

# Aproximación cuantitativa al estudio de la administración pública de Ultramar (1837-1898)

Jean-Philippe Luis

► **To cite this version:**

Jean-Philippe Luis. Aproximación cuantitativa al estudio de la administración pública de Ultramar (1837-1898). Jean-Philippe Luis. *L'Etat dans ses colonies: les administrateurs de l'empire espagnol au XIXe siècle*, Casa de Velazquez, pp. 75-96, 2015, 978-84-90960-06-6. <hal-01282657>

**HAL Id: hal-01282657**

**<https://hal-clermont-univ.archives-ouvertes.fr/hal-01282657>**

Submitted on 4 Mar 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## Chapitre 4

### Aproximación cuantitativa al estudio de la administración pública de Ultramar (1837-1898):

Jean-Philippe LUIS (traducción de Alvaro Chaparro)

¿Por qué cuantificar los empleados, administradores y militares de ultramar? En este libro ya se ha puesto de relieve la trascendencia de los censos de población en la construcción de categorías. No obstante, detrás de estas últimas, existen numerosas cifras que no son una cortina de humo en la que se hubieran dejado engañar durante décadas los historiadores cuantitativistas aprisionados en un acercamiento positivista<sup>1</sup>. Los datos reunidos deben ser discutidos y corregidos, siendo necesario examinarlos en función de las condiciones en las que fueron producidos, de la intencionalidad de sus autores y de las reacciones de los grupos sociales evaluados. Con todas nuestras precauciones, la medida debe ser tenida en consideración. Se trata de posicionarse rechazando « tanto el fetichismo y la fascinación del número como la voluntad de dejarlo fuera de la historiografía, considerándolo como un elemento que pertenece de pleno derecho a la historia cultural y política »<sup>2</sup>, a las que añadiríamos también la historia social. La cifra aquí investigada, la de los empleados del Estado y de los militares presentes en ultramar, cuantifica un grupo social visto por los contemporáneos como más o menos homogéneo, a partir de la cual se puede construir, en función de formas diferentes, una representación del Estado y de su acción. Este grupo, además de una representación, es un agente social activo, dotado de poderes concretos sobre el resto de la sociedad, en particular a través de los impuestos y de su legitimidad para defender el orden público. Esta cuantificación es en consecuencia una aproximación a la comprensión del Estado.

Investigar quiénes administraban los territorios de la Monarquía es una tarea compleja que implica la intervención de diferentes actores. ¿Qué entendemos por administración pública? Como ya lo hemos visto anteriormente, el censo de 1860 acoge tanto a los empleados civiles del Estado como a los de las provincias y a aquellos de los municipios. Sin embargo, esta administración pública no representa la totalidad del cuerpo administrativo de la sociedad, si bien sí es la parte más numerosa, la más visible, la que se encuentra repartida de un modo equitativo en el conjunto del

---

1 Ver, por ejemplo, la crítica a la consideración de la cifra en: BRIAN, 2001, pp. 173-222.

2 «tout à la fois le fétichisme et la fascination du nombre et sa mise à l'écart historiographique, pour le traiter comme un élément à part entière de l'histoire culturelle et politique». ROSENTHAL, 2007, pp. 3-14.

territorio. No obstante, ella nunca ha tenido la exclusividad de los poderes, persistiendo formas corporativas antiguas y nuevas para la gestión administrativa del cuerpo social<sup>3</sup>. A ellas se añaden las actividades administrativas del Ejército, en particular en Cuba y Puerto Rico, y el papel de intermediario de la Iglesia entre las comunidades autóctonas y la administración española en Filipinas. Nuestro propósito se limita en esta ocasión a la administración de la monarquía en sentido amplio: administración pública del Estado, ejército a los que añadiremos unos datos relativos a la Iglesia en Filipinas donde los misionarios administran de hecho amplias zonas donde la autoridad civil o militar es simbólica<sup>4</sup>. Insistiremos en la administración civil compuesta de aquellos que reciben salarios retribuidos por las cuentas del Tesoro (o durante largo tiempo de cajas particulares vinculadas a un servicio o a un impuesto), o a emolumentos a partir de aranceles o multas recaudadas en nombre del poder público superior, es decir, el rey y/o la nación.

En el seno de la sociedad, esta administración vinculada al Estado se encontraba visible a través de los agentes fiscales, del ejército, a los que habría que añadir la Guardia Civil a partir de su progresiva implantación a mediados de siglo. Esta percepción se verá reforzada en las colonias debido a la distancia, a la dominación de los peninsulares dentro del aparato administrativo, a la diversidad racial de las poblaciones a administrar y, sobre todo, como consecuencia del aumento del peso de la metrópoli iniciado con las reformas *ilustradas* de la segunda mitad del siglo XVIII, bajo el reinado de Carlos III. Después de la primera ola de independencia americana, este fenómeno se vio continuado por los plenos poderes acordados a los capitanes generales y gobernadores civiles bajo la segunda restauración del absolutismo de Fernando VII, y posteriormente por la exclusión de los territorios de Ultramar de cualquier legalidad constitucional en 1837. Contabilizar los empleados civiles y los militares puede no ser forzosamente un factor que permita medir la fuerza de un Estado y menos incluso la eficacia de la función pública, como lo probaron los posteriores casos de las administraciones plétóricas e ineficaces de los antiguos países comunistas o de las dictaduras de extrema derecha, caso de la del general Franco. No obstante, se trata de un elemento determinante para evaluar el peso social de este grupo, lo que es particularmente importante en el caso colonial, a la hora de observar las relaciones entre la metrópoli y las colonias.

### **1. Las fuentes documentales**

Como ya se ha explicado, Marruecos no se ha tenido en cuenta en el espacio colonial estudiado. Los censos son, sin duda, los primeros instrumentos para un acercamiento cuantitativo. Ahora bien, existen dos límites. La primera razón es que no existen datos globales sobre las profesiones antes del censo de 1860, así como no existen datos para Filipinas. La segunda se debe a la diferencia

---

<sup>3</sup> SENDIN GARCIA, 2005, pp. 1037-1073.

<sup>4</sup> ELIZALDE PEREZ-GRUESO, HUETZ DE LEMPS, 2014.

entre administración pública del Estado y administración de las provincias y de los municipios que aparecen únicamente para la Península en el censo de 1860.

Estos datos se muestran por tanto insuficientes debiendo ser completados por otras fuentes. Las *Guías de Forasteros* son, en este sentido, altamente útiles para la Península – en particular, en caso de contar con ellas, las *Guías de Hacienda* – siendo menos habituales para ultramar y, sobre todo, las *Guías* no registran todas las oficinas ignorando el número de individuos que han sido pagados al porcientajetanto como muchos de los subalternos que cobraban sueldos. Con todo, existe otra fuente que se muestra altamente valiosa: los presupuestos.

El poder central no se interesó de manera concreta por el número de los empleados hasta la decenía de 1820. Este hecho aparece en el momento del hundimiento de un cincuenta por ciento de la recaudación elaborada por el Tesoro Real como consecuencia de la guerra de la Independencia después de la pérdida de la mayor parte de las colonias americanas, lo que fuerza al gobierno a acometer reformas drásticas en el sistema, comenzando por el intento de conocer la realidad de los costos de la administración con el fin de reducirla, lo que a su vez condujo a la elaboración de los primeros presupuestos bajo el reinado de Fernando VII. Esta situación implicaba realizar una cuantificación de aquellos que percibían un salario de los fondos del Tesoro Real o un porcentaje de las sumas elevadas a nombre del rey (diferentes impuestos indirectos, multas de justicia...)

El esfuerzo se inició durante el *Trienio Liberal*, pese a que se concretizó realmente con las reformas puestas en práctica bajo la dirección del ministro de Hacienda Luis López Ballesteros entre 1823 y 1832. Los verdaderos presupuestos de esta época fueron realizados para la Península y se limitaban a los años 1828-1831<sup>5</sup>. Habría que esperar hasta 1835 para que fuese publicado el presupuesto siguiente. Estos presupuestos presentaban lógicamente numerosas aproximaciones, con lo que siguen siendo elevadamente útiles para nuestro estudio. En efecto, la parte *gastos*, comprendiendo particularmente los salarios pagados, se presenta más fiable que la parte de recaudaciones ya que el conocimiento y el control de los gastos era la motivación primera de los promotores del presupuesto<sup>6</sup>.

