



Nicole Giron

“Manuel Payno, el ir y venir por la Secretaría de Hacienda”

p. 351-397

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



MANUEL PAYNO, EL IR Y VENIR POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA

NICOLE GIRON

Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

Manuel Payno¹ formó parte, como Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez —sus contemporáneos casi exactos—,² de la generación que en los inicios del siglo XIX tuvo que poner en funcionamiento las nuevas naciones americanas, surgidas del desmantelamiento del imperio español.

Fue periodista, historiador y novelista, al mismo tiempo que diputado, senador, funcionario público y empresario privado.³ Participó también en la lucha contra la intervención norteamericana, en 1847; experimentó, como muchos otros mexicanos de su generación, el despecho y la humillación por la derrota militar, experiencia indeleble que lo convencería de la necesidad urgente de dar cohesión política a la nación, sometida por demasiado tiempo a las rivalidades militares y al estéril enfrentamiento de las facciones. Compartió el anhelo liberal de modernizar y racionalizar la vida del país, consolidando su administración, y se enfrentó con patriotismo y reciedumbre tanto a las exorbitantes pretensiones de lucro de los extranjeros residentes en él como a los intentos de dominación política de las grandes potencias, actitud que lo llevó, por un breve tiempo, durante la intervención francesa, al encierro en las temibles mazmorras de San Juan de Ulúa.

¹ Manuel Payno Cruzado nació el 28 de febrero de 1820 en la ciudad de México y falleció en San Ángel, D. F., en 1894, después de vivir por largo tiempo en Europa donde ocupó diversos cargos oficiales. El investigador francés Robert Duclas estableció sobre la base de una documentación minuciosa la fecha de nacimiento de Manuel Payno y la identidad precisa de su madre. Véase Roberto Duclas, *Les bandits de Río Frio*, México, IFAL, 1979, p. 19 y 22.

² Ambos nacieron en 1818, es decir que apenas le llevaban dos años.

³ Fue durante su estancia en Santander, como cónsul general de México en España, cuando inició la redacción de su novela *Los bandidos de Río Frio*, editada en Barcelona entre 1889 y 1891. Esta obra de ficción literaria acogida favorablemente por el público desde los inicios de su publicación y todavía leída hoy con agrado, aseguró la supervivencia del nombre de Payno en la memoria nacional más certeramente que cualquiera de los altos cargos administrativos que ocupó en vida.

¿CÓMO LLEGÓ MANUEL PAYNO AL CARGO DE MINISTRO?

Hijo de un oficial escribiente de la Contaduría Real de Aduanas⁴ que prosiguió su carrera administrativa en la Secretaría de Hacienda, Manuel Payno Cruzado se familiarizó tempranamente con los manejos de la Hacienda Pública. Según cuenta Guillermo Prieto, quien fue desde la adolescencia amigo íntimo de Payno, don Manuel padre “se afanaba para dar a conocer” a los dos jóvenes los escritos de Flores Estrada y de Canga Argüelles, tratadistas eminentes en asuntos financieros, cuyas obras figuraban en su “escasa pero escogida” biblioteca; les daba a leer la Ordenanza de Intendentes y les hacía copiar “luminosos informes” de Ignacio Pavón⁵ y de José de la Fuente, o consultar los de Ignacio de la Barreda sobre alcabalas.⁶

Tal formación era excepcional en una época en que no había colegios que enseñaran economía política,⁷ y menos escuelas en donde iniciarse en las reglas de la contabilidad o del comercio. El padre de Payno, que estaba emparentado por el lado materno con el general Anastasio Bustamante, fue electo diputado en 1837, justamente cuando Bustamante pasó a ocupar la presidencia de la República.

En la Cámara de Diputados, don Manuel Payno padre entró a formar parte de la Comisión de Hacienda, como lo justificaba su reconocida competencia en asuntos fiscales. Nuevamente electo diputado en 1842, fue designado director general de Alcabalas y Contribuciones Directas,⁸ por lo que podemos suponer que Manuel Payno Cruzado —quien llevó una relación muy cercana con su padre, por lo menos hasta el segundo matrimonio de éste— sabía, aunque sea de oídas, de los tejes y manejes parlamentarios y de sus repercusiones sobre la vida administrativa hacendaria.

Sin lugar a duda, el prestigio personal y los cargos de don Manuel Payno y Bustamante ayudaron a su hijo a obtener, a los catorce

⁴ Nativo de Celaba, en el Bajío, vino a instalarse en la capital donde inició una larga carrera en la administración de aduanas.

⁵ Entonces, 1833, jefe de la Dirección General de Rentas, en donde trabajaba el padre de Manuel Payno; era considerado, a la par que José de la Fuente, Agustín Ruiz, Alamán y Mangino, como una “eminencia fiscal”. Cf., Prieto, *Memorias*, p. 93 y 130.

⁶ *Ibidem*, p. 96.

⁷ Manuel Payno estudió precisamente en el único colegio de la ciudad de México donde, por aquellos días, se enseñaba la economía política. Las clases de esta disciplina, entonces novedosa, corrían a cargo de un joven profesor de “la más distinguida sociedad” llamado Fernando Batres, *ibidem*, p. 130.

⁸ Payno padre firmó en su calidad de director general de Alcabalas y Contribuciones Directas uno de los apéndices de la *Memoria de Hacienda* del ministro Ignacio Trigueros, correspondiente al año 1843.

años de edad, un puesto de meritorio en la Dirección General de Rentas. Payno Cruzado se volvió de este modo, colega de su amigo Guillermo Prieto, recibiendo como él un sueldo de dieciséis pesos mensuales, con la diferencia de que el joven Payno contaba con esta suma para satisfacer sus lujos de “niño fino”⁹ mientras que Prieto hallaba en ella el socorro que le permitió escapar de la miseria y asegurar la subsistencia de su madre enferma.¹⁰ Sea como fuere, esta circunstancia permitió a estos jóvenes conocer desde los puestos más modestos el funcionamiento de las oficinas hacendarias.

En noviembre de 1839, a los 19 años, Payno fue destinado, junto con Guillermo Prieto y Ramón Iraiza Alcaraz¹¹ a la aduana de Matamoros, donde serviría bajo las órdenes de Manuel Piña y Cuevas, entonces administrador de aquella oficina marítima y posteriormente antecesor y sucesor de Payno en el cargo de ministro de Hacienda. Estas ocupaciones le dejaban al joven empleado momentos de libertad suficientes para efectuar excursiones a caballo en la zona fronteriza y escribir artículos costumbristas que mandaba para su publicación a los diarios y las revistas literarias de la capital. En sus correrías pudo conocer de cerca la realidad del contrabando y percatarse de las depredaciones causadas en la región por los indios bárbaros.¹²

En uno de estos recorridos, extraviado en el desierto, Payno estuvo en trance de perder la vida, salvándose sólo gracias a la providencial intervención de un destacamento del Ejército del Norte. Esta circunstancia le permitió conocer al general Mariano Arista, entonces al mando de ese cuerpo militar, y volverse secretario de este prestigioso jefe. La cercanía que tuvo desde entonces con este personaje y el aprecio que supo ganarse explican el porqué Payno obtuvo el grado de teniente coronel del ejército mexicano a los veintiún años de edad y sin más méritos que sus conocimientos de empleado hacendario. Años después, la “amistad privilegiada” que, en opinión de Guillermo Prieto, se

⁹ *Ibidem*, p.133.

¹⁰ El poeta y político Andrés Quintana Roo fue el protector de Guillermo Prieto, quien a los once años quedó huérfano de padre y desamparado por sus parientes. Recogido por unas modestas costureras, hermanas de un dependiente de su padre, acosado por la miseria y angustiado por la suerte de su madre enferma de locura, Prieto resolvió pedir ayuda al poeta, quien obtuvo para él un empleo salvador y la admisión gratuita en el colegio de San Juan de Letrán.

¹¹ Información utilizada por Barbara Tenenbaum, “Payno y los bandidos del erario”, en *Historia Mexicana*, n. 173, v. XLIV, 1994, p. 74.

¹² Payno dejó testimonios literarios de estas experiencias en el cuento *Los Comanches*, publicado en 1841. Posteriormente, en su novela *Los bandidos de Río Frío* integró a manera de relación interpolada la evocación de las incursiones en territorio mexicano de los indios “bárbaros”, hostilizados por los pioneros americanos, que los expulsaban de sus territorios de caza tradicionales.

estableció entre los dos hombres¹³ se manifestaría nuevamente cuando Arista, electo presidente de la República, en enero de 1851, mantuvo a Payno en su cargo de ministro de Hacienda, a pesar del descontento que habían causado muchas de sus medidas fiscales. Poco después le confiaría la responsabilidad de garantizar en Londres el exacto y oportuno cumplimiento de la conversión de la deuda inglesa.

En enero de 1842 ofrecieron a Payno el cargo de secretario de la legación mexicana para América del Sur, propuesta atractiva que finalmente éste no tomó en consideración, prefiriendo aceptar el puesto de administrador de la renta de tabaco en Fresnillo, Zacatecas, a donde partió en octubre de 1842. En esta pequeña ciudad minera, emplazamiento por aquel tiempo de una de las minas de plata más modernas y productivas del mundo, estableció relaciones amistosas con el administrador José González Echevarría, miembro de una poderosa familia de negociantes veracruzanos, con quien compartía el conocimiento de la práctica administrativa y el amor a la vida cómoda. De aquella estancia, que se prolongó por más de un año, da cuenta en unos artículos publicados en *El Siglo Diez y Nueve* y en *El Museo Mexicano*, ambas publicaciones pertenecientes al editor Ignacio Cumplido.¹⁴

En 1844 encontramos a Payno en el puesto de contador en la Fábrica de Tabacos de México, donde pudo completar su información sobre el sistema fiscal mexicano y apreciar directamente las bondades o los defectos del estanco. En este periodo, siguiendo la vena de su talento literario, Payno desarrolló paralelamente a su carrera de funcionario hacendario una carrera de “publicista”. Quizá su acercamiento con Cumplido, que lo invitaba persistentemente a colaborar en sus publicaciones, le dejó ver lo redituable que podía ser una empresa editorial y quiso lanzarse a los negocios en esta rama productiva tan complementaria de sus capacidades literarias. Fundó, en compañía del español don Juan de la Garza, “introducido en la República del telégrafo”, una imprenta que instaló en los bajos de su casa, situada en la calle de Santa Clara número 23. Allí fue donde se imprimió, en diciembre de 1845, el periódico satírico titulado *Don Simplicio*, en el que Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez y Vicente Segura, disimulados por respectivos seudónimos, se dedicaban a “derramar chistes, alborotar conciencias, burlarse de los masones y alarmar a los bribones”.¹⁵

¹³ Prieto, *Memoria*, p. 358. Robert Duclas cita como signo del trato amistoso que Arista reservaba a Payno una carta de este general, fechada en 7 de noviembre de 1850, que empieza así: “Mi querido compañero y amigo”, *op. cit.*, p. 324.

¹⁴ “La Montaña de la Bufo”, en *El Siglo Diez y Nueve*, 7, 15 y 18 de julio de 1843, y “El Fresnillo y sus minas”, en *El Museo Mexicano*, 1843, t. II, p. 8.

¹⁵ Prieto, *Ibidem*, p. 380.

Ahí también editaría su periódico *El Eco del Comercio*, fundado a principios de 1848,¹⁶ y los famosos *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, obra colectiva compuesta por un grupo de intelectuales, en su mayor parte miembros del Congreso, reunido a principios de 1848 en la ciudad de Querétaro.¹⁷ Esta obra, que tuvo luego un gran éxito, intentaba explicar la derrota mexicana ante las tropas yanquis, y dejaba mal parado al general Santa Anna, cuya incompetencia era presentada como la principal causante del desastre militar.¹⁸

La adhesión de Payno al grupo liberal se hizo explícita en las páginas de *El Eco del Comercio*, en las que sostuvo la candidatura a la presidencia de José Joaquín Herrera,¹⁹ y el posicionamiento político que le brindaban la dirección y la redacción de un órgano de prensa explica su elección como diputado por el estado de Puebla en marzo de 1848, aunque el propio Payno aseguraba que esta designación se debió “a los servicios que prestó allí [en el estado de Puebla] durante la ocupación americana”.²⁰

En el Congreso, reunido en Querétaro porque la capital seguía ocupada por las tropas norteamericanas, Payno sería nuevamente compañero de su amigo Guillermo Prieto. Se formaba en casa de este último una tertulia presidida por Manuel Gómez Pedraza, a la que asistían políticos, periodistas y militares, entre los cuales se reclutaron los redactores de los *Apuntes*.²¹ Payno se encargaría de unificar la obra,

¹⁶ Según Duclas, el tomo I de las colecciones de este periódico, cuyo título completo es *El Eco del Comercio. Periódico de Literatura, Política, Artes e Industrias de la Sociedad Filantrópica Mexicana*, debiera contener los ejemplares correspondientes a los primeros días de enero 1848, *op. cit.*, p. 95.

¹⁷ Payno habría cerrado su imprenta antes de terminar la publicación “por cuadernos” de los *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*. Éstos fueron impresos, a partir del quinto “cuadernito”, en las prensas de Ignacio Cumplido, *ibidem*, p. 123.

¹⁸ Años después, la rencorosa inquina del general veracruzano persiguió a estos escritores. En una circular de la Secretaría de Gobernación, de 1º de febrero de 1854, se dio a conocer la orden del general López de Santa Anna de que, “como escarmiento”, fueran destituidos de todo cargo o empleo en la administración pública los autores de *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*. La medida se tomaba por considerar que la obra, además de deshonrar a la literatura nacional, era altamente ofensiva al decoro de la República.

¹⁹ *Ibidem*, p. 99.

²⁰ Manuel Payno, *Defensa que hace el ciudadano Manuel Payno en la causa que se le ha insinuado por la sección del Gran Jurado del Congreso Nacional por el participio que tomó en los sucesos de diciembre de 1857*, México, Imprenta de J. Abadiano, 1861, reproducido en Payno, *Opúsculos de Manuel Payno, 1850-1867*; México, Bibliófilos mexicanos, 1960, p. 98. Según Irineo Paz, citado por R. Duclas, Payno habría comandado una guerrilla en este estado y organizado correos secretos entre la capital cercada y la ciudad de Veracruz.

²¹ Los quince coautores de la obra son: Ramón Alcaraz, Alejo Barreiro, José María Castillo, Félix María Escalante, José María Iglesias, Manuel Muñoz, Ramón Ortiz, Manuel Payno, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Napoleón Saborío, Francisco Schiaffino, Francisco Ségura, Pablo María Torrescano y Francisco Urquidí. Además de sus propias vivencias, reco-

coleccionando las diversas colaboraciones que la integraban y redactando su conclusión, antes de editarla en su propia imprenta.

