dio con posterioridad al comienzo de la actividad política, como ocurrió en el caso de Seijas Lozano. No obstante, en la mayor parte de las ocasiones ambas actividades se desarrollaron de forma simultánea, dada la fuerte interrelación existente en este periodo entre el mundo de la política y la prensa. Esta situación motivó la existencia de un elevado número de ministros vinculados a actividades de tipo periodístico: Balaguer, Cánovas, León y Castillo, Gil Bergés, Gasset, Suárez, Ruiz Capdepón, Antonio María Fabié, Romero Robledo, Salmerón y Soler y Plá, junto a los ya citados.

Un médico (Suñer), un ingeniero estatal (Elduayen), dos burócratas que recorrieron gran parte del escalafón de los cuerpos de gestión del Estado (Alejandro de Castro y Marfori) y dos militares de carrera (el marqués de La Habana y Topete) completan este cuadro.

Grado de preparación de la élite ministerial de Ultramar

En el último tercio del siglo XIX, los partidos políticos revestían todavía en España el carácter de agrupaciones de notables de procedencia generalmente urbana. No fue hasta las primeras décadas del siglo XX cuando los partidos políticos españoles comenzaron a convertirse en formaciones más amplias que, abiertas a las clases medias urbanas y rurales, fueron adquiriendo gradualmente una serie de características

que permitirían identificarlos como partidos de masas.³⁴ En este marco, el grado de preparación de los individuos que desempeñaron la cartera de Ultramar entre 1863 y 1898 debe medirse en función de su experiencia político-administrativa, de su nivel de preparación intelectual y académica y, finalmente, de su grado de conocimiento previo acerca de las problemáticas ultramarinas.

Experiencia político-administrativa

El sistema político liberal español descansaba en la existencia de un método de promoción permanente para los miembros sobresalientes de la burguesía, de acuerdo a una serie de criterios entre los que Martínez Cuadrado resalta la capacidad retórica y las dotes de mando o administración.³⁵ La base de este sistema estaba constituida por la carrera parlamentaria, en torno a la cual se vertebraban los restantes aspectos de la carrera política o *cursus honorum*, cuya cúspide venía dada por el ejercicio de la función ministerial. En efecto, como puede extraerse del análisis del siguiente gráfico, el conjunto de la élite política estudiada accedió a las cámaras legisladoras con anterioridad a su nombramiento ministerial. La totalidad de los treinta y siete ministros de Ultramar perteneció en algún momento de sus carreras a la Cámara de Diputados, en tanto que ocho miembros de este grupo, tres con carácter vitalicio, pasaron posteriormente al Senado.

La instrumentalización de la función parlamentaria como mecanismo para ir ascendiendo peldaños en la carrera política viene confirmada por el elevado número de miembros de la cartera de Ultramar que desempeñaron los cargos de presidente, vicepresidente o secretario del Congreso con anterioridad a su acceso a la cúspide de este Ministerio (once de ellos, el 30.5% del total, desempeñaron alguno

³⁴ Artola, Miguel, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Madrid, Alianza, 1991, tomo I. Los partidos políticos, pp. 34-35.

³⁵ Martínez Cuadrado, Manuel, *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid, Alianza, 1973, pp. 69-76.

de estos cargos, en ocasiones como fase inmediatamente previa al acceso al sillón ministerial, como sucedió con Mosquera o Palanca).

Un elemento destacable es el escaso número de los ministros que comenzaron su carrera política en los niveles políticos locales y provinciales, representados por los municipios (cinco alcaldes y concejales, el 13.8%) y las diputaciones provinciales (tres diputados provinciales, el 8.1%). Ello pondría en cuestión, siempre en el caso de la élite política que dirigió el Ministerio de Ultramar, la importancia que se ha venido otorgando a dichos niveles de actividad política, como punto de partida del *cursum honorum*.

Mucho más numeroso es el grupo de futuros titulares de la cartera de Ultramar que ocuparon altos cargos de la administración española de nombramiento político: nueve ministros desempeñaron con anterioridad el cargo de gobernadores civiles, diez ocuparon diversas direcciones generales y quince el puesto de subsecretario (cinco como subsecretarios en el Ministerio de Gobernación, dos en el de Estado, dos en el de Hacienda, tres en el de Ultramar -en un caso en dos ocasiones- y uno en Gracia y Justicia). Estas cifras suponen, dado que varios de los futuros ministros de Ultramar desempeñaron sucesivamente varias de estas funciones, el 51.3% de la élite ministerial. Si a este porcentaje le añadimos el de aquellos que, con anterioridad a su nombramiento y pese a no haber desempeñado nunca direcciones generales o subsecretarías, ocuparon altos cargos en otras dependencias de la administración española (como fiscal del Tribunal Supremo, gobernador superior civil de Cuba -en dos ocasiones-, embajador o brigadier de la Armada), obtendremos que el 62.1% de los ministros de Ultramar tenían una experiencia político-administrativa previa, adquirida en los cargos públicos.