Los presupuestos constituyen de este modo las primeras fuentes documentales que permiten evaluar de manera cuantitativa la administración pública, así como el ejército y el clero secular. A partir de 1839, las partidas de *gastos* publicadas incluyen el detalle de las cantidades según el despacho, indicando el número de puestos de trabajo y el salario correspondiente, lo que permite obtener un recuento del personal. Estos datos no existen para el caso de Ultramar dentro de las versiones publicadas de los presupuestos de antes de 1860, por tanto, ellos han debido ser recolectados a

---

5 LUIS, 2002.

6 Para una visión global de los presupuestos: COMIN, VALLEJO POUSADA, 2001, pp. 7-26.

partir de los trabajos preparatorios de los propios presupuestos. Los primeros datan de 1836 para el caso cubano, de 1850 para Puerto Rico y de 1849 para las islas Filipinas<sup>7</sup>. El cruce de las dos fuentes, los censos y los presupuestos, no debe desembocar en una vana búsqueda de exactitud. Así, sus elaboraciones corresponden a objetivos y a modos de elaboración diferentes: los primeros son un reflejo del crecimiento del Estado y de las «ciencias del gobierno» propias de Max Weber, los segundos responden pragmáticamente a una voluntad de controlar los costes y son elaborados por las individuos mismos que deben ser denominados. En efecto, probablemente hasta inicios de los años 1860, los puestos de trabajo presentados no son el resultado de una decisión racional del Estado central que estaría organizada desde arriba e impuesta sobre el territorio, sino que reposan sobre el estado de la situación del terreno analizado con la ayuda de las encuestas de la administración central a través de los despachos<sup>8</sup>. Se trata todavía de un reconocimiento por parte del Estado a una realidad que ignora en gran medida. De este modo, el jefe del despacho, debiendo hacer llegar la información a lo alto de su jerarquía, podía ser llevado a reducir o aumentar la realidad en función de las circunstancias. Por ello, se deben guardar estos elementos para el momento de cruzar los dos tipos de fuentes utilizadas buscando antes de nada el orden de la magnitud. A partir de 1850, el control y el poder de la metrópoli creciendo en ultramar, como lo refleja la creación de la Dirección de Ultramar (1853) y, diez años más tarde, del ministerio de ultramar. El presupuesto deviene entonces un instrumento de política colonial por parte de la metrópoli<sup>9</sup>, pese a que en realidad no se presente como una herramienta muy fiable. En el momento en el que el cruce de los datos del presupuesto y los datos del censo es posible, es decir, sobre todo en 1860-1862, momento en que disponemos de notables censos para el caso de Cuba y Puerto Rico, las dos fuentes muestran una relativa coherencia, a excepción de los efectivos militares. Estos últimos, supeditados al riesgo de disturbios políticos locales, constituyen la parte menos fiable de un acercamiento cuantitativo a partir de los presupuestos, como se verá por ejemplo en Puerto Rico o en las islas Filipinas en 1883.

En lo relativo a la administración civil, las fuentes trabajadas presentan un problema específico: el registro o no de los individuos que reciben emolumentos en forma de porcentajes provenientes de impuestos extraídos en nombre del poder público (por ejemplo numerosos empleados subalternos de los tribunales). Esta parte se desconoce para el caso peninsular. En cambio, el extraordinario censo de 1862 de Puerto Rico permite hacerse una idea al respecto. En él han sido evaluados los 65

---

7 Respectivamente: AHN, Fondo de Ultramar, leg. 2625; leg. 1079B, exp. 26; leg. 2582.

8 Es el caso de los presupuesto bajo el reinado de Ferdinando VII, como los presupuestos preparatorios de las colonias, al menos hasta el año 1860.

9 FRADERA, 2005, p. 544.

empleados que perciben emolumentos sobre un total de 624, es decir, un 10,4%. A continuación, se insistirá en esta cifra de cara a intentar acometer algunas evaluaciones globales<sup>10</sup>.

Otro de los problemas metodológicos que presentan estas fuentes es la ausencia en los presupuestos de algunos cuerpos raros. Se trata de cuerpos en los que la financiación se realizaba a través de una caja local particular. El caso más relevante es el de los empleados de Correos que, en Ultramar, no se incluyen en los presupuestos del ministerio de la Gobernación hasta 1860. Por ello, es necesario tener en consideración la citada fecha a la hora de realizar estudios de carácter cuantitativo. Un último elemento importante a considerar lo encontramos en los individuos de la administración inferior que reciben un salario, pero que no son de *Real Nombramiento* (véase capítulo anterior) y que, por tanto no son sistemáticamente registrados en sus empleos. De hecho, en el caso en el que éstos constituyan una línea presupuestaria en torno a la cual aparece una suma global, destinada al pago de los salarios de un número determinado de individuos, y que aparece normalmente bajo el título de «*asignaciones para escribientes*», nos hemos visto obligados a hacer evaluaciones a partir de un salario medio que se fija a partir de los salarios de los empleados subalternos de otro ministerio sobre los que sí se conoce el nivel de remuneración o se fija en función del salario medio de los empleados del ministerio en cuestión en un año cercano al del objeto de estudio. En el caso en que una parte importante del presupuesto analizado no contabilice ninguna evaluación cuantitativa de los subalternos y que se limite a los empleados de *Real Nombramiento*, hemos utilizado otro método, apoyándonos en el número de subalternos en otros presupuestos de otros años que mencionan todos los puestos de trabajo y que, por tanto, permiten evaluar la parte correspondiente a éstos. Esta parte se sitúa sobre el 70%<sup>11</sup>, lo que significa que el cálculo del número total de empleados civiles de *Real Nombramiento* vinculado a un lugar determinado, debe ser multiplicado por 2,3 en caso de ignorarse el número de subalternos, y que el total obtenido debe ser aumentado de 11,6% para integrar a los empleados no asalariados que perciben emolumentos (a razón de las explicaciones dadas más arriba). El peso de los subalternos y de los empleados que no perciben un salario resulta crucial en definitiva para la administración de Ultramar. Es, por tanto, entre éstos donde se puede encontrar un gran número de empleados reclutados localmente, lo que nos puede permitir abordar el tema recurrente acerca de la presencia de criollos en la administración

---

10 *Censo de la población de España [...] 1860*, p. 854. Esto significa que es necesario aumentar un 11,6% el número de los empleados asalariados para obtener el total de los empleados.

11 Esta tasa se calcula a partir de los presupuestos de los empleados civiles en Cuba de los años 1838, 1847, 1860 y 1883. Con el tiempo, esta tasa cambia ligeramente, lo mismo que ocurre en los presupuestos de Puerto Rico. Este cálculo resulta sencillo cuando existe una categoría de «subalternos» en los presupuestos. En el caso de que no aparezca, es necesario reconstruirla empleo por empleo, siendo los escribientes la principal masa de los subalternos.

española del siglo XIX.

## 2.El peso de la presencia del Estado en Ultramar

Lo repito: los datos proporcionados no tienen otra ambición que dar una idea del nivel cuantativo, comprobado por el uso de diferentes fuentes. Las variaciones importantes del número de militares, vinculadas a las distintas campañas, constituyen un handicap a una eventual evaluación global. Los presupuestos están generalmente vinculados a una situación de paz, lo que no siempre ocurre, como sucede particularmente en Cuba. Esto explica por ejemplo las evoluciones poco creíbles como el hundimiento de los efectivos militares de Puerto Rico entre 1860 (datos del censo) y 1883 (datos del presupuesto). En esta isla, el periodo 1858-1865 ha observado una fuerte presencia de tropas vinculada al apoyo, por parte de España, a la República Dominicana, atacada por Haití en 1858, y a la anexión de Santo Domingo a la corona española en 1861. Otro ejemplo de fuerte variación nos lo encontramos en el hecho de que más de 24.000 soldados españoles desembarcaron en Cuba durante los once años de guerra a partir de 1868<sup>12</sup>. Exactamente el mismo problema que se produjo en Filipinas, donde el censo de 1876 registra 14.545 militares y 2.924 dependientes de la marina<sup>13</sup>, mientras que el presupuesto de 1883 se limita a un poco más de 6.600 para las dos categorías.