La participación de Payno en el Congreso, que se inició el 30 de abril de 1848 con su elección como tercer secretario de la Cámara de Diputados, iba a poner de manifiesto el giro de sus prioridades hacia el quehacer político. Su intervención en la tribuna a favor de la paz, el 18 de mayo, lo situó entre los portavoces del grupo mayoritario que derrotó a los partidarios de la continuación de la guerra, representado, entre otros oradores, por Guillermo Prieto.²² Unos días antes, Payno se había encargado de solicitar la creación de una comisión de colonización y comercio, para responder a la necesidad de reactivar la economía, y de una comisión de instrucción pública, destinada a promover las tareas fundamentales de la educación popular. El 31 de mayo, Payno figuró entre los diputados que se oponían a la dimisión del recién electo presidente José Joaquín Herrera, quienes lograron evitar su retiro, haciéndole prestar sin demora el juramento constitucional.²³ En agosto, Payno se encuentra asociado a los diputados Muñoz, Prieto y Urquidi —todos colaboradores de los *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*— para fijar el monto de las multas aplicables a los diputados abstencionistas según lo dispuesto por el artículo 7° de la ley que se acababa de votar el 14 de junio anterior.²⁴ En septiembre, deseoso de fortalecer el erario, don Manuel presenta a los diputados una consistente propuesta de recortes presupuestales: reducción de la dieta a los diputados, de \$ 2 500.00 a \$ 3 000.00 anuales; reducción del número de los empleados del Estado;²⁵ supresión del proyectado nuevo ministerio, que elevaría a cinco el número de las secretarías de Estado y del despacho —sólo había cuatro en aquel tiempo—; supresión de diversas legaciones mexicanas en el extranjero, la de París, por ejemplo, cuyas funciones podrían ser transferidas a la de Londres, encargada de la representación de México en los dos países; reducción del personal militar, limitando el número de los soldados a los que fuese posible alimentar, vestir y equipar correctamente, y, sobre todo, reducción de los altos mandos castrenses, conservando

gieron informaciones y datos de otros contertulios que asistían a la casa de Guillermo Prieto, como Mariano Arista o Manuel y Luis Robles. Véase Manuel Payno *et al.*, *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, México, Conaculta, 1991, p. 19 y 20.

²² Prieto, *Memorias*, p. 431.

²³ Duclas, *op. cit.*, p. 100.

²⁴ *Ibidem*, p. 116.

²⁵ A esta propuesta respondió el folleto *Exposición que la Suprema Corte de Justicia, aprobando con unanimidad de votos de todos sus ministros el dictamen de una comisión de su seno, ha dirigido al Supremo Gobierno sobre el de la Comisión de Aranceles y Presupuesto de la Cámara de Diputados que actualmente se discute*, México, [s. e.], 1849, 30 p.

solamente cuatro generales de división y ocho de brigada; además, creación de una caja de ahorro en donde se depositaría cinco por ciento del estipendio de los soldados; reorganización de la recaudación hacendaria mediante la adopción de la contabilidad por partida doble, y creación de un banco capitalizador. Este conjunto de disposiciones, que conformaban un verdadero programa de gobierno, alcanzó a circular fuera del recinto parlamentario publicado en folleto bajo el título de *Proyecto de arreglo de los gastos de la hacienda pública y contribuciones para cubrirlos presentados al Congreso General por el C. Manuel Payno y mandado a imprimir por acuerdo de la Cámara*.²⁶ En octubre, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, en la que figuraba Joaquín Navarro —el poeta, compañero de Payno en la Academia de Letrán, que se había vuelto todo un experto en cuestiones hacendarias—, presentó a su vez un dictamen relativo al establecimiento de un banco que consolidara en un solo fondo interior toda la deuda pública, pagara sus réditos y procurara su amortización.²⁷ Esta propuesta prefiguraba alguna de las medidas más novedosas que Payno intentaría hacer adoptar años después, como titular de la cartera de Hacienda.

Este activismo parlamentario se complementaba con el activismo periodístico. En las columnas de *El Eco del Comercio* o de *El Siglo Diez y Nueve*, Payno retomaba las propuestas descartadas en la Cámara que le parecían importantes. Asimismo, abría desde las planas de su periódico los debates que le parecían urgentes o que los diputados no querían abordar, como la escandalosa situación de la vía férrea de Veracruz a San Juan, a cuya empresa constructora le había entregado el gobierno una subvención de seiscientos mil pesos sin lograr casi ningún avance en las obras iniciadas de tiempo atrás,²⁸ lo que elevaba el costo de producción del kilometro de vía en México a cifras muy superiores a las de Cuba o de los Estados Unidos. En enero de 1849, contando con el apoyo de un ex ministro entonces diputado,²⁹ Payno consiguió que la propia Cámara costeara la publicación de un folleto sobre esta cuestión. Así se iniciaron las prolongadas hostilidades en-

²⁶ Editado por Ignacio Cumplido en 1848. Según Barbara Tenenbaum, corresponde a una intervención en la Cámara de Diputados del 14 de septiembre 1848, *op. cit.*

²⁷ Véase “Dictamen”, 28 octubre de 1848.

²⁸ “El estado de Veracruz”, en *El Eco del Comercio*, 4 de julio de 1848, citado en Duclas, *op. cit.*, p. 117. A su vez, los interesados procuraron evitar las medidas contrarias a sus intereses con el folleto titulado *Exposición dirigida al Supremo Gobierno por la comisión de acreedores al camino de Perote a Veracruz contra la solicitud que se ha hecho pretendiendo se despoje a éstos de la hipoteca del dos por ciento de avería que tiene consignada para los objetivos de utilidad pública y para el pago de sus créditos*, México, Ignacio Cumplido, 1848.

²⁹ José Ramón Pacheco, quien había sido secretario de Relaciones Interiores y Exteriores de junio a septiembre de 1847.

tre Payno y los poderosos agiotistas que poseían la concesión de esta vía de comunicación.³⁰

Encabezado por Lorenzo Carrera, este grupo desarrollaría, años más tarde, prodigios de intriga para transformar sus intereses económicos en cuestiones diplomáticas, desempeñando un papel central en el deterioro de las relaciones mexicano-españolas.³¹ En su memoria, *La Convención Española*, publicada en 1857, Payno pondría al descubierto el contubernio entre agiotistas y diplomáticos para transformar en asuntos internacionales sus negocios privados y el enroque de deshonestidades o la ineptitud que transformó un gran número de títulos de deuda interna en materia de reclamación extranjera.³²

En la Cámara de Diputados, durante los años 1849 y 1850, las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Aranceles y Presupuestos trabajaban, al parecer, con gran cercanía. Ambas publicaron en los periódicos o a través de folletos el resultado de sus deliberaciones con el propósito de difundir hacia un círculo más amplio el contenido de sus propuestas.

En septiembre de 1849, la Comisión de Hacienda y Crédito Público presentó a la Cámara de Diputados su dictamen sobre el arreglo de la deuda interior de la nación, en el que Joaquín Navarro y sus colegas proponían la creación de un solo fondo, suprimiendo todos los que existían anteriormente, así como la reducción de los capitales y réditos, de acuerdo con la situación particular de cada acreedor, con el fin de reducir en cincuenta por ciento el monto de los créditos. Es posible que Payno haya colaborado con Navarro y su comisión aunque sin firmar el dictamen, ya que las medidas entonces propuestas serían retomadas más adelante por Payno, quien las integraría a sus propias proposiciones de ley cuando asumió el cargo ministerial. Quizás convenga aquí dar crédito a una frase deslizada por Guillermo Prieto en sus *Memorias de mis tiempos*: “Navarro es el verdadero autor de la ley de 30 de noviembre, notable por sus ideas sobre el crédito público”.³³

El 30 de octubre de 1849, Payno fue designado vicepresidente de la Cámara de Diputados, distinción con la cual sus colegas reconocían

³⁰ Véase sobre esta cuestión, Manuel Payno *et al.*, *Proposiciones para la derogación del decreto de 31 de mayo de 1842 por los diputados D. Manuel Zárte, D. José Ramón Pacheco y D. Manuel Payno, e informes y documentación que presentaron relativos al camino de fierro de Veracruz a San Juan, mandados a imprimir por acuerdo de la Cámara*, México, Ignacio Cumplido, 1849.

³¹ Véase sobre esta cuestión a Antonia Pi Suñer, “Payno y el problema de la deuda española”, en *Historia mexicana*, n. 173, v. XLIV, 1994, p. 37-72.

³² Payno volvería a tocar el asunto del ferrocarril de Veracruz en 1868. Entablaría entonces una viva polémica con el licenciado Pardo respecto al refrendo por el gobierno de la República Restaurada de la concesión de este ferrocarril otorgada a Manuel Escandón por el imperio de Maximiliano.

³³ Prieto, *Memorias*, p. 150.

implícitamente su entrega a las labores del cuerpo legislativo así como sus dotes de mediador, pues se requiere de cierta capacidad conciliatoria para ocupar cargos cupulares en una asamblea legislativa. La posición política que Payno había venido construyendo a lo largo de 17 meses —o la que le habían construido sus amigos políticos— culminaba: el inexperto diputado por Puebla figuraba ahora en primera fila en el ámbito legislativo.

El 1º abril de 1850, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, en la que Payno figuraba ahora junto a Joaquín Navarro, Piquero y Aranda, presentó su dictamen sobre el arreglo de la deuda inglesa.³⁴ Retomando datos de una *Memoria* de Lucas Alamán firmada en 1845, hacían la historia de los empréstitos mexicanos suscritos en Inglaterra, condenaban el sistema de préstamos ruinosos, reprobaban el arreglo existente de la deuda inglesa y recomendaban para su liquidación la adopción de una ley que dedicara al servicio de esta deuda el treinta por ciento del producto de las aduanas por derecho de importación.

A pesar de la calidad del trabajo preparatorio de la Comisión de Hacienda, el Congreso no logró establecer los consensos necesarios para dar solución a los problemas financieros que enfrentaba el país, de modo que en su intervención del 24 de abril, al cierre de las sesiones ordinarias del Congreso, el presidente Herrera tuvo que lamentar la falta de acuerdo que impedía el arreglo de la deuda pública y anunció su decisión de convocar a sesiones extraordinarias para atender este asunto urgente y generar los recursos que permitiesen cubrir el “deficiente” del erario.

Es claro que las cuestiones hacendarias fueron en aquel momento las que tenían la prioridad absoluta en las urgencias del gobierno. Payno, que había escrito en *El Eco del Comercio*³⁵ que se necesitaban hombres nuevos para regenerar la vida política, se perfilaba en el ám-

³⁴ Payno ha relatado su participación en la elaboración del dictamen del que fue redactor: “me tocó despachar este expediente y redactar el dictamen, más de dos meses tuve que emplear sólo en leer los voluminosos antecedentes que existen de este negocio, y más de un mes en el trabajo material de la redacción y formación de diversas liquidaciones”, Manuel Payno, *Memoria en que Manuel Payno da cuenta al público de su manejo en el desempeño del Ministerio de Hacienda y de las comisiones que le confió el Supremo Gobierno en Inglaterra, acompañándose los documentos relativos al pago del primer dividendo de la deuda exterior y las comunicaciones dirigidas a Lord Palmerston sobre la ley de 30 de noviembre de 1850*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 11.

³⁵ “El látigo de Texas”, en *El Eco del Comercio*, 17 de marzo de 1848. Payno promete: “zurriar a los puros, a los monarquistas, a los moderados”, porque cree que “ninguno de los partidos existentes puede formar la felicidad de la nación [...] por eso quisiéramos ver en los puestos públicos hombres nuevos que acaso le harían menos mal que los ya conocidos”. Cita Duclas: “Un gobierno democrático es bueno sólo para cuando los países están en tranquilidad y los hombres con el juicio y las virtudes necesarias para ocuparse con pacífica detención de los intereses domésticos del pueblo”, *op. cit.*, p. 106.

bito parlamentario como el personaje joven, decidido, competente, trabajador y libre de ataduras gremiales previas, que podría, acaso, sacar al país del atolladero. No es sorprendente que se le haya considerado como un posible candidato a la cartera de Hacienda. De modo que cuando se iniciaron las sesiones extraordinarias del Congreso, en julio de 1850, Payno se había vuelto el nuevo ministro de Hacienda. Tenía 30 años. Sustituyó a Bonifacio Gutiérrez el 4 de julio de 1850 y acompañaría al presidente José Joaquín Herrera hasta el final de su mandato.

MANUEL PAYNO MINISTRO: TRES EPISODIOS

Manuel Payno ocupó el cargo de ministro de Hacienda en tres ocasiones. La primera vez en el gabinete del presidente José Joaquín de Herrera, del 4 de julio de 1850 al 15 de enero de 1851; la segunda vez en el gabinete del presidente sustituto Ignacio Comonfort, del 14 de diciembre de 1855 al 5 de mayo de 1856, y la tercera vez también con el general Ignacio Comonfort, a quien acompañó hasta el último día de su permanencia en la ciudad de México, el 20 de enero de 1858. En total, Payno fue titular de la cartera de Hacienda durante 15 meses y 14 días, distribuidos en un periodo de ocho años.

PRIMER EPISODIO

Los compañeros de gabinete de Payno en su primer periodo ministerial fueron José María Lacunza, ministro de Relaciones Interiores y Exteriores; Marcelino Castañeda, ministro de Justicia, y Mariano Arista, ministro de Guerra. Cuando el general Mariano Arista sucedió a José Joaquín Herrera en la presidencia de la República, el 15 de enero de 1851, Payno fue ratificado en su cargo, pero por muy pocos días, del 16 al 28 de enero de 1851, fecha en que dejó el cargo “por motivos de salud”, explicación poco verosímil en un hombre de treinta y un años. Es más probable que el motivo haya sido una excusa diplomática destinada a disfrazar una concesión hecha por el nuevo presidente a los grupos cercanos al agio tradicional, opositores decididos³⁶ a las medidas tomadas por Payno con el gobierno anterior. Este primer periodo ministerial de Payno duró seis meses y 22 días.

³⁶ Payno reconocerá: “Si no ayudé al Sr. Esteva a formar la parte expositiva [de la Memoria de Hacienda respectiva al año económico anterior], fue por la razón perentoria de que observé que sus opiniones eran enteramente contrarias a las mías. El Sr. Esteva al disculparse de no haber presentado la *Memoria* al Congreso trató de culparme a mí”, en *Memoria*, 1852, p. 10.

Es preciso señalar que bajo la presidencia del general Herrera el ministerio más agitado fue el de Hacienda. Durante los dos años y medio de este mandato presidencial, diez ministros ocuparon dicha cartera, mientras que en las otras sólo hubo cuatro titulares y apenas dos en la de Guerra y Marina; lo que da una idea de la magnitud de los problemas hacendarios, mucho más espinosos y delicados que los confrontados por los demás ministros.

Entre las primeras disposiciones que Payno tomó al encargarse del ministerio estaba el Reglamento de Contra-resguardos,³⁷ pensado principalmente para la frontera norte, que Payno conocía bien. Estaba encaminado a “evitar el escandaloso contrabando que se hace por la misma frontera” y que amenaza con “arruinar completamente el comercio de buena fe”, disminuyendo, como ha sucedido ya, el producto de las aduanas de Tampico y Veracruz.

También se preocupó por normar la manera de extender mensualmente los presupuestos de las comisarías [militares],³⁸ con el nombre y apellido de las personas comprendidas en ellos, así como la mención del “haber que disfrutan y la ley de orden que lo origina”. La disposición, inspirada por la preocupación de controlar el gasto público, se acompañaba de una advertencia clara: “Si en lo sucesivo no vienen los presupuestos en tiempo oportuno y con las explicaciones indicadas, el gobierno no dispondrá su pago”.

Pero las medidas verdaderamente relevantes que tomó Payno durante su primer periodo ministerial fueron dos: el decreto que asentó las *Bases para el arreglo de la deuda inglesa*, promulgado el 14 de octubre de 1850, y la *Ley de 30 de noviembre de 1850 relativa al arreglo de la deuda interior*. Es decir, atacó los dos tentáculos que ahogaban el erario nacional. Ambos decretos fueron aprobados gracias a la estrecha colaboración que Payno supo instaurar entre el Ejecutivo y las instancias especializadas de la Cámara de Diputados, las comisiones de Hacienda y Crédito Público y Aranceles y Presupuestos.

