

MANUEL PAYNO Y LOS BANDIDOS DEL ERARIO MEXICANO, 1848-1873

Barbara A. TENENBAUM
Congress Library

Los hombres que pudieran hacer algo en literatura los absorba la política; y no quisieran considerar... ni a Payno en batalla con los presupuestos y aranceles...

Guillermo Prieto
Viajes de orden suprema, 1857

INCLUSO EN UNA NACIÓN COMO MÉXICO, que ha dado a luz a una cantidad admirable de individuos polifacéticos, la figura de Manuel Payno y Flores ocupa un lugar aparte. Nadie más —ni su amigo de toda la vida, Guillermo Prieto, ni su oponente conservador Lucas Alamán, ni su contemporáneo Ignacio Altamirano— pudieron reunir como él lo hizo el talento del hombre de Estado con la trascendencia del creador literario. Acaso sea esta misma combinación insólita lo que frustre las esperanzas de que se produzca un estudio biográfico completo de Payno.¹ En el presente ensayo se estudiará el papel que desempeñó Payno en la vida política nacional de México durante los traumáticos 25 años que abarcaron de 1848 a 1873, periodo en que se desempeñó, pri-

¹ A pesar del hecho de que hace falta una biografía completa, hasta ahora no ha aparecido ninguna. Como notará el lector, las fuentes secundarias básicas actualmente disponibles a menudo se equivocan hasta en los datos más elementales sobre la vida de Payno.

mero, como secretario de Hacienda y, más tarde, como ideólogo principal en asuntos fiscales.

Según Prieto, la madre de Payno, Josefa Flores, educó a su hijo para el curato, mientras que el padre, Manuel Payno y Bustamante, estructuró su educación con miras a prepararlo para ocupar el puesto de secretario de Hacienda. En su juventud, Payno le cobró afecto al obispo José María de Jesús Belaunzarán, quien se había distinguido por su heroísmo durante el asedio de Guanajuato,² pero el temperamento fogoso de Manuel así como su éxito con las mujeres, resultaron más poderosos que cualquier vocación para el curato.³ Al final, Payno habría de seguir los pasos de su notable padre, de quien Prieto dice que “fungía como vista en la aduana, aunque por su saber estaba lleno de delicadísimas comisiones y figuraba muy alto entre las eminencias fiscales, como don José Ignacio Pavón, don José de la Fuente, don Agustín Ruiz (Lucas) Alamán y (Rafael) Mangino”.⁴ Su familia gozaba de buenas relaciones, ya que Payno y Bustamante era primo del general y presidente Anastasio Bustamante. Payno padre había producido la admirable *Memoria de Hacienda 1845*, uno de los mejores estudios en torno a la hacienda pública escritos durante el siglo XIX. Aunque, a la postre, sería la influencia de ambos padres la que iba a marcar el curso que tomaría la larga y activísima carrera de su hijo.

Payno inició su carrera pública en la década de 1830-1840 como empleado de la oficina de aduanas de la ciudad de México. En 1840 —con Prieto y Ramón Iraiza Alcaraz— se le encargó el establecimiento de una oficina de aduana en Ma-

² Conocido por sus tendencias antirreformistas, Belaunzarán creció en la ciudad de México y pasó sus últimos años ahí. Alegó enardecidamente en contra de las leyes de 1833 que permitían la venta de propiedades de la Iglesia y los posteriores saqueos de que fue objeto. Finalmente, sus elevados principios y su firme postura en contra del subsiguiente gobierno “pro religioso” lo llevaron a renunciar a su puesto como obispo de Monterrey en 1837. Véase BELAUNZARÁN, 1837.

³ PRIETO, 1968, pp. 99-103.

⁴ PRIETO, 1968, p. 99.

tamoros, en la cual alcanzó el puesto de contador.⁵ Al poco tiempo se convirtió en secretario del general del Ejército del Norte, Mariano Arista, y obtuvo el grado de teniente coronel. A su regreso a la ciudad de México fue nombrado jefe de sección del Ministerio de la Guerra. Durante todo este tiempo se dedicó también a escribir ensayos para su publicación en la prensa. En 1842 fue nombrado secretario de la Legación Mexicana en Sudamérica, lo que lo llevó a viajar a Francia e Inglaterra. A su regreso se le otorgó un puesto en la Fábrica Nacional de Tabaco de la capital. Posteriormente, Santa Anna lo envió a Nueva York y a Filadelfia para estudiar el sistema correccional. Durante su estancia se enteró de que las tropas estadounidenses al mando del general Zachary Taylor se encaminaban a la frontera mexicana, y de inmediato informó a su gobierno. A su regreso a México se enlistó en el ejército nacional, y en 1847 peleó en la guerra contra Estados Unidos, durante la cual organizó un servicio de correo secreto entre México y Veracruz y comandó una brigada de tropas de defensa en un camino de Puebla.⁶

Al finalizar la guerra, Payno se encontraba en Querétaro, en donde había formado fuertes alianzas con la recientemente creada "facción reamoderada". Ahí desempeñó la función de delegado de dicha facción ante el Congreso del estado en 1848 y votó a favor de la aprobación del Tratado de Guadalupe-Hidalgo.⁷ Después de la guerra, decidió seguir adelante con su carrera política y fue elegido diputado al Congreso Nacional de Puebla. Desde dicho puesto inició una campaña para ocupar la Secretaría de Hacienda, para lo cual publicó un panfleto, *Proyectos de arreglo de los gastos de la Hacienda Pública y contribuciones para cubrirlos*, y pronunció

⁵ Aunque parecería que el libro *El Puerto de Matamoros 1844*. México: Vargas Rea, 1951, un conjunto de piezas "costumbristas" sobre el puerto, fue escrito por Manuel Payno, su autor ya había regresado a la ciudad de México para 1844.