Los empleados civiles forman parte de los ministerios de Hacienda (los más numerosos), de Gracia y Justicia, de Fomento y de la Gobernación, en este sentido, los cuerpos de Resguardo o de carabineros están tradicionalmente incluidos en los presupuestos del Ministerio de Hacienda. Estos empleados se benefician de los privilegios jurídicos del Ministerio, si bien son grupos militarizados del ministerio de la Guerra para su propia organización<sup>14</sup>. Los efectivos de estos cuerpos se ven reducidos de manera marcada entre 1860 y 1880 ya que una buena parte de sus atribuciones fue confiada durante un tiempo a la Guardia Civil la que, según el cuadro siguiente, está incluida dentro de los efectivos militares<sup>15</sup>. Por estos elementos, pero también por el peso de las cifras, estos cuerpos que dependen por un lado de los ministerios «civiles», no han sido contabilizados dentro de los empleados civiles.

---

12 MORENO FRAGINALS, MORENO MASO, 1993, p. 99.

13 ESCOSURA, *Memoria sobre Filipinas y Joló*, p. 16.

14 Para los carabineros de la Península: Art. 4 y 5 del Real Decreto del 31 de enero de 1854. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración*, t. III, p. 27.

15 De todos modos, entre 1880 y 1883 la Guardia Civil está registrada en los presupuestos del Ministerio de la Gobernación en las tres islas. La Guardia Civil se crea en Cuba en 1852, en Filipinas en 1868 y en Puerto Rico en 1869. FLORES COLLAZO, 1991. GODICHEAU, 2014b.

Tabla 1. Evolución de los efectivos de la administración pública en Ultramar de 1838 a 1883<sup>16</sup>

	1838	1847/50	1860/62	1880/83
<b>CUBA</b>				
Empleados civiles excepto Resguardo	553	756	2147	4758
Resguardo	200	383	796	500
Militares (guerra+marina+guardia civil)	12489	17873	22527	30194
Total	13242	19012	25470	35452
% de la población	1,3	1,72	1,8	2,5
<b>PUERTO RICO</b>				
Empleados civiles excepto Resguardo		245	407	662
Resguardo o carabineros		182	217	183
Militares (guerra+marina+guardia civil)		2300	11133	2090
Total		2727	11757	2935
% de la población		0,56	2,02	0,4
<b>FILIPINAS</b>				
Empleados civiles excepto Resguardo		257	1913	3004
Resguardo o carabineros		1045	2402	110
Militares (guerra+marina+guardia civil)		8886	15257	10314
Total		10188	19572	13428
% de la población		0,25	0,5	0,24
<b>TOTAL ULTRAMAR</b>		31927	56799	51815

Fuentes: para 1838, AGI, AHN, Ultramar, leg. 2629/1. Para 1847 Cuba: Ultramar, leg. 2640 y AGI Ultramar 287; Puerto Rico: AHN, Ultramar, leg. 1079, exp. 26 y para los efectivos militares, FRADERA, 2005, nota 38, p. 557; Filipinas : AHN, Ultramar, leg. 2582. Para 1860, Cuba y Puerto Rico: *Censo de la población de España [...]1860*, Filipinas: *Presupuesto general de los ingresos y gastos de las islas de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Fernando Póo para el año de 1860*. Para 1880/83: *Presupuestos generales de los ingresos y gastos de las islas Filipinas para el período de 1 de enero de 1883 al 30 de junio de 1884*; *Presupuestos generales de los ingresos y gastos de las isla de Cuba para el año económico 1883-1884*; *Presupuestos generales de los ingresos y gastos de las isla de Puerto Rico para el año económico 1880-1881*.

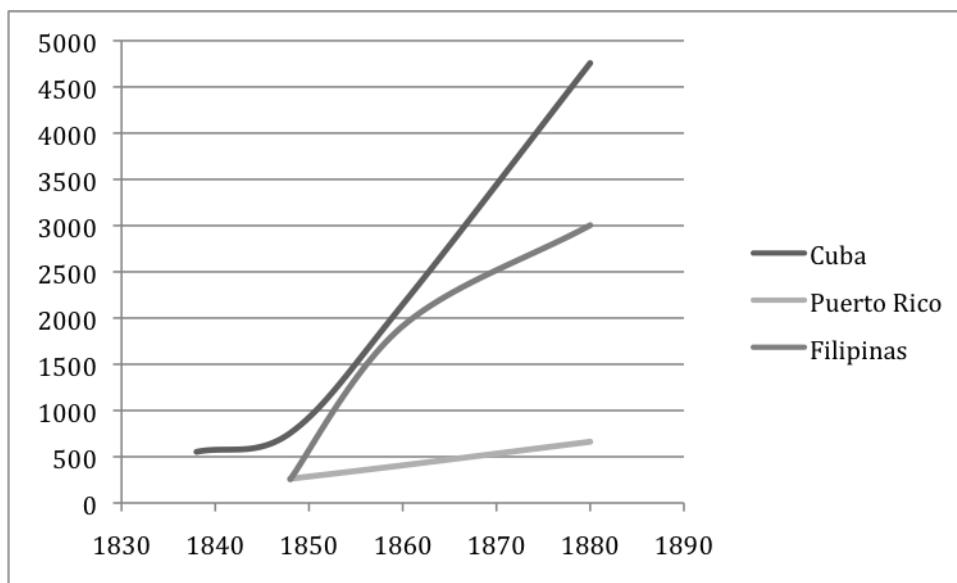
Estos datos parciales muestran una evolución diferenciada de la presencia de los agentes del Estado en Ultramar. En Cuba, el crecimiento de efectivos es regular y, en porcentaje, es más marcado para la administración civil (multiplicación por cerca de siete entre los años 1838-1883), pese a que los militares permanecen, de lejos, como el conjunto más numeroso. A partir de otras fuentes, Manuel

16 Los efectivos del Resguardo de Filipinas en 1847 no aparecen en los presupuestos. Los datos indicados en esta tabla corresponden a los efectivos mínimos consignados en el reglamento del cuerpo del resguardo general de la Hacienda Pública de Filipinas, Real Decreto del 4 de junio de 1841 (ZAMORA Y CORONADO, *Biblioteca de legislación ultramarina*, pp. 356-366). Únicamente aparece la suma destinada a los empleados del Ministerio de la Gobernación en Puerto Rico en 1847. Se ha realizado una estimación de los efectivos a partir de un salario medio, en este caso el de los empleados del Ministerio de Hacienda en Puerto Rico en esa misma fecha.



Moreno Friginals y José J. Moreno Masó señalan, para el caso cubano, cifras ligeramente superiores a las que reflejan los presupuestos: en cuanto a los soldados, 19.000 de 1849 a 1859, para un posterior aumento a 24.000 en la víspera de la Guerra de los Diez años, y finalmente 30.000 con el regreso de la paz entre 1880 y 1894<sup>17</sup>. Esta presencia creciente de empleados y de militares en Cuba se refleja igualmente a través del alza de las cantidades destinadas al pago de salarios y sueldos que se triplican entre 1847 y 1883<sup>18</sup>. La presencia estatal se ve reforzada después de la guerra de los Diez años, por lo tanto, la comparación con los otros territorios de Ultramar indica la clara dominación cubana en el conjunto de efectivos de empleados civiles.

Gráfica 1. Los empleados civiles en Ultramar de 1838 a 1883.



Fuentes: Idénticas a la tabla 1.

Si consideramos la globalidad de los efectivos, es decir, tanto civiles como militares, observamos dos mundos que emergen con claridad: Cuba, donde la presencia del Estado en función del número de habitantes es importante (alcanzando y superando el 2% de la población), y Filipinas, un espacio de presencia administrativa débil, así como Puerto Rico, si exceptuamos para esta isla el periodo de 1858 a 1865 debido a la fuerte presencia de tropas vinculadas a la expedición de Santo Domingo.