Un análisis pormenorizado de la carrera política de la élite que dirigió el Ministerio de Ultramar nos lleva a establecer una serie de importantes matices en relación con los diversos periodos históricos por los que atravesó este ministerio.

Durante la etapa final del reinado de Isabel II, el conjunto de individuos que ocuparon la cartera de Ultramar presenta una dilatada

carrera parlamentaria (encontramos en este grupo a un presidente y dos vicepresidentes del Congreso y a un presidente del Senado), así como un elevado grado de experiencia en los altos niveles de la administración del Estado: tres ministros fueron con anterioridad gobernadores civiles (dos de ellos de Madrid), uno director general, uno fiscal del Tribunal Supremo, otro consejero real, dos acumularon los cargos de director general y subsecretario y otro los de embajador en diversos lugares, director general y consejero real. Finalmente, durante esta etapa, dos tuvieron experiencia directa al frente de la administración periférica colonial: uno como intendente de Hacienda en Filipinas y otro como gobernador superior civil de Cuba en dos ocasiones. Se trata, por tanto, de un grupo que recorrió la totalidad de los diversos peldaños del *cursus honorum* antes de acceder a la función ministerial.

No sucede lo mismo con los quince ministros que tomaron posesión del cargo durante el Sexenio. La carrera política de este grupo fue mucho más meteórica que la de los viejos notables isabelinos. Este hecho puede explicarse atendiendo tanto a la menor edad media de los ministros de este periodo, como a la marginación experimentada por los sectores más progresistas del liberalismo español durante la última década del reinado de Isabel II. En este sentido, es significativo que ocho titulares de la cartera de Ultramar durante el Sexenio entraran en el Congreso por primera vez en los años inmediatamente anteriores a su nombramiento, en tanto que otros dos vieran limitada su experiencia parlamentaria previa al Bienio Progresista. Tampoco encontramos a ningún ministro de este periodo que hubiera ocupado previamente un escaño en el Senado. Pese a ello, la tribuna parlamentaria continuó siendo la principal plataforma de propulsión hacia el sillón ministerial (cinco vicepresidentes y un secretario del Congreso, a menudo como cargos inmediatamente previos al nombramiento ministerial, corroboran este extremo).

Menos de la mitad de los titulares de la cartera durante el Sexenio presentan una experiencia político-administrativa previa a través del ejercicio de altos cargos en la administración del Estado (tres

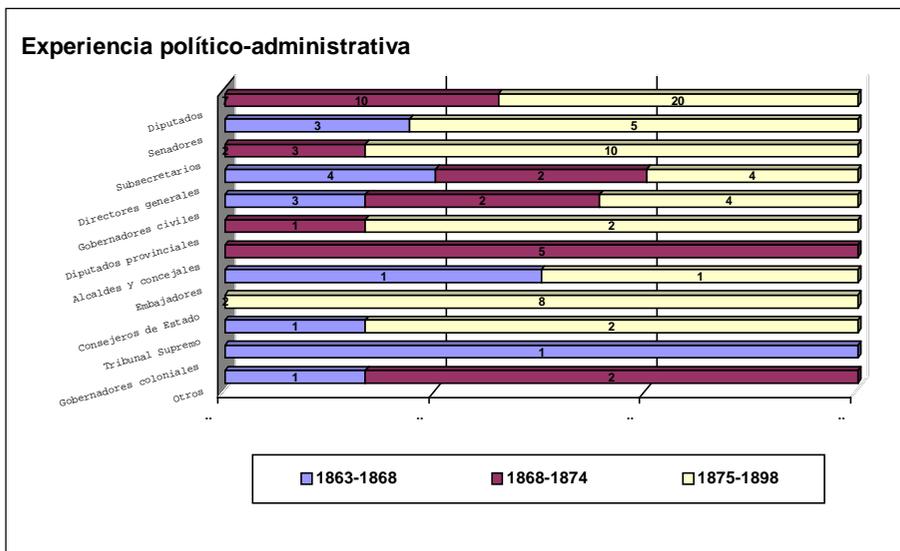
subsecretarios, dos gobernadores civiles, un director general y otro que unió a este cargo el de secretario del Tribunal Contencioso-Administrativo). Por el contrario, seis de los futuros ministros de Ultramar comenzaron su carrera en los niveles locales y provinciales del mundo político (cinco en ayuntamientos y uno en diputaciones provinciales). No obstante, es necesario matizar estas cifras y señalar que tanto el único ministro que comenzó su carrera política como diputado provincial, como los dos que lo hicieron como alcaldes y uno de los tres que se iniciaron en la actividad política como tenientes de alcalde, procedían de Cataluña. Este hecho nos indica el extraordinario grado de vinculación de los miembros de la élite ministerial de origen catalán con la burguesía industrial y comercial de esta región española.