⁶ VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, t. I, 1901, pp. v-xviii.

⁷ Este hecho indiscutible, confirmado por José María Roa Bárcena, en ROA, 1947, t. 3, p. 328, y por PRIETO, 1968, p. 438, aparece refutado en una de las pocas biografías de Payno, debido a una confusión entre "Payno" y "Payró". Véase VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, 1901, p. vii.

un discurso ante el Congreso en septiembre, en el que exponía sus ideas. Su plan reflejaba lo que para los moderados resultaba prioritario en aquellos momentos. En su presupuesto, aproximadamente de 2.5 millones de pesos —de los 15 millones en fondos de indemnización, pagados por Estados Unidos por el territorio que México había perdido en la guerra— serían destinados al pago de intereses de la deuda externa y medio millón a su amortización, o 25 % del total de gastos anuales de México. El plan asignaba únicamente un millón para pagos de intereses y 300 000 pesos (un poco más de 10 %) al pago de obligaciones internas. Como cabía esperar del hijo de un funcionario de Hacienda educado durante el periodo colonial, Payno consideraba que los empleados del gobierno debían tener los más altos niveles de preparación. Propuso que a los aspirantes se les hicieran exámenes de español, aritmética, geografía y economía política como prerrequisito para ocupar un empleo. Asimismo, estaba a favor de que se hiciera obligatorio que todos los empleados dedicaran un mínimo de siete horas diarias al trabajo en la oficina y que continuaran trabajando hasta cumplir los 70 años y 30 años de servicio.⁸ En esta ocasión, sus ideas pasaron inadvertidas.

Payno, finalmente, se convirtió en secretario de Hacienda el 4 de julio de 1850. Entre los funcionarios públicos que habían ocupado dicho puesto desde la independencia, Payno era el mejor preparado y sin duda gozaba de mayor experiencia en una más amplia gama de puestos gubernamentales que cualquiera de sus predecesores, algunos de los cuales, como Francisco María Lombardo e Ignacio Trigueros, habían reclamado para sí el puesto por la sencilla razón de que habían contribuido con dinero propio al tesoro. Durante su corto periodo ministerial, Payno se distinguió por haber puesto en orden tanto la deuda externa como la interna. Anunció el arreglo de la deuda externa el 14 de octubre de 1850. Según los términos de éste, México reconocía obligaciones por 51 208 250 pesos y se comprometía a pagar los intereses pendientes a una tasa reducida de 3 % utilizando

⁸ PAYNO, 1848, pp. 43-46 y 81.

un fondo de 5 000 000 (2 500 000 pesos de la indemnización y 25% del total de impuestos de importación; 75% de los impuestos de exportación recolectados en los puertos del Pacífico, y 5% de los puertos del golfo de México). Los tenedores de bonos aprobaron la propuesta el 29 de diciembre de 1850 y el gobierno mexicano emitió nuevos bonos y certificados para el pago de intereses adeudados entre 1846 y 1851. De acuerdo con Joaquín Casasús, el arreglo de 1850 fue “la mejor de las operaciones financieras llevadas a cabo con la deuda de Londres”.⁹

Había ahorrado a México 5 776 572 pesos en el pago de intereses y reducido en 1 653 707 pesos el pago de intereses anuales.¹⁰

Sin embargo, el acuerdo sobre los términos para el pago de las obligaciones pendientes de la deuda externa resultaba un juego de niños en comparación con lo que suponía enfrentar la deuda interna. Como dijera Payno más adelante, “La cuestión de la deuda, es una cuestión pública; es una cuestión que interesa a la generación presente y a las generaciones futuras. Lo que los piratas de Jamaica robaron en el siglo pasado a los galeones españoles, lo estamos pagando todavía”.¹¹ El término “deuda interna” se empleaba para describir un conjunto de obligaciones adeudadas a varios miles de personas, e incluía obligaciones tan dispares como los salarios a servidores públicos, el dinero que se debía por el robo de un convoy de plata, los bonos emitidos a aquellos que hubieran recuperado las monedas de cobre que el gobierno había puesto fuera de circulación, y las deudas coloniales españolas hasta el 17 de septiembre de 1810, así como aquellas de todos los jefes rebeldes hasta el 27 de septiembre de 1821. Según los cálculos posteriores de Payno, en 1831

⁹ CASASÚS, 1885, p. 239. Para mayores datos sobre este punto, véase BAZANT, 1968, pp. 68-73.

