



Laura Suárez de la Torre

“Luis de la Rosa, ministro de Hacienda”

p. 267-290

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



LUIS DE LA ROSA, MINISTRO DE HACIENDA

LAURA SUÁREZ DE LA TORRE
Instituto de Investigaciones doctor José Luis María Mora

SU FORMACIÓN, PRIMERAS ACTUACIONES PÚBLICAS

Luis de la Rosa Oteiza nació en Pinos, Zacatecas, en el año de 1805. Perteneció a una connotada familia del lugar propietaria de minas, haciendas y ranchos; algunos miembros habían ocupado importantes cargos dentro de la administración colonial, situación que representó experiencia en el ámbito de la actividad pública. Al igual que muchos de sus coterráneos, se mudó de ciudad para continuar con sus estudios superiores. Se trasladó a Guadalajara, segunda ciudad de la Nueva España, para cursar la carrera de abogado en el antiguo colegio jesuita de San Juan Bautista. Fue en esa ciudad en la que se vinculó con un grupo de estudiantes de espíritu inquieto, quienes, una vez independizado el país, demostraron interés por el periodismo publicando dos periódicos, *La Estrella Polar de los Amigos Deseosos de la Ilustración* y *La Fantasma*, de corte crítico, que reflejaban la identificación de esos jóvenes con la nueva realidad. Aprovechar los espacios de expresión sería característico, a partir de ese momento, del proceder de Luis de la Rosa.

La estancia de algunos años en la capital de la Nueva Galicia debió marcar el carácter del abogado, miembro de la Sociedad Guadalupeña de Amigos del País. Fue en esa ciudad del occidente donde aprendió los rudimentos de las leyes, saboreó el triunfo de la independencia, se inició en las teorías liberales, federalistas, que lo acompañarían a lo largo de su vida y se relacionó con un grupo de jaliscienses que, con el tiempo y al igual que él, desempeñarían importantes cargos en la administración pública nacional, como José María Vallarta, Francisco Severo Maldonado, Crispiniano del Castillo y Juan Antonio de la Fuente.

De regreso a su entidad natal, en 1824, se estableció en Aguascalientes para comenzar sus tareas profesionales y manifestar sus inquietudes ilustradas. Prueba de esto último fue su incorporación a la Sociedad de Amigos de Aguascalientes y su participación esporádica en la prensa local, dándose a conocer ya no solamente como uno más

del clan De la Rosa, sino como el abogado comprometido con sus conciudadanos y con los destinos de su región. Su nombre se vinculó con las tareas legislativas para la formación de los códigos civil y penal de su estado.¹ A partir de ese momento y hasta su muerte, ocurrida en 1856, ocuparía diversos cargos públicos que le darían una rica experiencia en los asuntos locales y nacionales.²

Fue diputado en diversas ocasiones, primero como representante en el Congreso de su entidad natal —en la Comisión de Justicia y de Puntos Constitucionales— y, con el paso del tiempo, en distintos congresos nacionales. Dentro y fuera de la representación zacatecana tuvo un destacado papel que fue perfilando la línea ideológica que lo caracterizaría en esos primeros años de vida pública. Sus propuestas tendieron a separar los ámbitos de la vida temporal y religiosa, así como a preocuparse por la educación y la difusión de las leyes. Prueba de esto fueron sus constantes intervenciones tendientes a definir los terrenos de acción de los poderes civiles y espirituales, sin que ello fuera una muestra de oposición a la religión.

Desde el ejercicio de los cargos públicos pudo constatar el difícil tránsito de la vida colonial hacia la nueva condición de país independiente. Los intereses regionales le revelaron la falsa interpretación del sentido de soberanía. Un ejemplo de esto lo manifestó a través de una polémica en la que salieron a relucir los intereses aguascalentenses en contra de la política liberal del gobernador Francisco García Salinas, expresada, en este caso, en la creación de un banco para fomento de la agricultura, el 3 de diciembre de 1829. Este decreto, que contrariaba los intereses de los grandes propietarios, hacendados e Iglesia —medida que tenía como finalidad dinamizar las actividades del campo y propiciar el reparto de tierras— fue el motivo de la disputa regional, cuyo final tendría que ver, a la postre, con la separación de ese territorio de Zacatecas. El ayuntamiento de Aguascalientes se opuso a esta disposición, iniciándose con ello una larga polémica en la que De la Rosa tuvo un papel protagónico en la defensa de la política liberal garcíasalinista, situación, entre muchas otras, que le proporcionó experiencia para enfrentar con argumentos a sus opositores y delineó, de alguna manera, la posición que asumiría en los distintos foros.³ Gracias a la experiencia

¹ Es necesario señalar que la familia De la Rosa había tenido cargos de representación en los últimos años de la etapa colonial. Su abuelo, Anastasio, y su padre, José Vicente, fungieron como alcalde y procurador, respectivamente.

² Es pertinente mencionar que De la Rosa también se dedicó a administrar las propiedades familiares —ranchos, minas y haciendas—, lo que le proporcionó habilidad para manejar los negocios.

³ Para conocer más acerca de este asunto, véase Laura Suárez de la Torre, *Luis de la Rosa*, 1997.

política adquirida en Zacatecas, sus conciudadanos le confirieron nuevos encargos de representación. En 1833 fue designado diputado por Zacatecas para formar parte del Congreso nacional.

Su actuación en el Congreso reformista de 1833

Una vez incorporado a las tareas legislativas se le designó miembro de la Comisión de Hacienda. Su primera participación, en mayo de 1833, estuvo relacionada con los bienes del duque de Monteleone, encaminada a declarar bienes nacionales las posesiones de los descendientes de Hernán Cortés. Luis de la Rosa basó la argumentación en los beneficios que recibirían la educación y la salud con el producto de ellos. Con esto perfilaba de alguna manera su interés por cambiar el rostro de la nación al destinar recursos a dos de los renglones más importantes en la recién iniciada vida independiente. Más tarde, en diciembre, su nombre se vinculó al de José María Anaya, en la propuesta que señalaba “que ningún contrato de préstamo o anticipaciones de derechos, estipulados por el gobierno, será obligatorio a la nación sin que sea sancionado por el Congreso”, aprobada arrolladoramente por 44 votos contra uno.⁴ Esta posición prefiguró una actitud frecuente en su labor como diputado: evitar los abusos de los contratistas y otorgar un lugar preeminente al Legislativo. No hay que olvidar que a lo largo del siglo XIX quienes ofrecieron recursos a las distintas administraciones buscaron ante todo, por la incapacidad financiera de los gobiernos, lograr los mayores frutos particulares, en detrimento de los intereses gubernamentales.

La actuación de Luis de la Rosa en el Congreso reformista fue breve, sin cubrir el periodo correspondiente. Se retiró por motivos personales, alejándose de la vida pública por algunos años, durante los cuales se dedicó a la administración de las propiedades familiares y a escribir trozos de literatura que envió regularmente a las revistas literarias más importantes de la capital del país. En 1842 tendría la ocasión de regresar a los foros legislativos. Formó nuevamente parte del Congreso nacional, del que llegó a ser vicepresidente. El carácter de constituyente le daría la oportunidad de expresar sin ambages su postura federalista como defensor del “proyecto de la minoría”, en su calidad de miembro de la Comisión de Constitución. Asimismo, su actuación en ese recinto se caracterizó por resguardar los derechos de su entidad. En esa ocasión, junto con los demás representantes zacatecanos,⁵ se opuso a la de-

⁴ Mateos, *Historia parlamentaria*, 1884, t. VIII, p. 488.

⁵ En esa ocasión, Pedro Ramírez, Luis Gutiérrez Solana y Francisco Lelo de Larrea, también fueron representantes de Zacatecas.

cisión del Ejecutivo respecto del arrendamiento de la Casa de Moneda de Zacatecas, que, según su opinión, únicamente beneficiaba al gobierno nacional, dejando de lado los intereses zacatecanos. Esa asamblea le abrió nuevamente las puertas de la vida pública nacional y le permitió, paralelamente, una vez que el Congreso fue disuelto, dedicarse a su otra pasión: la literatura. A partir de ese año su nombre se vinculó con la redacción del periódico *El Siglo Diez y Nueve* y sus colaboraciones en las revistas literarias fueron constantes.