La iniciación a la vida política en ayuntamientos y diputaciones provinciales, como primer escalón del *cursus honorum*, casi desaparece de los *curricula* ministeriales al analizar el conjunto de ministros de esta cartera que accedieron por primera vez al cargo durante la Restauración (hay tan sólo dos casos, el de un diputado provincial por Valencia y otro por Zaragoza).

Nuevamente la práctica de una dilatada carrera político-administrativa a través del desempeño sucesivo de altos cargos en diversas instancias de la administración del Estado se convierte en una característica común a casi todos los futuros titulares de la cartera de Ultramar: cuatro fueron gobernadores civiles, uno embajador, uno fiscal del Tribunal Supremo, dos consejeros de Estado, cinco subsecretarios, uno director general y consejero de Estado, dos desempeñaron los cargos de consejero de Estado y de subsecretario - en un caso en dos ocasiones- otros dos unieron a ambos cargos el de director general y, finalmente, uno de ellos llegó a desempeñar sucesivamente con anterioridad a su ascensión ministerial los cargos de director general, subsecretario, consejero de Estado y fiscal del Tribunal Supremo.

Esta extensa experiencia político-administrativa fue compatibilizada además con una actividad parlamentaria, más o

menos intensa, pero siempre omnipresente que constituyó el verdadero punto de partida de las carreras políticas de la mayoría del grupo de ministros de nuevo cuño surgidos a lo largo de la Restauración, si bien diez de los catorce ministros de este periodo (71.4%) iniciaron su actividad parlamentaria con anterioridad a la restauración borbónica en 1875.



Existe, por tanto, una menor experiencia previa político-administrativa de los titulares de la cartera de Ultramar durante el Sexenio en relación con los ministros que accedieron por primera vez al cargo durante la etapa final del reinado de Isabel II y la Restauración. En estas dos etapas, la mayor experiencia político-administrativa de los ministros se basó, por una parte, en el desempeño de altos cargos en la administración del Estado y, por otra, en el desarrollo de una prolongada carrera parlamentaria. Esta última actividad, si bien menos dilatada, se convierte, en el caso del Sexenio, en el único elemento resaltable de gran parte de los *curricula* ministeriales, unido al hecho de que la iniciación a la actividad política de un buen número de

ministros de este periodo tuviera lugar en ayuntamientos y diputaciones provinciales, fundamentalmente en el caso de los ministros de origen catalán, la mayoría de los cuales pertenecen a este periodo.

Nivel de preparación intelectual y académica

La siguiente cuestión que hemos de plantearnos hace referencia al grado de formación académica e intelectual de la élite política que encabezó el Ministerio de Ultramar entre 1863 y 1899. ¿Constituía una élite intelectual propiamente dicha como los cuadros políticos de estructuras administrativas similares en otros países europeos durante este periodo?³⁶

Un primer elemento de análisis, que por sí mismo resulta insuficiente pero que en unión de otros datos pudiera ser significativo, viene dado por el elevado promedio de ministros con estudios superiores. Como vimos, veintinueve de los treinta y siete ministros de Ultramar cursaron alguna carrera universitaria, fundamentalmente Derecho. Ello significa que el 78.3% de los miembros de este grupo recibieron una formación superior, si bien dos de ellos no llegaron a terminar sus estudios. Más relevante resulta el elevado número de futuros ministros que alcanzaron el grado de Doctor (ocho en Derecho y uno en Medicina, el 31% del total y el 33.3% de los que acabaron su carrera), entre los que encontramos a cuatro docentes universitarios.

