



José Ortiz Monasterio

“Mariano Riva Palacio en el Ministerio de Hacienda”

p. 229-246

Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)

Tomo I

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas

2002

470 p. + [VII]

Figuras

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 38)

ISBN 970-32-0283-7 (Obra general)

ISBN 970-32-0284-5 (Tomo I)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_01/secretarios_hacienda.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



MARIANO RIVA PALACIO EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

JOSÉ ORTIZ MONASTERIO

Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

Mariano Riva Palacio tuvo a su cargo el Ministerio de Hacienda en tres ocasiones y en todas ellas José Joaquín de Herrera era presidente de la República. Sin embargo, sus dos primeros periodos fueron una suerte de interinatos, pues recibió el despacho siendo al mismo tiempo ministro de Justicia. En efecto, Mariano ocupó el Ministerio de Justicia del 7 de diciembre de 1844 al 11 de agosto de 1845, al tiempo que se encargaba de Hacienda, primero del 9 al 24 de diciembre de 1844 y luego del 19 de enero al 27 de marzo de 1845.

De sus dos primeros periodos en Hacienda es escasa la documentación que hemos podido hallar. En cuanto a obra legislativa, sólo tiene interés para nosotros una ley por ser arquetípica de aquella época: en ella se autoriza al gobierno a contratar un empréstito que no exceda de medio millón de pesos y que deberá ser en efectivo, y “de ninguna manera” vales o créditos; como hipoteca se señala vagamente cualquier ingreso del gobierno que no esté comprometido por alguna ley anterior.¹

En cuanto al archivo particular de Mariano, hay algunas huellas de asuntos hacendarios de los años 1844 y 1845: Esteban de Antuñano, el propietario de las modernas fábricas textiles de Puebla, solicita en varias ocasiones liberar la importación de algodón;² diversos funcionarios solicitan pagos; varios corresponsales recomiendan para algún empleo a sus protegidos. Para nuestro proyecto quizá el documento de mayor interés es la carta de Pedro José Echeverría en la que acepta que lo suceda Luis de la Rosa como ministro de Hacienda.³ De estas primeras experiencias hacendarias de Riva Palacio rescatamos una

¹ Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IV, doc. 2791, 24 de diciembre de 1844.

² Jack Autrey Dabbs, *The Mariano Riva Palacio Archives. A Guide*, México, Editorial Jus, 1967 (Independent Mexico in Documents: Independence, Empire and Republic), t. I, doc. 1614, 2 de marzo de 1845.

³ Para el tercer periodo en Hacienda de Riva Palacio (1848) hay muchos documentos interesantes sobre este tema en su archivo personal, que bien pueden dar materia para un estudio de mayor amplitud, *ibidem*, t. I, doc. 1659, 29 de marzo de 1845.

anécdota que da cuenta de que el presidente Herrera cuidaba el erario hasta la exageración: Thomas Ewing Cotner, el biógrafo del general José Joaquín de Herrera, relata lo que sigue, que nos parece debe ser cierto en el fondo:

Minister of Justice Mariano Riva Palacio, who was also temporarily in charge of Hacienda, told this story. One morning Riva Palacio came to see president Herrera in his quarters. He found the president eating a frugal meal and using pottery dishes and knife, fork, and spoon of iron. He was sitting at a crude table and serving himself. The minister was aghast to see the president of the Republic living in such ordinary circumstances. He proposed to advance Herrera fifty or one hundred pesos from the funds under his control in order that the president might live in the manner befitting his position. Herrera replied:

“Not so long ago I pawned one of my last jewels in the Monte de Piedad to meet the expenses of the inauguration ceremonies, and as yet I have not spent all the money. Attend, Señor Minister, to the more urgent expenses of government and forget about me for the present.”⁴

De los trabajos de Riva Palacio en Hacienda en 1848 tenemos más documentación, siendo la principal: el Tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra con Estados Unidos; la ley de 14 de junio de 1848 (anexo I) y la *Esposición* que presentó Riva Palacio al Congreso en agosto del mismo año. Además de esto, son de utilidad otras medidas legislativas y reglamentarias que permiten comprender el proyecto del ministro Riva Palacio. Pero antes daremos algunos rasgos biográficos del personaje.

LA CARRERA POLÍTICA ⁵

Mariano Riva Palacio nació en México en 1803 y estudió leyes sin alcanzar a recibirse. Contrajo matrimonio con Dolores Guerrero, hija del libertador Vicente Guerrero. Se inició en la política en el ayuntamiento de México durante la presidencia de su suegro, y tras la muerte de

⁴ El autor cita en apoyo del dicho de Herrera a la baronesa de Wilson, a Ricardo Ortega, a Rivera Cambas y a Zamacois. La anécdota corresponde aproximadamente al año de 1844, en Thomas Ewing Cotner, *The Military and Political Career of José Joaquín de Herrera*, Austin, The University of Texas Press, 1949, p. 120.

⁵ Estos datos están tomados principalmente de John Tutino, “Mariano Riva Palacio”, en *Encyclopedia of Mexico* (Michael S. Werner, editor), Chicago-Londres, Fitzroy Dearborn Publishers, 1997, t. II, p. 1280-1281. Pero también hemos aprovechado el trabajo de Francisco Sosa, “Mariano Riva Palacio”, en *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Secretaría de Fomento, 1884, p. 879-885; así como “Mariano Riva Palacio”, en *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa, 1986, t. III, p. 2471 (5a. edición).