El trabajo de cuantificación sistemático de empleos a partir de los presupuestos no ha sido realizado para la Península, a excepción de algunos años<sup>19</sup>. Por desgracia, nuestras fuentes no nos permiten, salvo para el periodo 1860-1862 para el que el censo sí propone una categorización profesional

17 MORENO FRAGINALS, MORENO MASO, pp. 81, 101 y 120.

18 Se pasa de 4.469.137 a 14.813.240 de pesos fuertes. AHN, Ultramar, leg. 2640 y *Presupuestos generales de los ingresos é gastos de las isla de Cuba para el año económico 1883-1884*.

19 Acerca de los aspectos cuantitativos de la administración en la Península: RUIZ MORAL, pp. 121-148.

detallada de los empleados para la Península, una comparación real a escala del conjunto del Imperio.

Tabla 2. *Empleados de la administración civil del Estado y militares en el Imperio 1860-62*<sup>20</sup>

<i>1860-62</i>	<i>Cuba</i>	<i>Puerto Rico</i>	<i>Filipinas</i>	<i>Fernando Poo</i>	<i>Total ultramar</i>	<i>Península</i>
Empleados civiles	2147	407	1913	15	4699	30776
Resguardo y/o carabineros	796	217	2402		3415	10 000
Militares	22527	11133	15257	481	49398	198869
TOTAL	25470	11757	19572	496	57512	229645
% empleados civiles	8,4	3,5	9,8	3	8,2	16,3
Población	1396470	583181	4000000		5979651	15673481
Número de habitantes/total de empleados y militares	54,8	49,6	204,4		103,9	68,2
Número de habitantes/total de empleados civiles	650	1432	2091		1272	509
Número de habitantes/total de militares	62	52,4	262,2		122,2	83

Fuentes: Idénticas fuentes que para la tabla 1 para 1860. Para la Península: *Censo de la población de España [...] 1860*, pp. 208-214.

Esta fotografía global de la situación del Imperio entre 1860 y 1862 permite inicialmente establecer una relación entre Ultramar y la Península. En lo que se refiere a la metrópoli, la presencia estatal es más fuerte (un empleado civil o uno militar por cada 68,2 habitantes en el primer caso con respecto a los 103,9 para el segundo). No obstante, esta media apenas tiene sentido ya que la situación es muy diferente en función de los territorios. El encuadramiento es débil en las islas Filipinas, mientras que es superior al de la Península en las Antillas. Esta diferencia está vinculada a la propia especificidad asiática: con un poblamiento mucho más destacado, una presencia europea débil y con amplios espacios en mano del clero a través de las numerosas parroquias (había 727 parroquias según el censo de 1860 y 967 en 1898<sup>21</sup>) controladas ante todo por las misiones, donde el misionero

<sup>20</sup> El total de los militares de la Península incluye a los carabineros.

<sup>21</sup> Esta cifra se ha obtenido a partir del presupuesto del Ministerio de Gracia y Justicia que recensa

era el único español entre una población de naturales.

Las Antillas y Fernando Poo constituyen territorios donde la presencia militar es más fuerte que en la Península. La administración de esta última isla es de hecho oficialmente confiada a las fuerzas marítimas y terrestres desde el decreto del 13 de diciembre de 1858 que otorga el primer cuadro orgánico a la colonización de este territorio<sup>22</sup>. Globalmente, la parte de militares es superior al resto de las provincias de España, exceptuando la provincia de Madrid. Así, una de las provincias más militarizadas, como lo era Barcelona, contaba con un militar por cada 72 habitantes<sup>23</sup>.

Los resultados se alteran si tomamos en cuenta los empleados civiles. De este modo, la parte de estos últimos empleados, en relación al conjunto del personal, es mucho más fuerte en España (16,3% frente al 8,2% en Ultramar). Ya lo era incluso diez años antes: el número de empleados civiles solo era de 11,77% en la metrópoli<sup>24</sup>. Partiendo de un nivel mucho más bajo, esta parte crece igualmente en las colonias, en particular en Cuba donde pasa del 4% al 8,4%. Es precisamente en Cuba donde el cuadro administrativo es el más fuerte en Ultramar, con un nivel relativamente cercano al de la Península (1 empleado por cada 650 habitantes contra 509). Esta parte es más importante si se tiene en cuenta la especificidad de las Antillas, marcadas por ser una sociedad racial y esclavista, en particular en Cuba. Los esclavos son individuos excluidos de la sociedad civil que son «administrados» por sus propietarios y a los que la administración del Estado solo aborda en modo de represión. Si se excluyen los esclavos, y pese a las incertidumbres en relación al número exacto, el cuadro civil en Cuba viene a ser superior al de la metrópoli (1 empleado por cada 478 habitantes contra 509)<sup>25</sup>.

La privilegiada plaza de Cuba se encuentra dentro del estudio de la distribución de empleos en Ultramar. Aunque representa menos de un cuarto de la población de Ultramar (23,3%), Cuba absorbe el 48% de los empleos existentes en estos territorios. El conjunto de estos datos confirma su estatuto de joya del Imperio, siendo un territorio privilegiado por la Monarquía.

*Gráfica 2. Los empleos civiles y militares en Ultramar en 1860-1862.*

---

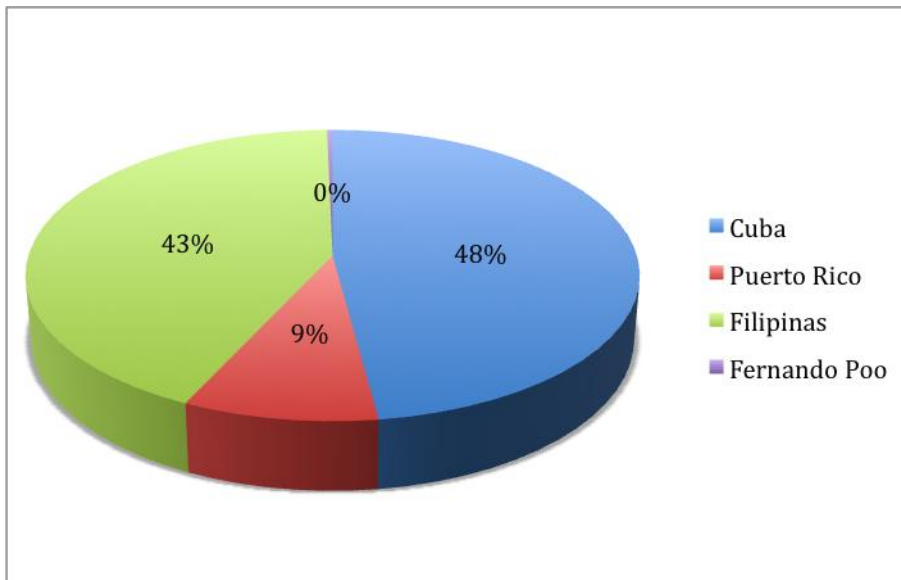
todas las parroquias a través de las sumas destinadas a cada uno de los empleados de las mismas. Para 1898, ELIZALDE PEREZ-GRUESO, HUETZ DE LEMPS, 2014, p. 63.

22 Los militares forman con los religiosos «los dos pilares del orden colonial». Profundizar en el artículo de Gonzalo Alvarez Chillida acerca de este territorio (capítulo 8).

23 *Censo de la población de España [...] 1860*, p. 756.

24 LOPEZ GARRIDO, 1982, p. 121.

25 Existían 370.553 esclavos tras la realización del censo de 1862. Sin embargo, el gobierno solo se interesó realmente en el número exacto de esclavos a partir de mediados de los años 1860. PIQUERAS, 2011, pp. 196-201.



Esta visión global permite obtener otra conclusión. Así, se revela cómo la plaza de las colonias proveía empleos en el marco del Imperio. La monarquía imperial ocupa de manera directa cerca de 300.000 individuos (287157), de los cuales un 20% estarían en Ultramar. Se sabe que, entre estos últimos, aparecen un buen número de peninsulares, lo que explicaría la razón por la cual Ultramar se convierte en un mercado profesional tanto para generaciones de peninsulares de clase media (los empleos civiles y de la administración militar) como para las capas populares (especialmente para las tropas).