Sin embargo, no pasaría mucho tiempo para darse otra oportunidad y regresar a los foros de discusión de la República. En 1844, el voto de sus conciudadanos lo favoreció para participar en el Congreso nacional, donde fue designado presidente de la Comisión de Hacienda; pondría en práctica la experiencia adquirida en los años anteriores para limitar las peticiones del presidente.⁶ En esa ocasión, Texas robaría su atención por las demandas “excesivas” de recursos por parte del Ejecutivo: cuatro millones de pesos para emprender una guerra si Estados Unidos la agregaba a sus estrellas y el reclutamiento de un ejército de 45 000 hombres⁷ para el mismo fin. En su calidad de legislador no vio con buenos ojos los requerimientos gubernamentales y consideró que un millón de pesos y 15 000 hombres eran suficientes para comenzar la ofensiva.

Reconocía el papel fundamental del Congreso en la toma de decisiones financieras y, por tanto, se mostró contrario a las demandas “injustificadas” del Ministerio de Hacienda, soporte del militar-presidente más interesado en acaudillar los ejércitos que en sopesar en su justa dimensión la realidad tejana.⁸ Es necesario señalar que Luis de la Rosa creía, antes que nada, en la solución diplomática del problema, y consideró que los acontecimientos de Yucatán y los recursos destinados a la problemática peninsular habrían bastado para hacer volver al orden a la “hija desobediente”, Texas. Sin embargo, la realidad le hizo aceptar, paulatinamente, la necesidad de planear la guerra. En principio, sugirió realizar economías en los gastos públicos y suspender los

⁶ Participó en la comisión al lado de Francisco Flores Alatorre, Juan Hierro y Maldonado, José María Jiménez, Mariano Riva Palacio y José María Andrade.

⁷ Basta ver los diversos discursos y dictámenes a título personal o como miembro de la comisión para conocer el peso que De la Rosa otorgó a este tema. Véanse: “Discurso pronunciado por el Sr. diputado De la Rosa; “Discurso pronunciado por el diputado Luis de la Rosa” en la mañana de ayer” y el “Dictamen de las comisiones primera de Hacienda e Inspectoría sobre iniciativa del Ministerio de Hacienda presentada en la Cámara de Diputados el día 24 de julio próximo pasado”, *Siglo*, 23 y 24 de junio y 28 de agosto, 1844, respectivamente. Asimismo, cf. Suárez de la Torre, donde se aborda con mayor detenimiento la actuación del diputado de Pinos.

⁸ Véase De la Rosa, “Discurso”, 23 de junio de 1844.

pagos menos urgentes. Su preocupación fundamental, una vez más, se centró en evitar caer en manos de los agiotistas, quienes, como en otras ocasiones, se habían enriquecido a costa de las urgencias gubernamentales. Tocó a De la Rosa participar en los debates en torno a las contrataciones para el ejército y, una vez más, contrarió a quienes aprovechaban sus vínculos con el poder y lograban detrás del telón jugosos negocios que arruinaban a la nación y comprometían a las administraciones subsecuentes. Por ello exigió no realizar los contratos de manera secreta, sino que se informara de todos los negocios para no dar lugar a especulaciones.⁹ Es necesario decir que Luis de la Rosa demandó, en su calidad de presidente de la comisión, una explicación con respecto al destino que habían tenido los nuevos impuestos, pues se sabía que el gobierno había hecho arreglos secretos con quienes se dedicaban a proveer al ejército de uniformes, tiendas de campaña y armamento. Ya había demostrado esta actitud de reclamo años atrás cuando, como diputado, participó en el Congreso de 1833.

No obstante la oposición a las demandas del gobierno, y después de largas polémicas (la relación Legislativo-Ejecutivo no fue del todo amigable), el general-presidente logró en parte su cometido. Decretó nuevas contribuciones, como el derecho de capitación, no sin producir el descontento de los contribuyentes, cansados de las recurrentes exacciones ante las urgencias gubernamentales. Es necesario señalar que era una práctica común de las diversas administraciones el apelar a nuevas gabelas como solución a la problemática financiera y era también común la oposición de los contribuyentes ante las disposiciones oficiales. De la Rosa aprovechó la ocasión para criticar acremente las demandas y el proceder de la administración emanada de las Bases de Tacubaya. Expuso, en el seno del Congreso, los motivos de encono entre un presidente deseoso de una guerra y, por tanto, de recursos inmediatos, y un Legislativo celoso de cuidar las finanzas de la nación.

Precisamente en ese afán por encontrar nuevos motivos de denuncia y fundamentos para no ceder ante la exigencia gubernamental del préstamo solicitado —desde su punto de vista innecesario y excesivo—, el diputado zacatecano atacó otro flanco del gobierno nacional en un discurso pronunciado en la Cámara de Diputados. En esa ocasión se refirió a la mala negociación sobre créditos que habían llevado a cabo los agentes mexicanos en Londres, los que actuaban al margen del gobierno nacional al haber efectuado una nueva emisión de bonos “por

⁹ Mateos, *op. cit.*, v. XVII, p. 111-112.

cuenta y bajo la responsabilidad de México”, a quienes el gobierno incluso había premiado, dilapidando el dinero de la nación.¹⁰ Denunció las anomalías para sacar a relucir los errores de una administración que intentaba denostar la labor de los legisladores y argumentó las prácticas derrochadoras del gobierno como justificación para no ceder ante las demandas del presidente.

Cabe mencionar aquí que De la Rosa no creía factible la pérdida de Texas y, menos aún, pensaba que Estados Unidos pudiera llegar a romper relaciones con México; por eso consideró que la guerra podía planearse con calma, sin necesidad de recursos extraordinarios, con economías por parte del aparato gubernamental y programada para el año siguiente, 1845. Por ello, el dictamen de la Comisión de Hacienda, relativo al préstamo de los diez millones, fue negativo, y en su artículo segundo sugirió que la campaña de Texas se cubriera con una partida particular del presupuesto nacional.¹¹

Pero si la cuestión tejana centró su atención, los acontecimientos habidos en el país le darían nuevos motivos para criticar a la administración santannista. El movimiento encabezado por Mariano Paredes y Arrillaga en noviembre de 1844 presagiaba el fin de una administración que pretendía traspasar la constitucionalidad y desdeñaba, por no convenir a sus intereses, la actividad de los legisladores. A tal grado llegó la oposición Legislativo-Ejecutivo que este último declaró la suspensión de las sesiones del Congreso con el fin de quitar del camino el obstáculo que frenaba y enjuiciaba los actos del gobierno y se oponía al deseo del presidente Santa Anna de comandar las fuerzas del ejército para sofocar los levantamientos que surgieron en distintos puntos del país.¹²

En diciembre de 1844, los distintos levantamientos regionales en contra de las disposiciones fiscales dictadas por el gobierno nacional para la campaña de Texas demostraban abiertamente el descontento contra el proceder gubernamental. Fue entonces que el general Valentín Canalizo, encargado interino del Ejecutivo, incapaz de controlar la situación, “cedió” el mando al general José Joaquín de Herrera, quien había recibido el apoyo de la guarnición de la capital.¹³ Por su parte,

¹⁰ Es necesario aclarar que en un principio se solicitaron cuatro millones y más tarde se hablaba de un préstamo hasta por diez millones. Véase “Discurso pronunciado por el Sr. diputado D. Luis de la Rosa, en la sesión del día 15 del actual, tratándose del préstamo de los 10 millones”, *Siglo*, 21 de octubre de 1844.

¹¹ Mateos, *op. cit.*, sesión del día 22 de octubre de 1844.

¹² A pesar de la disposición gubernamental de impedir las sesiones del Congreso, los diputados continuaron sesionando.