Con este buen entendimiento Payno recogía los frutos de su anterior entrega a las labores parlamentarias, pues seguía disfrutando del apoyo de Joaquín Navarro, Arranda, Piquero, Carpio, Chavarri, liberales como él, con quienes había compartido en el hemiciclo de la Cámara los apuros de la formulación de los dictámenes y trenzado los hilos de la similitud de miras y objetivos.

³⁷ Expedido el 20 de julio de 1850, publicado por Dublán y Lozano, *Legislación*, t. 5, p. 729.

³⁸ Circunstancias con que deben remitirse los presupuestos, *ibidem*, p. 731.

Las bases de arreglo de la deuda inglesa

El decreto de 14 de octubre sobre el arreglo de la deuda inglesa establecía que el gobierno mexicano aplicaría la cantidad de dos millones y medio de pesos, tomados de la indemnización norteamericana, para pagar los créditos vencidos de la deuda contraída en Londres, equivalente al sesenta por ciento de lo que reclamaban los tenedores de bonos ingleses, “dándose [así] por pagados todos los réditos devengados hasta el mismo día de la aprobación del arreglo”.³⁹ Para llevar a cabo la operación se añadieron otras disposiciones: 1) Los bonos existentes, convertidos en el año de 1846, serían cambiados por otros que emitiría la Tesorería general y que visaría el agente de la República en Londres; se inutilizarían en el acto los bonos recogidos “sacándoles en el centro un bocada del diámetro de una pulgada”. 2) El rédito de estos nuevos papeles quedaba definitivamente reducido a tres por ciento anual aplicable a “un capital de 10 241 650 libras esterlinas, único que la nación reconocía”. 3) Esta última especificación dejaba fuera del convenio los bonos diferidos de Lizardi y otros papeles emitidos en Londres, que los especuladores querían introducir en la negociación. Para el pago de los réditos al tres por ciento “se consignaba especialmente 25 % de los derechos de importación de las aduanas marítimas y fronterizas, 75 % de los [derechos] de exportación de los puertos del Pacífico y cinco por ciento de los mismos derechos por los puertos del Golfo”. 4) Durante los siguientes seis años, sólo se destinaría a la amortización del capital de 10.2 millones de libras esterlinas el sobrante —si lo hubiere— de los derechos arriba mencionados; pasado este tiempo se remitirían anualmente a Londres doscientos cincuenta mil pesos destinados a la amortización de los bonos que se haría “a precio de plaza mientras éste no excediera la par”. 5) La agencia en Londres sería desempeñada por comisionados amovibles a voluntad del gobierno; todos deberían ser mexicanos por nacimiento y su jefe sería nombrado por el gobierno con aprobación del Senado. 6) Las funciones del agente del gobierno mexicano en cuanto a distribución de caudales se reducirían a depositar en el banco los fondos que se le remitieran y a pagar el rédito en tiempo oportuno.

Este decreto, conciso y claro, representaba una mejora considerable en las negociaciones llevadas a cabo en México por el señor Guillermo P. Robertson, comisionado por los acreedores de Londres, y el entonces ministro de Hacienda, Francisco Arrangoiz. El convenio

³⁹ *Ibidem*, p. 743.

por ellos logrado “no había gustado ni en México ni en Londres”,⁴⁰ lo había desaprobado el Congreso mexicano sobre la base de un dictamen elaborado en abril de 1850 por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, de la cual Payno había formado parte. Dicho dictamen, traducido al inglés y publicado en Londres, recibió allí una buena acogida, provocando una alza de un tres o cuatro por ciento en el valor de los bonos mexicano en esta plaza.⁴¹

El decreto del 14 de octubre de 1850 intentaba prevenir las complicaciones que se habían presentado en anteriores conversiones de la deuda inglesa. Estipulaba con precisión las atribuciones del representante mexicano en Londres y las modalidades de sustitución de los bonos. De este modo no podrían repetirse las operaciones ilegales realizadas antes de 1842 por la casa Lizardi o las manipulaciones posteriores de los banqueros Schneider, que tanto habían menguado los intereses de México y el prestigio de la nación. Tampoco sería posible que funcionarios mexicanos no autorizados firmaran de buena fe papeles que se quisieran posteriormente asimilar a los créditos reconocidos oficialmente.⁴²

Uno de los beneficios que consagró la ley del 14 de octubre de 1850 fue el de liquidar con dos millones y medio de pesos un adeudo de cinco millones y medio, correspondiente a los réditos atrasados. Se trataba de un arreglo desventajoso en términos nominales para los tenedores de bonos londinenses pero que éstos aceptaron sin mayor dificultad a cambio del cobro, en efectivo, de una parte del valor de sus papeles, que habían temido no recuperar jamás. Sin embargo, el mayor logro garantizado por este decreto fue la reducción de los réditos del nuevo fondo, del seis por ciento al tres por ciento, lo cual, según los cálculos de Payno, representaría un ahorro anual de un millón de pesos para el presupuesto.⁴³

No había sido fácil obtener la aprobación del decreto. Aun contando con el apoyo de sus ex compañeros, que agilizaron la aprobación del dictamen en la Cámara de Diputados, el ministro tuvo que sostener una discusión de varios días en el Senado, ya que algunos de sus miembros querían incluir en la ley los bonos firmados por el doctor Mora, y los bonos diferidos de la casa Lizardi, lo cual equivaldría,

⁴⁰ Bazant, *Historia*, p. 70. Citado por Rosa María Meyer Cosío, *La quiebra de la firma Manning y Mackintosh*, mecanoescrito, en prensa, p. 28.

⁴¹ Payno, *Memoria*, 1852, p. 11.

⁴² José María Luis Mora, en el tiempo en que ocupó un cargo en la legación de México en Londres, firmó bonos por un monto de doscientas mil libras esterlinas, que posteriormente se intentó incluir abusivamente en la reconversión de la deuda inglesa, *ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, p. 12.

explicaba Payno, a “dar por buenas y legítimas operaciones ilegítimas y ruinosas”.

La ley de 30 de noviembre 1850, relativa al arreglo de la deuda interior

Ésta fue otra medida relevante tomada por Payno con el fin de reorganizar y sanear las finanzas públicas. Esta ley marcó un parteaguas en la concepción de la organización hacendaria de la nación. Como lo explica claramente Payno en su *Memoria* de 1852, “la renta de las aduanas marítimas era la única con la cual subsistía el gobierno”, pues se carecía de rentas interiores, excepción hecha de “las escasas colectaciones del ramo del contingente”.⁴⁴

Pero los ingresos que las aduanas producían se veían menguados en un 55 % de su monto total⁴⁵ por la previa consignación de estos recursos al servicio de diversos fondos. Por lo tanto, “el formar un proyecto para sacar de alguna manera a la hacienda pública de esta penosa situación era una necesidad reconocida por todo el mundo”.⁴⁶ La primera formulación de unas bases para el arreglo de la deuda interior se debió a Francisco Iturbe, en la primera ocasión en que había sido ministro de Hacienda, en 1846; posteriormente, el diputado Joaquín Navarro “inició en la legislatura de 1848” un proyecto de arreglo basado en un dictamen que hemos comentado líneas arriba. Pero éste no llegó a transformarse en decreto porque “se establecieron excepciones contrarias a las bases generales”,⁴⁷ de tal modo que Payno, al volverse titular de la cartera de Hacienda, tomó nuevamente el asunto en sus manos, impulsando exitosamente la adopción de esta ley.

Esta circunstancia muestra que Payno no había llegado solo al ejercicio de sus responsabilidades ministeriales; pudo contar con el apoyo

⁴⁴ *Ibidem*, p. 13.

⁴⁵ Payno desglosa así estas “hipotecas”: veinte por ciento para el fondo común, seis por ciento para la casa Martínez del Río, cinco por ciento para la casa Jecker, dos por ciento para varios súbditos ingleses, uno por ciento para los bonos del cobre, uno por ciento para el Poder Judicial, dos por ciento para la convención del padre Morán, las cuales se sumaban a lo que ya estaba hipotecado para la deuda extranjera. Además, el papel sellado también estaba hipotecado a los bonos del cobre y se pagaba la mitad del derecho de exportación de plata a la casa Serment, *ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Payno reconoce los méritos de Joaquín Navarro en la formulación de la ley: “Después el Sr. Joaquín Navarro, y lo digo por el lustre que debe acompañar su buena memoria, inició en la legislatura de 48 el proyecto de arreglo”, *ibidem*, afirmación que permite suponer que en junio de 1851, momento en que Payno escribió su texto, Joaquín Navarro ya había fallecido. El dato concuerda con lo señalado por Guillermo Prieto en *Memorias de mis tiempos*, en que se refiere a la “muerte prematura” de este personaje, que “hundió en la consternación a sus amigos y numerosos partidarios”.

de un importante grupo de diputados en el Congreso, justamente los que habían conformado “la mayoría de la legislatura de 1848”, en la cual puede observarse la relevante participación del futuro ministro.

La política hacendaria de Payno fue por lo tanto producto de una estrecha colaboración entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, modalidad de acción que ponía de manifiesto el texto del artículo 9 de la ley que examinamos y que dice así: “Se aprueban los convenios que a virtud de la ley de 19 de febrero último, celebraron el gobierno y *la mayoría de las comisiones de ambas cámaras*, con los apoderados de las deudas siguientes.”⁴⁸

Los puntos esenciales de la ley de 30 de noviembre de 1850 fueron: la reunión, en un solo fondo, de todos los títulos de crédito existentes; la aplicación a todos ellos de una tasa de interés uniforme de tres por ciento, y la definición de los títulos que serían incluidos en este fondo único.⁴⁹

La reducción de toda la deuda en un solo fondo coartaba la libertad del gobierno para contratar, en casos críticos, empréstitos leoninos. Por ello constituía una primera línea de defensa contra las prácticas de los agiotistas, ya que éstos buscaban siempre aprovechar los apuros del gobierno para negociar en condiciones sumamente provechosas sus préstamos. La definición de una tasa de interés única para todos los préstamos iba en el mismo sentido. Por lo tanto, la ley impactó negativamente los negocios de los acreedores al desconocer las tasas de rédito contratadas con anterioridad y sustituirlas por una muy inferior. Según Payno, la ley del 30 de noviembre tenía una ventaja complementaria: pondría en circulación “una enorme suma estancada en los escritorios de los comerciantes”, de lo cual resultaría, afirmaba el ministro, “un bien inmenso”, a saber, “que las fortunas de los particulares se identificasen con la paz pública”.

La definición precisa de los títulos que se incluirían en el arreglo, objeto de arduas negociaciones en las que fueron implicados conjuntamente el gobierno y las comisiones competentes de la Cámara de Diputados, levantó una nueva barrera ante la voracidad de los agiotistas, que veían una parte de sus papeles eliminados de la especulación. En efecto, para reducir toda la deuda interior a una denominación única era preciso proceder primero a su liquidación, con lo cual se conocería por fin cuanto debía realmente el erario, y no sucedería más, como había pasado con anterioridad, que se pagara dos o tres

⁴⁸ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 758b; las cursivas son mías.

⁴⁹ Mención aparte merece la creación de la Junta de Crédito Público, que estudiaremos separadamente más adelante.

veces un mismo crédito a causa del desorden de la contabilidad y la diversidad de títulos que poseían los acreedores.

Una comisión de liquidación fue creada para este fin; sus procedimientos, cuidadosamente regulados, debían conducir a la constitución de un nuevo fondo consolidado por un monto de cuarenta millones de pesos. Los cupones respectivos, divididos en ocho series correspondientes a las ocho primeras letras del alfabeto, serían impresos en un papel especial. Cada serie vendría encuadrada en libros, de tal forma que al cortarse el cupón correspondiente a cada bono se conservase en la tira que permanecía encuadrada la numeración, serie, inicial y valor del bono usado.

Estos bonos serían entregados con su respectivo índice a la Junta de Crédito Público que debía encargarse de efectuar el canje de los nuevos títulos por los papeles existentes, los que serían quemados públicamente, cada tres meses, en presencia del tesorero de la Secretaría de Hacienda y de los directivos de este organismo. La falsificación de bonos, también prevista, sería castigada con las mismas penas que se aplicaban a los falsificadores de moneda.⁵⁰

Los títulos integrados en el arreglo pertenecían a once tipos diferentes de deudas: la deuda anterior a la independencia; la deuda del veinte por ciento; la deuda del cobre; la que correspondía a préstamos en efectivo; la deuda de los empleados; la del fondo de indemnización de 1821 y 1822; la que correspondía a las ocupaciones forzosas hechas durante la guerra con los Estados Unidos; la de la conducta de Perote y Jalapa ocupada en 1822; la deuda flotante por préstamos; la correspondiente a la convención “llamada del dos y uno por ciento; la de la convención del cinco por ciento; y parte de la llamada del padre Morán”.

A pesar de que la ley consagraba al pago de estas once deudas la cantidad de dos millones y medio de pesos, provenientes del “abono, próximo a ser entregado por los Estados Unidos”, las protestas de los acreedores fueron vehementes. Según Payno, fueron tres los cuerpos que se opusieron a la adopción de la ley del 30 de noviembre: los acreedores del camino de Perote a Veracruz, los acreedores del Fondo de Minería y los interesados en las convenciones diplomáticas.⁵¹ Los primeros veían destruida por esta ley “una pingüe especulación que no parecía tener fin”, los segundos luchaban por conservar la “colectación” de las contribuciones públicas en su sector y la “absoluta” independencia en su manejo”; los terceros deseaban continuar en la “abusiva” práctica de convertir en graves cuestiones diplomáticas unos “simples”

⁵⁰ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 760b.

⁵¹ Payno, *Memoria*, 1852, p. 14.

contratos firmados con el gobierno. Varios personajes implicados en estos negocios, como Francisco Fagoaga, por ejemplo, impulsaron desde el Senado la oposición a las medidas propuestas por Payno y seguirían orquestando la oposición a la ley en las instancias parlamentarias y en la prensa después de la salida de Payno del ministerio.

En el universo de los acreedores del gobierno, la ley del 30 de noviembre distinguió dos grupos. Uno, al que recuperaba con sus convenios, y otro que ignoraba. Esta partición, que ponía en práctica el viejo adagio “dividir para reinar”, revela la política elegida por Payno para enfrentar el agio. Desde luego, no hubiera podido escoger esta actitud si no hubiera contado con el apoyo de una parte de los hombres de dinero.⁵² Gregorio Mier y Terán, Manuel Escandón, Francisco Iturbe, José González Echeverría, que Payno había tratado, como hemos visto, en Fresnillo, José Joaquín Rosas, Javier Echeverría, Joaquín Flores, Miguel Buch, Cayetano Rubio y el vicario capitular de catedral, fueron quienes apoyaron a Payno, como indica éste en su *Memo-ria* de 1852, y fueron los que hicieron posible la adopción de la ley de arreglo de la deuda interior.⁵³

Es de notarse la presencia del vicario capitular entre los hombres adinerados que apoyaron a Payno; indica que el ministro no estaba en malos términos con la Iglesia, actor económico y político de la mayor relevancia en aquel momento. En cuanto a los demás, su espíritu emprendedor como hombres de negocios los identificaba con la construcción de un Estado suficientemente fuerte para establecer las formas de una política “moderna”. Según Payno, ellos “comprendieron que era llegado el momento de hacer un arreglo de la deuda pública” con “bases generales y uniformes para todos”, aun al precio de los “sacrificios compatibles con su fortuna”. Más adelante nuestro ministro volvería a recurrir a estos personajes para financiar el costo de las operaciones armadas de Ignacio Comonfort contra la rebelión conservadora de Puebla, en 1856.