¹⁰ Debe señalarse que ni siquiera este arreglo se vio libre de críticas, y Payno debió redactar una justificación del primer pago de la deuda externa, PAYNO, 1852.

¹¹ PAYNO, 1866, p. 4. La autora desea expresar su agradecimiento a la profesora Carmen Ramos por haberle proporcionado una copia de esta importante obra.

México debía 26 660 800 pesos a acreedores de la deuda interna, pero desde el inicio de la república hasta el final de la guerra con Estados Unidos, el gobierno mexicano rara vez pagó siquiera 500 000 pesos anuales a los acreedores de la deuda interna.¹²

Después de la guerra, la inesperada lluvia de fondos por indemnización significó que México estaba finalmente en posibilidades de pagar a sus acreedores. El primer secretario de Hacienda de la posguerra, Mariano Riva Palacio, inició el proceso al calcular la deuda total en aproximadamente 92 500 000 pesos, cifra que Payno posteriormente juzgaría "exageradamente simplificada".¹³ A pesar de los intentos de todos los secretarios de Hacienda de junio de 1848 hasta fines de 1850 por pagar las obligaciones que teóricamente daban cuenta de 46% de los ingresos arancelarios de México, sólo Payno pudo llegar a lo que parecía un arreglo satisfactorio con los acreedores internos de México, a quienes se les debían aproximadamente 74 995 433 pesos.¹⁴ El 30 de noviembre de 1850, Payno anunció un arreglo que exigía un reembolso proveniente de un fondo común de 25.7 millones de pesos, 20% de los ingresos de aduana, 3 000 000 de pesos de amortización anual y una tasa de interés de 3%, en deslizamiento a 5%. El gobierno se comprometió a pagar a sus acreedores una suma inmediata de 2 500 000 pesos por amortización, además de las ganancias netas provenientes del restablecido monopolio del tabaco y 10% adicional de los impuestos aduaneros. Payno en seguida emitió 40 000 000 de pesos en bonos nuevos, abrió una oficina en la Secretaría de Hacienda para supervisar el registro y pago de deudas y estableció un Comité de Crédito Público, al frente del cual puso como presidente al conocido prestamista Gre-

¹² En 1828 y 1829, Payno dice que el gobierno amortizó cuatro millones de pesos de la deuda, aunque la autora no ha podido encontrar registro de ello en ningún otro lugar. La autora también agregó dos millones al total, los cuales Payno no incluye debido a que puso las cantidades debidas a los pensionistas por separado. PAYNO, 1866, pp. 12-13.

¹³ PAYNO, 1866, p. 8.

¹⁴ PAYNO, 1866, p. 16. Para una breve descripción del impacto de los pagos de la deuda sobre el tesoro mexicano, véase PAYNO, 1866, pp. 17-18.

gorio Mier y Terán. Payno asignó 2 500 000 pesos de la indemnización de Estados Unidos para cubrir el primer pago a los acreedores.¹⁵ Después de la inauguración de un régimen más radical bajo la presidencia de Mariano Arista, Payno renunció a la Secretaría de Hacienda en enero, aduciendo fatiga de la vista. Su sucesor, el senador de Veracruz, José Ignacio Esteva González, pronto anunció que el plan de pago de Payno era impracticable. Según la oficina de contabilidad, el gobierno no podía cumplir con las disposiciones de la Ley de Crédito Público, ya que la cantidad necesaria para hacer el primer pago había ascendido a 5 994 869 pesos de los cuales 4 048 712 (67.5%) se debían a prestamistas. Dadas esas nuevas circunstancias, si México hubiese hecho honor a su acuerdo de pago de la deuda interna, hubiera tenido que gastar todo menos 280 000 pesos de los pagos de 1851 y 1852 de la indemnización estadounidense.¹⁶ El Congreso finalmente revisó la ley el 19 de mayo de 1852, aumentó el porcentaje de las contribuciones estatales al tesoro federal en 5% (de 15 a 20%) y asignó dicho incremento más 3% de impuestos de aduana a los acreedores de la deuda interna.¹⁷

Mientras el gobierno mexicano intentaba ajustar sus deudas restantes, Payno llegó a Londres en mayo de 1851, al parecer con el fin de encargarse personalmente del arreglo efectivo de la deuda externa. Aprovechó su tiempo en el extranjero y viajó por las islas Británicas, paseo que relató en sus *Memorias y impresiones [sic] de un viaje a Inglaterra y Escocia* (1853), las cuales daban fe de una apasionada anglofilia, a

¹⁵ Para una descripción más detallada sobre la Ley de Crédito Público presentada por Payno el 30 de noviembre de 1850, véase TENENBAUM, 1985, pp. 106-112.

¹⁶ Documentos relativos al arreglo de la deuda interior de la República Mexicana, mandados imprimir por orden del supremo gobierno. México, 1851; *Ley de 30 de noviembre de 1850 sobre el arreglo de la deuda interior de la República Mexicana y reglamento acordado por el gobierno para su ejecución*; José Ignacio Esteva, *Exposición que dirige al Exmo. Sr. presidente de la República*, México, 1851. Para más información sobre la deuda interna, véase TENENBAUM, 1993.