¹³ Los hechos se sucedieron de la siguiente manera: “El Congreso, que se había negado a obedecer el decreto de Canalizo, al igual que el Poder Judicial y la Junta Departamental

Luis de la Rosa fue designado presidente de la Cámara de Diputados; para ese entonces su amistad con el general era un hecho. En el discurso de toma de posesión, Herrera se refirió, entre otros asuntos, al estado financiero de la nación, “sujeto a perfeccionamiento”. En su respuesta al presidente el zacatecano dejó ver la angustiada situación del erario público y reconoció el interés del gobierno por arreglar el crédito público y la hacienda en general. Aprovechó el discurso para arremeter contra los malos manejos de la administración santannista y propuso las líneas que se seguirían en el seno del Congreso respecto de la hacienda. Así, señaló la necesidad de conocer la situación de las finanzas públicas, los gravámenes y los contratos, al tiempo de prefigurar un plan de economías y medidas administrativas tendiente a disminuir gastos y aumentar ingresos, así como reconocer la deuda de empleados y pensionistas quienes “tienen derecho a percibir la retribución que la ley les ha asignado”.¹⁴

Su optimismo le llevó a expresar que:

este arreglo del crédito público y la hacienda, tan deseado por la nación, es la grande obra que podrá consumir el Congreso actual, contando con el apoyo del gobierno y con la cooperación de todas las clases de la sociedad, tan vivamente interesadas en que la nación tenga hacienda, y en que se ponga término al aumento de esa deuda, que pesa ya enormemente sobre la República.¹⁵

Su labor como diputado prosiguió entre enero y marzo de 1845. Además de participar en el juicio contra los actos del general Santa Anna, continuó sus actividades como miembro de la Comisión de Hacienda. Se pronunció por la suspensión de pagos de los contratos celebrados durante la administración provisional. Según su opinión, las aduanas y la renta del tabaco únicamente causaban beneficios a los contratistas y no al país. Dada la situación, dispuso únicamente el pago a los acreedores del erario por acuerdos en vía de pago desde el 8 de agosto de 1841 y hasta el 2 de diciembre de 1844, lo que implicaba una revisión exhaustiva y una decisión de cuáles compromisos gubernamentales debían pagarse en justicia y cuáles no. Esta medida representaba un freno a los especuladores, quienes habían encontrado en

del Estado de México, logró el apoyo de algunos generales de la guarnición, y el 6 de diciembre, al grito de “Constitución y Congreso”, apresó a Canalizo y a dos de sus ministros y de acuerdo con las Bases Orgánicas, encargó el Ejecutivo provisional al general José Joaquín de Herrera, presidente del Consejo de Gobierno. Unos días después, el Senado confirmó la elección, en Josefina Vázquez, *Planes de la nación*, 1987, libro 2, p. 46.

¹⁴ González, *Presidentes*, 1966, v. I, p. 295.

¹⁵ *Ibidem*.

el gobierno de Santa Anna un apoyo constante.¹⁶ Manifestó también su interés, como ya lo habían hecho otros ministros, de imponer las contribuciones directas en lugar de las contribuciones extraordinarias y de los préstamos forzosos, que únicamente causaban descontento y enriquecían a unos cuantos.¹⁷

La labor emprendida como presidente de la Cámara de Diputados y miembro de la Comisión de Hacienda fue reconocida por el general Herrera. Su participación en los distintos congresos y su actuación al frente de las comisiones de Hacienda le brindaron una valiosa experiencia y fueron su carta de recomendación para que el presidente lo llamara a colaborar en su gabinete al frente del Ministerio de Hacienda.

MINISTRO DE HACIENDA

Su primera actuación

Su estancia en la capital del país a partir de 1842 seguramente lo llevó a relacionarse con las esferas político-culturales de la ciudad de México. En ellas se encontraban representantes de distintos puntos del país que convergían en el quehacer público y cultural de la nación. Su nombre se vinculó con Manuel Gómez Pedraza, José Joaquín de Herrera, Juan Bautista Morales, Mariano Otero e Ignacio Cumplido, con quienes compartió ese año la Cámara de Diputados. En otros ámbitos se relacionó con Guillermo Prieto, José Mariano Lara y Francisco Zarco, personajes destacados de la vida cultural de la capital a quienes el quehacer literario y tipográfico unió. Su posición política lo fue identificando con el grupo denominado “liberal moderado”, caracterizado por ser partidario de instaurar reformas en el país de manera paulatina: nada por la vía de la violencia, nada que alterara el orden, todos los cambios necesarios sin desechar lo bueno de las administraciones anteriores.

¹⁶ Es necesario decir que el ministro no buscó cancelar todos los contratos, sino aquellos que no hubiesen estado apegados a la ley, y consideró necesarios aquellos que tuviesen que ver con el aprovisionamiento de vestuario y de pertrechos para la guerra. Véase “Ley. Sobre arreglo de los contratos cuya aprobación esté pendiente de la revisión del Congreso”, 17 de junio de 1845 y “Ley. Aclaración de la de 1º de marzo de este año”, 18 de junio de 1845. En Dublán y Lozano, *op. cit.* t. V, p. 23-25.

¹⁷ En enero presentó otra proposición cuyo objetivo fue quitar cargas al gobierno, por lo que dispuso que los bienes que no habían sido vendidos del Fondo Piadoso de las Californias regresaran a sus antiguos propietarios. Ya en su calidad de ministro de Hacienda reforzó esta propuesta con la ley de 3 de abril de 1845, *ibidem*, p. 13. La secularización de las misiones de la Alta y Baja California, tuvo lugar bajo el régimen de Valentín Gómez Farías en 1833, siendo ministro de Hacienda José María Bocanegra.

Así, cuando el general Herrera llegó a la Presidencia no fue extraño que lo llamara a colaborar, pues su proceder político lo identificaba con el Ejecutivo. El nombramiento que el presidente hizo en la persona de Luis de la Rosa como ministro de Hacienda lo llevó a ingresar por la puerta grande a las decisiones de la vida política nacional. La experiencia adquirida en las diversas comisiones de Hacienda de los distintos congresos en los que participó le dio la oportunidad de ratificar lo sancionado anteriormente, innovar lo que creyó conveniente para el mejor funcionamiento de la Hacienda pública e incluso dictar disposiciones que, en otro tiempo, había criticado en su calidad de diputado.

La designación fue hecha el 29 de marzo de 1845 y en ella el presidente Herrera afirmó que,

persuadido el Sr. Presidente de que las luces y conocimientos de V. E. deben ser de mucha utilidad en el Ministerio de Hacienda y no dudando de su patriotismo y celo que prestará gustoso al bien de la nación, ha tenido a bien nombrarlo para que se encargue de dicho ministerio, previo el consentimiento de la Cámara...¹⁸

El anterior secretario, Pedro José Echeverría, había presentado su renuncia, lo que no resultaba extraño en un ministerio tan conflictivo en el que el Ejecutivo había visto pasar la estafeta del propio Echeverría a Mariano Riva Palacio y viceversa entre diciembre de 1844 y marzo de 1845.

La política que siguió el zacatecano no se desprendió de las viejas prácticas de sus antecesores que, paradójicamente, lo hacían caer en los mismos procedimientos que criticó. Empero, su visión respecto a la guerra de Texas había variado; la realidad indicaba la segura agregación de ese territorio a los Estados Unidos, lo que implicaba la necesidad urgente de planear una guerra para hacer volver al otrora considerado “departamento disidente a la República”.

Justo es decir que si como diputado se había opuesto a las exigencias del Ejecutivo, y que incluso había formado parte de la Comisión de Gran Jurado —cuyo objeto fue juzgar la administración santannista—, ya como responsable del ministerio, dispuso una serie de medidas tendientes a recabar fondos para la Hacienda pública ante la escasez de numerario y las exigencias de la problemática nacional. En principio, y siguiendo los deseos del general Herrera, propuso el arreglo de la deuda externa, con la finalidad de hacerse de nuevos préstamos que pudieran aliviar las premuras financieras.