### 3. Una administración para mantener el orden

¿Cuáles son las funciones de la administración colonial? El análisis de la tabla número 2 ofrece una respuesta: sólo el 8,2% de los efectivos del Estado en Ultramar son empleados civiles. El 91,8% restante corresponde ante todo a la masa de tropas militares y cuerpos militarizados (Resguardo, carabineros y Guardia Civil) que, tras los sueños de reconquista de los territorios de la América continental, fueron destinados a proteger las islas del Imperio ante el apetito de las fuerzas extranjeras y, posteriormente, a mantener el orden yendo a la caza de los esclavos que partían en huida, luchando contra los delincuentes o contra las revueltas internas, ya fuesen éstas de tipo social o independentista. Las funciones de defensa del territorio y de mantenimiento del orden público son por tanto confundidas, lo que se simboliza por las tristemente célebres: Comisión Militar Ejecutiva y Permanente<sup>26</sup>. En Cuba, la presencia militar fue destacada hasta el fin de los años 1830, es decir, durante la fase en la que la isla sirvió de base a las distintas tentativas de reconquista de la América continental<sup>27</sup>. En las décadas siguientes, el orden público se

<sup>26</sup> PIQUERAS, 2005, pp. 132-137. SANCHEZ, 2013.

<sup>27</sup> ESCALONA JIMENEZ, 2002.

convierte en la tarea principal asignada a las tropas, dejando de lado el episodio de Santo Domingo. La Guardia Civil llega muy pronto en Cuba (1852)<sup>28</sup>, pero de forma masiva a Ultramar sólo entre 1880 y 1883, representando sus miembros el 18,9% de los efectivos militares en Cuba (5.308 individuos), 25,5% en Puerto Rico (534) y probablemente más en las islas Filipinas (3.669)<sup>29</sup>. Con más de 9.500 individuos, los tres cuerpos de la Guardia Civil de Ultramar representaban en esta fecha el 57,6% del conjunto de efectivos de la Guardia Civil de la Península<sup>30</sup>. En la medida en la que la población de Ultramar se elevaba en torno al 45% de la población de la Península, la presencia de la Guardia Civil es proporcionalmente más fuerte en Ultramar que en España a inicios de la Restauración<sup>31</sup>.

Los militares que ostentaban funciones financieras o administrativas están políticamente en el primer plano, simbolizados por el poder del Capitán General. Sin embargo, el peso cuantitativo de estos hombres es muy limitado. De este modo, la administración superior militar de las islas Filipinas (es decir, el Despacho del Gobernador en Manila junto a los despachos de los gobiernos y comandancias político-militares) ocupaban a 108 personas en 1860 para un total de 11910 individuos que dependían del ministerio de la Guerra. En este mismo momento, los efectivos de este último ministerio se elevaban en Cuba a 17.756 personas encuadradas en 532 oficiales y miembros de la administración militar. La parte de los efectivos del Estado destinados al mantenimiento del orden no se limita, en cambio, únicamente a los militares o a los cuerpos militares.

Tabla 3. *Empleados civiles en Ultramar a partir de los datos de los presupuestos entre 1860 y 1883.*

---

28 «Memoria del excmo. Sr. D. José de la Concha al actual capitán general de la isla de Cuba sobre la Hacienda pública de la misma en la época transcurrida desde octubre de 1854, a igual mes de 1859», dans GUTIERREZ DE LA CONCHA, *Memoria dirigida al excmo. SR. Don Francisco Serrano y Domínguez*, p. 25. En Cuba, la primera compañía ha sido instalada en 1852, pero la organización global en toda la isla se hace entre 1855 y 1858 por Gutiérrez de la Concha, con tres compañías localizadas en La Habana, Santiago de Cuba y Puerto Príncipe. GODICHEAU, 2014, § 10.

29 *Presupuesto general de gastos e ingresos, isla de Cuba, para el año económico de 1883-1884; Presupuesto general de gastos e ingresos de las islas filipinas para el período de 1 de enero de 1883 a 30 de junio de 1884; Presupuesto general de gastos e ingresos de la isla de Puerto Rico para el año económico de 1880-1881*. Es imposible dar una proporción clara para el caso de las islas Filipinas ya que los datos del presupuesto no incluyen de manera concisa a todas las fuerzas militares terrestres, debido a que éstas habrían caído de 11.910 a 2.957 entre 1860 y 1883. Si se comparan los efectivos de la Guardia Civil en 1883 con los de las fuerzas militares terrestres de 1860, se obtiene el 30%.

30 Los efectivos eran 16.149 en la Península. LOPEZ GARRIDO, 1982, pp. 191-192.

31 Tomando los datos del censo de 1877, nos encontraríamos con un Guardia Civil por cada 1.030 peninsulares frente a uno por cada 810 en Ultramar.

	1860	1880/83
CUBA		
Hacienda	716	979
Gracia y Justicia	228	401
Gobernación	1015	2882
Fomento	188	496
Total	2147	4758
PUERTO RICO		
Hacienda	199	218
Gracia y Justicia	121	120
Gobernación	58	286
Fomento	29	38
Total	407	662
FILIPINAS		
Hacienda	1584	1671
Gracia y Justicia	116	260
Gobernación	213	620
Fomento	0	453
Total	1913	3004
TOTAL ULTRAMAR	4469	8424

Fuentes: *Presupuesto general de los ingresos y gastos de las islas de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Fernando Póo para el año de 1860*; *Presupuestos generales de los ingresos y gastos de las isla de Puerto Rico para el año económico 1880-1881* ; *Presupuestos generales de los ingresos é gastos de las isla de Cuba para el año económico 1883-1884* ; *Presupuestos generales de los ingresos y gastos de las islas Filipinas para el período de 1 de enero de 1883 al 30 de junio de 1884*. No han sido tenidos en cuenta los cuerpos militares incluidos en los ministerios, es decir, la Guardia Civil, el Resguardo o los carabineros.

La administración civil está tradicionalmente dominada desde el siglo XVIII y hasta la Restauración por el Ministerio de Hacienda<sup>32</sup>. Sin embargo en Cuba, y en una menor medida en Puerto Rico, los efectivos más importantes se encuentran en el Ministerio de la Gobernación. En Puerto Rico, se puede atribuir esta importancia por la integración de los servicios del Correo en este ministerio (no aparecían en el presupuesto del Estado hasta mediados de siglo), y por la aparición de nuevos « servicios públicos » (servicios sanitarios y telégrafos. Esta explicación es igualmente válida para Cuba, si bien no aclara más que una parte secundaria de la plaza dominante del Ministerio de la Gobernación. En efecto, el crecimiento es ante todo debido a la aparición del *cuerpo de policia* en 1860, transformado en *cuerpo militar de orden público* en 1883, que representa respectivamente el 44,5% y 51% de los efectivos de este ministerio. Creado bajo el nombre de *Cuerpo de protección y seguridad* en 1844 en la Península, esta policía fue militarizada en Cuba a partir de 1875 con la creación del *Cuerpo militar de orden público*. En Puerto Rico existe, a partir de 1878, un *Cuerpo de Policia y Seguridad Municipal y de orden Público*<sup>33</sup>, que sin

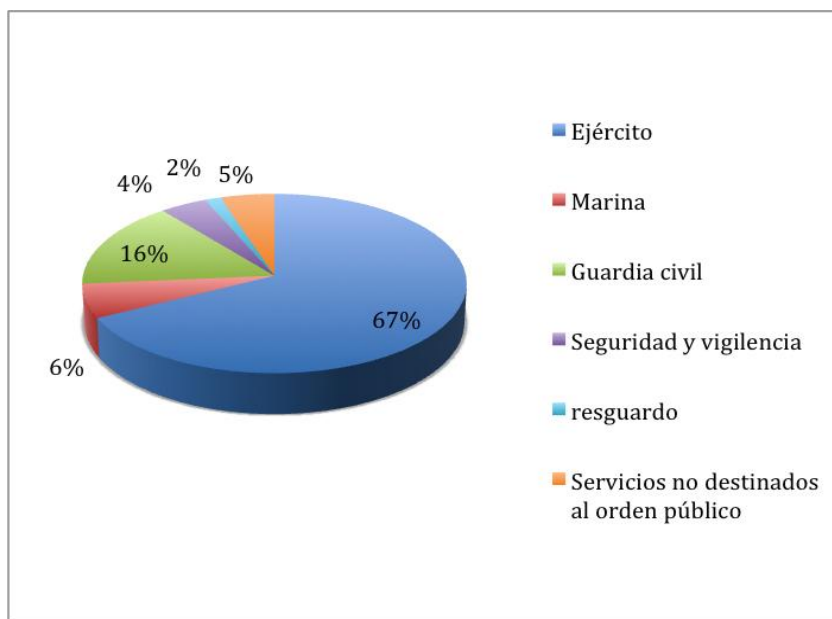
<sup>32</sup> LUIS, 2002.