Otro de los criterios empleados habitualmente para determinar el grado de preparación de un grupo político determinado es el análisis del volumen y calidad de la producción periodística y bibliográfica

³⁶ La respuesta afirmativa, en el caso francés, sería una de las conclusiones a las que llega E. Suleiman en *Les élites en France. Grandes corps et grandes écoles*, París, H & H, 1979. La formación de esta élite tuvo lugar a través de la creación de un centro específico: la Ecole Libre des Sciences Politiques. Sobre esta cuestión, véase E. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princenton, Princenton University Press, 1974, pp. 44-52. En la misma línea incide Baumgart para el caso británico, consúltese Winfried Baumgart, *Imperialism. The Idea and Reality of British and French Colonial Expansion, 1880-1914*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1982.

del mismo. En este campo, el conjunto de titulares de la cartera de Ultramar presenta unos resultados espectaculares: dieciséis tuvieron una importante producción de artículos de diverso tipo en periódicos y revistas de la época; cuatro alumbraron una desbordante obra literaria en el ámbito del teatro, la poesía o la novela;³⁷ otros cuatro fueron conocidos tratadistas de Derecho; dos tuvieron una producción científica de envergadura;³⁸ cuatro realizaron interesantes contribuciones en el campo de la Historia de España y América y uno en el de la teoría económica.

Fruto de esta actividad fue el elevado número de académicos y miembros de instituciones de tipo científico y cultural: cinco ministros pertenecieron a la Academia de Ciencias Morales y Políticas, dos a la de la Historia, otros dos a la de Jurisprudencia, en un caso como presidente, y dos a la Real Academia de la Lengua; en tanto que otros dos trabajaron de manera simultánea su condición de académicos de la Historia y de la Lengua, uno compaginó la presidencia de la Academia de Jurisprudencia con la pertenencia a la Academia de Ciencias Morales y Políticas, y otro la presidencia de las Academias de Historia y de Jurisprudencia con la pertenencia a la Academia de Ciencias Morales y Políticas. También encontramos en este grupo a tres presidentes del Ateneo de Madrid, a un catedrático de esta institución y a un director de la Sociedad Económica de Amigos del País.

En conjunto, puede hablarse de un grupo de políticos de elevado nivel académico-intelectual que no circunscribieron únicamente su actividad al ámbito de la política sino que, de forma paralela, desplegaron una amplia gama de actividades de tipo académico, científico y cultural. Si bien es cierto que si aplicáramos un criterio relativo a la calidad y a la significación posterior de su obra los resultados serían probablemente menos satisfactorios.

³⁷ Núñez de Arce, López de Ayala, Rodríguez Rubí y Balaguer, quien fue uno de los principales impulsores del denominado "renacimiento literario catalán".

³⁸ Fabié y, sobre todo, Suñer cuyas investigaciones sobre la tisis, que él mismo padecía, tuvieron resonancia científica mundial.

Nivel de conocimiento en cuestiones ultramarinas

Ahora bien, lo anterior no significa necesariamente que los cuadros políticos estudiados estuvieran preparados para el desempeño de la tarea que se les encomendó: el gobierno de las colonias españolas en el Caribe, el Pacífico y África.

Para precisar este último extremo es necesario que comprobemos si el elevado grado de experiencia político-administrativa previa al ejercicio de la función ministerial y el alto nivel de preparación académico-intelectual que, como hemos podido constatar, caracterizaron a la mayoría de los titulares de la cartera de Ultramar se correspondieron con un grado similar de conocimientos respecto a los asuntos coloniales. Desde esta óptica, tan sólo diez ministros (el 27% del total) tuvieron una experiencia previa sobre alguna de las diversas facetas del gobierno y administración de las colonias.

En la mayoría de los casos esta experiencia se consiguió a través del desempeño de diversos cargos burocráticos en el propio Ministerio de Ultramar. En cuatro ocasiones se trató de funcionarios que simultanearon las fases iniciales de su carrera política con su actividad como burócratas de este Ministerio. En este grupo se encuentra Aguirre de Tejada, quien recorrió los sucesivos peldaños del organigrama ministerial y ascendió desde oficial de secretaría a jefe de sección, director general de la Dirección de Administración y Fomento y, por último, vocal ponente de la junta creada para la reforma de la legislación colonial. Este fue también el caso de Fabié, jefe de sección en la Dirección de Administración y Fomento y vocal de la junta creada para la organización del gobierno y administración de Mindanao; el del literato Núñez de Arce, jefe de la Sección de Contabilidad; y el de Albacete, que desempeñó sucesivamente los cargos de jefe de las secciones de Contabilidad y Fomento, de director general de la Dirección de Administración y Fomento y, finalmente, de subsecretario de este Ministerio. En tanto que León y Castillo y Romero Robledo desempeñaron con anterioridad a su acceso a la cartera ministerial el cargo de subsecretarios de Ultramar, en el primer caso en dos ocasiones.