La Junta de Crédito Público

Como ya hemos mencionado, la ley de arreglo de la deuda interior disponía la creación de una Junta de Crédito Público cuyas funciones eran dirigir las aduanas marítimas, cuidando la recaudación de los derechos aduanales y su aplicación al pago de la deuda conforme a la

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

ley [de 31 de noviembre]. Además, debía promover el cobro de todos los créditos activos de la hacienda pública y dictar las medidas necesarias para evitar el contrabando. Con el fin de llevar a cabo estas tareas, se le daban facultades para arreglar la contabilidad de las aduanas y proponer al gobierno los individuos capacitados para su servicio; asimismo se le concedía autorización para colocar en las oficinas aduanales —a costa de los acreedores— cuantos interventores se consideraran necesarios.

La Junta de Crédito Público se componía de un presidente y seis vocales. Tres de ellos y el presidente serían nombrados por el gobierno. Los otros tres, a propuesta en terna, por los acreedores. Es decir, que se delegaba una parte sustancial de las funciones de recaudación hacendaria a un organismo mixto en el cual el gobierno y los acreedores deberían colaborar para un mismo fin. Así, se buscaba eliminar las ineficiencias existentes en la administración aduanal y transformar a los acreedores de demandantes en colaboradores del gobierno. Los sueldos del presidente y los vocales, equiparables a los de los diputados o un tanto superiores,⁵⁴ y los gastos de la oficina, subordinada a la Junta, se tomarían de los fondos recabados para el pago de la deuda, de suerte que la estructura administrativa recién creada no gravaba el erario. Bonifacio Gutiérrez, Gregorio Mier y Terán, José González Echeverría, Joaquín Navarro, José Joaquín Rosas, Mariano Yañez y Carlos Medina fueron sus primeros integrantes.

El control del gobierno sobre la Junta de Crédito Público quedó precisado en el Reglamento promulgado por Payno el 19 de diciembre.⁵⁵ Según este documento, disponía de una gran autonomía operativa para formar la cuenta general de aduanas y entregarla al ministro del ramo para que éste la incluyera en su *Memoria* anual. Además, debía remitir al gobierno, cada mes, un estado general de las operaciones de las aduanas y tenía la obligación de presentar al gobierno cada cuatro meses un estado general de la deuda pública interior, y cada semestre uno de la deuda exterior.

En realidad, la idea de consolidar en un solo fondo toda la deuda pública no era nueva. Había sido manejada en un dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en octubre de 1848,⁵⁶ donde venía aparejada con la propuesta de crear un banco de depósito, circulación y

⁵⁴ El presidente ganaba cinco mil pesos al año, los vocales cuatro mil, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 760.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 778.

⁵⁶ “Dictamen de la Primera Comisión de Hacienda y Crédito Público sobre el establecimiento de un banco que consolide en un solo fondo interior toda la deuda pública, pague sus réditos y procure su amortización”, publicado en *El Correo Nacional. Periódico Oficial del Supremo Gobierno de la República*, 28 de octubre de 1848.

descuento, encargado de pagar los réditos de la deuda nacional y de procurar su amortización. El capital inicial de la institución —ocho millones de pesos— debía provenir de la indemnización norteamericana. Posteriormente, esta propuesta, amputada de la de creación de un banco, volvió a aparecer, en septiembre de 1849, en un nuevo dictamen de la misma Comisión, integrada, entre otros miembros, por Joaquín Navarro.

Sobre este punto es posible observar la coincidencia entre lo entonces propuesto y lo realizado por Payno. Esto hace pensar que la política hacendaria aplicada por Payno no fue solamente el resultado de su parecer muy personal, sino que derivaba, en sus diversas modalidades, de una estrategia previamente trazada en el seno de un grupo muy congruente con los lineamientos generales de su política pero flexible en cuanto a la adopción de las soluciones prácticas y capaz de adaptarse a la coyuntura de cada momento.

Años más tarde, durante el segundo periodo ministerial de Payno, veremos resurgir, como extraído de un manantial original de proyectos, la propuesta de creación de un banco de depósito, circulación y descuento destinado a financiar las necesidades del gasto corriente del gobierno, proyecto que Payno presentaría lleno de entusiasmo ante los miembros de Junta de Crédito Público del momento, pero no pudo obtener su consentimiento para tal iniciativa.

Regresando a la situación que imperaba en 1851, Payno no alcanzó a supervisar el funcionamiento de la Junta de Crédito Público que acababa de crear, pues tuvo que desocupar su oficina ministerial mucho antes de que la Junta pensara siquiera en presentar al ministro del ramo su primer informe de labores.

La oposición a la política hacendaria de Payno

La oposición a la política hacendaria de Payno se manifestó abiertamente en la prensa conservadora y en el Senado. También encontró voceros entre importantes personajes del mundo de las finanzas, como Ignacio Esteva González, que fue el sucesor inmediato de Payno en el Ministerio de Hacienda,⁵⁷ y Manuel Piña y Cuevas, que ocupó nuevamente esta cartera a partir del 26 de mayo de 1851.

Payno respondió en su *Memoria* de 1852 a las acusaciones formuladas por Esteva en el sentido de que reinaba la mayor confusión en la hacienda pública cuando él ocupó el cargo y que la ley de 30 de

⁵⁷ Ignacio Esteva González fue ministro de Hacienda del 17 de febrero al 28 de marzo de 1851.

noviembre de 1850 representaba un inconveniente “insuperable” para la administración. A su vez, el ministro de Justicia, José María Aguirre, provisionalmente encargado del despacho de Hacienda a la salida de Esteva, expuso las dificultades existentes para cumplir con la ley de 30 noviembre, asegurando que su aplicación generaría un déficit de cerca de tres millones de pesos.⁵⁸ En cuanto a Manuel Piña y Cuevas, proporcionó informes y documentos según los cuales cubrir el presupuesto mínimo de la nación respetando la ley de 30 de noviembre generaría un “deficiente” de diecisiete millones de pesos.⁵⁹

En la prensa conservadora, y en particular en el periódico *El Universal*,⁶⁰ se desplegaron acusaciones más mezquinas pero igualmente hirientes, como la de que Payno había recibido un soborno de veinte mil pesos por autorizar la introducción de harinas en Veracruz cuando este puerto fue asolado por el cólera.⁶¹ O bien que estaba implicado en el comiso de unos puros [de tabaco] pertenecientes a los señores Hargous.⁶²

Es indudable que hubo cierta mala fe en las acusaciones de Esteva contra su predecesor, ya que existe un folleto de 59 páginas, firmado por Payno el 10 de marzo de 1851, titulado *Reseña sobre el estado de los principales ramos de la hacienda pública escrita por el C. Manuel Payno para su sucesor en el despacho de la Secretaría de Hacienda, lic. José Ignacio Esteva*.⁶³ Y no parece creíble que Esteva ignorara su contenido cuando firmó, el 4 de abril, la *Exposición* que dirigía al presidente de la República. El hecho es que Esteva se oponía totalmente a la aplicación de la ley de 30 de noviembre. Por su identificación con los intereses de los grandes comerciantes implicados en el agio, que hasta entonces habían fungido como proveedores de recursos para el Estado, Esteva la consideraba desastrosa, y la solución que proponía consistía en suspender la amortización de la deuda, pues, aseguraba, el clero aceptaría, a cambio de algunas concesiones, garantizar con sus bienes el crédito del gobierno.⁶⁴ Estos datos, acaso anecdóticos, ilustran el clima de tensión en

⁵⁸ José María Aguirre, *Exposición que el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, encargado provisionalmente del despacho de Hacienda, dirige a la Cámara de Diputados del Congreso General, en 9 de abril del presente año, sobre el estado actual de la Hacienda Pública de la Nación*, México, 1851, 34 p.

⁵⁹ Manuel Piña y Cuevas, *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentada por el secretario del ramo en julio de 1851*, México, 1851, 52 p.

⁶⁰ Payno dedica varias páginas de su *Memoria* a analizar las manifestaciones de hostilidad a su persona y a rebatirlas: “El periódico titulado *El Universal* ha sido mi constante adversario”, en *Memoria*, 1852, p. 42.

⁶¹ *Ibidem*, p. 24.

⁶² *Ibidem*, p. 25.

⁶³ Editado en México por Ignacio Cumplido en 1851.

⁶⁴ Ignacio Esteva y González, *Exposición que dirige al Excmo. Sr. Presidente de la República su ministro de Hacienda el ciudadano*, México, [s. e.], 1851, 112 p.

que se desarrollaba la vida política en las altas esferas gubernamentales durante la época en que Payno ocupó sus encargos ministeriales en Hacienda. La resistencia a los cambios caracterizaba a una sociedad en la cual la perpetuación de viejos procedimientos encubría fuertes intereses particulares, quizás no muy lícitos. Payno, hombre eficaz, libre de ataduras familiares con los grandes negociantes agiotistas, abierto a las ideas modernas y capaz de enfilear exitosamente sus esfuerzos hacia la aplicación de un planteamiento teórico, venía a ser un estorbo para quienes se habían propuesto medrar a partir de la consuetudinaria debilidad de un Estado en formación.

Las Memorias de Payno

Se conocen dos *Memorias* en las que Payno da cuenta de sus actividades como ministro de Hacienda. Una publicada en 1852 y la otra en 1857, correspondientes a su primero y segundo periodos ministeriales, respectivamente.⁶⁵ En cuanto al tercero tan intenso en intrigas políticas, en el cual Payno se ocupó muy poco de asuntos hacendarios, su verdadera reseña se halla en el opúsculo titulado *Memoria sobre la revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858*, que publicó en 1860.⁶⁶

Es de notar que ninguno de estos documentos correspondientes a los periodos ministeriales de Payno es una verdadera “*Memoria*” parlamentaria, de acuerdo con el canon clásico de este género documental, ya que ninguna de ellas fue leída ante una asamblea de representantes electos. El propio Payno abrigaba dudas acerca de la manera adecuada de designar sus escritos y apuntaba en 1857: “la publicación de algunos documentos oficiales, me ha obligado a dirigir a V.E. [el general Comonfort] esta exposición, a que he dado el nombre de *Memoria por no encontrar otro más adecuado*”.⁶⁷

En efecto, desde su título estas *Memorias* declaran su naturaleza “atípica”. La de 1852 fue “dirigida al público en general”, es decir, a la opinión pública del país. La otra, la de 1857, fue “presentada” directamente al presidente de la República, Ignacio Comonfort, quien seguía siendo, al 30 de julio de 1857 —fecha en que Payno firmó este último escrito— presidente sustituto de la República, en virtud de la aplicación del Plan de Ayutla, y no había sido electo todavía presidente

⁶⁵ Payno, *Memoria*, 1852, y *Memoria de Hacienda presentada al Excmo. Sr. Presidente de la República, por el ciudadano. Comprende el periodo de diciembre de 1855 a mayo de 1856, en que estuvo a su cargo el ministerio del ramo*, México, Ignacio Cumplido, 1857, 63 [CXXV] p.

⁶⁶ Editada por Ignacio Cumplido, 137 p.

⁶⁷ Payno, *Memoria*, 1857, p. 4; las cursivas son mías.

constitucional, hecho que sólo ocurriría en noviembre de aquel año. Por lo tanto, la responsabilidad que Payno tenía como miembro del gobierno era directa y personal con el jefe del Ejecutivo, quien lo había designado en el cargo.

Éste fue el motivo que condujo a Payno a explicar la función de una memoria ministerial en el régimen constitucional⁶⁸ —situación a la que no podía responder su “exposición”—, mientras precisaba, como ministro saliente, la pertinencia de un documento elaborado para defender al presidente de los ataques de sus adversarios políticos. En un momento en que se discutía abiertamente la posibilidad de “prolongar” la dictadura como la mejor manera de preservar los valores republicanos, es interesante observar que Payno asumía como un compromiso personal la voluntad de justificar ante la nación la política hacendaria que había aplicado casi un año atrás. Buscaba explícitamente enfrentar las consecuencias de sus actos y daba su versión particular de los hechos ocurridos. De este modo reconstruía, por cuenta propia, un mecanismo de responsabilidad democrática que las reglas políticas del momento habían cancelado. Puesto que la legitimidad del gobierno emanado del Plan de Ayutla sólo se sustentaba en el respeto a los puntos formulados por este documento, el gobierno de Comonfort no había pasado de ser, a pesar del ideal de liberalismo político del que se reclamó incesantemente, un gobierno *de facto*.

La promulgación de la nueva Constitución, el 5 de febrero de 1857, restableció el orden legal e introdujo un cambio trascendental en el marco de la vida política del país. El reto del gobierno de Comonfort después de este importante acontecimiento vino a ser no el escrupuloso cumplimiento del Plan de Ayutla, sino la comprobación de una genuina observancia del espíritu liberal que había presidido la formulación de la nueva Carta Magna.

Por este motivo, Payno, al publicar su *Memoria* de 1857, ofrecía a sus lectores un documento que, sin haber sido presentado ante el Congreso, brindaba a la opinión pública la posibilidad de juzgar la actuación de sus gobernantes⁶⁹ y establecía “en los hechos” una responsiva republicana, innecesaria de acuerdo con el marco legal vigente.

En ambas *Memorias*, Payno quiso justificar sus actos públicos ante un tribunal cuya dimensión rebasara el tamaño de los recintos legislativos. Lo que procuraba era responder ante la opinión pública en su

⁶⁸ *Ibidem*, p. 3.

⁶⁹ “La verdad está dicha tal cual es, y lo que de pronto pudo haber sido secreto, con la publicación de esta *Memoria* deja de serlo [...] Responsable de todos mis actos por haberlos sancionado con mi firma, de nada tengo que arrepentirme, ni pretender echar sobre nadie la responsabilidad que yo acepté”, *ibidem*, p. 62.

conjunto, es decir, ante la nación. La capacidad analítica de Payno, su pragmatismo, su espíritu “positivo”, retomando un vocablo que aparece frecuentemente bajo su pluma, se perciben claramente en estos textos repletos de información precisa, tanto histórica como económica. Para Payno la política debía traducirse en decisiones oportunas y su efectividad se medía por los hechos que propiciaba. En consecuencia, casi nunca habló de teoría en aquellos textos, aunque se ubicara a sí mismo como un liberal convencido⁷⁰ o señalara algunas de las medidas que se vio obligado a adoptar, debido al apremio de la coyuntura, como contrarias a sus convicciones.⁷¹

Hombre de cultura católica a la vez que partidario de un liberalismo económico amplio, aunque políticamente moderado, Payno gustaba de manejar un referente moral trascendente. En su primera *Memoria*, la de 1852, se mostró preocupado por la defensa de la “honorabilidad nacional”,⁷² que le exigía cumplir con la palabra empeñada ante los acreedores ingleses. En la segunda, firmada en 1857, recalcaría su “lealtad” con el grupo político al que pertenecía y se manifestaría como un hombre celoso de comprobar su escrupulosa “honestidad”.

Asimismo, en el texto que escribió en 1860 para explicar su participación en los acontecimientos de diciembre de 1857 se empeñaría en deslindarse de los conservadores golpistas. Afirmaba sus convicciones religiosas y su lealtad con la cultura católica, misma que, según él, exigía una revisión de los planteamientos radicales de la Carta Magna de 1857, pero no el desconocimiento del sistema constitucional.