¹⁸ “Nombramiento del señor diputado D. Luis de la Rosa para Ministro de Hacienda”, AGN, Gobernación, s/s, caja 293, expediente 22.

El 19 de abril presentó ante el Congreso una iniciativa de ley para arreglar la deuda. Las bases para realizar la negociación radicaron en cuatro puntos: que los intereses atrasados no se capitalizaran; que el interés del cinco por ciento no se incrementara; tampoco el capital de la deuda; y que no se hipotecara el territorio nacional en el arreglo.¹⁹

Esta iniciativa fue avalada por el Congreso nueve días más tarde, lo que habla del interés por sanear las finanzas y hacer un reconocimiento de los compromisos financieros de la nación con el fin de obtener mejores condiciones y adquirir nuevos empréstitos. La firma Manning y Mackintosh presentó un plan de renegociación de una parte de la deuda. Para el gobierno las soluciones presentadas eran benéficas, no así para los tenedores, quienes no consideraron apropiada la propuesta de la casa inglesa y no estaban dispuestos a entregar los bonos, como estaba estipulado en el arreglo. De ello nos habla Alfonso Carballo:

La negociación era buena puesto que, además de arreglar el problema de su crédito exterior, el gobierno lograba una reducción en su deuda interna de cinco millones de pesos provenientes del fondo del 26 por ciento; el monto de la deuda exterior por concepto de los bonos diferidos y debenturas, disminuía de 5 123 096 a 4 000 000 libras, y se hacía de dos millones de pesos en efectivo.²⁰

Sin embargo, como era de esperarse, la conversión de la deuda no logró concretarse, pues los tenedores de bonos no estuvieron dispuestos a dejar que la firma Manning y Mackintosh recibiera, prácticamente, los beneficios. Si bien esta negociación no prosperó, es necesario resaltar la importancia que tuvo para futuros arreglos de la deuda.²¹

La necesidad de numerario, ante la inminente guerra por el asunto de Texas, obligó al ministro a tomar soluciones en otros campos de su

¹⁹ *Diario*, 19 de abril de 1845. Debido a que la administración santannista había salido con un gran desprestigio que impedía al gobierno de José Joaquín de Herrera solicitar nuevos préstamos en el extranjero, decidió, al principio de su gestión, reconvertir la deuda inglesa. El asunto incluyó, no sin contratiempos —pues la entrega de la documentación correspondiente y el dinero para el pago de dividendos se retrasó—, la remoción de Lizardi, agente del gobierno en Londres, quien había administrado los asuntos de los bonos ingleses. La casa Schneider asumió la empresa. Ello, se pensó, “facilitaría” el manejo de la deuda externa y su posible conversión.

²⁰ Carballo, *Conversión*, 1997-1998, p. 34.

²¹ Entre abril de 1845 y junio de 1846, cuando ya De la Rosa no era ministro, se plantearon otras propuestas que culminaron en la de 4 de junio de 1846, a iniciativa de Thomas Murphy. Es necesario señalar que al conocerse la impracticabilidad de la conversión, la casa Manning y Mackintosh demandó, en septiembre de 1845, la devolución de los quinientos mil pesos que había entregado al gobierno, en dos exhibiciones de doscientos cincuenta mil pesos, entre mayo y junio. Para un análisis más pormenorizado en torno a esta cuestión, véase Meyer, *Quiebra*, y Romero, *op. cit.*, p. 263-264.

competencia.²² Según sus cálculos, se requerían millones para la empresa bélica, los que religiosamente serían destinados para tal fin, en clara alusión al gobierno santannista, al que tácitamente acusaba de no destinar íntegramente los recursos para los fines solicitados. El 21 de julio presentó una iniciativa para obtener recursos para la guerra, a partir del contrato de un préstamo nacional o extranjero, hipotecando las rentas de la nación.²³ Parecería que el ministro hubiese olvidado sus constantes críticas a las demandas del general Santa Anna, pues, a fin de cuentas, era una cantidad similar a la que el ex presidente había solicitado.

Contratar un préstamo nacional o extranjero llevaba inexcusablemente al endeudamiento de la nación. No obstante este hecho, es necesario reconocer la incapacidad de los distintos gobiernos para captar recursos y la indefectibilidad de recurrir a los prestamistas del interior o del exterior para solucionar a corto plazo las demandas más urgentes. La práctica emprendida por De la Rosa no fue ajena a las que llevaron a cabo quienes le antecedieron en el ministerio, ya que el problema de las finanzas públicas se convirtió en el obstáculo cotidiano de las distintas administraciones.

Mientras el asunto de la conversión de la deuda y el préstamo de los quince millones quedaban en un *impasse*, otras cuestiones ocuparían su atención. Las contratas de la negociación de las minas de Fresnillo fue otro asunto que debió encarar. Se pensó que la administración de Herrera echaría por tierra este negocio, por ser un convenio efectuado por administraciones pasadas, en el que estaban involucrados intereses zacatecanos —que De la Rosa, de alguna manera, representaba— y cuyos beneficios recaían principalmente en los empresarios y no en la nación; sin embargo, y para sorpresa de muchos, el ministro, en consonancia con el presidente, consideró de mayor peligro la rescisión de la venta, pues, a fin de cuentas, dejaba ganancias seguras al gobierno nacional y Zacatecas. La resolución del ministro confirmaba este hecho al señalar que “el erario nacional percibe, sin gravamen ni obligación de ninguna clase setenta mil pesos; asegura el departamento de Zacatecas (sea cual fuere el estado de las minas) una renta anual de veinticinco mil pesos, equivalente al rédito legal de medio millón”, además de otros servicios en bien de la comunidad zacatecana.²⁴

²² Para este momento Luis de la Rosa había variado su percepción respecto del asunto tejano. Para ese entonces ya no existía otra solución que la guerra.

²³ La propuesta se basaba en tres puntos. Además de los arriba señalados, el gobierno se comprometía a dar cuentas claras al Congreso sobre los préstamos y en torno a las inversiones que de ellos se hicieran, *cf.* “Ministerio de Hacienda. Iniciativa para obtener recursos para la guerra”, *Siglo*, 22 de julio de 1845.

²⁴ Además refería que “se asegura la educación y subsistencia en el Colegio de Minería de seis niños zacatecanos por todo el tiempo que se exploten las minas del Fresnillo y se da

Esa medida revela la conveniencia del régimen de 1845 y manifiesta que más que los principios nacionalistas esgrimidos reiteradamente pesaban las demandas urgentes de dinero. Cabe destacar también que esta disposición contravenía incluso las tesis manifestadas en otro momento por De la Rosa, al querer evitar que los especuladores sacaran provecho de la situación nacional. No obstante, es necesario recalcar que los contratistas encontraron en la penuria gubernamental un aliado, reclamando para sí cuantiosos beneficios aun en detrimento de los intereses nacionales.

En ese mismo sentido, y derivada de la decisión gubernamental de la revisión de contratos, las referentes a las casas de moneda de Guanajuato y Zacatecas no podían dejar de estar presentes en el centro de la discusión. Más aún cuando el otrora diputado había encabezado una larga polémica en torno a ellas. Sin embargo, cuando llegó el tiempo de revisar las propuestas, el ministro dejó, según sus palabras, en: “la prudencia y sabiduría del Congreso [...] si este negocio se ha de terminar convencionalmente, aceptando las propuestas referidas, o si desechándolas [...] rescindiendo las contratos por una resolución legislativa”.²⁵

Los dictámenes de las comisiones de Hacienda y Justicia de la Cámara de Diputados, después de hacer un análisis de la conveniencia de los contratos, “los consideraron [en un primer momento] notablemente perjudiciales para los intereses y rentas de la Federación”, pero, para el mes de diciembre la perspectiva había cambiado; por efecto de un adelanto de doscientos mil pesos se aceptaron los contratos bajo las mismas estipulaciones.²⁶ Este hecho expresa, una vez más, los apremios financieros de una hacienda pública incapaz de captar recursos por medio de las propias vías de la institución.