¹⁷ ROMERO, 1870, pp. 367-369.

pesar de la subordinada posición de México como deudor. El libro incluía varias traducciones de Shakespeare y descripciones del famoso Palacio de Cristal, así como cinco capítulos consagrados íntegramente a la Exposición Universal de 1851 llevada a cabo en Londres. Payno dedicó el volumen al Vizconde Palmerston, secretario de Estado de Gran Bretaña, “como el doble recuerdo de un funcionario que personalmente tuvo motivos de agradecimiento para con el ministro de negocios extranjeros de S. M. B., y de un mexicano que recuerda que Jorge Canning fue el decidido protector de nuestra independencia”.¹⁸

Payno regresó a México justo a tiempo para hacer frente a una administración conservadora presidida por el general Antonio López de Santa Anna. Para cubrir las necesidades de su administración, el nuevo presidente se hizo de fondos con la venta a Estados Unidos del territorio conocido como La Mesilla. Al mismo tiempo se mostró extraordinariamente duro con sus opositores ideológicos, y envió a muchos de ellos al exilio, incluyendo a Manuel Payno y Flores.¹⁹ Santa Anna se extralimitó políticamente al retirar a Ignacio Comonfort, protegido del poderoso cacique de Guerrero, Juan Álvarez, de su puesto como jefe de aduanas de Acapulco. Este acto autoritario de Santa Anna dio pie a la revuelta de Ayuda y a la subsiguiente era de la Reforma, dominada por liberales más progresistas que Payno, quien regresó del exilio. Ignacio Comonfort siguió a Álvarez en la presidencia, en diciembre de 1855, y eligió a un gabinete mucho más moderado, el cual incluía a su viejo amigo Manuel Payno en calidad de secretario de Hacienda.²⁰

¹⁸ PAYNO, 1988, pp. prólogo y 99-160.

¹⁹ Al parecer, Payno insultó a Santa Anna al publicar una descripción desfavorable del papel que había jugado éste en la guerra contra Estados Unidos, y que fue escrita en colaboración con su amigo Guillermo Prieto y con Ramón Alcaraz, entre otros. Sin embargo, según Prieto, Payno solamente escribió la sección sobre “polkos y puros” (que debió perjudicar sus relaciones con la facción de Gómez Farfás) y la conclusión. Véanse ALCARAZ, 1848, pp. 123-138 y PRIETO, 1968, pp. 434-435.

²⁰ Para más datos sobre este cambio consúltese el brillante ataque de Melchor Ocampo a Comonfort, en OCAMPO, 1856.

Nuevamente en funciones, Payno se dedicó a buscar fondos para combatir una seria rebelión en Puebla y a desmantelar el monopolio del tabaco. Una vez más, mostró ser un firme defensor de los acreedores externos e internos. Durante sus seis meses en funciones, pagó a éstos 175 000 pesos (28%) de los 600 000 del tesoro, incluso durante su frenética búsqueda de fondos para sofocar un serio levantamiento de conservadores en Puebla.²¹

Tal vez para distanciarse de las demandas radicales de expropiación de propiedades de la Iglesia, Payno renunció a la Secretaría el 5 de mayo de 1856. Sin embargo, los asuntos fiscales nunca abandonaron sus pensamientos, y el 14 de agosto de 1857 Payno publicó un estudio acerca de la deuda española, *La Convención Española por el ciudadano Manuel Payno*. Ésta era la primera vez que comentaba públicamente una controversia de primer orden en torno a las negociaciones de 1851 y 1852 con acreedores de Inglaterra, Francia y España, conocidas como convenciones diplomáticas.²² En esos años, el secretario de Relaciones Exteriores, José Fernando Ramírez, intentó utilizar los fondos de indemnización restantes para restablecer el crédito de México en el extranjero. Por lo tanto, liquidó las obligaciones que el gobierno aún debía a poderosos acreedores internos acostumbrados a aprovechar los buenos oficios de los diplomáticos extranjeros para recibir un trato especial. Ramírez negoció “convenciones diplomáticas” con Gran Bretaña, Francia y España, las cuales efectivamente convertían las deudas antes clasificadas como “internas” y debidas a ciertos demandantes “extranjeros” en pagos que poseían la condición de convenio. Esto significaba que ciertos acreedores molestos quedaban satisfechos y que México estaba en mejores posibilidades de recibir nuevos préstamos del extranjero.

Sin embargo, la nación debió pagar un alto precio tanto económica como diplomáticamente. Cada una de las con-

²¹ *Memoria de hacienda 1855-1856*, cuenta general, pp. 3 y 22-23.

²² También escribió un oscuro panfleto sobre la Convención inglesa, pero la autora sólo tiene noticia de esta obra a través de un panfleto escrito como respuesta a aquél. Véase MARTÍNEZ DEL RÍO, 1855.

venciones incluía una promesa de pago a partir de recibos de aduana, la única fuente de ingresos confiable para el tesoro nacional.