<sup>33</sup> CAMINO OLMO, CABO MESEGUER, 2003.

embargo no aparece en los presupuestos del Estado.

En caso de incluir estos cuerpos en el conjunto de efectivos destinados al control del orden público en Cuba (452 individuos en 1860 y 1465 en 1883), la parte de la administración civil fuera del orden público dentro del conjunto de los empleos del Estado retrocede al 6,7% en 1860 y al 5% en 1883, es decir una tasa próxima a la que observamos en el presupuesto de 1838 (4,8%, citado en la tabla 1), tasa comparable igualmente a aquella que observamos en Puerto Rico en 1860. De este modo, el esfuerzo presupuestario realizado por la monarquía imperial en el siglo XIX en favor de los servicios no destinados al orden público permanece, con unas variaciones, muy débiles.

Gráfica 3. El orden público en los efectivos civiles y militares en Cuba en 1883.



La comparación con la Península solo es posible para el año 1850 para el que los efectivos previstos en el presupuesto han dado lugar a un recuento detallado. En esta fecha, los servicios que no estaban dedicados a la defensa y al orden público representan el 9,9% de los empleos<sup>34</sup>. Al mismo tiempo, esta tasa era del 4% para Cuba y del 2,5% para las islas Filipinas (citado en la tabla 1). La marca del Estado español en el siglo XIX, siendo un Estado dominado por el mantenimiento del orden, es aun más fuerte en los territorios de Ultramar. Los servicios públicos destinados a la población los asumen claramente otras instituciones, principalmente los municipios y la Iglesia.

La conclusión final realizada a partir de los porcentajes no debe ocultar una crecida global del

---

<sup>34</sup> Se contabilizan 17.185 para un total de 173.573. Además del personal del Ministerio de la Guerra y de la Marina, se excluyen las tropas de la policía y de las guardas rurales (Ministerio de la Gobernación), así como el Resguardo (Ministerio de Hacienda). LOPEZ GARRIDO, 1982, pp. 118-121. El total mencionado más arriba es ligeramente inferior al que da el autor.

número de empleados civiles en cifras relativas, dejando fuera el control del orden. Este aumento toca los servicios existentes, y se traduce en la aparición de nuevos servicios<sup>35</sup>, afectando inicialmente al personal de finanzas que aumenta más rápidamente que la población. Así, el Estado toma progresivamente el control y centraliza los recursos de los fondos de propios y arbitrios de los municipios<sup>36</sup>. En los años 1850, el dominio de los trabajos públicos, que estaba hasta esa fecha en manos de una junta autónoma, la *Junta de fomento, agricultura y comercio*, pasa a Cuba bajo la dirección del Ministerio de Fomento<sup>37</sup>. En esta misma isla, el servicio de correo pasó de 87 individuos en 1847 a 484 en 1883, y el servicio de telégrafo se convierte en un procurador importante de empleos (665 en 1883). Este esfuerzo estaba, no obstante, notablemente motivado por razones de seguridad, de cara a mejorar las comunicaciones en favor de la policía y de la armada en un territorio en constante efervescencia. La enseñanza muestra una aparición tímida en los presupuestos de 1860 con la mención de la universidad y de dos escuelas en La Habana. En 1833 se unen seis Institutos de Segunda enseñanza, alcanzando el una cifra cercana a los 300 individuos<sup>38</sup>. Por fin, el personal dependiente del Ministro de la Justicia queda de manera permanente como el familiar pobre tanto en lo relativo a los efectivos empleados como lo concerniente a los sueldos que les retribuían, reproduciendo así una situación que se producía en la Península. De modo global, los empleos de la administración civil del Estado, fuera del control del orden, crecen mucho más rápido que la población: multiplicándose por 6 entre 1838 y 1883 en Cuba, mientras que la población aumentaba un 50%. Este diferencial debe ser, no obstante, matizado ya que la población a administrar aumenta con el retroceso de la parte de los esclavos en la población total. La población libre se ha visto igualmente multiplicada por 2,3 entre 1838 y 1883.

La administración civil es proporcionalmente más numerosa en las islas Filipinas. Con 9,8% del conjunto de los empleos públicos del Estado en 1860, se obtiene una tasa comparable a la de la Península en 1850. Lo que no significa en cambio que el cuadro administrativo sea mejor que en Cuba ya que, como lo hemos visto, llevado a la población global, este marco era muy débil. Por ello, la mitad de los efectivos de la administración civil está compuesta de empleados de finanzas que corresponden mayoritariamente a empleos de la administración de aduanas y del tabaco. En efecto, el monopolio del tabaco, que había sido abolido en Cuba en 1817, permanece como una realidad de las islas Filipinas donde era incluso uno de los pilares de la Hacienda pública (hasta más

---

35 SENDIN GARCIA, 2005, pp. 1037-1073.

36 FRADERA, 2005, p. 427.

37 GUTIERREZ DE LA CONCHA, *Memoria sobre el estado político*, pp. 68-74.

38 Ministerio de Fomento, en *Presupuestos generales de los ingresos é gastos de las isla de Cuba para el año económico 1883-1884*.



del 70% de los impuestos en 1859) hasta su desaparición en 1882<sup>39</sup>. Así, los efectivos de los antiguos y nuevos servicios públicos en el archipiélago son particularmente débiles y menos diversificados que en las Antillas.

La cultura militar iba más allá de los efectivos pletóricos de militares y de cuerpos militarizados, siendo los antiguos empleados militares muy numerosos entre los empleados civiles. En la monarquía española, la función pública constituía por ello una desembocadura natural al concluir la desmovilización para el fin del servicio o para el licenciamiento. Además de los diferentes cuerpos vinculados al mantenimiento del orden (policia, aduaneros, carabineros), el Ministro de Hacienda les ofrecía numerosas oportunidades. Esto era considerado como un derecho por los oficiales de la armada y un tercio de los empleos vacantes en numerosos servicios (administración de loterías, guarda de aduanas, administración de impuestos indirectos, porteros conserjes...) les estaban reservados en el marco del célebre decreto de la administración pública de 1º de octubre de 1852<sup>40</sup>. El decreto del 9 de noviembre de 1863 propone una lista detallada del tercio de los empleos a proveer por los militares no solamente en el ministerio de finanzas, sino también en los ministerios de Fomento y de la Gobernación<sup>41</sup>. Estos derechos se reafirmaron en otro gran decreto sobre la administración pública, el del 13 de octubre de 1890 (art.22) que preveía reservar un tercio de los empleos a «aspirantes, escribientes y demás subalternos de las oficinas administrativas a los militares del ejército y de la marina instalados en Ultramar tras haber sido desmovilizados»<sup>42</sup>. Las finanzas podían ser tenidas en cuenta como lugar de promoción o de conversión exitosa como es el caso de José de Entralgo, administrador de rentas locales en Baracoa en 1863. Este asturiano nacido en 1810, ingresó en el ejército con 17 años haciendo carrera militar en la sección de cazadores hasta el año 1848. Una vez, movilizado, integró la administración de la Hacienda en la Península como subalterno, después de obtener en 1855 una promoción a Cuba como contador del hospital militar de Matanzas, antes de ocupar el puesto, de *Real Nombramiento*, de administrador de rentas reales de Baracoa<sup>43</sup>. Por tanto, el retorno a las funciones de tipo militar era posible, como lo demuestra un

---

39 FRADERA, 2005, pp. 352-353 y pp. 477-78. FRADERA, 1999b.

40 Capítulo VII, art 26. MARTÍNEZ ALCUBILLA, t. VI, p. 525.

41 *Ibid*, pp. 535-537. En el Ministerio de Hacienda : Administradores de rentas estancadas, administradores de loterías, guarda almacén de estancadas, visitantes de estancadas, tesoreros y depositarios de Hacienda pública, administradores o interventores de consumo, fieltos de consumos, administradores de salinas, interventores de salinas, alcaides de aduanas. En el Ministerio de la Gobernación: cuerpos de vigilancia, comandantes de presidio. En el Ministerio de Fomento en la administración central, en la Dirección general de la Instrucción pública, en la Dirección general de infraestructuras públicas, en la Dirección general de la agricultura, de la industria y del comercio.