La comisión a Londres

De una manera un tanto abusiva, Payno incluyó la relación de su misión a Londres en el reporte de sus actividades como ministro de Hacienda, pero en realidad ya había abandonado la cartera cuando salió, a fines de marzo de 1851, para la capital inglesa. Lo despachaba a Londres “el supremo gobierno” —es decir, el general Arista en persona— con el fin de “perfeccionar y consolidar la conversión de la deuda inglesa”.

⁷⁰ “Durante más de siete meses que desempeñé el Ministerio de Hacienda vi día por día levantarse contra mí una tempestad [...] yo no oponía a esto más que la seguridad de mi conciencia [...] sin solicitar ni el apoyo de la prensa ni aun del partido por quien hace años tengo mis afecciones”, en *Memoria*, 1852, p. 28.

⁷¹ “Mi opinión respecto del tabaco es idéntica a la que tengo de las alcabalas interiores. El monopolio, mientras no se pueda sustituir [...] con otro impuesto equitativo y bien repartido, es un mal necesario”, en *Memoria*, 1857, p. 43.

⁷² *Memoria*, 1852, p. 30. También escribe: “Esta *Memoria* la he publicado por honor del país”, p. 44.

Enviado con el rango de “encargado de negocios”,⁷³ fue nombrado “secretario interino” del Consulado de Londres, en sustitución del general José María Mendoza, que acababa de renunciar a su cargo, por lo cual Payno pudo asegurar que su misión no implicó ningún gravamen nuevo para el erario.

Al llegar a Southampton, el 10 de mayo de 1850, Payno se dirigió a Londres, donde el acontecimiento que arrebató a todos era la inauguración de la Gran Exposición Internacional. Por este motivo tuvo que esperar unos días antes de entregar al presidente del Comité de los Tenedores de Bonos,⁷⁴ conforme a lo dispuesto en el decreto de 14 de octubre de 1850, el certificado original por la suma de dos millones y medio de pesos —provenientes de la indemnización americana— del que era portador. De acuerdo con las instrucciones que se le habían dado, Payno tenía que resolver dos asuntos principalmente: el pago de los réditos de los bonos antiguos y la expedición de los nuevos títulos. Se puso a trabajar de inmediato en lo primero, y surgieron las dificultades. En efecto, la “escasez” de las remesas enviadas desde Veracruz por los “paquetes” de julio y agosto no le permitieron disponer del dinero necesario para hacer frente a la totalidad de este compromiso y tuvo que allegarse fondos por su cuenta.

Obtuvo el apoyo del agente mexicano en Londres, el señor Facio, pero éste no contaba con recursos suficientes y Payno tuvo que ir a París para buscar con Ángel González Echeverría, un rico negociante mexicano radicado en aquella ciudad, una ayuda complementaria de diez mil libras esterlinas.⁷⁵ Estas iniciativas, en algo contrarias al decreto del 14 de octubre de 1850, fueron desaprobadas por el ministro Piña y Cuevas, sucesor de Payno en la cartera de Hacienda, quien le dirigió enojosos oficios, reflejo sin duda de la campaña de desprestigio desatada en México contra don Manuel por los defensores del agro tradicional.

En estas andanzas, Payno conoció el *vía crucis* de muchos representantes mexicanos en el extranjero, quienes debían acatar las instrucciones emitidas por las instancias de gobierno de su país aunque éstas, por la tardanza de las comunicaciones transoceánicas, se tornasen incongruentes con los cambios de coyuntura a los que debían hacer frente. Por si fuera poco, los sucesivos ministros mexicanos de Hacienda o de Relaciones modificaban sus opiniones según los vuelcos de la política nacional y mandaban a sus representantes instrucciones contradictorias que volvían insostenible la posición de sus lejanos emisarios ante los interlocutores extranjeros. Payno se extendió largamente en

⁷³ *Memoria*, 1852, p. 28 y 44.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 30.

su *Memoria* sobre los aspectos de su situación en Londres, hasta donde fue a salpicar su honorabilidad el lodo de la suspicacia de la prensa de oposición mexicana.⁷⁶

Aunque el ex ministro se carteaba directamente con el presidente de la República, quien nunca le retiró su protección, esto no fue suficiente para librar a Payno de problemas. De hecho, el general Arista, como presidente de la República, tampoco escapaba a los ataques, ni contaba con los recursos financieros que hubiesen dado autoridad a sus deseos. Payno cita en su *Memoria* el fragmento de una carta enviada por Arista que prueba la incómoda situación del presidente: “Una de las cosas que me tienen disgustado y sumamente inquieto es el negocio del dividendo de \$ 700 000.00, no contando sino con quinientos mil. Ve a Vd. lo que hace con esto y si hay algún rezago u otros recursos para salir del apuro.”⁷⁷

De suerte que la misión de Payno en Londres fue una dura prueba para su capacidad de improvisación y su reconocida “habilidad financiera”.

A pesar de estas dificultades, Payno intentó resolver otros dos negocios que le habían sido encomendados: la liquidación pendiente con la casa Lizardi y el préstamo de sesenta mil libras a Colombia, asuntos añejos que no fue posible desenredar. En el segundo caso, ya no existía la vasta entidad política conformada por el impulso de Bolívar, el gran libertador. Se había subdividido en tres partes: Ecuador, Nueva Granada y Venezuela, y nadie en Londres respondía por la desaparecida Gran Colombia. En cuanto a la liquidación de los bonos Lizardi, Payno se encontró con una dificultad inesperada: La sociedad F. Lizardi y Cía se había disuelto y para intentar cualquier arreglo era preciso tomar contacto con la señora Elena Cubas, viuda de Lizardi, que residía en París. En ambos casos resultó imposible lograr algún avance. Pero hubo un campo en el que Payno obtuvo un éxito inesperado: la relación directa con el ministro inglés de negocios extranjeros, lord Palmerston. Este personaje, deseoso de obtener información sobre el avance de las negociaciones mexicano-norteamericanas para establecer una vía transoceánica en el istmo de Tehuantepec, buscó entrevistarse con el comisionado mexicano.

Payno tenía instrucciones precisas para su encuentro con el ministro inglés: debía explicarle en qué consistía el programa mexicano de reordenamiento de la deuda interior expresado en la ley de 30 de

⁷⁶ Acerca de la misión de Payno: “Habiéndose dicho por la prensa y en el Senado que se trataba de algún negocio secreto y perjudicial a la nación”. Y también: “que el gobierno me había encargado poner en circulación y vender los bonos depositados en el banco para convertir los bonos diferidos en la casa Lizardi: no fue cierto que tal cosa me ordenase el gobierno, ni antes ni después de pedidas las explicaciones por el Senado”, *ibidem*, p. 29 y 34.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 31.

noviembre de 1850 y subrayar la imperiosa necesidad que tenía el gobierno mexicano de “llevar adelante este asunto”, aun a costa de los intereses de algunos acreedores que querían “enervarlo y destruirlo”.⁷⁸

La primera reunión entre los dos hombres, el 16 de junio de 1851, al parecer fue satisfactoria para ambas partes. Palmerston apreció las informaciones claras y precisas que le daba Payno sobre la situación de su país, así como la prudencia que éste manifestó al observar que el Congreso mexicano no había tomado aún ninguna resolución sobre el tratado, preparado por el embajador norteamericano Lechter y el negociador mexicano Gómez Pedraza. De modo que el político inglés solicitó a su interlocutor le hiciera llegar una nota escrita sobre el arreglo de la deuda mexicana y la disposición del gobierno en caso de una eventual suspensión del pago de su deuda interior.

Payno, que trataba por primera vez con un estadista de la envergadura de lord Palmerston, quedó prendado del talento del funcionario británico, sobre quien vertería después opiniones sumamente elogiosas.⁷⁹ Sin embargo, no perdió la oportunidad de reclamar el contrabando de plata en pasta que los buques de guerra ingleses practicaban impunemente en la costa del Pacífico, información que Palmerston escuchó con atención, manifestando su escepticismo ante la posibilidad de que los oficiales de su majestad británica pudiesen incurrir en semejante conducta, pero prometió tomar en cuenta sus observaciones. Payno sostuvo otras dos entrevistas con Palmerston, entregándole las notas prometidas, cuyas copias incluyó entre los documentos anexos a su *Memoria*.

Cumplida su misión, el mexicano quiso ensanchar su percepción del mundo británico y efectuó un largo viaje, tierra adentro, hasta Escocia, itinerario poco usual para un viajero mexicano en Europa, del que dejó constancia detallada en un voluminoso libro salido poco después de las prensas de su amigo Ignacio Cumplido con el título de *Memorias e impresiones de un viaje a Inglaterra y Escocia*.⁸⁰

SEGUNDO EPISODIO

Manuel Payno fue llamado a ocupar el cargo de ministro de Hacienda por segunda ocasión por el general Ignacio Comonfort, cuando Juan Álvarez, principal promotor del Plan de Ayutla, abandonó la presiden-

⁷⁸ *Ibidem*, p. 37.

⁷⁹ Payno adjuntó a su *Memoria* el texto de las comunicaciones que dirigió a Palmerston. Éstas contienen una descripción magistral del sistema hacendario mexicano, *ibidem*, p. 53.

⁸⁰ *Memorias e impresiones de un viaje a Inglaterra y Escocia*, México, Ignacio Cumplido, 1853, 468 p.

cia, en diciembre de 1855, designando a Comonfort como su sustituto. De suerte que Payno, que había nombrado a Comonfort administrador de aduanas en Acapulco en 1850, cuando fue ministro por primera ocasión, se veía ahora solicitado por su antiguo subordinado para formar parte de su primer gabinete. Esta vez Payno ocuparía la cartera de Hacienda durante cuatro meses y dieciséis días, mucho menos que su sucesor inmediato, Miguel Lerdo de Tejada, el artífice de la desamortización de los bienes de la Iglesia, quien fue titular de la dependencia durante casi ocho meses.

La primera decisión política de Payno en este segundo periodo ministerial consistió en poner su firma al calce de una circular colectiva, fechada en 22 de diciembre de 1855, que daba a conocer el programa de trabajo elaborado conjuntamente por los ministros del general Comonfort. Este documento, que reiteraba los principios de orden y libertad, hacía público un compromiso de gobierno y refrendaba el propósito de abrir la senda del “verdadero progreso de la nación” en todos los ramos de la administración, la economía y la política. Destinada a tranquilizar la opinión pública, la circular de diciembre de 1855 también daba un aviso a los adversarios de Comonfort, que gruñían sordamente. El nuevo gobierno no estaba formado por un conglomerado disímulo de personalidades reunidas al azar, sino que constituía un equipo congruente, unido por convicciones meditadas, y decidido a hacer frente colectivamente a las tareas gigantescas de la Reforma. Se trataba de una adhesión a una tendencia política más que a una persona.

La Ley de Presupuestos Generales

La primera tarea hacendaria de Payno en el Ministerio consistió en preparar, en dos semanas, la Ley de Presupuestos Generales de la República, promulgada el 31 de diciembre de 1855.⁸¹ Señalaba que la finalidad de este ejercicio aritmético global, “medida que hace treinta años reclama la moralidad, la opinión pública y el buen orden de las cuentas”, era servir de “base para que la nación sepa con cuánto debía contribuir anualmente”.⁸² Respecto de este presupuesto, Payno señalaba en una comunicación anexa, dirigida a Comonfort, la desmesurada importancia de los gastos militares heredados de la administración an-

⁸¹ *El archivo mexicano. Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana, formada de orden del Supremo Gobierno por Basilio Arrillaga*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1834, segunda serie, n. 34 a n. 49, t. 1, p. 262.

⁸² *Ibidem*, n. 32, t. 1, p. 252.

terior, “que había dejado un ejército de más de cuarenta mil hombres”,⁸³ al que “se agregó el que fue compuesto de todos los ciudadanos que tomaron las armas y que, por espacio de dos años, recorrieron las poblaciones de la República luchando contra las fuerzas que les oponía el gobierno establecido”.

Payno recalca la deplorable situación de los ingresos hacendarios, dependientes casi en su totalidad del producto de las aduanas marítimas, menguado, como sabemos, por gravámenes diversos: los antiguos, como el 25% destinado a pagar la deuda contraída en Londres, el ocho por ciento para la convención española y el tres por ciento para la deuda interior; y los recientes, producto de la revolución (de Ayutla), como el reintegro de los compromisos contraídos por los jefes militares para “el sostenimiento de sus fuerzas”, y el pago de los gastos extraordinarios de guerra. El costo de “dos años de revolución” era alto: “el sistema administrativo estaba totalmente desorganizado” y apenas se podía contar con los rendimientos, “sumamente pequeños” de las dos principales aduanas, Veracruz y Tampico.

Pero el más lamentable legado de la revolución era que, al resumir cada estado su soberanía antes de que se organizara el gobierno supremo, cada uno había formado “su estatuto conforme al Plan de Ayutla” sin limitarse a la “parte política”. Cada “localidad” había recogido para sí todas las rentas, “*aun las que en tiempos del sistema federal se destinaban al Gobierno Supremo*”, levantado sus fuerzas, quitando y poniendo empleados, y llegando, en algunos casos, a variar el sistema de contribuciones. “En una palabra —concluía Payno— existía una verdadera y positiva disolución administrativa a la cual podía suceder muy próximamente la [disolución] social”.⁸⁴ El ministro señalaba que “algunos caudillos de la revolución continuaban obrando con facultades extraordinarias”. Juan José de la Garza disponía de los ingresos de la aduana de Tampico. El jefe de armas Guadalupe García era dueño de los de Matamoros; Santiago Vidaúrri disponía de los de las aduanas fronterizas de Camargo, Mier y Laredo, y Santos Degollado de los de San Blas y Manzanillo.⁸⁵

La única entrada de consideración de que disponía el “Supremo Gobierno” era la de la aduana de México, cuyos productos rondaban entre tres mil y tres mil quinientos pesos diarios, es decir aproximadamente ochenta mil pesos al mes, suma que contrastaba con los escasos diez mil pesos remitidos en un mes por la aduana de Veracruz, con lo cual, observa Payno, “la existencia del gobierno había sido verdadera-

⁸³ *Ibidem*, n. 31, t. 1, p. 244.

⁸⁴ *Ibidem*, n. 32, t. 1, p. 251.

⁸⁵ Payno, *Memoria*, 1857, p. 25.

mente milagrosa”. El monto total del presupuesto establecido por nuestro ministro ascendía a catorce millones de pesos, cantidad modesta si se considera la extensión de la República, la necesidad de sostener las fuerzas armadas y de “fomentar” algunos establecimientos de instrucción y caridad que no podían abandonarse, “a no ser que el gobierno quiera cargar con la nota de poco civilizado”.⁸⁶ Para resaltar lo comedido de su presupuesto, Payno lo comparaba con otros establecidos anteriormente.

En 1828, el presupuesto había ascendido a \$ 16 666 000.00; el que había establecido el ministro Mangino en 1831, sin contar los gastos que hacían los estados, alcanzó los \$ 17 438 000.00; el del señor Trigueros para el año de 1845 se estableció en \$ 25 222 000.00; el de Elorriaga de 1848 a 1849 sumó \$ 18 721 000.00; el de Piña y Cuevas de los años 1851-1852 arrojó una cifra total de \$ 26 000 000.00, y el de la última administración del general López de Santa Anna se cerró en \$ 39 000 000.00.

El dictamen de las cifras mostraba que Payno era el ministro de Hacienda más “económico” de la historia nacional.