Los restantes ministros con una experiencia previa en asuntos coloniales adquirieron ésta fuera del Ministerio de Ultramar. En algunos casos en otras dependencias de la Administración Central del Estado, como Suárez Inclán, quien fue presidente de la Sala de Ultramar del Consejo de Estado con anterioridad a su elevación ministerial. En otras ocasiones los futuros ministros de Ultramar provenían de los altos niveles de la burocracia colonial. Rodríguez Rubí fue superintendente de Hacienda en Filipinas, cargo desde el que pasó directamente a la cartera de Ultramar. El marqués de La Habana disfrutó en dos ocasiones del enorme grado de discrecionalidad que la legislación colonial confería a los gobernadores superiores civiles y capitanes generales de Cuba.³⁹ Las primeras etapas de la larga carrera burocrática de Aguirre de Tejada se desarrollaron en el Gobierno Superior Civil de Cuba, donde estuvo bajo las órdenes del marqués de La Habana, quien personalmente le seleccionó para importantes cargos en la administración insular. En tanto que Topete, como gran parte de los altos oficiales de la armada española, estuvo destinado en la Comandancia del Apostadero Naval de La Habana entre 1846 y 1849.

Destaca el hecho de que, a excepción de Romero Robledo y León y Castillo, la experiencia en cuestiones ultramarinas de los miembros de este grupo proviniera del periodo isabelino y que los tres ministros que desarrollaron una dilatada carrera burocrática dentro del Ministerio de Ultramar coincidieran entre 1864 y 1866 como altos funcionarios de esta dependencia y no accedieran a la cartera de Ultramar hasta la Restauración, como primer y único destino ministerial en los casos de Albacete y Fabié.⁴⁰

³⁹ En 1850-1852 y 1854-1859. Más tarde disfrutaría de un tercer mandato entre 1874 y 1875. Si bien en la primera etapa de su gobierno se caracterizó por una cierta energía en la persecución de la trata, su actitud cambió radicalmente entre 1854 y 1859, periodo en el que amparó el tráfico de esclavos que llegó a alcanzar niveles escandalosos, llegando a desembarcarse 1,800 bozales en el mismo puerto de La Habana. Véase Antonio Piralá, *Historia contemporánea de España. Anales desde 1843 hasta el fallecimiento de D. Alfonso XII*, Madrid, Imprenta de Felipe González, 1893, Vol. I, p. 759.

⁴⁰ Véase el organigrama del Ministerio de Ultramar en 1866, en AHN, Ultramar, Leg. 2427, Exp. 35.

Es dentro de este grupo de burócratas de la administración colonial española, periférica y central, donde encontramos a la mayor parte de los escasos ejemplos de dedicación a cuestiones coloniales con posterioridad al ejercicio de la cartera de Ultramar. El marqués de La Habana llegó a ser gobernador superior civil y capitán general de Cuba en una tercera ocasión, entre 1874 y 1875. Rodríguez Rubí ocupó la Comisaría Regia de Hacienda en Cuba, paralelamente a desempeñar los cargos de senador vitalicio y consejero de Estado. Albacete fue vocal ponente de la Comisión para la reforma penal de Ultramar. Gamazo presidió el Consejo de Ultramar, creado por su sucesor en el Ministerio, lo que le permitió seguir participando en la negociación del contrato entre el gobierno hispano y la Compañía Transatlántica Española en el que tenía intereses personales.⁴¹ Finalmente, Fabié dirigió el Consejo de Filipinas entre 1891 y 1894 y tuvo una destacada participación en la organización del Congreso Americanista celebrado en Copenhague en 1886.

Ninguno de los restantes ministros de Ultramar desempeñó tareas relacionadas con la administración y el gobierno de los territorios ultramarinos tras el final de su mandato. Tampoco la mayoría de los titulares prestó apenas atención a las diversas problemáticas coloniales fuera del periodo en que ocuparon dicha cartera. Pese a la gran actividad bibliográfica y periodística desplegada por este grupo a lo largo de su carrera política, resalta el hecho de que sólo en tres casos hayamos encontrado constancia de que los titulares de esta cartera aprovecharan su experiencia para escribir obras relativas a la situación ultramarina: las memorias de su gestión como ministros escritas por Balaguer (*Mi gestión como ministro de Ultramar*, Madrid, 1888 y 1893) y Suárez Inclán (*El gobierno del ministerio presidido por el señor Posada Herrera con respecto a las provincias de Ultramar*, Madrid, 1884) y la más extensa producción del marqués de La Habana, quien aparentemente trató de compensar la desaparición de los juicios de