42 ARTIGAS, *Manual del empleado*, p. 37.

43 AGI, Ultramar, leg. 288.

granadino que después de ser soldado en la Península, integra en 1859 la administración de la Hacienda en Matanzas como subalterno, logrando más tarde convertirse en oficial de los servicios financieros en La Habana antes de ser promovido teniente en el cuerpo de carabineros en 1863<sup>44</sup>.

#### 4. El coste de la administración en Ultramar

Los territorios de Ultramar funcionaban en base al principio de autofinanciación, es decir, cada isla debía producir los recursos necesarios para asegurar su propio funcionamiento administrativo y defensivo, a excepción de Fernando Poo, financiada por los tres territorios de Ultramar. A diferencia de otras fuerzas coloniales de la Europa continental, el esfuerzo financiero destinado a su funcionamiento no estaba soportado por la metrópoli, con la excepción del último periodo imperial, a partir del conflicto de los años 1895-1898. Al contrario, fueron los recursos de las colonias los que alimentaron las cajas de la metrópoli, desde la primera guerra carlista en 1834. Estos trasvases hacia España se detuvieron de manera notable en esta fecha ya que sería sobre los recursos de Cuba donde reposaba el financiamiento de las operaciones militares de Santo Domingo (ocupación a partir de abril de 1861) y de Méjico<sup>45</sup>. De seguido, el coste de la Guerra de los Diez años termina por desequilibrar el modelo existente. Los presupuestos siguientes se construyeron sólo a partir de la posesión de recursos vía préstamo ya que el modelo fiscal establecido no permitía un crecimiento suficiente de los propios recursos. Las tentativas por modificar esta situación fracasaron contribuyendo enormemente a los levantamientos de Cuba y Puerto Rico de 1868<sup>46</sup>. El retorno de la paz vería recular los presupuestos, recuperando a partir de 1885, durante diez años, los niveles que habían alcanzado veinte años atrás<sup>47</sup>.

Estos presupuestos estaban claramente influidos por las operaciones militares y por la presencia variable de las tropas que debían ser mantenidas. Al finalizar la Guerra de los Diez años, habría alrededor de 100.000 soldados en Cuba, es decir, uno por cada 14 habitantes<sup>48</sup>. No obstante, no se puede limitar el análisis de las relaciones entre los presupuestos y los efectivos de empleados y militares en Ultramar a estas consideraciones. Existe, en particular, un aumento estructural importante del nombre de empleados civiles (ver tabla 1). ¿Cómo se articulan por tanto los presupuestos y los efectivos?, ¿cuál era el coste de estos últimos?

Para intentar responder a estas cuestiones, los gastos de los presupuestos serán examinados únicamente en lo relativo a las partidas de mantenimiento, que corresponden a los gastos de los

---

44 *Ibid.*, Hoja de servicios de José de Federico y Federico.

45 ROLDAN DE MONTAUD, 1997, p. 41.

46 FRADERA, 2005, pp. 661-664.

47 ROLDAN DE MONTAUD, 1997, p. 50.

48 FRADERA, 2005, pp. 557-559.

ministerios, excluyendo por tanto los envíos a la metrópoli - « atenciones a la Península » - así como los capítulos «obligaciones generales» consagrados de manera esencial al reembolso de la deuda y al coste de la administración del Ministerio de Ultramar en Madrid, a partir de la creación de este en 1863. Solamente de este modo se puede evaluar el coste del funcionamiento de la administración civil y militar.

Tabla 3. *Los gastos del personal en la parte gastos de los presupuestos de la administración civil y militar (en miles de pesos)*<sup>49</sup>

<b>1860</b>	Cuba	Filipinas	Puerto Rico	Total ultramar
gastos del personal	8 538	4 105	1 367	14 010
gastos totales	23 904	10 967	2 693	37 564
% gastos del personal	35,7	37,4	50,7	37,3
<b>1880/83</b>				
Gastos del personal	14 813	7 225	1 785	23823
Gastos totales	20 421	13 908	3 038	37367
% gastos del personal	72,5	51,9	58,7	63,7
<b>1893</b>				
Gastos del personal	10 000	7 241	2 108	19 349
Gastos totales	13 588	11 653	3 174	28 415
% gastos del personal	73,6	62,1	66,4	68

Fuentes: *Presupuesto general de los ingresos y gastos de las islas de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Fernando Póo para el año de 1860; Presupuestos generales de los ingresos y gastos de las isla de Puerto Rico para el año económico 1880-1881 ; Presupuestos generales de los ingresos é gastos de las isla de Cuba para el año económico 1883-1884 ; Presupuestos generales de los ingresos y gastos de las islas Filipinas para el período de 1 de enero de 1883 al 30 de junio de 1884. Para 1893: Presupuestos generales de gastos e ingresos de la isla de Cuba de 1893-94; Presupuestos generales de gastos e ingresos de las islas filipinas para el año de 1893-94 ; Presupuestos de gastos de la isla de Puerto Rico de 1893-94.*

El análisis de la partida de salarios y emolumentos asignada al personal de Ultramar en relación al conjunto de gastos por parte del ministerio constituye, para el año 1860, una verdadera sorpresa. La tasa del 37,3% resulta relativamente baja. El mismo cálculo sólo se puede hacer para Cuba para los periodos anteriores. En 1848 la partida de salarios y emolumentos se elevaba hasta el 42%<sup>50</sup>, no siendo, por tanto, muy considerable la variación respecto a 1860. La diferencia es más importante con la Península donde alcanza los 27,4% a la misma fecha de 1860<sup>51</sup>. La amplitud de la variación

49 El coste del clero ha sido considerado como un coste en «personal» únicamente para el caso de las islas Filipinas donde el clero juega el papel de tipo administrativo ya evocado.

50 AHN, Ultramar, leg. 2640.

51 664.636 millones de reales sobre un total de 1.887.369 millones de reales. «Presupuesto general de gastos ordinarios del Estado para el año 1860», pp. 219-224.

con ultramar es grande ante todo con respecto a Puerto Rico que se encuentra en esta fecha confrontado a las necesidades militares para mantener Santo Domingo, justo antes de la anexión de 1861<sup>52</sup>. El desnivel global con respecto a la Península corresponde a la fuerte presencia militar que caracteriza a las colonias después de las independencias de América continental en el primer tercio del siglo XIX. Así, entre un 63% (Filipinas) y un 75% (Cuba) de los gastos en personal están vinculados al ejército y la marina<sup>53</sup>.

El análisis de la situación veinte años después revela un fuerte ascenso de la partida de salarios y emolumentos, al mismo tiempo que esos años marcan una vuelta momentánea a la paz, lo que permite medir los cambios estructurales imposibles de observar en los periodos de agudo conflicto. Estos costos de personal aumentan un 70%, mientras que los efectivos contratados se estancan, la subida del 40% en Cuba se compensa por una bajada en otros territorios (tabla 1). Los gastos en personal han explotado en Cuba, se han incrementado en Filipinas, y han superado en Puerto Rico la tasa que veinte años antes correspondía a una situación excepcional. Esta evolución, unida al estancamiento de los presupuestos globales de mantenimiento de la administración<sup>54</sup>, explica cómo cerca de dos tercios de los gastos destinados a Ultramar están vinculados al personal. Esta partida puede así mismo verse aumentada si se incluyen las pensiones recibidas por parte de los cesantes, jubilados, militares retirados y a las viudas y huérfanos, es decir, a un conjunto que representa indirectamente el costo del funcionamiento humano global de la administración y del ejército. En Cuba, el conjunto de las pensiones se eleva a 1,548 millones de pesos en 1883, lo que hace subir a un 80% el peso del personal dentro del presupuesto de mantenimiento. La situación observada en 1893 indica una ampliación del fenómeno observado diez años antes. Así, las cifras revelan una parálisis a partir de los años 1880. En efecto, apenas existe un margen de maniobra para el Estado una vez se han pagado los salarios y las pensiones. Estos gastos, siendo un elemento a destacar, aumentan más rápido que los propios efectivos.