LAS URGENTES NECESIDADES DE LA GUERRA

Los propósitos de Payno, que deseaba ordenar el gasto público mediante un presupuesto meticulosamente planeado, se verían pronto rebasados por el vendaval de los acontecimientos, como lo apunta Payno en su *Memoria* de 1857: “El nuevo gobierno de V. E. se instaló positivamente en medio de una conjuración que fue pública y notoria.”⁸⁷

En efecto, apenas seis días después de la toma de posesión del general Comonfort el ex-general Francisco Gutián se pronunciaba en Zacapoaxtla contra el presidente. Esta asonada, preludio de la rebelión de la guarnición de Puebla, secundada en otras plazas militares por diversas brigadas y fuerzas de todas las armas, iniciaba las hostilidades abiertas entre las fuerzas conservadoras y el gobierno liberal. Este último, después de la defección de las tropas enviadas para combatir a los rebeldes, se vio obligado a organizar una expedición punitiva contra los jefes militares acuartelados en Puebla, que contaban con el apoyo económico y moral del clero local.

Durante casi la mitad de su periodo ministerial, Payno se vio en la necesidad de atender con toda preferencia los gastos militares de un gobierno que atravesaba por una “situación angustiante”. En el tiempo “a que se contrae esta memoria” —explicaba Payno— los gastos del

⁸⁶ *Archivo*, n. 32, t. 1, p. 252-253.

⁸⁷ Payno, *Memoria*, 1857, p. 8.

departamento de guerra importaron un total de dos millones de pesos, causando “un desnivel nuevo en las rentas”, entre otros motivos por la localización del conflicto, que interrumpía la comunicación entre Veracruz y México, paralizando temporalmente el comercio y las transacciones y provocando que se efectuara el cobro de los aranceles con rebajas considerables.⁸⁸ Sin embargo, el ministro en ningún momento había dejado de pagar la asignación de las convenciones diplomáticas ni las reclamaciones extranjeras; tampoco había suspendido el envío de remesas a Londres. Como él mismo lo apunta: “parece increíble, recordando las circunstancias, que se hubiese podido hacer abono alguno, como se verificó efectivamente”.⁸⁹

Payno enlistó en el anexo cuatro de su *Memoria* a los personajes que durante su gestión ministerial prestaron dinero al gobierno sin cobrar intereses. En este documento figuran el nombre de cada prestamista, la fecha del préstamo y la cantidad prestada, de montos variables, desde ochocientos o mil pesos hasta 38 000.00 ó 65 000.00 en una sola exhibición. Los nombres que aparecen reiteradamente en la lista establecida para los cinco meses en que Payno fue ministro son los de Gregorio Mier y Terán, Francisco Iturbe, la casa Jecker-Torre y Cía, Antonio Escandón, Pablo Martínez del Río, Manuel Lizardi, Antonio Echeverría, Gregorio Ajuria, Cayetano Rubio, el Venerable Clero, el obispo de Michoacán —Clemente de Jesús Munguía,⁹⁰ que Payno había tratado en la Academia de Letrán— la casa Garruste, Labadie y Cía, quienes, en total durante cinco meses prestaron \$1 397 000.00. A través de sus nombres se conforma un horizonte de las amistades de Payno, bastante constantes, por cierto, ya que algunos de los personajes mencionados aquí también habían aparecido en el entorno cercano del ministro en 1850. Así lo indica Payno en su *Memoria*:

Para practicar tales operaciones, no sólo usé de la posición oficial en que V. E. se sirvió colocarme, sino de todas las relaciones e influjo personal necesario para lograr que se hiciesen desembolsos cuantiosos en momentos en que habría sido muy posible un cambio repentino de administración, quedando en ese caso insolutos los pagos o derogadas las hipotecas que para seguridad se otorgaban.⁹¹

⁸⁸ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 15.

⁹⁰ Clemente de Jesús Munguía, quien tomó posesión del obispado de Michoacán el 24 de diciembre de 1851, como sucesor de Juan Cayetano Gómez de Portugal, fue uno de los prelados opositores a las Leyes de Reforma más beligerante. Expulsado del país por el gobierno de Juárez en 1861, regresó a México en 1863 después de un primer exilio en Europa. Pero fue nuevamente desterrado por el emperador Maximiliano de Habsburgo en junio de 1865. Murió en Roma en diciembre de 1868.

⁹¹ *Memoria*, 1857, p. 19.

Asimismo, y a la distancia, parece increíble que Payno haya podido atender, en medio de las premuras de guerra, la reorganización de la administración pública, la formulación de un nuevo arancel de aduanas, el arreglo definitivo de los bonos Lizardi y la presentación ante la Junta de Crédito Público de un proyecto de creación bancaria, medidas todas que formaban un conjunto administrativo coherente y completaban las disposiciones que había propuesto durante su primer periodo ministerial, manifestando la continuidad y congruencia de su pensamiento hacendario.

La reorganización administrativa

Tabaco. El 21 de enero se decretó la libertad de siembra, cultivo, elaboración, expendio y exportación del tabaco, fijándose el monto del derecho único que debía pagar este producto al ser introducido en su lugar de consumo. Los ingresos así obtenidos pasaban a formar parte de las rentas generales de la nación. Sólo los apremios del erario, particularmente fuertes al principio de 1856, cuando “la revolución de Puebla tomó un carácter tan alarmante”,⁹² orillaron a Payno a tomar esta medida. En el fondo no estaba totalmente convencido de los inconvenientes del estanco.

Habilitación de puertos. El 31 de enero, al mismo tiempo que se promulgaba el nuevo arancel de aduanas, se decretó la habilitación para el comercio extranjero de los puertos de Gozacoalcos y La Ventosa en el territorio de Tehuantepec, y el 8 de febrero también fueron habilitados para este mismo comercio los puertos de La Escondida, en la costa de Acapulco, y el de La Paz, en el territorio de Baja California, medidas encaminadas a impulsar la actividad comercial y favorecer la libertad de los intercambios.

Atribuciones de los nuevos jefes de Hacienda. El 1° de febrero, un decreto precisó las atribuciones de los jefes de Hacienda creados por la partida 30 del presupuesto de Hacienda. Debían recibir de las oficinas recaudadoras todas las rentas salvo las de correos, naipes, lotería y papel sellado, que continuarían bajo el control de las administraciones generales ubicadas en la capital de la República. Asimismo, debían distribuir el importe de los caudales colectados con “absoluta sujeción” a lo que dispusiese el supremo gobierno y la Junta de Crédito Público.

Además, tenían la obligación de llevar un gran libro de cuentas, asentando en una hoja todas las entradas y en la de enfrente las sali-

⁹² *Ibidem*, p. 48.

das, recabando al pie de las partidas correspondientes la firma de quienes entregaran o recibieran dinero. Para garantizar un buen manejo hacendario de estos nuevos funcionarios, al tomar su cargo se les imponía la obligación de entregar como fianza una cantidad equivalente al doble de su salario anual.

Derecho de traslación de dominio. El 13 de febrero, Payno promulgó el decreto que establecía el pago de un derecho de traslación de dominio del cinco por ciento sobre la totalidad del precio de la venta de las fincas, terrenos o sitios eriazos rústicos y urbanos en el territorio de la República.⁹³ Se trataba de una medida de regularización con efecto retroactivo que las urgencias del erario explican sobradamente. Sin embargo, es de notar que las ventas y adjudicaciones de fincas urbanas o rústicas “hechas por la mano muerta” quedaban excluidas de esta disposición, “siempre que entren a la circulación del comercio”. Lo que pone de manifiesto, cuatro meses antes de la promulgación por Miguel Lerdo de Tejada de la ley de desamortización de los bienes del clero, el interés que tenía el gobierno por esta espinosa cuestión y la forma cautelosa con que Payno deseaba abordarla.

Organización de la renta del papel sellado. El 14 de febrero se publicó el decreto de reorganización de la renta del papel sellado. Éste quedaba dividido en cinco clases, cada una con un sello específico y un valor distinto, aplicadas a un uso diferente. El decreto indicaba con toda precisión para qué operaciones debía usarse cada clase de papel y detallaba las modalidades a seguir para el reintegro y canje, al final de cada bienio.

Previo franqueo de la correspondencia. El 21 de febrero se promulgó el decreto relativo al establecimiento del franqueo previo de la correspondencia, publicándose una nueva tarifa de portes, cuyo costo, proporcional al peso del documento, se dividía en dos clases según la distancia, menor o mayor de treinta leguas. Los impresos también se sometían al franqueo previo pero de acuerdo con una tarifa especial. Además, la Administración de Correos se proponía “abrir” sellos, de valor variable,⁹⁴ con el busto del primer héroe de la Independencia, Miguel Hidalgo. Éstos se expenderían no sólo en la Administración General de Correos sino en otros lugares designados de antemano.

Todas las medidas que acabamos de mencionar estaban encaminadas a un solo fin, que Payno había expresado en su Ley de Presupuestos: reordenar la administración pública y por vía de consecuencias mejorar los ingresos que el gobierno obtenía de fuentes no aduanales.

⁹³ Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. 8, p. 105.

⁹⁴ Se preveían sellos con un valor de medio real, uno, dos, cuatro y ocho reales, *ibidem*, 1876-1904, t. 8, p. 127.

La Ordenanza General de Aduanas

Así como las medidas de reorganización administrativa que ya hemos mencionado, la Ordenanza General de Aduanas, promulgada por Payno el 31 de enero de 1856, se caracterizó por la minuciosidad de sus especificaciones y el afán de abordar exhaustivamente todos los aspectos relacionados con su objeto.

Esta Ordenanza General respondía a la necesidad de remediar la disparidad que reinaba en los aranceles, ya que, al calor de las acciones militares, los diferentes caudillos de la revolución de Ayutla habían tomado decisiones fiscales aplicables solamente a las zonas que controlaban.⁹⁵ En ésta se desechó completamente el sistema de aforos que Payno consideraba improcedente en “mercados pequeños”, como eran los puertos de entrada de mercancías al territorio nacional, pero introdujo dos innovaciones. La primera consistió en reunir en un solo cobro los pequeños derechos, de avería, muelle y otros que se cobraban antes separadamente, y al final resultaban gravosos debido a la manera de aplicar su cálculo. Con esta reforma se introdujo, según Payno, una manera “clara, precisa y franca” de cobrar los derechos de importación.⁹⁶ Además de los derechos de importación propiamente dichos, las mercancías se veían afectadas por cinco “derechos adicionales”: el derecho municipal, el derecho de mejoras materiales, el derecho de internación, el derecho de contra-registro y el derecho de amortización de la deuda pública liquidada y consolidada.⁹⁷

El segundo debía aplicarse al financiamiento de la construcción de caminos de fierro.⁹⁸ El quinto, o derecho de amortización de la deuda, se pagaría en la Tesorería General de la Nación y solamente en bonos de la deuda pública líquida y consolidada.⁹⁹ Este último punto constituía la segunda innovación introducida por Payno con su nueva ordenanza. De este modo podría alcanzarse la verdadera finalidad de la ley de 30 de noviembre de 1850, que era, más allá de la aplicación de los “principios de orden” en el pago de la deuda, la de “man-

⁹⁵ En la práctica, el gobierno nacional recuperó el control y la dirección de todas las aduanas marítimas y fronterizas sólo a finales de abril, muy cerca ya de la salida de Payno del ministerio.

⁹⁶ Payno, *Memoria*, 1857, p. 29.

⁹⁷ Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 8, p. 79.

⁹⁸ Payno expone sus reticencias para establecer una disposición legal que relacionara este impuesto con la construcción del ferrocarril de Veracruz a algún puerto del Pacífico, por temor a que se la considerara como una especulación privada, ya que entonces era socio de la empresa del ferrocarril de México a la Villa de Guadalupe, Payno, *Memoria*, 1857, p. 30.

⁹⁹ Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 8, p. 79.

tener en perpetuo giro y movimiento una masa de cuarenta y tantos millones de pesos”¹⁰⁰ pagando puntualmente un moderado rédito de tres por ciento. La medida produjo un efecto inmediato en los títulos de la deuda interior, que subieron de valor.

La Ordenanza General de Aduanas incluía un arancel totalmente nuevo, lo que implicaba una tarea de preparación considerable. Nuestro ministro sólo la pudo llevar a cabo porque utilizó los resultados del trabajo de la Junta Especial de Aranceles, creada anteriormente por Guillermo Prieto, de la cual él había sido miembro.¹⁰¹ De hecho, Payno se ocupó de la formulación final de la Ordenanza ayudado por el jefe de la sección de aduanas y procuró seguir las instrucciones dadas por el presidente Comonfort, ex encargado de la aduana de Acapulco, en el sentido de que este nuevo arancel debía ser “el más bajo en sus cuotas” y el “más liberal” de cuantos habían regido en la República.

Por la multiplicidad de los puntos abordados, la Ordenanza General de Aduanas de Manuel Payno vino a constituir un verdadero manual de referencia no solamente para los empleados de aduanas sino para cuantos tenían que ver con el comercio internacional. Así parece indicarlo la publicación, efectuada al mismo tiempo en Veracruz y en la ciudad México, de su traducción al francés, entonces lengua internacional, por el periodista francés René Masson.¹⁰²

No puede dudarse que con este conjunto de medidas legales Payno deseaba establecer, por un largo tiempo, el control de las actividades económicas que mayor relevancia tenían para las finanzas públicas.

El arreglo de los bonos de la casa Lizardi

Durante su primer periodo ministerial, Payno se había ocupado primordialmente de la deuda pública y había tomado decisiones fundamentales para su manejo hacendario. Por este motivo, era predecible que volvería a interesarse en ella. Así lo hizo con la prórroga de un año, otorgada por el decreto de 27 de febrero de 1856, para realizar la presentación y reconocimiento de los créditos de la deuda pública,¹⁰³ medida encaminada a favorecer a los prestamistas que lo habían ayudado a solventar las urgentes necesidades del erario, pues sólo para

¹⁰⁰ Payno, *Memoria*, 1857, p. 31.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 28.

¹⁰² *Règlement général des douanes maritimes et frontières de la République Mexicaine. Traduction officielle faite par ordre du Gouvernement Suprême et seule autorisée*, México, J. M. Lara, 1856, 88 p. (también fue publicado en Veracruz, Imprenta del Progreso, 1856, 76 p.).

¹⁰³ Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 8, p. 136.

ellos representaba una ventaja disponer de más tiempo para recabar los títulos o bonos que habían usado para sus negocios.

Aunque, como lo hemos visto, la promulgación de la Ordenanza General de Aduanas también respondió a la necesidad de apuntalar el manejo de la deuda interior, la deuda pública que Payno se sintió verdaderamente orgulloso de haber resuelto en su segundo periodo ministerial fue la de los bonos Lizardi.¹⁰⁴ Para hacerlo nombró una comisión compuesta por Guillermo Prieto, Benito Gómez Farías, el hijo de Valentín Gómez Farías, que había ocupado durante varios años un cargo en la agencia financiera de México en Londres, y José María Iglesias, encargándoles la pronta conclusión de este “ruinoso negocio” que no había podido terminarse en muchos años.

Al poco tiempo¹⁰⁵ los comisionados entregaron al ministro las bases de un arreglo establecido en los siguientes términos: Manuel J. de Lizardi se comprometía a recoger y entregar al supremo gobierno mexicano las 884 350 libras esterlinas que circulaban en el mercado de Londres con el nombre de bonos diferidos. La entrega debía efectuarse en el término de seis meses en la agencia de Londres.