⁴¹ Hernández Sandoika, Elena, *Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1982, pp. 1060-1074.

residencia con la publicación de sendas memorias reivindicativas de su gestión a lo largo de cada uno de sus tres mandatos en Cuba (*Memoria acerca del estado político, gobierno y aspiraciones de la isla de Cuba*, Madrid, 1853; *Ensayo sobre la situación política de la isla de Cuba*, Madrid, 1859; y *Memoria sobre la guerra de la isla de Cuba*, Madrid, 1875). Obras en cuya concepción pesó probablemente más el propósito obsesivo del marqués por rebatir las fundadas acusaciones que se le hacían de haber favorecido la trata de esclavos, que un auténtico interés por la cuestión de Cuba, apenas abordada en profundidad en ninguno de sus tres libros.

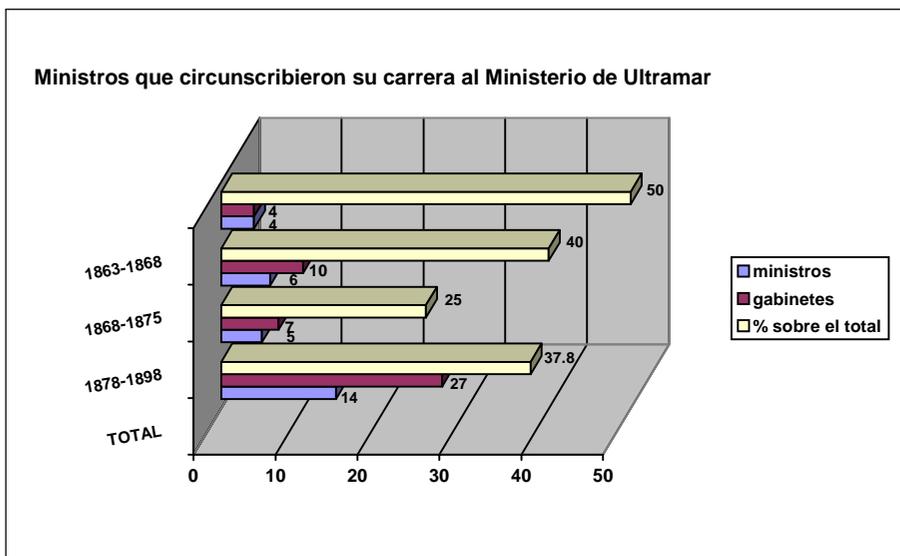
Se trata, por tanto, de un grupo de ministros que, en sus tres cuartas partes ni tuvo experiencia previa en relación con el gobierno y administración de las colonias, ni demostró interés por las cuestiones coloniales con posterioridad a su paso como ministros por el departamento de Ultramar.

Grado de especialización política de la cartera de Ultramar

El primer elemento que llama la atención es el elevado número de titulares de esta cartera cuya experiencia ministerial se limitó al departamento de Ultramar, como puede apreciarse en el gráfico correspondiente.

El hecho de que el 37.8% de la élite político-burocrática que dirigió el Ministerio de Ultramar circunscribiera su experiencia como ministros a este departamento, ocupando esta cartera en el 35% de los gabinetes que se sucedieron a lo largo del periodo, podría inducir a pensar en la existencia de un grupo de políticos especializados en cuestiones de tipo colonial, cuya actuación al frente del Ministerio de Ultramar abarcaría buena parte del periodo estudiado.⁴²

⁴² Este grupo estaría integrado por Permanyer, López Ballesteros, Marfori, Rodríguez Rubí, López de Ayala, Gasset, Salmerón, Sorní, Suñer, Palanca, Albacete, Núñez de Arce, Suárez Inclán y Fabié.



Un análisis en profundidad de los datos disponibles demuestra que este grupo no existió. En primer lugar porque, como ya hemos visto, la mayoría de los titulares de la cartera de Ultramar careció de cualquier experiencia político-administrativa relacionada con la administración de las colonias. Esta experiencia previa sólo existió en el caso de nueve ministros, de los que cuatro formarían parte de ese grupo de políticos que circunscribieron su carrera al Ministerio de Ultramar. En segundo lugar, si exceptuamos el caso de López de Ayala, los numerosos mandatos desarrollados por los integrantes de este grupo tuvieron un carácter efímero, como demuestra el hecho de que presenten promedios de permanencia en el cargo muy inferiores a la media para todo el periodo (86.4 días). Por otra parte, el porcentaje de los titulares de la cartera de Ultramar que circunscribieron su actividad a este Ministerio, pese a ser elevado en términos absolutos (el 37.8% del total), es bastante inferior al promedio de especialización en el ejercicio del cargo que se observa en otros ministerios, al menos

durante la Restauración, periodo durante el cual el 74.3% del elenco ministerial limitó su actividad a un mismo ministerio.⁴³