Además, los nuevos acuerdos daban a los tres países europeos el derecho de declarar la guerra o invadir a México si éste dejaba de cumplir sus obligaciones hacia dichos acreedores. En el caso británico, por ejemplo, el gobierno mexicano había asegurado originalmente 12% de sus recibos de aduana anuales y agregado 3% extra al año siguiente, para cubrir atrasos.²³ Para fines de 1852, la deuda externa sumaba 52 744 496 pesos, la deuda interna había quedado reducida a 26 689 019 y las convenciones representaban otros 14 140 512 pesos.²⁴

Santa Anna y sus secretarios también negociaron pagos de la deuda. El secretario de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán y su sucesor y discípulo Manuel Díez de Bonilla firmaron un convenio adicional que cubría las deudas auxiliares debidas a españoles, incluyendo aquéllas debidas a Lorenzo Carrera, quien alguna vez había sido ciudadano mexicano. Sus créditos habían sido reconocidos originalmente por el secretario de Relaciones Exteriores mexicano, pero el 12 de noviembre de 1853, Díez de Bonilla y el ministro español, el Marqués de Rivera, firmaron una nueva convención diplomática. Posteriormente, corrieron rumores de que muchos de los créditos reconocidos por esa convención se habían obtenido de manera fraudulenta. Dos años después, el conservador Díez de Bonilla amenazó con suspender el convenio de 1853 a menos que los demandantes españoles permitieran al gobierno mexicano determinar sobre la veracidad de sus créditos.

La situación empeoró cuando el gobierno español nombró por segunda ocasión a Juan Antoine y Zayas, negociador de la Convención de 1851, ministro en México. Díez de Bonilla

²³ TISCHENDORF, 1961, pp. 4-5. Para más detalles véase TENENBAUM, 1985, pp. 112-114.

²⁴ Payno señaló que 4 500 000 pesos de la deuda interna no habían sido registrados aún. También alegó que sus arreglos le habían ahorrado a la nación 1 423 521 pesos (deuda interna) y 7 526 902 (deuda externa). Véase, PAYNO, 1866, p. 22.

notificó al gobierno español que México no aceptaría a Antoine y Zayas como ministro.²⁵ Tal era el panorama cuando Juan Álvarez formó su gobierno, con Guillermo Prieto como secretario de Hacienda.

Prieto contribuyó a poner en vigor la reforma al colocar en reserva los dineros que se habían recolectado para pagar la deuda con España. Su oficial mayor, José Higinio Núñez, escribió un informe detallado sobre la situación hasta septiembre de 1855, en el cual señalaba que hasta 50% de los créditos eran, en efecto, ilegales, fraudulentos o habían sido adquiridos en circunstancias dudosas.²⁶

Los españoles se mostraron escandalizados, no sólo por la suspensión de pagos, sino también por los virulentos ataques de que eran objeto los miembros de su comunidad en artículos que habían empezado a aparecer en la prensa. La relación entre ambos grupos comenzó a hacerse más tensa; los mexicanos acosaban a los españoles en las carreteras y España puso en alerta su flota de las Antillas. El ministro francés Alexis de Gabriac, temiendo que se desatara la guerra, ofreció sus servicios como mediador en la disputa.²⁷ Aunque nadie lo reconoció en el momento, dicha acción sentaría un precedente para el futuro comportamiento en torno a la deuda externa de ambos lados del Atlántico. En abril de 1856, al cabo de su victoria en Puebla, el gobierno de Comonfort pidió que los acreedores españoles depositaran sus certificados en la Tesorería, debido al aumento de los ataques en contra de residentes españoles en la provincia mexicana. Los españoles se negaron a entregar sus créditos, por lo que el gobierno mexicano embargó sus bienes. Al tiempo que España despachaba su flota de cuarenta buques a todo vapor hacia Veracruz, el rey ordenó a su ministro de relaciones exteriores que intentara persuadir al gobierno mexicano de que rescindiera sus demandas, y que, de no lograr conven-

²⁵ PAYNO, 1862c, pp. 155-159.

²⁶ Núñez, "Informe sobre la convención española, 24 de octubre, 1855" publicado en PAYNO, 1862c, pp. 152-159.

²⁷ Primer agregado de la Legación Francesa en México, 19 de octubre de 1855; DeGabriac, 29 de noviembre de 1855, 28 de marzo, 5 de abril, 1856, en DÍAZ, 1963, pp. 213-214, 230-231, 257-258 y 269-270.

cerlo, abandonara el país. Un funcionario español le escribió a su superior en París diciéndole que Francia pronto tendría que adoptar una actitud similar.²⁸

En su ensayo de 74 páginas sobre la deuda con España, Payno defendió la acción del gobierno con respecto a esta convención y esbozó su idea de cómo debía proceder el gobierno mexicano. Señaló que México jamás había pasado por alto sus obligaciones hacia España y sus acreedores, incluso cuando las demandas de éstos resultaban ilegales o poco razonables. Afortunadamente, el enfrentamiento con ese país, que habría sido desastroso, logró evitarse un año antes, cuando la flota española decidió retirarse. Sin embargo, Payno argumentaba que, como consecuencia de esto, el gobierno tendría que reexaminar su posición para poder lograr la aceptación de la comunidad internacional.²⁹

El regreso de Payno a la Secretaría de Hacienda, el 20 de octubre de 1857, marcó su ruina. Es una lástima que la perspicaz colección de memorias de Prieto, *Memorias de mis tiempos y viajes de orden suprema por Fidel*, terminen en 1855, pues sería de gran valor para los historiadores que su vista de pájaro hubiese dado cuenta de las turbulentas actividades que desembocaron en la caída del gobierno de Comonfort en enero de 1858. Según cuenta Payno, su renuncia a la Secretaría de Hacienda el 11 de diciembre se debió a que padecía de vista cansada. Ya antes había aducido esta razón, y en general se aceptaba, pues su padre había padecido ceguera.