éste fue diputado en el Congreso de 1833-1834 y más tarde en el de 1842. A diferencia de Guerrero, Riva Palacio fue un liberal de los llamados moderados y a lo largo de su vida mantuvo excelentes relaciones con los conservadores, lo mismo que con muchos liberales puros o radicales. Representante legal de diversas personas y hombre de negocios, fue además propietario de diversas fincas rústicas cercanas a Chalco; a fuerza de frugalidad (su casa en México era alquilada) y de una buena administración hizo rentable durante varias décadas La Asunción y otras propiedades anexas. Su influencia política en el Estado de México tuvo como origen estos intereses agrícolas.

En la década de los cuarenta fue ministro de Hacienda en tres ocasiones, como ya hemos señalado. En 1849 fue electo gobernador del Estado de México, cargo que desempeñaría en dos ocasiones más. Jugó un papel importante en el Congreso que dio forma a la Constitución de 1857 y tuvo a su cargo la Comisión de Gobernación. En 1857 fue designado gobernador del Estado de México por el presidente Comonfort (y luego ratificado por la legislatura local), en sustitución del general Plutarco González. Durante la Intervención Francesa, el archiduque Maximiliano le ofreció la cartera de Gobernación, la cual rehusó, pero con el característico espíritu conciliador de la familia Riva Palacio aceptó defender al archiduque en Querétaro en el juicio sumario en el que se le condenó a muerte. En 1868 fue electo diputado por varios distritos y como presidía a la sazón el ayuntamiento de México optó por permanecer en este último cargo. Durante la República Restaurada, en 1871, volvió al gobierno del Estado de México y fue declarado “benemérito del Estado”; favoreció muchas mejoras materiales. Su política hacendaria en el Estado de México está documentada en varias memorias recientemente reeditadas.⁶ Durante los últimos años de su vida fue director del Nacional Monte de Piedad.

⁶ Véanse *Memoria que el secretario de Hacienda leyó al honorable Congreso del Estado de México el día 13 de mayo de 1850*, Quijano, Tip. de J. Toluca, 1850, p. 327-350; *Memoria que el secretario de Hacienda Manuel de la Sota y Riva leyó al Honorable Congreso del Estado de México el día 3 de abril de 1851*, Toluca, Tip. de J. Quijano, 1851, p. 351-383; *Memoria que el secretario de Hacienda, ciudadano Manuel de la Sota y Riva, leyó al Honorable Congreso del Estado de México en los días 24 y 26 de marzo de 1852*, Toluca, Tip. de J. Quijano, 1852, p. 385-428; *Discurso pronunciado por el excelentísimo señor gobernador del Estado de México don Mariano Riva Palacio, en la apertura de sesiones de la Honorable Legislatura verificada el 8 de junio de 1857*, Toluca, Tip. del Instituto Literario, 1857, p. 429-436. Estos textos fueron reeditados recientemente, en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi (comps.), *Memorias de los gobernadores del Estado de México. El ramo de Hacienda, 1824-1857*, México, El Colegio Mexiquense/Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, 1994 (Historia de la Hacienda Pública del Estado de México 1824-1990, tomo II). En otro tomo de la misma colección pueden consultarse: Mariano Riva Palacio, *Memoria presentada a la Honorable Legislatura del Estado por el ciudadano gobernador constitucional del mismo Mariano Riva Palacio, en cumplimiento de la fracción 49 del artículo 71 de la Constitución del estado: leída en las sesiones*

*Intervención en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo*⁷

Al suceder José Joaquín de Herrera a Manuel de la Peña y Peña en la presidencia de la República dio a conocer su gabinete: Mariano Otero en Relaciones Exteriores, José María Jiménez en Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Mariano Riva Palacio en Hacienda y Mariano Arista en Guerra y Marina. Esto equivale a decir que los moderados regresaban al poder; eran los mismos que desde 1845 habían tratado de impedir la guerra con los Estados Unidos desistiendo de recuperar Texas, eran los correligionarios de Gómez Pedraza, De la Rosa, Bustamante, Mora, Villamil, Couto, Cuevas y Atristáin.⁸ Naturalmente, días antes, todavía en su calidad de diputado, Riva Palacio votó a favor de la ratificación del Tratado de Guadalupe, con las modificaciones hechas por el Senado y el gobierno de los Estados Unidos.⁹

Bien puede decirse que fueron dos los principales factores que dictaron la política hacendaria de Riva Palacio, en primer lugar el déficit crónico, antiguo en más de medio siglo,¹⁰ y las secuelas de la invasión norteamericana. En cuanto a esto último, lo más urgente era la cuestión de las aduanas marítimas, y al respecto el Tratado de Guadalupe estipulaba, según palabras de Roa Bárcena, que:

Después de la ratificación por ambas partes, se ordenaría el alzamiento del bloqueo de todos los puertos y la retirada de todas las tropas extranjeras del interior del país a treinta leguas de los puertos; así como la entrega de las aduanas marítimas a los empleados mexicanos, quienes recibirían, además, los documentos de deudas activas de plazo no cumplido, por derechos de importación y exportación. El producto líquido de los derechos de este género cobrados desde el día de la ratificación del gobierno mexicano hasta la fecha de la devolución de las

de los días 3, 6 y 7 de marzo de 1871, por el ciudadano Jesús Fuentes y Muñiz, secretario general del Gobierno, Toluca, Tip. del Instituto Literario, 1871, ibidem, t. III, p. 61-107.

⁷ José María Roa Bárcena, *Recuerdos de la invasión norteamericana (1846-1848)* México, Porrúa, 1971, t. III, p. 301. Para mayores detalles de las negociaciones previas al tratado y de las presiones de los tenedores de bonos ingleses y otros acreedores para que se cerrara un trato, véase Barbara A. Tenenbaum, "La deuda externa mexicana y el Tratado de Guadalupe Hidalgo", en *Pasado y presente de la deuda externa de México*, México, Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora/El Día, 1988, p. 43-55.