El hecho de que un elevado número de ministros de Ultramar no dirigiera otros ministerios a lo largo de su carrera política puede explicarse por otros factores. En primer lugar, por la marginación de la vida política de un creciente número de ministros septembristas tras la Restauración. En segundo lugar, por el frecuente nombramiento de políticos de segunda fila al frente del Ministerio de Ultramar ya que, como veremos más adelante, la cartera de Ultramar fue una de las menos apetecidas por los principales políticos de la época que, salvo en ocasiones excepcionales, no la ocuparon fuera de los momentos iniciales de su carrera. En este sentido, muchos de los titulares de la cartera de Ultramar desempeñaron la función de ministros circunstanciales, cuyo verdadero papel era la de representar a una facción política en el seno del gabinete de turno, lo que explica que dichos ministros no tuvieran posteriormente una proyección política más amplia.

De hecho, las figuras de mayor peso político que desempeñaron la cartera de Ultramar no dirigieron por completo su actividad política al ámbito del Ministerio de Ultramar, con la excepción de López de Ayala, quien no ejerció otra cartera que la de Ultramar, si bien lo hizo en siete ocasiones (con el Gobierno Provisional, con el último gobierno de Prim, en dos ocasiones durante el reinado de Amadeo I y en tres ocasiones a lo largo de la Restauración). El resto de los líderes políticos que encabezaron este ministerio compatibilizaron el repetido desempeño de la cartera de Ultramar con la de Fomento, como Becerra (ministro en cinco ocasiones, dos durante la Regencia de Serrano y tres durante la Restauración), Balaguer (ministro durante la monarquía amadeísta, el régimen de Serrano y la Restauración) y Mosquera (cuyos dos mandatos se circunscribieron a sendos gobiernos radicales durante el reinado de Amadeo I). En todos estos casos se trató de un conjunto de ministros, que, sin estar especialmente

⁴³ Cuenca, José María y Soledad Miranda, *Op.Cit.*, p. 74.

preparados para los asuntos coloniales, utilizaron esta cartera como instrumento para reforzar su propia influencia política a través de su participación en el gobierno cuando la coyuntura lo permitió. Dicho de otra manera, éstos constituyeron permanentemente un grupo de “ministeriales” de Ultramar, no por su competencia concreta en tales materias, sino porque se especializaron políticamente en el desempeño de esta cartera.

El escaso peso relativo del Ministerio de Ultramar frente al resto de los ministerios puede deducirse de la utilización de la cartera de Ultramar por un buen número de ministros noveles, como primer escalón en su incipiente carrera ministerial. En este grupo podemos situar hasta diez ministros, incluidos tres futuros presidentes de gobierno: el marqués de La Habana, Moret y Maura.⁴⁴ A ellos habría que sumar otros tres que, pese a tener alguna experiencia ministerial previa (generalmente en el otro ministerio con carácter de “entrada” a la carrera ministerial, como el de Fomento), aún se encontraban en las primeras etapas de su carrera política al acceder a la cartera de Ultramar por primera vez.⁴⁵ De todo este grupo tan sólo repitieron mandato al frente del Ministerio, con unos *curricula* ministeriales ya consolidados, De Castro, Moret, Martín de Herrera y Cánovas -los dos últimos de forma interina. Este hecho, unido a la existencia de sólo dos casos en los que el Ministerio de Ultramar fue dirigido por políticos que disponían de un amplio historial como titulares de otros departamentos (Seijas Lozano, antiguo ministro de Gobernación, de Comercio, Industria y Obras Públicas, de Hacienda y de Gracia y Justicia, y Romero Robledo, ministro de Fomento y de Gobernación en varias ocasiones) revela la escasa atracción que la cartera de Ultramar ejerció sobre los principales políticos del periodo.

⁴⁴ El citado marqués de La Habana, De Castro, Moret, Sánchez Bustillo, Aguirre, Ruiz, Gamazo, Maura y Abarzuza.

⁴⁵ Cánovas, Martín Herrera y Elduayen.