No obstante este hecho, el presidente, a través de su ministro de Hacienda, decidió dar solución a la recaudación de rentas, viejo problema que impedía a los gobiernos en turno contar con el numerario deseado. Precisamente por considerar la inhabilidad del gobierno para coleccionar impuestos y conocer el descuido y la negligencia con que los recaudadores ejercían su obligación, De la Rosa propuso el arreglo de la Hacienda pública con el fin de obtener recursos para la guerra, que consideró, para entonces, podría llegar “a ser inevitable”.

estabilidad a una de las más grandes empresas mineras de México, cuyos productos beneficiaban a toda la república y muy en particular al departamento de Zacatecas”. También hay que decir que la producción de las minas en ese entonces era próspera, por lo que, según se manifestaba en el escrito, “mañana u otro día puede quedar reducida a no proporcionar sino productos muy escasos que tal vez no costeen los cuantiosos gastos que tan vasta negociación exige”, cf. De la Rosa, “Ministerio de Hacienda”, *ibidem*, 15 de julio de 1845.

²⁵ “Ministerio de Hacienda”, *ibidem*, 27 de julio de 1845.

²⁶ Meyer, “Ingleses”, en *Historias*, 1987, p. 60.

Emitió entonces, el 17 de julio de 1845, un proyecto de arreglo integrado por veintiún disposiciones.²⁷ En él se analizaba elementalmente la problemática de las finanzas. Señalaba el descuido en la recaudación, el olvido de los juicios atrasados, el incumplimiento en el pago de alcabalas, la complicidad de los empleados aduaneros en el contrabando, así como la realización de pagos suspendidos. Para De la Rosa, el desorden, los abusos y la falta de sujeción a la legalidad propiciaba el desbarajuste financiero. Con el fin de acabar con esa situación propuso una serie de medidas prácticas, entre las que destacan: el mejoramiento en la recaudación, la recomendación de asistencia diaria de los empleados, las responsabilidades que tenían, el conocimiento y el cobro de deudas, la actualización de los estados de cuentas, el pago de impuestos por la renta o venta de fincas rústicas y urbanas, la denuncia del contrabando, etcétera. Estas disposiciones no eran profundas reflexiones; ante todo, buscaban hacer conciencia de la necesidad de volver eficiente el cobro de impuestos y poner al día las deudas de los morosos, así como comprometer, en este caso, al director general de Alcabalas y a los empleados en general en el desempeño de su labor dentro de la gestión pública.

En el mismo sentido, y como complemento de lo anterior, redactó una iniciativa tendiente a dar solución a la llamada “deuda de empleados”, acarreada y acrecentada por las distintas administraciones, que contemplaba el pago de alcances de pensiones y sueldos atrasados que pesaban sobre la deuda nacional. Además de los antes mencionados, abultaban también la deuda las jubilaciones y montepíos, que no eran escasos.²⁸ En un intento por remediar el mal, dispuso, por principio, formar una liquidación de alcances de empleados y funcionarios civiles que abarcara hasta el 30 de junio de 1845 y, una vez conocido el monto del adeudo, emitir bonos que lo representaran. El ministro intentó dar una solución inmediata al problema; no obstante, lo hizo bajo prácticas añejas al recurrir a la emisión de bonos de alcance, lo que demuestra dificultad para encontrar remedios novedosos a viejos males.

Por último, habría que mencionar la ley sobre asignación de rentas a los departamentos, práctica común del centralismo. Según esa disposición, entre otros asuntos, se “asignó a los departamentos para sus gastos, el producto de las contribuciones directas que estuviesen establecidas en ellos, exceptuando el derecho de patente y el impuesto a los husos de fábricas de algodón y lana”.²⁹

²⁷ “Ministerio de Hacienda”, *Siglo*, 27 de julio de 1845.

²⁸ No así, los alcances de empleados militares. Cf. “Sobre la deuda de empleados”, *ibidem*, 3 de agosto de 1845.

²⁹ En esa disposición se estipulaba también que: “A los departamentos de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Nuevo México, Sonora, Sinaloa, Tabasco y Tamauli-

Esa ley también contemplaba el nombramiento de nuevos recaudadores, a quienes se les señalaban sus deberes y obligaciones y a quienes se les instaba a cumplir con sus tareas cotidianas: llevar a cabo los inventarios, las estadísticas, el balance de los adeudos pendientes y los cobros puntuales. Si bien esa política centralista limitaba el ejercicio de la soberanía estatal, cabe destacar el interés del general Herrera por otorgar sin demora a los departamentos los derechos que les correspondían.

Lo hasta aquí expuesto es una muestra sucinta de la primera labor ministerial de Luis de la Rosa, enfocada a mejorar los recursos de la Hacienda pública y a revitalizar las fuentes de ingresos de la nación. Su preocupación estribó en no crear nuevos impuestos, pero sí en poder cobrar, de manera eficiente, los ya establecidos. Intentó, más que reorganizar a fondo la Hacienda, comprometer a los funcionarios en sus distintos cargos para una mejor recaudación fiscal. Propuso, además, economías como vía para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos financieros. Asimismo, trató de arreglar el difícil problema de la deuda, intrincado de por sí y complicado por las ambiciones de quienes poseían los bonos de la misma que, lógicamente, no estaban dispuestos a renegociar sin ganancias.³⁰

Su paso por el ministerio no fue de larga duración —tres meses—. Su gestión se caracterizó por llevar a cabo cuestiones prácticas que mejoraran la recaudación de impuestos, así como por enmendar los errores y proponer la revisión de contratos que afectaban al erario nacional. No obstante el interés por mejorar las finanzas, su proceder no varió de otros ministros que le antecedieron en la cartera. La necesidad de numerario lo llevó a prácticas viciosas y su estancia en el ministerio le cambió la perspectiva de la problemática nacional, pues el asunto Texas cobró otra dimensión.

Su renuncia al cargo coincidió con su propuesta inicial de retirarse del ministerio una vez que Herrera fuera nombrado presidente constitucional, hecho que tuvo lugar el 1° de agosto de 1845. Sin embargo, y a pesar de sus expectativas, lo que no pudo hacer en la práctica como

pas, se les consignó para sus gastos el producto líquido de todas las rentas que en ellos se recaudaran, exceptuando solamente las destinadas por la ley de 2 de diciembre de 1841, para fondo de las juntas de fomento y tribunales mercantiles. A los demás departamentos se les consignó para sus gastos un tanto por ciento proporcional del producto líquido de las rentas que se recaudaban en ellos”, Romero, *Memoria*, 1870, p. 266.

³⁰ Además de las disposiciones arriba mencionadas, Luis de la Rosa dictó otras de carácter más general, entre las que destacan: “Ley. Se prohíbe la introducción de hilo de coser, mezclado de lino y algodón”, 7 de abril de 1845; “Sobre franquicias otorgadas al instituto de las Hermanas de la Caridad”, 10 de abril de 1845; “Ley. Se declaran libres de amortización las donaciones hechas a favor de los hospitales de la República”, 29 de mayo de 1845; “Decreto. Se declara cerrado al comercio extranjero, y al de escala y cabotaje, el puerto de San Juan Bautista de Tabasco”, 12 de julio de 1845, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. V, p. 7-29.

ministro lo refirió en la *Memoria de Hacienda* de ese año. En ella, más que hacer un balance de su gestión, plasmó sus aspiraciones reformistas y fundamentó sus razones para extirpar viejas usanzas e introducir nuevas propuestas en la recaudación hacendaria. Resulta interesante señalar que en esa exposición el propio De la Rosa vertería sus juicios sobre la Hacienda pública, lo que, de hecho, vendría a ser su primer texto teórico respecto de las finanzas públicas.³¹

Su separación del gabinete lo reintegró a las tareas parlamentarias en la Cámara de Diputados, donde, además de proseguir las labores legislativas, tuvo que encarar las críticas respecto de su actuación como ministro.³² Sin embargo, los propios acontecimientos nacionales lo llevarían a ocupar de nueva cuenta la cartera de Hacienda, pero en situación por demás especial.