⁸ *Ibidem*, p. 243.

⁹ *Ibidem*, p. 328.

¹⁰ "The financial collapse of the state was almost an accomplished fact by the time of the Grito de Dolores", John Jay TePaske, "The Financial Disintegration of the Royal Government of Mexico during the Epoch of Independence", en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*, Irvine, University of California, Los Angeles/Mexico, Chicano Program, University of California, 1989, p. 63.

aduanas, se entregaría al mismo gobierno en la capital, a los tres meses del canje de las ratificaciones.¹¹

Debieron ser cuantiosas las importaciones durante la guerra con los Estados Unidos, pues una de las primeras medidas que tomó el ministro Riva Palacio (15 de junio de 1848) fue ordenar a las aduanas marítimas que informaran sobre las importaciones prohibidas durante la ocupación norteamericana.¹² Los artículos del tratado de Guadalupe referentes a las aduanas los comenta Roa Bárcena en estos términos:

Los artículos 18, 19 y 20 fueron consagrados al ramo de aduanas. Después de su devolución, no se exigirían derechos a los efectos que vinieran para las tropas invasoras todavía en el país. Los efectos importados antes de tal devolución, quedaban libres de comiso, así como de multas y de pago de nuevos derechos y mientras permanecieran en puntos ocupados por las fuerzas norteamericanas, o se trasladaran de uno a otro de tales puntos, no podrían ser gravados con alcabala ni impuesto alguno sobre venta o internación. Los dueños de efectos importados antes de la devolución de aduanas, podrían reembarcar sus existencias sin pagar derecho alguno. No se exigiría pago posterior de derechos por metales o cualquiera otra propiedad exportada por puertos ocupados por el invasor. Finalmente, el arancel de México no volvería a regir para el cobro de derechos de importación, sino sesenta días después de la firma del tratado; y si antes de la expiración de este plazo eran devueltas las aduanas, los efectos introducidos en los días que faltaran para cumplirse el repetido plazo, pagarían con arreglo al arancel de los Estados Unidos.¹³

La otra gran cuestión hacendaria que resultaba del Tratado de Guadalupe era la indemnización por los territorios perdidos, por un monto de quince millones de pesos, a los cuales se les atribuye generalmente la relativa calma de los gobiernos de Herrera y Arista. Calma muy relativa pero que no se había conocido desde los tiempos del gobierno de Guadalupe Victoria, que tuvo a su disposición los préstamos ingleses de las casas Barclay y Goldschmidt.¹⁴ Sobre la indemnización, apunta Roa Bárcena:

¹¹ Roa Bárcena, *op. cit.*, t. III, p. 306.

¹² Dabbs, *op. cit.*, t. I, doc. 2717.

¹³ Roa Bárcena, *op. cit.*, t. III, p. 310-311.

¹⁴ "The government needed foreign loans to remain in power. Indeed, as a result of those loans, Guadalupe Victoria became the only chief executive to complete his term between independence and 1848", Jaime E. Rodríguez O., "Mexico's First Foreign Loans", en Rodríguez O. (ed.), *op. cit.*, p. 233.

La indemnización (artículo 12) se fijó en quince millones de pesos pagaderos con tres millones en el acto de la ratificación del gobierno mexicano, y con la creación, por el resto de la cantidad, de un fondo público en los Estados Unidos redimible dos años después y con rédito de seis por ciento; o con la entrega de los citados tres millones en el acto de la expresada ratificación, y con entregas anuales de igual cantidad para el completo de los doce millones restantes, ganando rédito de seis por ciento, y debiendo tener lugar en México dichas entregas. Fue escogida la segunda manera de pago, y en Washington se suprimió la estipulación de que el gobierno de los Estados Unidos exhibiría pagarés al nuestro por los abonos anuales. Comprometiéndose, además, aquel gobierno a tomar sobre sí, y satisfacer todas las reclamaciones ya sentenciadas y liquidadas de sus nacionales contra México (artículos 13 y 14) y nos libró de todas las pendientes posibles hasta la fecha de la firma del tratado.¹⁵

Mariano Riva Palacio, sin duda siguiendo las instrucciones del presidente Herrera, preparó un plan para restablecer las finanzas sangradas desde hacía muchas décadas y ahora exhaustas por el esfuerzo reciente de guerra, desgraciadamente tan poco eficaz, y a la vez se propuso cuidar que la indemnización norteamericana se utilizara de la mejor forma: era un ingreso extraordinario que se presentaría una única vez y por ello no debería servir para cubrir el gasto corriente. Un aspecto que entonces preocupaba mucho era la incógnita de si los norteamericanos se conformarían con los territorios obtenidos, o si planeaban apoderarse de más territorios mexicanos; éste era un punto vital y fue preciso destinar al ejército el escaso, escasísimo dinero disponible. Todo esto se previó en la ley que comentaremos a continuación.