Conclusiones

Los datos analizados anteriormente nos permiten establecer que el Ministerio de Ultramar fue dirigido durante la mayor parte de su existencia por un grupo de políticos y burócratas que, pese a tener un alto grado de preparación y de experiencia político-administrativa previa al ejercicio del cargo, careció casi por completo de experiencia e, incluso, de interés en relación con las cuestiones ultramarinas. Los titulares de la cartera de Ultramar no fueron reclutados entre los integrantes de una élite político-burocrática especializada en asuntos coloniales, como sucedió en los casos británico o francés. Esta situación se debió a la escasa importancia concedida a este Ministerio dentro del sistema político español de la época, probablemente porque la existencia de un pacto implícito entre los sectores políticos hegemónicos de esta etapa para mantener la posición subordinada de las colonias, unida al elevado grado de autonomía de la administración colonial de Cuba y Puerto Rico, limitó drásticamente el alcance real de las competencias de éste.

Recibido: 8 de octubre del 2002
Aceptado: 13 de mayo del 2003



Apéndice

Ministros de Ultramar	
Manuel Pando 2 de marzo de 1863	Adelardo López de Ayala 27 de diciembre de 1870
José Gutiérrez de la Concha 23 de junio de 1863 (interino)	Adelardo López de Ayala 4 de enero de 1871
Francisco Permanyer 6 de agosto de 1863	Tomás María Mosquera 24 de julio de 1871
José Gutiérrez de la Concha 29 de noviembre de 1863	Víctor Balaguer 5 de octubre de 1871
Diego López Ballesteros 1 de marzo de 1864	Juan Bautista Topete 21 de diciembre de 1871
Manuel de Seijas Lozano 16 de septiembre de 1864	Cristóbal Martín de Herrera 20 de febrero de 1872
Antonio Cánovas del Castillo 21 de junio de 1865	Adelardo López de Ayala 26 de mayo de 1872
Alejandro de Castro 10 de julio de 1866	Eduardo Gasset 13 de junio de 1872
Carlos Marfori 23 de abril de 1868	Tomás María Mosquera 19 de diciembre de 1872
Tomás Rodríguez Rubí 15 de junio de 1868	Francisco Salmerón 11 de febrero de 1873
Adelardo López de Ayala 8 de octubre de 1868	Francisco Salmerón 24 de febrero de 1873
Juan Bautista Topete 21 de mayo de 1869 (interino)	Cristóbal Sorní 24 de febrero de 1873
Juan Bautista Topete 18 de mayo de 1869 (interino)	Cristóbal Sorní 11 de junio de 1873
Manuel Becerra 13 de julio de 1869	Francisco Suñer 28 de junio de 1873
Manuel Becerra 9 de enero de 1870	Eduardo Palanca 19 de julio de 1873
Segismundo Moret 31 de marzo de 1870	Santiago Soler y Plá 8 de septiembre de 1873
	Joaquín Gil Bergés 29 de octubre de 1873

Víctor Balaguer
3 de enero de 1874

Antonio Romero Ortiz
13 de mayo de 1874

Antonio Romero Ortiz
13 de septiembre de 1874

Adelardo López de Ayala
31 de diciembre de 1874

Adelardo López de Ayala
12 de septiembre de 1875

Adelardo López de Ayala
2 de diciembre de 1875

Cristóbal Martín de Herrera (interino)
14 de enero de 1877

Antonio Cánovas del Castillo (interino)
10 de enero de 1878

José Elduayen
12 de febrero de 1878

Salvador Albacete
15 de marzo de 1879

José Elduayen
9 de diciembre de 1879

Cayetano Sánchez
19 de marzo de 1880

Fernando León y Castillo
8 de febrero de 1881

Gaspar Núñez de Arce
9 de enero de 1883

Estanislao Suárez Inclán
13 de octubre de 1883

Manuel Aguirre
18 de enero de 1884

Germán Gamazo
27 de noviembre de 1885

Víctor Balaguer
10 de octubre de 1886

Trinitario Ruiz Capdepon
14 de junio de 1888

Manuel Becerra
11 de diciembre de 1888

Manuel Becerra
21 de enero de 1890

Antonio María Fabié
5 de julio de 1890

Francisco Romero
23 de noviembre de 1891

Antonio Maura
11 de diciembre de 1892

Manuel Becerra
12 de marzo de 1894

Buenaventura Abarzuza
4 de noviembre de 1894

Tomás Castellanos
23 de marzo de 1895

Segismundo Moret
4 de octubre de 1897

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes personales de los ministros de Ultramar depositados en AHNM, Ultramar, Legs. 2427-2498.