Remedios para la Hacienda en tiempos difíciles

En septiembre de 1847, la capital del país, ocupada por las fuerzas invasoras norteamericanas, planteó la necesidad de ofrecer soluciones prácticas a situaciones difíciles. La dimisión del presidente Santa Anna complicó el panorama de la nación en guerra; el titular de la Suprema Corte de Justicia, Manuel de la Peña y Peña, hubo de encargarse del Poder Ejecutivo, dando posibilidades al grupo liberal moderado de retomar una vez más el poder. El gobierno se organizó en Toluca y Luis de la Rosa fue llamado a formar parte del gabinete presidencial.

A diferencia de otras ocasiones, en ésta fue designado “ministro universal”, encargado de las cuatro secretarías. Dicha deferencia significaba una distinción y, al mismo tiempo, un reto en tiempos beligerantes en donde, puede decirse, el presidente y su ministro tendrían el difícil compromiso de pactar la paz. Desde que se inició el gobierno de De la Peña, el arreglo de un tratado diplomático con los Estados Unidos se planteó como vía para terminar un conflicto de grandes costos para el país. Si bien Luis de la Rosa, apenas dos años atrás, no había estado de acuerdo en la cesión de territorio, para ese momento, septiembre de 1847, la consideró como la única alternativa a cambio de la conclusión de la guerra. Con esa convicción desempeñó sus tareas.³³

³¹ En el presente capítulo se abordará la *Memoria* en el apartado dedicado a revisar al teórico de la Hacienda pública.

³² Para abundar en este tema, cf. Suárez de la Torre.

³³ Es necesario señalar que si bien De la Rosa estaba dispuesto a pactar la cesión de territorio, no estaba interesado en ceder a todas las demandas del comisionado norteamericano, Nicholas Trist. Su actuación como ministro de Relaciones se destacó precisamente por defender lo más que se pudo el territorio nacional.

Su actuación dentro del Poder Ejecutivo se caracterizó por dictar una serie de disposiciones que permitieran la existencia, la presencia y el desempeño del gobierno nacional desde Querétaro —donde se estableció—, a pesar de la invasión extranjera. Su interés primordial se centró en lograr la reunión del Congreso nacional, indispensable para poder discutir la posibilidad del tratado de paz, meta, como ya se señaló, del gobierno de De la Peña. La actuación de la mayoría de los diputados se caracterizó por su ausencia dentro del recinto parlamentario; ello debió ser considerado como una muda protesta frente a las posibilidades, cada vez más cercanas, de la firma de un tratado de paz que implicara la cesión de territorio, decisión que contrariaba la postura de la facción liberal radical en el Congreso.

Si bien Luis de la Rosa debió concentrar sus esfuerzos en la relación México-Estados Unidos, su carácter de “ministro universal” reclamó su desempeño en otros ámbitos. El hacendario cobró relevancia si comprendemos que el país estaba en guerra y si reconocemos que la Hacienda que recibió, además de los múltiples compromisos contraídos por otras administraciones, no tenía muchas posibilidades de éxito. Es el propio De la Rosa quien nos refiere el desconocimiento que tenía el gobierno de Manuel de la Peña y Peña sobre las obligaciones contraídas, al señalar que: “por el abandono y destrozo que han sufrido los archivos de la República a consecuencia de la ocupación de la capital [...] el gobierno ignora aún muchos de los contratos celebrados bajo la administración del general Santa Anna”.³⁴

Su actividad en el Ministerio de Hacienda comenzó en septiembre de 1847 y concluyó en junio del año siguiente. En ese lapso, De la Rosa se preocupó por encontrar arreglo a la difícil situación que le tocó encarar.³⁵ No hay que perder de vista que la ocupación del país le había arrebatado al gobierno las principales fuentes de ingresos que estaban, en su mayoría, en manos de los invasores: las aduanas, las alcabalas y los estancos. Ello impedía contar con recursos fiscales y, al mismo tiempo, propiciaba el contrabando de diversos productos, actividad en la que estuvieron involucrados tanto norteamericanos como

³⁴ De la Rosa, *Memoria*, 1848, p. 17. Los prestamistas, Manuel Escandón y Ewen Mackintosh realizaron transacciones con el gobierno del general Santa Anna en julio de 1847. Personajes como Mier y Terán, Béistegui, Loperena y Martínez del Río encontraron en la guerra un medio más para beneficiarse, muchas veces a costa del gobierno. Cf. Tenenbaum, *México en la época*, 1985, p. 97.

³⁵ Es necesario aclarar que Luis de la Rosa se mantuvo al frente del Ministerio a partir del 27 de septiembre de 1847 y hasta el 3 de junio de 1848 en que asumió la presidencia José Joaquín de Herrera. No sucedió lo mismo con los otros ministros, pues en distintos momentos fueron sustituidos.

mexicanos.³⁶ Frente a ese panorama, su actuación se limitó a dictar una serie de disposiciones tendientes a mejorar la recaudación y a estimular las actividades económicas. De ellas sólo nos referiremos a las más importantes.

En principio decretó, el 28 de octubre de 1847, “la baja en los derechos que paga la moneda por su circulación y exportación”.³⁷ En el documento se expusieron los motivos de la resolución, aduciendo el excesivo cobro que se efectuaba por dicho concepto y se consideró que, dada la situación de guerra que padecía el país y la imposibilidad del gobierno para establecer resguardos marítimos y terrestres, la baja en los derechos favorecería las acciones comerciales legales y evitaría, por tanto, el contrabando.

De la mano de esa disposición siguió otra tendiente a alentar el comercio, perjudicado por el bloqueo de los puertos. El presidente y su ministro buscaron obtener recursos provenientes de las antiguas fuentes de recaudación; por eso dispusieron la rebaja de un veinte por ciento en el pago de los derechos de importación a los buques que entraran por los puertos de San Blas y Manzanillo, además del veinti-cinco por ciento previsto en una disposición anterior.³⁸

Estas disposiciones, orientadas a favorecer las actividades económicas, no encerraban mayor novedad. De hecho, otros ministros, como Valentín Gómez Farías, habían decretado rebajas similares con el mismo fin. Lo sobresaliente de esta disposición es el interés por hacerse de recursos a corto plazo, incluso en condiciones tan desfavorables como las que vivía el país.

Siguiendo el mismo interés anotado en los renglones anteriores, De la Rosa decretó una rebaja sobre las cantidades adeudadas al erario. Con ello se pensaba que los deudores, al recibir beneficios inmediatos sobre sus compromisos fiscales, se animarían a saldar las cuentas pendientes y con ello el erario contaría con algunos recursos. Si bien no sabemos a ciencia cierta cuál fue el impacto de esta disposición, podemos suponer que no tuvo el éxito deseado dadas las condiciones del país; sin embargo, revela la angustiada situación del ministerio, que prefería recibir aunque fuera una parte proporcional del adeudo, pues la disposición hablaba de una rebaja de hasta la mitad. Se otorgaría un cincuenta

³⁶ El problema del contrabando se prolongó aun después de terminada la guerra.

³⁷ “Decreto. Se hace baja en los derechos que paga la moneda por su circulación y exportación”, Querétaro, 28 de octubre de 1847, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. V, p. 298.

³⁸ El decreto de 11 de septiembre de 1846 había estipulado la rebaja del 25% a los buques que llegaran a los puertos de la República, véase “Decreto. Se rebaja un 20% a los buques que entren por el puerto de San Blas, Manzanillo y Mazatlán, cuando éste vuelva a la obediencia del gobierno”, Querétaro, 28 de octubre de 1847, *ibidem*, p. 299.

por ciento a pagos que se hicieran en los tres meses siguientes, contados a partir de la fecha de publicación del documento.³⁹

Por otro lado, a De la Rosa le tocó recoger los efectos de disposiciones anteriores. La relativa a la venta o enajenación de bienes eclesiásticos fue una de ellas, pues los bienes de la Iglesia siempre se miraron como posible fuente de ingresos para la nación. Así, no fue extraño que en enero de 1847, con motivo de la guerra, se expidiera un decreto con el fin de reunir quince millones de pesos; sin embargo, la disposición había acarreado diversas reacciones, como la rebelión de los *polkos*, y la relación Iglesia-Estado, por tanto, se fracturó.