No es de sorprender que el moderado Payno se sintiera cada vez menos satisfecho con la situación política que privó en México a raíz de la promulgación de la Constitución de 1857. Sus disposiciones anticlericales, incluyendo la anteriormente decretada Ley Lerdo, habían provocado la abierta hostilidad de la Iglesia hacia el gobierno y el desorden en la vida civil y en la recolección de impuestos. La fuerte fe católica de Payno y de Comonfort, en una época en que el apego a la ley significaba el exilio del arzobispo de México, llevó a

²⁸ Zavala, 18 de junio de 1856 y DeGabriac, 2 de julio de 1856, en Díaz, 1963, I, pp. 296, 298-302 y 305-306.

²⁹ PAYNO, 1857, pp. 4, 42-45 y 72-74.

aquéllos a pronunciarse contra dicho documento y contra el mismo gobierno organizado por Comonfort.³⁰ Félix Zuloaga, comandante de la guarnición de Tacubaya y copartícipe de las discusiones iniciales en torno al proyectado pronunciamiento, aprovechó la debilidad de los moderados, arrebató el poder a Comonfort y se alió con los conservadores, quienes pronto lo arrastraron consigo.

El fracaso del golpe de Comonfort privó a muchos moderados como Payno de un futuro político. Sospechosos a los ojos de los radicales de albergar simpatías pro conservadoras pero incapaces de asumir una postura enteramente reaccionaria, muchos líderes experimentados, como Payno, se vieron marginados a principios de la guerra de Reforma. Aunque en 1861 un gran jurado se negó a procesarlo, este episodio impidió que Payno volviera a ocupar la Secretaría de Hacienda.³¹

En cierto sentido, los liberales no se equivocaron sobre las fidelidades de Payno; de hecho, sus propias palabras lo condenaron. En su detallada memoria de los eventos anteriores y posteriores al golpe, escribió: “francamente, porque nada quiero omitir, todos [los conspiradores] opinábamos contra la Constitución de 1857” y argüía que él estaba convencido de no estar actuando como traidor.³² Aun así, la Constitución de 1857 era la ley del país, y al conspirar para revocarla, estaba actuando contra la ley.

En la explicación que da sobre su participación en el golpe, Payno revela sus verdaderas convicciones y el propósito de su vida como funcionario de gobierno:

³⁰ Éste es un precedente del comportamiento de Comonfort. Véase TENENBAUM, 1992, pp. 187-205, para una discusión en torno a las razones detrás de la revuelta de Santa Anna contra su propio gobierno en 1834.

³¹ VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, 1901, p. x. Para más información sobre este incidente véase PAYNO, 1860, p. 137 y *Defensa...*, 1861. Como astutamente señala Villaseñor y Villaseñor, Payno se convirtió en un hombre del pasado para algunos liberales, aunque “muchos como don José Higinio Núñez, lo consultaban y se dejaban guiar de sus consejos en materia de Hacienda”, VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, 1901, p. xi. Indudablemente, Matías Romero formaba parte de este grupo.

³² PAYNO, 1860, pp. 14 y 66-79.

La gran aspiración del hombre nacido en una sociedad culta y civilizada, es la independencia en su patria y la independencia en su persona [...] Ésta ha sido mi idea y mi aspiración [desde] hace años: por eso no he podido ser partidario [...] Ocupado en otras administraciones en labores ajenas de la política; siempre soñando con un banco de descuento y circulación, con un arreglo de la deuda, con un camino de fierro, había sido extraño a todas las combinaciones electorales, a todas las intrigas políticas [...] La libertad y la religión [...] hermanas gemelas, criadas por el Unico Reformador que vino al mundo a imponer su doctrina.³³

Desde el momento de la caída de Comonfort hasta 1873, cuando Payno hizo su última contribución al pensamiento económico mexicano, el antiguo secretario de Hacienda se dedicaría a observar el desarrollo de los acontecimientos desde afuera. Aun así, Payno siguió estudiando cuestiones financieras, y especialmente aquéllas relativas a los engorrosos pagos de la deuda externa, que amenazaban la estabilidad de la República. Dados los problemas fiscales de México, el asunto de la deuda nunca abandonaba la escena por mucho tiempo. En 1859, el gobierno de Zuloaga firmó la Convención de Otway, que prometía a los tenedores de bonos de la Convención Inglesa 6% de interés anual y 16% en recibos de aduana anuales. Ese mismo año, parte de la armada británica ancló cerca de la costa veracruzana exigiendo el pago de las obligaciones que se le debían, no sólo a la Convención Diplomática sino a los tenedores de bonos mexicanos, encabezados por el adversario de Zuloaga, Benito Juárez. Éste aceptó reservar 25% de los ingresos de aduana para los tenedores de bonos y 15 para los demás acreedores. Al año siguiente, en lo que pasaría a llamarse la Convención Dunlop-Aldham, el gobierno de Juárez aceptó sumar a lo anterior 10% de los impuestos de importación procedentes de los puertos de Veracruz y Tampico.³⁴

En 1861 Payno amplió el campo de sus actividades y publicó un inteligente análisis "moderado" sobre la historia de

³³ PAYNO, 1860, pp. 76-77.