LA LEY DE 14 DE JUNIO DE 1848

La tercera gestión de Riva Palacio en el Ministerio de Hacienda, en la que tuvo propiamente el nombramiento y no un mero interinato, estuvo guiada por una serie de importantes medidas legislativas contenidas principalmente en el decreto publicado el 14 de junio de 1848, es decir, en los primeros días del gobierno del presidente y general José Joaquín de Herrera. El decreto pretendía, fundamentalmente, aprovechar los quince millones de la indemnización norteamericana para poner un poco de orden en la Hacienda pública. Era un proyecto muy austero que consistía en disminuir los egresos del gobierno y aumentar

¹⁵ "Nuestros comisionados calcularon en su *Exposición* que, aumentado a esta cantidad el importe de las reclamaciones de que se dio por quita a México, la indemnización podía estimarse en veinte millones de pesos." Roa Bárcena, *op. cit.*, t. III, p. 309-310, nota al calce.

los ingresos, de modo que el ingreso extraordinario de la indemnización por la pérdida del territorio se pudiera destinar igualmente a gastos extraordinarios, y especialmente a la defensa del territorio y la guerra en Yucatán contra los mayas. Este plan encontró mucha oposición desde un principio, especialmente de los acreedores del gobierno y de los empleados que, no sin razón, veían llegado el momento de cobrar sus deudas y sueldos atrasados. Sin embargo, el alivio de la indemnización resultó momentáneo —y no de largo plazo como esperaba Riva Palacio—, pues fue inevitable pagar los sueldos de los empleados y una pequeña parte de la deuda pública y sus intereses (además de armamento y gastos del ejército para defender la frontera norte). En el contexto de la época todo conspiraba para evitar el saneamiento de las viciadas finanzas mexicanas y la austeridad en los gastos del gobierno sólo algunos pocos la comprendieron como la única salida posible en el largo plazo, en tanto que la turba y los agiotistas interpretaron la austeridad de la ley de 14 de junio como la intención de los gobernantes de robarse la indemnización, y particularmente se acusó de ello a Riva Palacio.

Entre los egresos más cuantiosos del gobierno estaba el pago de sus empleados, situación que se agravaba por la circunstancia de que se les debían muchos sueldos atrasados. Considerando aquella sociedad, donde la “empleomanía” imperaba, las medidas previstas por la ley de 14 de junio para disminuir estos gastos parecen draconianas. Los artículos 5 y subsiguientes estipulaban:

5. Desde la publicación de esta ley, cesarán en todas las oficinas de la Federación los empleados agregados, y los que se conocen con el nombre de auxiliares y supernumerarios. Los empleados de estas tres clases que hayan prestado distinguidos servicios, serán atendidos por el gobierno, de preferencia, en las vacantes que ocurran, ya en la misma oficina en que hayan servido, o en alguna otra que pretendieren, si los creyere aptos.
6. Ninguna oficina pagará más sueldos que los designados en su planta respectiva, aun cuando alguno de sus empleados tenga derecho a mayor cantidad por sueldo o pensión que por otro título le corresponda.
7. Las oficinas recaudadoras no harán otros pagos, que no sean los de sueldos de sus empleados, gastos de administración, recaudación y los de oficina, no computándose en éstos los que no estén listados en sus respectivos presupuestos.
8. Cesan desde la publicación de esta ley, todas las gratificaciones, indemnizaciones o sobresueldos que por cualquier título o motivo se estuvieren abonando a los empleados, y el gobierno no podrá concederlas en lo sucesivo.

9. Toda licencia que se conceda a un empleado para asuntos propios, será sin sueldo, y a todo empleado que falte a su oficina sin la licencia correspondiente, se le descontará de su sueldo cada mes la cantidad que corresponda a los días que haya faltado.
10. Ningún empleo se podrá desempeñar por sustituto. Cuando un empleado tenga que separarse temporalmente de su destino, se observará lo dispuesto en el artículo 44 de la ley de 17 de abril de 1837.
11. No podrá el gobierno autorizar permutas, sino con conocimiento de causa, consultando la utilidad del servicio, y nunca entre empleados de distintos ramos.
12. Ningún empleado disfrutará del sueldo de su empleo, sino desde el día en que tome posesión de él personalmente, y a ninguno se dispensará esta posesión.¹⁶

Además, el artículo 14 de la citada ley daba amplias facultades al gobierno (aunque sólo por cuatro meses) para llevar a cabo las reformas administrativas necesarias para reducir los gastos, de modo que facultaba al gobierno:

- I. Para suprimir de las oficinas de la Federación, las que considere innecesarias.
- II. Para reformar la planta de las que permanezcan, de manera que resulte una economía en los gastos públicos.
- III. Para remover libremente a los empleados de Hacienda.
- IV. Para establecer en el Distrito y territorios las contribuciones directas que deben remplazar a los derechos de alcabalas, consumo, y los municipales que se cobran sobre la introducción de los efectos nacionales y extranjeros, cuyos derechos quedan abolidos por esta ley. El gobierno cubrirá el presupuesto de los gastos municipales con el importe de las contribuciones, entretanto se establecen nuevos arbitrios.
- V. Para resolver las dudas que se ofrezcan en el decreto de 3 del último mayo sobre aduanas marítimas, y el restablecimiento de todas las oficinas que fueron ocupadas por las fuerzas americanas.

Y el plan de reforma hacendaria iba tan en serio que incluso se afectaban considerablemente los intereses de los militares, pues ante el crecido número de oficiales de guerra y marina sobrantes, es decir, que no tenían cuerpos armados que mandar, se optó por darles licencia ilimitada “después de cubiertas las plazas designadas por las leyes vigentes” (art. 16).

¹⁶ Ley. Que prohíbe al gobierno disponer de los doce millones de pesos que deberán entregar los Estados Unidos del Norte, y que contiene otras medidas económicas y de arreglo en la Hacienda pública, Junio 14 de 1848, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. V, doc. 3071.