El propio De la Rosa apoyó, como ministro de Justicia durante la gestión de Pedro María Anaya, en mayo de ese mismo año, la decisión de recurrir a los bienes del clero ante las escaseces del erario, y en un documento justificó el proceder del gobierno y criticó la postura del clero.⁴⁰ Así, no resultó insólito que, en su calidad de ministro de Hacienda, dictara medidas precautorias para evitar los abusos por parte de nacionales y extranjeros en la venta de las propiedades eclesiásticas, pues en esas transacciones la Iglesia y sus corifeos, nacionales y extranjeros, se beneficiaban, no así el gobierno. Puntualizó que los convenios que se llevaran a cabo debían seguir las disposiciones estipuladas en la circular del 6 de julio, pues la situación bélica había cobijado ventas sin tomar en consideración las disposiciones gubernamentales, por lo que dispuso que:

el supremo gobierno reputará por nulas y de ningún valor ni efecto, todas las ventas o enajenaciones que se hicieren de los expresados bienes, o gravámenes que ellos se impusieren, sin los requisitos que en la expresada circular se exigen, sean quienes fueren los compradores o los que creyeren adquirir por cualquier título algún derecho a los referidos bienes...⁴¹

³⁹ “Decreto. Se propone una quita a los deudores del erario, siempre que verifiquen el pago inmediatamente”, Querétaro, 1º de noviembre de 1847, *ibidem*, p. 299.

⁴⁰ De la Rosa, *Invitación*, 1847.

⁴¹ Además aclaraba que para evitar cualquier confusión se daría a la protesta la mayor publicidad y se comunicaría a “los señores ministros y cónsules y vicecónsules de las naciones extranjeras, y agentes diplomáticos de la República en lo exterior; se circulará a todos los gobiernos de los estados y jefes políticos de los territorios; a los tribunales y juzgados de la Federación, y a las autoridades eclesiásticas, y se imprimirá en castellano, en inglés y en francés, en todos los periódicos oficiales de la República”. “Protesta. Sobre venta o enajenación de bienes eclesiásticos”, Querétaro, 3 de diciembre de 1847, *op. cit.*, t. V, p. 333. Ya desde el 14 de julio, el ministro de Justicia había hecho hincapié en la interpretación convenenciera que se hacía a la circular del 6 de julio, con el fin de no celebrar contratos por la venta de los bienes del clero, cf. “Circular”. Aclaración a la del 6 del corriente, sobre que el clero puede enajenar los bienes que juzgue necesario sin permiso anticipado del gobierno”, *ibidem*.

Con esta disposición terminaba su gestión hacendaria de 1847; el año que comenzaba le demandó otro tipo de disposiciones encaminadas a cristalizar la firma del tratado de paz.

En principio expidió una circular relacionada con la reunión del Congreso, preocupación constante para el ministro, dada la situación del país: incapaz de proseguir una guerra, indispensable para la discusión de un tratado diplomático. Así, dispuso que las comisarías otorgaran viáticos a los diputados y senadores para realizar el viaje a la ciudad de Querétaro y de ser posible una mesada de sus dietas. Con esta disposición, De la Rosa arrebató a los legisladores la posibilidad de argumentar la falta de recursos como pretexto para no participar en las decisiones de la nación y comprometía a todos los estados a colaborar en circunstancias tan especiales con un solo fin: discutir el arreglo de paz.⁴²

Y en tanto las pláticas tenían lugar, dictó una serie de medidas de corte liberal que, como siempre, buscaban recabar fondos para la Hacienda; por ejemplo, la formación de un plan de contribuciones para reemplazar a las alcabalas, viejo sueño de muchos ministros, o el cobro de las contribuciones directas a partir de los sueldos atrasados de los empleados.

No obstante, los intereses del ministro no se encaminaron únicamente a dictar disposiciones vinculadas con la guerra. Entre marzo y mayo de 1848 estableció otro tipo de medidas que presagiaban el término de la invasión. En ese sentido dispuso la consigna de varios productos al fondo judicial; la reducción del derecho de importación que pagaba el papel de imprenta a un diez por ciento de su valor de factura, en beneficio de las artes tipográficas; el arreglo de la administración hacendaria a través de las comisarías generales en sustitución de las tesorerías departamentales y por medio de la Dirección General de Aduanas Marítimas y Fronterizas y Rentas no Estancadas; asimismo, la renta del papel sellado para la arportización de la moneda de cobre. Retomando viejas disposiciones, habilitó el puerto de Manzanillo para el comercio extranjero y de cabotaje. Y al llegar el término del conflicto con los Estados Unidos, ordenó, lógicamente, recibir las aduanas que estaban ocupadas por las fuerzas invasoras.⁴³

Así, cuando logró su cometido, la paz con el vecino norteamericano, y cuando el general José Joaquín de Herrera fue elegido presidente constitucional, en junio de 1848, Luis de la Rosa concluyó su labor al frente

⁴² El ministro disponía que el pago se hiciera por cualquier fondo que existiera en las comisarías e incluso el proveniente de las rentas de tabaco o papel sellado. "Circular, 10 de enero de 1848, *ibidem*. p. 338-339

⁴³ Veanse las disposiciones, *ibidem*. p. 350-366

de los ministerios de Relaciones Interiores y Exteriores y Hacienda para iniciar una nueva etapa dentro de la administración pública, en su calidad de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante el gobierno de Washington, designación natural si consideramos que, en gran parte, fue el artífice de la paz y hombre de confianza de Herrera.

El teórico de la Hacienda pública

Desde el ejercicio de diversos cargos, Luis de la Rosa constató la difícil tarea de la Hacienda pública. Por ello no se conformó con haber fungido como ministro; su preocupación fue más allá. Cuando tuvo la oportunidad llevó a cabo un balance de la situación nacional y propuso distintas medidas para mejorar, en este caso, la Hacienda pública.

Así, siendo ministro del ramo y respondiendo a una demanda de la Constitución, preparó de manera “precipitada” la *Memoria de Hacienda* correspondiente al año de 1844.⁴⁴ En ella se propuso revisar las fallas y aciertos del ministerio. En éste, su primer trabajo teórico, expresó, en principio, su duda acerca de la existencia de un sistema hacendario en el país. Para ello analizó el sistema tributario y las causas del desastre financiero. Se quejó de la falta de continuidad en los sistemas fiscales, criticó las distintas apreciaciones de la economía política, sancionadas por los legisladores. Lamentó el desconocimiento de las leyes, por lo cual recomendó la necesidad de emprender una colección legislativa para establecer un “sólo código, redactado por un hombre que posea todo el talento de clasificación y de orden, que para este género de obras es necesario”, pensando en la persona de Basilio Arrillaga.

El escrito crítico y propositivo encerraba las aspiraciones del liberal moderado convencido de la necesidad de instaurar un sistema estable, corregible y perfeccionable, un sistema observante de las leyes, eficiente, con recursos estadísticos “exactos y minuciosos” para poder gravar y cobrar; un sistema capaz de disminuir las imposiciones para alentar las actividades; de introducir novedades tecnológicas tendientes a renovar, mejorar y dinamizar la productividad de las rentas y de los estancos; de eliminar obstáculos para dinamizar las distintas actividades económicas; un sistema, en fin, capaz de renovarse y en donde el Poder Legislativo tuviera un papel importante en la revisión de leyes y contratos. En este ensayo, Luis de la Rosa manifiesta el equilibrio que debe existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. A cada

⁴⁴ La *Memoria* hace referencia al año de 1844. De la Rosa la presentó al Congreso en julio de 1845, siendo ministro del ramo. El zacatecano había comenzado apenas su gestión el 29 de marzo de ese año.

uno de ellos le confiere un sitio específico. No cabe duda que había constatado desde el ejercicio de ambos las esferas de competencia correspondientes.