³⁴ TISCHENDORF, 1961, p. 5.

la venta de las propiedades de la Iglesia en España y México. Por una parte, su estudio respondía al interés mostrado por tenedores de bonos extranjeros que pensaban que tales ventas eran la clave para el pago de los préstamos;³⁵ por la otra, reflejaba las propias dudas de Payno en lo tocante a la posición de una Iglesia rica en un país pobre.³⁶ Si bien Payno simpatizaba abiertamente con la Iglesia y sus buenas obras, especialmente las que llevó a cabo durante las décadas que siguieron a la conquista, también alegaba que aquélla se había desviado de su camino al hacerse excesivamente rica y al mostrarse cada vez menos comprometida con el Estado que la había nutrido.

En su estudio en dos volúmenes, Payno intentó, con gran habilidad, demostrar su tesis de que la riqueza eclesiástica había pertenecido originalmente a la corona durante el periodo colonial. Aunque nunca se refirió específicamente al patronato real, Payno presentaba una lista de ejemplos significativos en los que la Iglesia había recibido apoyos económicos sustanciales por parte de la corona. Más aún, hacía una lista de las ocasiones en que España intentó nacionalizar partes de propiedad de la Iglesia, remitiéndose varios siglos atrás, hasta el reinado de Felipe II. Con base en estos precedentes, concluía que, en tanto que el Estado mexicano había heredado las responsabilidades de la corona con sus prestamistas, así también la Iglesia mexicana había heredado responsabilidades recíprocas con el Estado mexicano. Payno juzgaba estas razones suficientemente sólidas para argumentar que la Iglesia estaba obligada moralmente a devolver la riqueza de la que tan necesitado se encontraba el Estado, especialmente en una época tan difícil para la economía.³⁷

Sin embargo, la defensa de Payno de la primacía del gobierno en asuntos relativos a la riqueza eclesiástica no era in-

³⁵ BAZANT, 1968, pp. 76-82.

³⁶ Esta preocupación queda reflejada a lo largo de su *Memoria...*, PAYNO, 1860.

³⁷ PAYNO, 1958, pp. 38-40. Este volumen editado contiene porciones sustanciales del estudio en dos volúmenes que la autora no ha podido localizar.

condicional. Si bien reconocía que el gobierno tenía el derecho de vender propiedades de la Iglesia, también subrayaba que el Estado tenía la responsabilidad de mantener a la Iglesia como antes lo hiciera la corona española. Por ejemplo, condenaba la destrucción tanto de los edificios eclesiásticos como de las órdenes monásticas llevada a cabo durante la Reforma.³⁸ Su siempre firme defensa del pasado eclesiástico mexicano da cuenta de la postura intermedia en la que siempre se vio preso y que tiempo atrás había sido desacreditada.

Mientras que Payno se daba a la tarea de reevaluar sus puntos de vista sobre la naturaleza de la deuda externa, el presidente Juárez, poco después de ser reinstalado en el poder al cabo de la exitosa conclusión de la guerra de Reforma, suspendió el pago de tales obligaciones por un periodo de dos años. Como represalia, los ministros de Relaciones Exteriores de Francia, Gran Bretaña y España firmaron el Acuerdo de Londres, en el que se comprometían a llevar a cabo una invasión y ocupación conjunta de los puertos mexicanos. A principios de 1862, ya habían desembarcado tropas en Veracruz.

Los dirigentes liberales recurrieron una vez más al mejor técnico en finanzas en quien México podía confiar. En su nueva calidad de secretario sin portafolio, Payno publicó un magno estudio sobre las obligaciones de México con el extranjero, *México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la España y la Francia. Memoria que por orden del supremo gobierno constitucional de la república, escribe el C. Manuel Payno y Flores* (1862), en el cual incorporaba gran parte de su obra ya publicada, relativa a las deudas británica y española. Repleto de documentación de apoyo y apéndices, el volumen muestra no sólo la evolución del pensamiento de Payno en torno a este asunto desde que 12 años antes negociara por vez primera los pagos de la deuda, sino también la seriedad con que los liberales mexicanos tomaban sus puntos de vista. Este estudio apareció simultáneamente en inglés, lo cual demost

³⁸ PAYNO, 1958, pp. 49-50.