La austeridad propuesta por la ley de 14 de junio no dejó piedra sobre piedra en la búsqueda de gastos que pudieran ahorrarse, al punto que en el artículo 24 se reducen incluso “las cantidades que tiene asignadas el gobierno para gastos secretos, y para los extraordinarios del Ministerio de Guerra y fomento de periódicos, a la mitad de su presupuesto”.

Si por un lado la citada ley cortaba todos los gastos posibles del gobierno, por otro lado estipulaba la manera en que debía gastarse la indemnización norteamericana y en particular los tres millones que como primer pago se recibirían. De hecho, los dos primeros artículos de la ley marcaban que la prioridad era no desperdiciar ese ingreso extraordinario, ya que se ordenó que:

1. No podrá el gobierno, sin especial autorización del Congreso, enajenar, hipotecar ni empeñar en manera alguna los doce millones de pesos y sus réditos, que quedan a deber a la República los Estados Unidos de América, ni hacer descuentos de dicha suma por contratos de anticipación.
2. De los tres millones de pesos que de pronto ha de recibir el gobierno en pago de los quince millones que importa la indemnización, podrá aquel disponer, pero sólo en la cantidad necesaria para cubrir el deficiente que pueda haber en los gastos ordinarios de la nación, bajo las restricciones contenidas en esta ley. Se entenderá por gastos ordinarios todos los decretados por las leyes vigentes, en la parte en que no están modificados por la presente.

Siguiendo la lógica de que los gastos corrientes debían ser cubiertos por los ingresos normales del gobierno, la propia ley especificaba claramente en el artículo tercero que el gobierno presentaría “al Congreso, dentro de tres meses, una iniciativa para la consolidación de la deuda de empleados y de todos los créditos contra el erario que no tengan consignado un fondo especial para su pago”.

Mientras esto sucedía, el artículo cuarto estipulaba que no se utilizaría la indemnización norteamericana para el pago de sueldos, lo cual incluía también las pensiones, gratificaciones, retiros, cesantías, jubilaciones, viáticos y dietas de diputados y senadores.

No obstante, señalaba que se atenderían las necesidades de los empleados sin privilegiar a ningún cuerpo sino “con la mayor equidad posible” (art. 20). Tampoco usaría ese dinero el gobierno para pagar a los acreedores de la renta del tabaco (art. 13).

El destino que el ministro de Hacienda del presidente Herrera había planeado para la indemnización norteamericana eran los gastos derivados de la guerra en Yucatán, así como el sostenimiento de tropas

en la frontera norte para prevenir una nueva invasión de los Estados Unidos. Además, el artículo 23 preveía: “El gobierno separará los tres millones de pesos de que habla el artículo 2, y conservará en depósito seiscientos mil pesos para recobrar los cinco millones en créditos que se han debido entregar al erario, conforme al contrato de 19 de julio de 1847.”

Y para rematar este plan de austeridad la propia ley de 14 de junio ponía un candado para evitar su modificación, en estos términos: “No podrá el gobierno alterar las disposiciones de esta ley, ni aun en virtud de las facultades extraordinarias que se le han concedido por decreto de 6 de junio de este año.”

Para conocer cómo operó en la práctica esta ley comentaremos a continuación la *Memoria* que presentó al Congreso con fecha de 16 de agosto de 1848, es decir, apenas dos meses después de que se publicó el plan hacendario de la ley de 14 de junio.

LA EXPOSICIÓN DE HACIENDA DE 1848

Comienza Riva Palacio su *Exposición* señalando que se viven “las circunstancias más difíciles en que la República se ha visto desde que comenzó a existir como nación independiente”.¹⁷

A saber, la guerra contra los Estados Unidos y sus secuelas, con la complicación adicional del levantamiento de los mayas y otras sublevaciones. Ofrece al Congreso dar cuenta de la Hacienda pública a la vez que proponer,

el plan que conviene seguir, y que en concepto del que suscribe, es el único que puede salvar a la nación del precipicio en que ha caído, y al que se la ha ido encaminando años ha, precisamente por no haberse tomado en tiempo la resolución que convenía y a que ahora obliga la necesidad, ya que no la dictó oportunamente la prudencia.¹⁸

Es decir, que además de la difícil coyuntura, la Hacienda pública sufre los resultados de crónicos e imprudentes desaciertos en esta materia. Un poco a la manera de Quesnay, propietario de una finca rústica al igual que Riva Palacio, éste propone una economía natural basada en el sencillo principio de evitar ante todo finanzas deficitarias:

¹⁷ Mariano Riva Palacio, *Exposición que al Congreso General dirige el ministro de Hacienda sobre el estado de la hacienda pública de la federación en fin de julio de 1848*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, calle de los rebeldes núm. 2, 1848, p. 3.

¹⁸ *Ibidem*.

Si se examina cuál ha sido el curso que ha seguido la administración de la hacienda de la República de mucho tiempo a esta parte, se verá que por desgracia éste no se ha sujetado a *los principios que deben regir, lo mismo en una administración pública que en una fortuna privada*. Debiéronse haber establecido los gastos en proporción a los fondos con que se contaba para cubrirlos; disminuir aquéllos por prudentes economías, y sobre todo, por el arreglo de todas las oficinas, tanto de recaudación como de inversión, antes de establecer nuevas contribuciones y gravámenes: debiéronse haber atendido las erogaciones corrientes, comprendidas en el presupuesto del año, con las entradas ordinarias, antes que pagar deudas interiores, y cumplir con las obligaciones ya contraídas sin contraer otras nuevas, dejando el recurso del crédito, que por este sistema de prudencia se habría aumentado y consolidado para cuando circunstancias extraordinarias hubiesen obligado a ocurrir a recursos extraordinarios. En una palabra, el plan de la administración de la hacienda debía haberse reducido a estos principios: ¿con qué cuenta la República Mexicana? ¿Cuánto debe? ¿A cuánto asciende su gasto anual?