A cambio, se definía la cuenta que podrían cobrar los señores Lizardi por concepto de adelantos hechos a las legaciones y consulados de la República. El gobierno mexicano se comprometía a abonar el valor de las libranzas legalmente pagadas por Lizardi con los réditos que devengaran, descontando las diversas entregas que la casa había recibido con anterioridad y calculando un interés mercantil simple al uno por ciento, y si de esta liquidación resultaba algún saldo suficientemente comprobado contra el gobierno, sería pagado en una tercera parte con órdenes sobre las aduanas marítimas y en dos terceras partes con bonos del fondo común al tres por ciento. Lizardi quedó seguramente satisfecho con este arreglo, ya que accedió a prestar una cantidad de trescientos mil pesos al gobierno, de los cuales ciento cincuenta mil fueron entregados en efectivo y sin interés a la Tesorería, correspondiendo el resto a órdenes de pago que este señor ya tenía en vías de liquidación en las aduanas marítimas.¹⁰⁶

El mismo día de su firma, el arreglo fue comunicado, para su conocimiento, a la Cámara de Diputados, ya que, conforme al Plan de Ayutla,

¹⁰⁴ Payno, *Memoria*, 1857, p. 54.

¹⁰⁵ 21 de febrero de 1856.

¹⁰⁶ Payno incluyó en el texto de su *Memoria*, tanto las bases de arreglo de los bonos de Lizardi como el contrato correspondiente al préstamo acordado con este personaje. El no incluir estos documentos en anexos y el transcribirlos íntegramente en su propio texto parecen ser un signo más de la importancia que a los ojos de Payno tuvo esta negociación.

el Congreso Constituyente¹⁰⁷ tenía facultades para revisar los actos del gobierno revolucionario. De modo que, subraya Payno: “los señores diputados tuvieron la oportunidad de imponerse detenidamente de todo el expediente y de pedir en lo verbal informes y esclarecimientos al ministerio de mi cargo”.¹⁰⁸

Para el ministro este arreglo era todo un éxito cuyo logro recalcaría en su *Memoria*:

Tuve pues la satisfacción de que durante este periodo terminara de una manera honrosa y satisfactoria para el gobierno y para la misma casa Lizardi, este último incidente de la deuda contraída en Londres, a cuyos arreglos y reforma me había tocado la suerte de cooperar activamente ya, como ministro, durante el gobierno del Excmo. Sr. general Herrera.¹⁰⁹

Un fallido proyecto de banco

En su *Memoria* de 1857, Payno se sinceró acerca de un proyecto que de tiempo atrás le interesaba grandemente: la creación de un banco de descuento y circulación, que debería encargarse de abrir una cuenta corriente al gobierno por una cantidad mensual predeterminada —en este caso seiscientos a setecientos mil pesos— a cambio de la administración y percepción de los derechos aduanales.¹¹⁰ Era una propuesta que no había sido posible llevar a su completo desarrollo en 1850, y para la cual la creación de la Junta de Crédito Público representaba sólo “un primer paso”.

La idea de Payno arrancaba de una observación básica: por una aberración incomprensible, las aduanas marítimas, que de acuerdo con el sistema hacendario establecido en México desde la independencia, proveían la mayor parte de las rentas del gobierno, jamás habían estado bien administradas. Era preciso revertir esta situación. Con tal intención se había conferido a la Junta de Crédito Público un gran número de atribuciones gubernamentales “porque no era sino el mismo gobierno quien administraba por medio de personas notoriamente honradas e inteligentes nombradas por él”.¹¹¹

Animado con los buenos resultados producidos en 1851 y 1852 por la Junta de Crédito Público, Payno creyó llegado el momento de pre-

¹⁰⁷ El Congreso Constituyente, convocado de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ayutla y reunido en la ciudad de México, inició sus debates el 14 de febrero de 1856.

¹⁰⁸ Payno, *Memoria*, 1857, p. 58.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 59.

¹¹⁰ *Ibidem*, p.34-36.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 35.

sentar su proyecto de creación del banco, cuyo borrador conocemos a través del anexo número 26 de su *Memoria*.¹¹² Contrariamente a las esperanzas del ministro, la comisión nombrada en el seno de la Junta de Crédito Público para dictaminarlo se opuso *enteramente* a la idea insistiendo en que el gobierno debía limitarse a gastar lo que buenamente podía recaudar. Al parecer, Payno argumentó en conferencias con la propia junta, pero sin convencer a sus miembros, contra quienes parece no haber conservado resentimiento, puesto que reconoció explícitamente la calidad de la labor efectuada por tan “honrados y cumplidos caballeros”.¹¹³

Payno incluyó entre los anexos a su *Memoria* el dictamen negativo de la Junta de Crédito Público contra su proyecto. Pero lo hizo después de asentar, con ejemplos convincentes, la prueba de la escasa eficiencia de la recaudación aduanal: “Es menester repetir para que se conozca palpablemente [el desorden en este ramo] que de \$ 3 682 000.00 y pico de pesos que rindieron las aduanas en los cinco meses a que se contrae este informe, sólo ingresaron \$ 457 790.00 en efectivo en la Tesorería General.”¹¹⁴

Según Payno, el lenguaje de las cifras, más elocuente que muchos discursos, hubiera debido arrancar la aprobación de la Junta. Pero no fue así porque, constaba desalentado, “siempre que se trataba esa idea, en la cual persisto hace años y persistiré todavía”, se forma “un grande escándalo, como acontece con todas las ideas nuevas cuyo mecanismo no se puede conocer de pronto y ataca además hábitos e intereses envejecidos”.¹¹⁵

La Convención Española

Payno se vio inmerso en las postrimerías de su segundo periodo ministerial en la solución de esta difícil cuestión que tanto agrió las relaciones diplomáticas hispano-mexicanas. Aunque escribió su estudio sobre este tema cuando ya no ocupaba el cargo ministerial, que había dejado el 6 de mayo de 1856 —más de un año antes—, no podemos ignorar la obra que publicó con este título porque en ella expresó muchas de sus convicciones sobre la deuda exterior mexicana. Este opúsculo, fechado del 14 de agosto de 1857, apenas doce días después de la *Memoria* a la cual nos hemos referido, nos permite suponer que ambos textos fueron pensados al mismo tiempo aunque escritos sucesivamente.

¹¹² *Ibidem*, p. LIV y LV.

¹¹³ *Ibidem*, p. 38.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 35.

¹¹⁵ *Ibidem*.

Para Payno, el problema arrancó de la Convención concluida el 17 de julio de 1847 entre Salvador Bermúdez de Castro, ministro plenipotenciario de España en México, y el entonces ministro de Relaciones Exteriores mexicano, José Ramón Pacheco. Esta convención estipulaba la formación de un fondo permanente destinado a cubrir las reclamaciones españolas y estaba compuesto por el tres por ciento del producto de las aduanas marítimas y fronterizas. Dicho fondo *sería administrado por el ministro plenipotenciario de España*,¹¹⁶ y se debía pasar cada seis meses una copia de sus cuentas a una junta nombrada por el Ministerio de Hacienda. En opinión de Payno, este desastroso convenio, establecido por personas que no tenían un mandato específico para ello, pisoteaba la soberanía mexicana y debía haberse declarado nulo desde un principio.

Una parte de las dificultades para establecer relaciones sanas con España procedía de las ambigüedades relativas a la nacionalidad de los nacidos en la Nueva España y en el resto de imperio español antes de la promulgación de la independencia. Éstos pudieron, por mucho tiempo, reclamarse de nacionalidad española o mexicana, según les convenía. Los negociantes de origen hispano radicados en el país utilizaron esta circunstancia para proteger sus intereses y obtener —por vía diplomática— un trato preferencial en el pago de los títulos de deuda que habían obtenido en el mercado mexicano.

Como hemos señalado en su momento, la incidencia de la ley de 30 de noviembre de 1850, sobre algunos negocios fue arrasadora, causando un gran descontento entre los acreedores del gobierno. Un influyente grupo de empresarios-prestamistas, agrupados en torno del jugoso negocio que representaba el camino de Perote a Veracruz y del ferrocarril de Veracruz a San Juan, vieron en las convenciones diplomáticas una vía para poner sus ganancias a salvo de cualquier control.

Payno, que conocía al dedillo el asunto del ferrocarril de Veracruz a San Juan y el de los derechos de avería ligados a la concesión del producto de los peajes del camino de Perote a Veracruz demostró, cifras en mano, el doble juego de los empresarios coligados en este negocio, pues al mismo tiempo que recibían la subvención del gobierno mexicano para apresurar la construcción de la vía férrea reclamaban, por medio de las convenciones extranjeras, hipotecas tan antiguas que se remontaban a los tiempos del gobierno colonial. Como lo asentó Payno: “las personas que en él [este negocio] han intervenido han hecho dobles y triples papeles según les ha convenido”.

¹¹⁶ Las cursivas son mías.

El resultado de esos procedimientos, “contrarios a todas las leyes y a la moral misma”,¹¹⁷ venía a constituir el “laberinto de reclamaciones” que Guillermo Prieto tuvo que desembrollar cuando fue ministro de Hacienda de Juan Álvarez en 1855. Con el apoyo de Higinio Núñez, jefe de sección de la Tesorería, Prieto logró elaborar una relación de los créditos que no debieron haberse comprendido en el tratado de 1853, documento que dio pie a la revisión de los títulos admitidos en el fondo de la Convención Española. Fue sobre la base de este documento que el 12 de abril de 1856 el ministro de Relaciones Exteriores, Luis de la Rosa, miembro, como Payno, del primer gabinete del general Comonfort, informó a su colega de Hacienda que tenía “motivos fundados para creer que se habían cometido abusos, introduciendo al fondo español, creado en virtud del tratado de 12 de noviembre de 1853, créditos de mucha cuantía que carecen de los requisitos y circunstancias necesarias a su legal admisión”, por lo cual le solicitaba aplicar su facultad de coacción y tomar “las providencias necesarias que el caso demanda” para preservar el erario nacional.

Es decir, solicitaba el embargo de los bienes de las personas enlistadas por Núñez. Los individuos enumerados en la lista de Núñez debían presentar en un tiempo perentorio ante el tesorero general de la nación los bonos de la deuda española que habían recibido “en virtud de sus créditos”.¹¹⁸ Se procedió efectivamente al embargo de los bienes de quince personas: el apoderado de Lorenzo Carrera, Manuel Fernández Puertas, reclamado por la cantidad de \$ 1 567 860; Manuel Gargollo, José María Bassoco, José Gómez, conde de la Cortina, Dolores Buelna de Segura, Antonio Algara, Rosendo de la Prada, Casimiro Collado, Antonio Pastor, Narciso de Francisco Martín, Miguel Somoza, Manuel Cobo, Francisco Fuente Pérez y Francisco Almirante, reclamados por cantidades variables. Payno apunta en su *Memoria*¹¹⁹ la cantidad por la cual fue demandada cada persona, sus respuestas a la reclamación que se les hizo, o si estaban ausentes de sus domicilios en el momento en que fueron requeridas. Se procedió solamente contra los poseedores de créditos introducidos de manera contraria a lo expresamente pactado en 1853, sin que resultasen comprometidos, por obvias razones, los bonos “al portador”, que no declaraban la identidad de sus dueños.¹²⁰

En su calidad de ministro de Hacienda, Payno celebró una reunión con una junta de tenedores españoles que habían obrado de buena fe,

¹¹⁷ Manuel Payno, *La Convención Española por el ciudadano*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, p. 191.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 208.

¹¹⁹ *Cf. Memoria*, 1857.

¹²⁰ Payno, *Convención*, p. 213.

los cuales designaron un nuevo apoderado para representarlos, “por haberse ausentado repentinamente el Sr. Manuel Fernández Puertas”.¹²¹ Payno aclara que su intención entonces era mostrarse benevolente: “yo estaba muy dispuesto a concluir de esta manera indirecta la cuestión diplomática de tantos años, porque siempre he creído que tratándose únicamente de unos cuantos pesos de más o de menos no debía comprometerse la paz, la tranquilidad y el bienestar de la República”.¹²²

Según la reseña que Payno hizo de aquellos hechos, él fue totalmente ajeno a la expedición de la orden que obligaba a quienes habían recibido indebidamente bonos de la deuda española a depositar en la Tesorería, en un plazo de tres días, una fianza equivalente al monto de los dividendos percibidos, a fin de reintegrar estas cantidades al erario nacional. Aseguraba que dicha orden “fue comunicada a la Tesorería un día en que [él] estaba ausente de la capital”¹²³ y deploraba las consecuencias de esta imprudente iniciativa que “frustró” la estrategia que él había pensado aplicar para concluir, sin entrar en “un debate de principios”, esta prolongada confrontación. El asunto no quedó muy claro y Payno tampoco señaló quién había sido responsable de la emisión de la orden. Lo que sí se puede asegurar es que el suceso de los embargos llegó tan deformado a Cuba que el nuevo embajador de España en México, Miguel de los Santos Álvarez, recién llegado a La Habana procedente de España, se alarmó tanto¹²⁴ que las autoridades de la isla creyeron prudente escoltarlo hasta las costas de Veracruz con una fuerza naval. Cuando el enviado de España se dio cuenta de la situación real que imperaba en México ordenó el retiro de las fuerzas navales. A su vez, el gobierno mexicano levantó los embargos, que no habían producido, según Payno, más que “enojadas contestaciones” de los interesados. Inmediatamente el ministro de Relaciones Exteriores mexicano, Luis de la Rosa, inició la negociación de un nuevo convenio¹²⁵ que habría tenido un resultado favorable si no se hubieran producido los “desgraciados” sucesos de la hacienda de San Vicente.¹²⁶ Al dar su opinión sobre el asunto de la Convención

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Ibidem.*

¹²³ *Ibidem*, p. 208.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 213.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 214.

¹²⁶ Payno se refiere a los asesinatos ocurridos en diciembre de 1855 en dicha hacienda, donde fueron asesinados un sobrino del rico hacendado español Pío Bermejillo y otros dependientes españoles. Estos asesinatos, atribuidos a unos subordinados de Juan Álvarez, fueron muy comentados en su momento y causaron la suspensión de relaciones diplomáticas entre España y México.

Española, Payno precisaba que se trataba de una “opinión privada” puesto que él ya no pertenecía a la Secretaría de Hacienda. Aseguraba que México había defendido su derecho en la Convención Española con prudencia y moderación. Daba la razón a su país por no querer perjudicar a su erario con créditos que no pertenecían a la deuda extranjera y consideraba que ninguno de los convenios anteriormente firmados entre España y México tenían validez jurídica.

Sin embargo, afirmaba que mientras se concluían las negociaciones pendientes con España era justo pagar “con preferencia” los réditos que correspondían a los tenedores de bonos españoles que habían obrado de buena fe. También señalaba que cualquier nuevo convenio que se hiciera con España debía establecerse sobre las mismas bases que la Convención Francesa.

El estudio de Payno titulado *La Convención Española* sigue siendo, aun hoy, una lectura obligada para quien desee entender las complicaciones de aquel negocio financiero y diplomático.¹²⁷ La claridad de su análisis y de su exposición ayudan a comprender por qué Payno era considerado, aun después de haber sido separado de las cúpulas políticas, como un “secretario sin portafolio”¹²⁸ y especialista un indispensable de las cuestiones hacendarias, volviéndose así un valioso consultor en esta materia.