Si en este su primer texto teórico vertió sus aspiraciones para lograr una Hacienda pública eficiente, en otros escritos encontró también ocasión para manifestar sus ideales en torno al sistema tributario. Si bien en la *Memoria* logró establecer puntos específicos para instaurar una Hacienda sana, cuando se le llamó para encabezar el Ejecutivo de Zacatecas, en 1852, escribió un plan de gobierno contenido en las *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, en las que incluyó un apartado en torno a ese tema.⁴⁵

Tras hacer un balance de la realidad zacatecana, donde reconoció viejos vicios heredados de la administración virreinal, como los latifundios, las alcabalas, los monopolios, los estancos, los aranceles parroquiales, la propiedad comunal, redactó una serie de propuestas razonadas de corte liberal con el fin de demostrar la obsolescencia de esas prácticas.

No contento con establecer los errores de una Hacienda pública, incapaz de recolectar recursos para financiar las demandas gubernamentales y sociales y de convencer a los causantes de sus obligaciones fiscales, señaló las posibles vías para solucionar la problemática de las finanzas públicas. En su propuesta se percibe la influencia de autores extranjeros como Canga Argüelles, Campomanes, Bentham, Salas y Thiers y se advierte la experiencia estadounidense, adquirida durante su estancia en Washington, en su calidad de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario del gobierno mexicano.

Convencido de su posición liberal moderada, no creyó indispensable el desterrar y el destruir todo el sistema financiero; por el contrario, lo consideró reformable, a través de diversas medidas que hicieran eficiente la Hacienda pública. Se mostró partidario de la libertad de comercio, de practicar el deslinde de terrenos, de llevar a cabo proyectos de colonización, de establecer la fiscalización de particulares, de instaurar impuestos directos; asimismo, se pronunció por la responsabilidad fiscal individual, la unificación de pesos y medidas y normar la amonedación, posibles sugerencias para mejorar el sistema tributario. Al igual que lo hizo en la *Memoria de Hacienda*, consideró indispensable el conocimiento de las leyes como medio para reconocer las cargas fiscales.

⁴⁵ Este ensayo, publicado en 1851, fue una respuesta a la petición que le hizo el gobernador José González y Echeverría para encabezar el Ejecutivo de su entidad natal. Lo redactó durante su gestión como ministro plenipotenciario y enviado extraordinario en Washington.

Sin duda que el querer mejorar el panorama de Zacatecas le inspiró estas propuestas. Sin embargo, otras oportunidades tendría para manifestar sus puntos de vista respecto de un asunto tan complicado como la Hacienda pública. Cuando regresó al país, en 1852, se propuso llevar a cabo una empresa editorial similar a la zacatecana, enriquecida y ampliada, bajo el título de *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*.

En el prospecto editorial, Luis de la Rosa delineó los distintos apartados que contendría la obra. En él se percibe el interés por otorgar a la Hacienda su lugar dentro de la vida pública del país. Según su parecer, “las cuestiones políticas todo lo han invadido, todo lo han envenenado”, en clara alusión a la difícil situación del país, caracterizada por los distintos cambios políticos, por los constantes endeudamientos, vía contratos, que encerraban detrás de sí intereses personalistas, plagados de ambición de poder y de enriquecimiento.

Si bien en este trabajo De la Rosa no dedicaría un capítulo especial a la Hacienda pública, ésta encontraría la manera de desarrollarse a lo largo de la obra. Sus lineamientos no variarían de lo expuesto en sus anteriores textos. Su oposición al sistema de alcabalas seguía vigente; su actitud contra agiotistas y especuladores fue tajante, pues deseaba que los gobiernos no fueran “el juguete de los especuladores y charlatanes proyectistas”.⁴⁶

Otros proyectos también dieron cabida a los asuntos hacendarios. En la *Biblioteca económica de México*, redactada también durante su estancia en Estados Unidos, la economía pública, las finanzas y la historia económica encontrarían un sitio en la ambiciosa obra que pretendió entregar al público lector. En ella, la crítica a las instituciones coloniales sería una constante y el interés por innovar la pauta a seguir. Su interés estribó en ofrecer en una sola empresa editorial todo aquello que pudiera dar a conocer al país y todo aquello que permitiera desarrollarlo. Sin embargo, todo parece indicar que no logró concretar la empresa, pues únicamente se conoce el prospecto de la misma.

Su regreso a la nación y las circunstancias que le tocaron vivir bajo el último gobierno del general Santa Anna y su posterior reincorporación a la vida pública nacional cancelaron quizás otros proyectos en los que manifestaría sus posturas teóricas respecto de la hacienda pública. No obstante, el interés que demostró Luis de la Rosa por ese tema refleja la inquietud de un hombre preocupado por mejorar la administración pública de la nación y por otorgar a la Hacienda pública un orden y un lugar preponderante dentro de la vida política de la nación.

⁴⁶ De la Rosa, *Ensayo*, 1853, p. 15.

CONSIDERACIONES FINALES

La actuación de Luis de la Rosa en su calidad de ministro de Hacienda se caracterizó por intentar remediar los grandes males de las finanzas públicas con disposiciones convencionales; las reformas, en realidad, fueron escasas. Los ejes sobre los que basó la política fiscal no variaron de lo que llevaron a cabo otros funcionarios. La recaudación de ingresos se convirtió en el sueño anhelado para solucionar las penurias del erario. Los préstamos fueron una práctica común, el arreglo de la deuda una esperanza frustrada y la reorganización de la Hacienda una expectativa nunca alcanzada. La regionalización del país, según su parecer, había llevado a parcelas de poder que impedían ver la importancia de un gobierno nacional, que requería de las contribuciones de las distintas entidades para su subsistencia.

De la Rosa enfrentó las prácticas tributarias centralistas y las federalistas. Con ninguno de los sistemas de organización política las finanzas lograron mejorar, ya que la crítica situación nacional llevó a las distintas administraciones a depender del producto de las aduanas, casi siempre comprometidas, o a solicitar préstamos para solucionar momentáneamente la Hacienda pública, sin resolver de fondo el problema hacendario. Las deudas contraídas y las recurrentes imposiciones fiscales de los distintos regímenes los condujeron al desprestigio y fueron motivo, en ocasiones, para derrocar gobiernos.

A lo largo de su actuación y en los trabajos que redactó en torno a la Hacienda pública reflejó su carácter de liberal moderado, interesado en mantener aquellas estructuras que servían a la institución, reformar aquellas que requerían otra visión e instaurar nuevas con la finalidad de reconocer la etapa diferente que el país estaba viviendo. Asimismo, reflejó su posición contraria a la existencia de las alcabalas, los latifundios, la propiedad comunal, los estancos y los monopolios; al mismo tiempo, pugnó por la instauración de la libertad de comercio, la fiscalización de los particulares, las contribuciones directas, la responsabilidad fiscal individual y la circulación de los bienes de manos muertas.

Al igual que todos los que encabezaron el ministerio en distintas ocasiones, De la Rosa se mostró partidario de una balanza financiera más sana, en la que se lograra la disminución de gastos y se obtuviera un aumento en los ingresos. Consideró un mal el número excesivo de empleados, que únicamente sangraban las finanzas nacionales, pues eran incapaces de hacer bien su trabajo.

La realidad nacional, las lecturas de teóricos extranjeros y la experiencia estadounidense le ofrecieron los elementos necesarios para



vislumbrar una nueva Hacienda, institución que no logró cambiar su imagen durante la vida del político zacatecano. Puede decirse que Luis de la Rosa fue pionero en conocimientos de economía política cuando esta ciencia apenas cobraba vigencia en el ámbito mexicano.

Su actuación y sus escritos reflejan el optimismo de quien creyó firmemente en la posibilidad de enmendar errores, de mejorar las instituciones.