Como si se hubiese tratado de seguir deliberadamente un sistema opuesto al que acabo de trazar, o por mejor decir, *al que traza la naturaleza misma de las cosas*, se ha hecho exactamente lo contrario de lo que hubiera debido hacerse.¹⁹

En seguida enumera los vicios del sistema hacendario: aumento de gastos sin considerar los recursos para atenderlos, multiplicación de oficinas y empleos de dudosa utilidad, inequidad en el pago de sueldos, mala administración y dilapidación de las nuevas rentas, uso del crédito no como recurso extraordinario sino ordinario del gobierno, con gran provecho de los prestamistas y ruina de todos los demás, encarecimiento del crédito que ha causado la suspensión de pagos y la acumulación de una deuda pública desmesurada.

Informó que hacia el 30 de junio de 1848 la deuda exterior ascendía a \$ 56 329 075.00, en tanto que la interior se componía de dos partes, aquella que había sido contraída antes de la independencia sumaba \$ 39 606 695.00, y la que fue convenida posteriormente ascendía a \$ 47 907 791.00. Lo que significaba que en conjunto la deuda pública importaba poco más de \$ 143 843 561.00.

El peso de esta enorme deuda consumía la mayor parte de los ingresos de las aduanas marítimas y el total de otras rentas sólo en el pago de intereses. La magnitud de este problema crediticio hace ver que la indemnización de guerra por quince millones de pesos, sin dejar de ser un dinero fresco que paliaba la situación, estaba lejos de re-

¹⁹ *Ibidem*, p. 3-4. Las cursivas son mías.

resolver los problemas de fondo; además, todos los acreedores y todos los empleados a quienes se les adeudaban sueldos querían que ese dinero resolviera su situación,

resultando de todo una deuda inmensa, ningún crédito, un caos en la administración, gran número de personas que fincaban su subsistencia en sueldos, reducidos a la miseria por no poderlos pagar, y que viendo en las manos del gobierno los fondos procedentes de la indemnización por la pérdida de territorio a que han conducido tantos males, se hacen más exigentes, queriendo que se invierta en su socorro este recurso que las desgracias de la guerra han procurado, y único con que se cuenta para comenzar a organizar de alguna manera la administración.

Semejante estado de cosas no es el resultado de la guerra, no es la obra especial de ningún partido; todos han contribuido a él, porque todos, en cierto número de años, han tenido en sus manos la autoridad; y el mal estaba consumado antes que sufriéramos la adversa suerte de la guerra, último hecho que vino a poner más de manifiesto la situación de la República y a hacer popular el sentimiento de que ya no era dado continuar en el mismo camino.²⁰

Es importante destacar que Riva Palacio, en el párrafo anterior, intenta superar el partidismo para buscar un remedio práctico, a la vez que tiene una visión de largo plazo, tanto de los orígenes de los problemas hacendarios como de los tiempos que tomaría su solución, pues las economías que propone sólo en el largo plazo tendrían un efecto de consideración en el déficit fiscal.

Otro problema que Riva Palacio señala con especial énfasis es la ausencia de cuentas nacionales expresadas debidamente en los libros respectivos, de lo que resultaba que el gobierno no tenía una noción exacta de sus deudas, lo que se había prestado a muchos abusos,

es cierto que no habiéndose formado libros con la formalidad debida para hacer constar en ellos con el orden y clasificación necesaria lo que a cada individuo se debía, no se sabe ni lo que actualmente se debe, ni lo que se ha pagado desde entonces [los primeros años de la independencia], y esta negligencia ha dado sin duda ocasión a graves abusos en perjuicio de los intereses nacionales. Es, pues, indispensable que se haga y concluya ahora lo que se ha empezado tantas veces [la nómina exacta y completa de los acreedores del gobierno]...²¹

²⁰ *Ibidem*, p. 5-6.

²¹ *Ibidem*, 8-9.

En otro párrafo Riva Palacio se refiere a las condiciones generales de la Hacienda pública, y citarlo sirve para recordarnos que si bien hoy día damos por terminado el conflicto bélico de 1848 con los Estados Unidos, los contemporáneos no podían adivinar el futuro, y las condiciones de emergencia y los preparativos de defensa continuaron aun después del tratado de Guadalupe. Otro punto que nos parece de interés es que Riva Palacio tiene una visión de conjunto, en bloque por así decirlo, de la Hacienda pública —y especialmente del crédito— en la cual considera los intereses generales del gobierno y no los de una corporación o un fondo en particular:

Es, pues, indispensable decidirse a tomar el único camino que queda, y es reducir los gastos hasta hacerlos bajar a la cantidad de los productos, y esto es menester que se haga muy breve mientras se cuenta para subsistir con lo que queda de la primera entrega de la indemnización de los Estados Unidos, y con lo que los mismos tienen que pagar por los productos que percibieron de las aduanas que ocupaban después de la celebración del tratado. Estos recursos, invertidos con la economía que se ha hecho en los dos meses anteriores, pueden bastar para cuatro meses, en los cuales es menester que quede establecido el sistema que ha de seguirse, para no tener que echar mano del resto de la indemnización, que debe destinarse a los gastos extraordinarios que demanda la defensa nacional, como la compra de armas, el establecimiento de las colonias militares de la frontera, y al arreglo, no de éste ni del otro fondo especial, sino de todo el crédito público, poniéndolo en circulación y disminuyendo por medio de operaciones bien combinadas las deudas y gravámenes que hoy agobian a la nación, ni menos que acudir a los contratos del agio, pues el primero que llegue a hacerse para salir de algún apuro momentáneo, será el principio de otros y el camino indefectible para la pronta ruina de la nación. Ésta puede evitarse todavía; pero para lograrlo se necesitan prontas y enérgicas medidas, que corten el mal en el punto que está, sin que tome mayor incremento.²²

Un poco más de la mitad de los primeros tres millones de la indemnización norteamericana ya se habían gastado para mediados de agosto de 1848 —fecha en que presentó su *Exposición*; los principales rubros en que se gastó fueron los siguientes:²³

²² *Ibidem*, p. 17.