Gráfica 4. Crecimiento del índice de los gastos en personal y en efectivos en Cuba entre 1848 y 1883<sup>55</sup>

---

52 ROBLES MUNOZ, 1987.

53 66% para Puerto Rico. «Presupuesto general de gastos ordinarios del Estado para el año 1860», 1860.

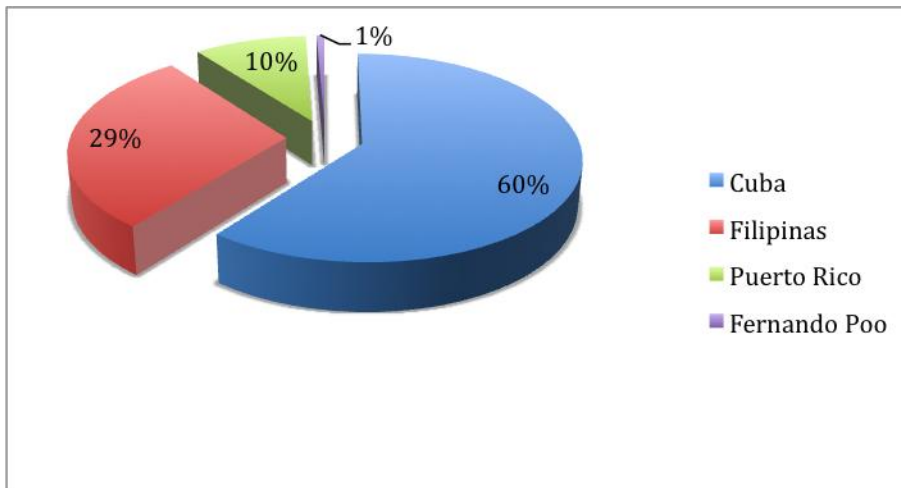
54 Por ejemplo, los presupuestos de Puerto Rico oscilan de 1867 a 1895 entre 3 y 4 millones de pesos. ROLDAN DE MONTAUD, 2008, pp. 277-328. ROLDAN DE MONTAUD, 2001, pp. 495-539.

55 Para el año 1848, AHN, Ultramar, leg. 2640, para el resto, ver tabla 1 y 3.



La observación realizada para el caso cubano es igualmente válida para el resto de las colonias, pese a que Cuba sigue representando la parte más grande en relación a los gastos de personal en Ultramar. Entre 1860 y el inicio de los años 1880, el coste en personal por individuo aumentó de manera importante pasando de 245 a 458 pesos.

Gráfica 5 : Gastos del personal en Ultramar en 1860



El coste de la administración y del ejército en Cuba representa el 60% de los costes de personal del conjunto de Ultramar, si bien la isla representa el 44% en relación a los efectivos de los territorios (gráfica 2). Esta proporción es prácticamente similar veinte años más tarde. En caso de llevar esas cifras al conjunto de empleados, las islas Filipinas son el territorio proporcionalmente menos costoso del Imperio con un gasto de 182 pesos por empleado frente a los 315 pesos de Puerto Rico

o los 341 de Cuba.

¿Cómo es posible explicar el enorme intervalo entre el aumento de gastos y el aumento de los efectivos? Es cierto que existe en este espacio un incremento general de los salarios, sin embargo, igualmente existe un ascenso fuerte de la administración civil en Cuba y Filipinas, vinculado a un estancamiento de los efectivos militares, es decir, de la tropa, en la cual el gasto por individuo era débil. La diversificación de la administración civil, y especialmente la partida creciente del mantenimiento del orden confiado a cuerpos particulares instalados en los territorios de manera perenne (Guardia Civil, policía...) con verdaderos salarios, tiene un coste que no alcanzaba en tiempos pasados el envío masivo de tropas provisionales, las cuales poseían un coste económico reducido<sup>56</sup>. En 1883, únicamente la Guardia Civil presente en la isla de Cuba representaba el 17% del conjunto de gastos del total de los gastos de personal<sup>57</sup>. Los años inmediatamente posteriores a la Guerra de los Diez años han sido marcadas por un número creciente de guardias, con la creación de nuevas compañías<sup>58</sup>.

*Tabla 4. Porcentaje de los gastos en personal militar (ejército y marina) en relación a los costes totales en personal*

	1848	1860	1880/83	1893
Cuba	84,6	74,6	57	52,8
Puerto Rico		66	55	43,5
Filipinas		63	51,5	55

Fuentes: para 1848, AHN, Ultramar, leg. 2640, para el resto de fechas, ver los presupuestos mencionados en las tablas 1 y 3.

La cuestión de los efectivos muestra otra faceta de la crisis global del financiamiento del Imperio a partir de los años 1860 y de la incapacidad de encontrar otro modelo, para realizar una reforma fiscal en profundidad, ya que las necesidades crecientes fueron cubiertas por la deuda de Cuba. El modelo económico forjado a partir de los años 1830 era incapaz de asegurar un buen encaje del aparato administrativo en situación de debilidad. El poder colonial siendo consciente de ello intentó una reforma administrativa a través del decreto del 28 de marzo 1867 con el objetivo de reducir los gastos de la administración de la Hacienda. Una reforma que preveía en Cuba la fusión de la Intendencia de Hacienda y de la Dirección de la Administración local en una sola Dirección general

---

<sup>56</sup> De este modo, durante la Guerra de los Diez años, permanecieron 97.495 soldados en Cuba en 1877 (FRADERA, 2005, p. 557.) frente a los menos de 23.000 en 1860.

<sup>57</sup> Es decir 2,537 millones de pesos dentro del presupuesto de 1883.

<sup>58</sup> 840 plazas fueron creadas en 1880. GODICHEAU, 2014a, § 28.

de la Administración, suprimiendo en Cuba, Puerto Rico y en las islas Filipinas el Tribunal de Cuentas territoriales así como el juzgado especial de Hacienda. El proyecto, no obstante, se quedaría sin continuidad<sup>59</sup>. A inicios de los años 1880, el sistema aparece como un callejón sin salida. Diez años más tarde, sería superado por el retroceso, salvo en Puerto Rico donde se produciría un estancamiento. La parte gastada (sin contar las «obligaciones generales») del presupuesto de las islas Filipinas baja del 30% entre 1883 y 1891<sup>60</sup> y de un tercio en Cuba. En este último, los gastos en personal se reducen en las mismas proporciones, pero continúan representando cerca de tres cuartas partes de los gastos de funcionamiento (73,6%)<sup>61</sup>. Toda nueva iniciativa administrativa en Ultramar era evaluada en función de la necesidad de reducir los gastos de funcionamiento considerados como muy elevados. Así, presentando el presupuesto de 1892-1893 para Cuba, el ministro Romero Robledo se enorgullecía de haber construido «el menor [presupuesto] que ha tenido la isla de Cuba» en 15 años<sup>62</sup>. La imposibilidad de aumentar los impuestos sin una verdadera reforma fiscal y sin redefinición de las relaciones con la metrópoli, la obligación de mantener un aparato represivo perenne para mantener el orden colonial tienen como consecuencia la ausencia de un margen de maniobra para el desarrollo de toda política de servicios públicos. El aparato del Estado colonial estaba por tanto condenado a ser sinónimo de un Estado represivo<sup>63</sup>.

---

59 ALONSO ROMERO, 2002, pp. 34-35.

60 Pasan de 13.908 a 9.827 millones de pesos en el presupuesto de 1891. *Presupuestos generales de gastos e ingresos de las islas filipinas para el año de 1893-94*.

61 Los gastos de funcionamiento pasan de 20.421 a 13.588 miles de pesos y los gastos de personal de 14.813 a 10 000 miles de pesos según los Presupuestos de 1883 y *Presupuestos generales de gastos e ingresos de las isla de Cuba de 1893-94*, Madrid, 1893.

62 ALONSO ROMERO, 2002, pp. 72-78.

63 Sobre este aspecto, remito a GODICHEAU Y RISQUES CORBELLA (dir.), 2015b.