TERCER EPISODIO

Manuel Payno se encargó por tercera ocasión del Ministerio de Hacienda a partir del 20 de octubre de 1857, nuevamente en el gabinete del general Ignacio Comonfort. Sus colegas en esta ocasión fueron Juan Antonio de la Fuente, en Relaciones Exteriores; Benito Juárez, en Gobernación; Manuel Ruiz, en Justicia; Bernal Flores, en Fomento y José García Conde, en Guerra y Marina.

Al renovar su participación en el equipo de gobierno de Comonfort y al mantenerse al lado de éste después de la asonada de Tacubaya, el 17 de diciembre de 1857, Payno refrendó su adhesión a un grupo

¹²⁷ Las refutaciones a los planteamientos de Payno no tardaron en manifestarse, como puede verse en un suplemento al *Diario de Avisos*, editado por Vicente Segura, que el 28 de noviembre de 1857 abrió sus columnas a un texto de Francisco Carbajal titulado “Importante refutación de la Memoria del C. Manuel Payno sobre la Convención Española en la parte relativa al derecho de avería al ferrocarril de Veracruz y a sus acreedores”. O bien el folleto publicado en París por José María Bassoco, *La Convention Espagnole. Réponse au Mémoire composé sur ce sujet par D. Manuel Payno le 14 aout dernier et publié au mois d'octobre suivant*, Paris, Guiraudet et Jouaust, 1858, 159 p.

¹²⁸ La expresión es de Tenenbaum, *op. cit.*, p. 88.

político tachado de “traidor” a la legitimidad constitucional del Estado mexicano desde entonces. Fue ésta una equivocación que pagaría muy caro y que truncaría definitivamente la carrera política de gran envergadura a la que su talento habría podido llevarlo.

Cuando Payno entró nuevamente en el gabinete de Comonfort, unas semanas antes del pronunciamiento del general Zuloaga en contra de la aplicación de la Constitución de 1857, las relaciones entre el Congreso y el gobierno de Comonfort se habían deteriorado profundamente. El presidente consideró que era imposible gobernar con una constitución que concedía excesivas prerrogativas al Poder Legislativo. Y las figuras más prominentes del Congreso desconfiaban del jefe del Estado, cuyas convicciones moderadas, aparecían como una amenaza contra las conquistas liberales instituidas en el texto de la recién aprobada Carta Magna.

Poca administración y mucha política

De hecho, en este último periodo ministerial, Payno se dedicó muy poco a los asuntos hacendarios y consagró sus esfuerzos a formar el complot un tanto improvisado que conduciría a la proclamación del Plan de Tacubaya en diciembre de 1857.

La única disposición de cierta relevancia que promulgó entonces fue el Reglamento de tránsito entre uno y otro océano,¹²⁹ destinado a robustecer el privilegio concedido por el gobierno pocas semanas antes¹³⁰ a la compañía de la Luisiana de Tehuantepec para la apertura de la comunicación interoceánica en el istmo. Las mercancías en tránsito entre los dos océanos serían consideradas como depositadas “a consignación” y no pagarían derecho aduanal alguno. En cuanto a los materiales destinados a la construcción de los caminos de tierra y de fierro concesionados a la compañía norteamericana, también estarían exentos del pago de cualquier derecho, ventaja que puede considerarse como rutinaria en los casos de concesión de vías de comunicación. La cuestión de Tehuantepec, que en 1851 había interesado a Lord Palmerston, seguía siendo un asunto de actualidad. Payno se había implicado directamente en él en 1852, cuando entró en sociedad con la firma norteamericana Sloo y Cia que buscaba obtener la concesión de los derechos para construir una vía de comunicación interoceánica por ferrocarril y navegación en esta región. Finalmente, la empresa se

¹²⁹ Del 30 de octubre de 1856, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 8, p. 640-643.

¹³⁰ El privilegio fue concedido por decreto de 6 de septiembre de 1857.

había disuelto y con ella los sueños de enriquecimiento que don Manuel y sus consocios habían podido abrigar.¹³¹

La política: ¿espejismo o congruencia extrema?

Payno ha dejado una detallada relación de su actividad política de aquellos días en dos documentos. En su *Memoria sobre la revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858*, publicada por voluntad propia dos años después de los hechos, en plena guerra de Reforma, y en el alegato que presentó para su defensa ante el Gran Jurado de la Cámara de Diputados cuando fue enjuiciado, en 1861, por su participación en aquella revolución.¹³² En ambos documentos rechaza vigorosamente la acusación de traición que le fue imputada y asume su plena responsabilidad en la preparación del “golpe de estado” de Comonfort: “Por mi parte yo he aceptado desde un principio y en este mismo momento vuelvo a aceptar toda la responsabilidad, no del acontecimiento, que fue motivado por otros antecedentes, y bien distantes de mi influjo y voluntad, sino de la parte que tuve en él.”¹³³

Según Payno, la preparación de este suceso había sido un secreto a voces y el propio Comonfort había confiado a su amigo Benito Juárez sus intenciones políticas.¹³⁴ En efecto, lo que pretendían Comonfort y sus partidarios no era “destruir la Constitución sino aplazarla¹³⁵ y buscar un acomodamiento” para reformar la ley emitida por Miguel Lerdo de Tejada en junio de 1856, a fin de evitar el enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado.¹³⁶

La ambigüedad de la posición de Payno, que quería a toda costa llevar a cabo el ideal liberal de gobierno civil, salvaguardando las prerrogativas tradicionales de la Iglesia, se muestra hoy ante nosotros con toda claridad. Era una postura que entrañaba contradicciones insostenibles que la hacían imposible. Pero fue vivida por muchos de los actores políticos de aquel momento como un conflicto ideológico desgarrador que impulsó al mediador nato que era Payno a buscar, aun cuando ya no quedaba ninguna esperanza de éxito, manera

¹³¹ Payno publicó en diciembre de 1852 un opúsculo en que trataba de la compañía que había formado con el inversionista norteamericano Sloo, véase Manuel Payno, *Cuestión de Tehuantepec*, México, s. e., 1852, 66 p.

¹³² Payno, *Defensa*, 1861.

¹³³ Manuel Payno, *Memoria sobre la revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858*, México, Ignacio Cumplido, 1860, 137 p. Reproducida en *Opúsculos*, p. 46.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 48.

¹³⁵ Payno, *Defensa*, 1861, p. 88.

¹³⁶ Payno, *Memoria*, 1860, p. 32-36.

de franquear el abismo que iba separando a los bandos políticos opuestos.¹³⁷ Podemos conocer la postura de Payno sobre la desamortización de los bienes del clero, que concebía como una etapa en el largo camino de secularización del poder emprendido de tiempo atrás por la corona española, por un estudio que realizó sobre esta cuestión en 1861. Argumentaba que el clero español, como el de otros países europeos, se había acomodado sin mayor dificultad de las medidas de desamortización. Sostenía, al reunir un conjunto de disposiciones legales adoptadas en México desde 1823, que el caso mexicano se inscribía en un movimiento generalizado en el mundo católico y se esforzaba por desdramatizar esta cuestión manifestando solamente reticencias ante el hecho de que los extranjeros pudiesen beneficiarse de tal proceso.¹³⁸

Dejando a un lado la parte moral de todas estas cuestiones, que cada uno juzga con arreglo a su conciencia, a su educación, y quizás también a sus intereses privados en el terreno social, hemos expuesto cuantos datos hemos creído conducentes y por los que [...] puede deducirse que, separada la parte de estos bienes que rigurosamente sea del erario, lo demás es propiedad del pueblo católico; que no puede ser privado de los beneficios de la desamortización, y que tampoco debe partir esos beneficios con gentes del todo extrañas a la República.

Payno el patriota y el experto hacendario

Aunque no volvió a regresar a los puestos políticos de primera línea después del triunfo republicano de 1867, Payno conservó la amistad y el respeto de muchos liberales; incluso de los que se habían expresado de él con mayor severidad, como Ignacio Manuel Altamirano, por ejemplo, que había pedido su cabeza como “enemigo del pueblo” cuando Payno había comparecido ante el Gran Jurado de la Cámara de Diputados en 1861, y quien diez años más tarde aceptaría colaborar con nuestro ex ministro cuando éste fundó el periódico *El Federalista*.

Es innegable que Payno, calificado por Bárbara Tenenbaum de “ideólogo principal en asuntos fiscales”,¹³⁹ fue un verdadero conocedor del mundo financiero. Quizá fue uno de los hombres más “profesionales” de su generación, en la cual el estudio de la economía política

¹³⁷ Para profundizar más en estos aspectos, véase Nicole Giron, “Manuel Payno”, en *Historia Mexicana*, n. 173, v. XLIV, 1994, p. 26-28.

¹³⁸ Manuel Payno, *La reforma social en España y México. Apuntes históricos y principales leyes sobre desamortización de los bienes eclesiásticos*, México, Imprenta de J. Abadiano, 1861.

¹³⁹ Tenenbaum, *op. cit.*, p. 74.

había sido un deporte de autodidactas más que una modalidad de conocimiento científicamente transmitida.

El propio Juárez le encargó en 1868 la recapitulación de las cuentas del imperio de Maximiliano, tarea enorme que Payno dio a la luz pública bajo el título de *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa*,¹⁴⁰ en la cual demostraba la imposibilidad financiera del éxito de la aventura imperial en México.

Unos años antes, en 1862, Payno había puntualizado en su libro *México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la España y la Francia*¹⁴¹ el estado de las respectivas deudas externas de México con las potencias europeas, demostrando con números que las causas de la intervención extranjera en México debían buscarse en un propósito previo y no en cuestiones de dinero. Aquel mismo año, con el mismo encono patriótico, había interpelado al embajador español, Joaquín Francisco Pacheco —quien diera del sentimiento nacional mexicano una idea tan deformada—,¹⁴² y había desafiado al jefe máximo de las fuerzas de intervención francesa, el general Forey, increpándolo públicamente: “Yo pregunto, señor general, ¿una nación tan poderosa y tan grande hace la guerra por una suma miserable de dinero? Conforme a las máximas de una nación cristiana y civilizada, ¿es permitido llevar la guerra a otro país por mezquinos intereses pecuniarios?”¹⁴³

La competencia técnica de Payno, que no fue puesta en tela de juicio por sus contemporáneos sino cuando los animaba la inquina de las pasiones políticas o el grito del interés particular, desembocó mientras fue ministro de Hacienda en una posición política congruente. Defendió un proyecto de nación progresista que buscaba la aplicación uniforme a todos de una ley común, y la reducción de los privilegios heredados por inercia u obtenidos alevosamente. Payno consideraba que el progreso económico de la nación, al que aspiraba, pasaba por la reorganización y la moralización de la administración pública, meta que se esforzó en alcanzar. Fraguó también una alianza de gobierno con algunos de los hombres de finanzas de su tiempo, quizás los más liberales, granjeándose a cambio la animadversión tenaz de los grupos conservadores. A pesar de ello, mantuvo una relación constante con la Iglesia católica y se benefició de su apoyo. La corta duración de sus diferentes periodos ministeriales no le impidió dejar un cuerpo impor-

¹⁴⁰ *Cuentas, gastos y acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del imperio de 1861 a 1867*, México, Ignacio Cumplido, 964 p.

¹⁴¹ *México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la España, y la Francia*.

¹⁴² *México y el Sr. embajador Don Joaquín Francisco Pacheco*, México, Juan Abadiano, 1862.

¹⁴³ *Carta que sobre los asuntos de México dirige al general Forey, comandante en jefe de las tropas francesas*. México, Vicente García Torres, 1862.

tante de disposiciones legislativas, y aunque falta estudiar cómo fueron aplicadas en la práctica administrativa real para dilucidar el verdadero alcance de su vigencia —que quizás no rebasó el ámbito de los archiveros ministeriales, como otras tantas disposiciones legales decimonónicas—, creemos que Manuel Payno logró influir de manera decisiva en el manejo de la deuda pública mexicana, asestando con su ley del 30 de noviembre de 1850 un golpe definitivo al agio.

CONCLUSIONES

De la misma manera que para la generación de Payno el choque determinante fue la guerra entre México y los Estados Unidos, hecho traumático que reveló a sus actores la fragilidad del edificio político que habían construido, para el “hacendista” Manuel Payno el choque determinante fue la deuda pública.

Fue en torno a este gran problema, central para la supervivencia del Estado mexicano, que se fraguaron o refrendaron las alianzas parlamentarias que lo condujeron a su cargo de ministro y fue también en torno a este tema que se construyó su autoridad de “consultor” en asuntos financieros internacionales.

Las medidas más relevantes que tomó como ministro de Hacienda se encaminaron al arreglo de la deuda inglesa (la deuda exterior más importante de México, heredada de los tiempos inmediatos a la Independencia) y al arreglo de la deuda interior (asunto que contrariaba hábitos enraizados de especulación, cuya importancia se volvió central en la vida económica nacional).

Enfrentó con valor y temple la oposición de quienes vieron sus intereses afectados por las disposiciones que promulgó, las cuales marcaron un parteaguas en la manera de concebir la gestión del déficit de las finanzas públicas.

Hombre patriota de principios y convicciones liberales, se esforzó por construir una administración pública racional y eficaz para sustituir las prácticas discrecionales y los arreglos particulares propios del mundo “premoderno” que aún subsistía en el México de mediados del siglo XIX, en el cual las relaciones clientelares contaban más que las nociones generalizadoras del derecho público. Hijo de un empleado público, sin ligas con las grandes familias de negociantes, su ascenso al cargo ministerial marcó una ruptura con un esquema político largo tiempo imperante según el cual la gestión de las finanzas públicas se depositaba en manos de los representantes directos o inmediatos de los grandes capitales del comercio y del agio.

Sus conocimientos técnicos, poco frecuentes entre los hombres de su tiempo, le ganaron una fama ambigua de “hábil financiero”, difundida pérfidamente por sus enemigos políticos. A la distancia, más que una “sospechosa” habilidad, acaso aplicada en beneficio propio, vemos en sus actos de gobierno y en sus escritos la expresión de un auténtico afán patriótico, que buscaba mantener la buena imagen de su país en el ámbito internacional a la par que el derecho de México a hacer respetar su soberanía. Con esta preocupación denunció vigorosamente a la Convención Española por considerar que este instrumento diplomático no tenía un verdadero fundamento legal y servía de pantalla a los manejos ventajosos de hombres de negocios deshonestos.

Espíritu positivo y claro, supo enfrentar las situaciones de emergencia del estado de guerra y sostuvo a flote el erario público gracias a sus cualidades personales, seductoras, y a un sentido de civilidad que le había granjeado la confianza de numerosas amistades. Convencido partidario de la modernidad política y material, cuyos beneficios quiso impulsar tanto desde su posición privada como desde los cargos públicos que desempeñó, se esforzó por borrar de las prácticas públicas el recuerdo de las arbitrariedades del régimen santannista. Sin embargo, enfrentado a la posibilidad de “disolución administrativa” del país, le pareció necesario defender la autoridad del Estado que creía amenazada por el rejuego de las combinaciones parlamentarias. Por este motivo intentó aplazar la entrada en vigor de la Constitución de 1857 y prolongar la forma muy peculiar de dictadura que había instaurado el Plan de Ayutla. Esta desafortunada elección política, quizá debida a sus lealtades de amigo, truncó la brillante carrera de estadista que hubiera podido alcanzar legítimamente.

Empero su exclusión de los cargos cupulares del poder, al liberar su tiempo de obligaciones operativas, le permitió atender con mayor dedicación el cultivo de las letras, actividad que le granjeó en la memoria mexicana una fama duradera y fue menos ingrata que las delicadas atenciones de las finanzas públicas.