²³ *Ibidem*, p. 6-7.

CUADRO 17
DESTINO DE LOS FONDOS DE LA INDEMNIZACIÓN NORTEAMERICANA

Gastos ordinarios, extraordinarios de guerra, reposición de edificios públicos y varios	\$ 623 672.00
Para recobrar los cinco millones de pesos en créditos que debían entregarse en la Tesorería General (según contrato de 19 de julio de 1847 y artículo 23 del decreto de 14 de junio de 1848).	\$ 600 000.00
Por deuda del ayuntamiento de México durante la ocupación norteamericana para dar garantías a sus habitantes	\$ 150 684.00
Remitido a Europa para las legaciones y compra de armas	\$ 109 609.00
Para gastos del Distrito se libraron por la administración anterior antes de la salida del ejército de los Estados Unidos	\$ 100 000.00
Para armamento que se compró en el mismo Distrito	\$ 87 655.00
Por las contribuciones impuestas por el mismo ejército al Distrito	\$ 49 712.00
Auxilio al estado de Yucatán según el artículo 21 del decreto de 14 de junio de 1848	\$ 30 000.00
Total gastado	\$ 1 751 333.00
Recibido	\$ 3 000 000.00
Quedan existentes	\$ 1 248 666.00

Como puede verse, poco menos de la cuarta parte de lo gastado en los dos primeros meses de esta administración se consumió en gastos de guerra (incluyendo aquí el rubro 4).

Uno de los efectos más impolíticos del plan Riva Palacio era sin duda el de recortar el número de empleados del gobierno y, como al presentar su *Exposición* ya había decidido renunciar a la cartera de Hacienda, es con auténtica sinceridad que exhorta al Congreso en estos términos:

Por lo demás, si puede parecer exorbitante la facultad que se pide por el gobierno y las que son una consecuencia de ella, como es el arreglo de oficinas, que no puede hacerse sino partiendo del principio que se propone, fácil es de conocer que no es sin duda una facultad cuyo ejercicio haya de ser agradable y lisonjero. Muchas dificultades que superar, muchos disgustos que excitar, es el fruto que el gobierno puede prometerse para los individuos que lo componen; pero es su deber hacer todo lo que alcance para salvar a la nación, y no concibe otro medio de conseguirlo. El que suscribe no solicita para sí esa facultad, sin embargo de que no teme ni los compromisos, ni los odios, ni el trabajo, cuando se necesitan estos sacrificios para el bien común, puesto

que desea ardientemente dejar a manos hábiles la tarea de que se encargó sólo por no poner un obstáculo a la organización del gobierno, que era la primera necesidad de la República: anuncia lo que con total abstracción de las personas le parece ser una verdad incontestable.²⁴

Es importante considerar que la deuda nacional, interna y externa, que sumaba según la *Exposición* más de ciento cuarenta millones de pesos, era más gravosa en la medida en que la contabilidad nacional era deficitaria y no por un pequeño margen, sino que los egresos eran casi tres veces el monto de la renta del gobierno:

\$13 765 436 presupuestos de los egresos.
\$ 5 540 112 productos líquidos de las rentas con que cuenta
el gobierno.
\$ 8 225 324 deficiente.²⁵

En sus dos meses y diecisiete días como ministro de Hacienda, Riva Palacio no pudo producir grandes resultados; sin embargo, su idea fundamental de reducir el déficit era correcta, según se demostraría en tiempos del ministro Limantour. Por otro lado, la ley de 14 de junio de 1848 seguramente sirvió de norte o referencia a futuros gobiernos, a la vez que su *Exposición* presentada al Congreso muestra en qué medida se comprendían los problemas hacendarios, que eran tantos y tan complejos, que habían sido intervenidos por tantas administraciones que el gobierno no tenía ni siquiera una noción exacta de sus acreedores.

LA RENUNCIA AL MINISTERIO DE HACIENDA

Enrique de Olavarría y Ferrari describe con oscuros colores la situación del país en el momento en que Riva Palacio se siente obligado a renunciar:

Al día siguiente de celebrarse el aniversario de la acción de Churubusco, un suceso de grande significación aumentó las angustias del gobierno, que sobradas tenía con la intranquilidad y malestar en que

²⁴ *Ibidem*, p. 18.

²⁵ Cantidades redondeadas en pesos sin expresar las fracciones de granos y reales. Los principales ramos de los ingresos del gobierno eran los derechos de las importaciones (aduanas marítimas), exportación de moneda de plata, alcabalas sobre la venta de fincas en el Distrito y territorios, contribuciones directas en el Distrito y territorios, montepío civil, tabaco, naipes, papel sellado, correos, lotería y contingente de los estados, *ibidem*, p. 48-49 y 51.

vegetaba el país, a resultas de la sublevación de los indios de la Sierra; de la lucha cruel y bárbara de Yucatán; de los muchos movimientos más o menos importantes que para trastornar el orden se indicaban en diferentes localidades; de los asaltos, robos y asesinatos que en aumento progresivo acontecían en los caminos públicos y en las mismas calles de la capital, y de la actitud hostil y más que hostil revolucionaria del ejército que, contra los proyectos de reforma militar que el general Arista preparaba, escribía artículos incendiarios en un periodiquillo que con el título de *El Estopín* se comenzó a publicar en Querétaro y continuó saliendo a luz en la capital. El suceso de grande significación a que hacemos referencia, fue la renuncia que de la Secretaría de Hacienda hizo don Mariano Riva Palacio, confesándose incapaz de dar cima a la empresa de salir bien de aquel desbarajuste. Las rentas nacionales, escasas de por sí, éranlo más aún por las gruesas sumas que de ellas cercenaban los agiotistas, cuyas operaciones han sido, salvo algunos tan reducidos como honrosos casos, el origen de las fortunas de la mayoría de nuestros opulentos.²⁶

En realidad, había presentado su renuncia al presidente desde mediados de julio de 1848, pero Herrera al parecer lo convenció de que permaneciera en el cargo siquiera hasta que en agosto presentara la *Exposición de Hacienda* al Congreso. Esto se desprende de una carta (17 de julio de 1848) que dirige Herrera a Riva Palacio, que en su parte medular apela a la necesidad de que presente sus cuentas al Congreso:

¿Quién otro que no sea usted podrá presentarse al Congreso a darle una razón exacta y circunstanciada de los gastos que ha sido preciso erogar? ¿Quién podrá hacer patente la inversión del dinero recibido? ¿Quién llevar al mismo Congreso y desenvolver los proyectos que tiene tan adelantados? No han de ocultarse a usted los embarazos que había que encontrar el nuevo ministro para seguir las huellas que le dejaba usted trazadas, usted sabe muy bien que es un deber de la administración dar cuenta al Congreso de todos sus actos en virtud de las facultades extraordinarias que se le concedieron; y ¿cómo ese nuevo ministro ha de hacerlo en el ramo de Hacienda, con la exactitud y facilidad de usted? ¿Cuántas dificultades se le presentarán? Y si por no estar bien instruido en los negocios, no pudiere satisfacer completamente, ¿no con más razón se dudaría de la probidad de usted y de la mía? Reflexione usted bien en esto. Hasta ahora un periodista a quien el público tiene calificado acusa a usted sobre su palabra de periodista, y los hombres sensatos le despreciarán. En el caso que su-

²⁶ Enrique de Olavarría y Ferrari, *México a través de los siglos. México independiente*, Barcelona, Espasa, 1884-1889, t. IV, p. 716.

pongo las inculpaciones serían tal vez de los mismos miembros de las Cámaras, y aunque usted las satisficiera victoriosamente, la ofensa siempre sería mayor y se lastimaría más su pundonor.²⁷

El 20 de agosto de 1848, cuatro días después de que presentara su *Exposición sobre el estado de la hacienda pública* ante el Congreso, Mariano Riva Palacio renunció a la cartera de Hacienda.

EFFECTOS DE LA GUERRA CON LOS ESTADOS UNIDOS

Durante el paso de Riva Palacio por el Ministerio de Hacienda se sintieron los primeros efectos de la derrota, paradójicamente cifrados en el beneficio relativo de una indemnización de quince millones de pesos. La magnitud de la deuda pública, así como del déficit fiscal (por no mencionar los factores políticos y de otra índole), impidieron que ese dinero diera un auténtico rumbo nuevo a la Hacienda pública. Lo mismo que el oro americano colonial, que sólo pasaba por España para parar en otras naciones, la indemnización norteamericana apenas la tuvo un momento el gobierno antes de que pasara a manos de los acreedores extranjeros, de los agiotistas locales y de los empleados a quienes se les debían sus sueldos. En febrero de 1850, Francisco Elorriaga, ministro de Hacienda, se ufanaba de que en los dieciocho meses de su administración el gobierno había pagado a sus acreedores más de ocho millones de pesos y añadía: “Quizá no se darán muchos ejemplares de esto en naciones mejor consolidadas y más ricas, si hubieran pasado lo que la mejicana”.²⁸

El efecto inmediato de los famosos quince millones de la indemnización, como varios autores lo han mencionado, fue que permitieron sobrevivir a los gobiernos de José Joaquín de Herrera y de su ministro de Guerra y Marina, quien fue su sucesor, Mariano Arista; un efecto similar, ya lo hemos dicho, tuvieron los préstamos ingleses en el gobierno de Guadalupe Victoria. Pero además de esto valdría la pena considerar el efecto psicológico o moral de la derrota que redujo a sus verdaderas proporciones las capacidades y el potencial

²⁷ “Cartas y poemas de Vicente Riva Palacio a Josefina Bros y otros documentos de familia”, carta de José Joaquín Herrera a Mariano Riva Palacio, México, julio 17 de 1848. Biblioteca del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Clasificación: MS/M868/RIV.c, carpeta 4.

²⁸ *Memoria de la hacienda nacional de la República Mejicana, presentada por el secretario del ramo, en febrero de 1850*, Méjico, Imprenta de Vicente García Torres, a cargo de Luis Vidaurri, 1850, p. 12.



productivo de un país que, de manera contrafactual, se figuraba como el cuerno de la abundancia. Como ha señalado la historiadora Josefina Vázquez: “la sacudida moral de la guerra estimuló un mayor grado de cohesión nacional y fortaleció la aparición de grupos políticos comprometidos con la reforma del país”.²⁹

²⁹ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a los Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1988*, México, FCE, 1992, p. 63.