ba el deseo del gobierno de justificar sus medidas ante el mundo.³⁹

Payno hacía hincapié en tres puntos importantes. Subrayaba la buena fe de México, que quedaba demostrada a lo largo de su historia como república independiente; presentaba pruebas que mostraban cómo México había hecho todos los esfuerzos por cumplir con el pago de su deuda, y cómo, de hecho, el país había dado siempre preferencia al pago a extranjeros antes que a nacionales.⁴⁰ También señalaba que a pesar del hecho de que los mexicanos hubieran dado tanto de su riqueza a España después de la conquista, el nuevo Estado había aceptado pagar las deudas coloniales con España hasta el 17 de septiembre de 1810. Más aún, México se comprometió a pagar a los tenedores de bonos británicos el valor nominal total de sus créditos, a pesar de que los préstamos recibidos estaban muy por debajo del valor par de los bonos. Por último, Payno respondió a las recientes amenazas del gobierno británico contra México, argumentando que si bien México reconocía que las demandas de los tenedores de bonos eran de sobra justificadas, resultaba difícil comprender por qué el gobierno británico salía hasta ese momento en defensa oficial de los intereses de aquéllos cuando de manera consistente se había negado a hacerlo antes.⁴¹

A continuación Payno señalaba los desastres a que podría dar lugar que las naciones extranjeras percibieran que su soberanía estaba vinculada a problemas de pago de la deuda. Indicaba que parte de ésta era en realidad dinero cargado a especuladores mexicanos como la familia Martínez del Río,

³⁹ PAYNO, 1862a.

⁴⁰ Como él mismo lo expresó: “por un hecho práctico, que cuándo México tiene, paga de preferencia á los estrangeros (subrayado por Payno) sin necesidad de coacción, ni moral ni física”. PAYNO, 1862c, p. 26.

⁴¹ Aunque tal vez haya sido ésa la postura oficial de la Gran Bretaña, Lord Palmerston emitió una circular en enero de 1848 que declaraba, “. . . tal vez se convierta en obligación del gobierno británico hacer de estos asuntos tema de negociaciones diplomáticas”. Sir John Fischer Williams, *International Law and International Financial Obligations Arising from Contract*, Leyden, 1923, II, pp. 10-11, citado en TURLINGTON, 1930, p. 94.

quienes estaban en posibilidades de abogar por sí mismos mediante los oficios de representantes de gobiernos extranjeros. En tales casos, los asuntos de la deuda interna acababan por parecer un problema de deuda externa. Payno se preguntaba sarcásticamente si los escuadrones británicos llegarían a Veracruz a apoderarse de los impuestos aduaneros destinados a las dos o tres viudas que se dirigían a diario al Palacio Nacional a cobrar sus pensiones.⁴²

Por último, señalaba que las sumas pendientes —con excepción de las obligaciones que se les debían a los tenedores de bonos ingleses (lo que, según Payno, eran asunto privado no sujeto a interferencia del extranjero)— eran muy pequeñas y que sólo España podía, hasta cierto punto, justificar, por razones monetarias, una invasión. El argumento de Payno se desarrolla sobre bases puramente económicas. No discute en ninguna parte del libro si las demandas de los acreedores eran o no justificadas, ni si era moral o no que naciones poderosas se aliaran contra otras más débiles. Al contrario, Payno se negó a aceptar los derechos legales de Inglaterra, Francia y España tal como quedaban asentados en las convenciones diplomáticas de 1851-1852, postura que resultaba más fácil de sostener dado que éstas habían sido negociadas por otra persona.

Aunque las naves españolas e inglesas pronto abandonaron Veracruz, las de Francia permanecieron, ya que el emperador Napoleón III estaba empeñado en establecer una avanzada de su civilización en México. Tal vez debido a una carta abierta de protesta que le escribió al mariscal Elías Federico Forey, comandante de las fuerzas francesas, el 15 de noviembre de 1862, en agosto del año siguiente, Payno fue arrestado y llevado a la prisión militar de Santiago, con el coronel Auza, Agustín del Río, Lucas del Palacio y Magarola, René Masson (un periodista liberal francés) y Florencio M. del Castillo. Menos de una semana después, Payno fue transferido a San Juan de Ulúa. Cuando Maximiliano y Carlota llegaron a fines de mayo, Payno salió libre y, des-

⁴² PAYNO, 1862c, pp. 41, 79-80, 144 y 310.

pués de reconocer al imperio, sirvió durante un breve periodo como regente imperial antes de renunciar.⁴³

Una vez más, Payno se mostró como el liberal moderado que era, siempre con la firme esperanza de que la controversia Iglesia-Estado encontraría una solución aceptable para ambas partes, esta vez bajo una monarquía constitucional, si bien impuesta desde el exterior. Su optimismo pronto se vino abajo cuando se percató de lo poco que sabía Maximiliano sobre México, y más aún, cuando desde su punto de vista, vio el grado en que el emperador había endeudado a México con Napoleón III además de la pobre administración que estaba haciendo del tesoro nacional. Posteriormente, Payno dedicó sus esfuerzos a un estudio de la historia de la deuda interna, que es hasta la fecha, el mejor tratado que existe sobre el tema.⁴⁴

Después de haber dado feliz término a su agotadora campaña contra el imperio francés, los victoriosos liberales mexicanos se dispusieron a concluir la tarea que habían intentado llevar a cabo en 1856-1857, cuando iniciaron la transformación de la economía mexicana. Pero la naturaleza de la situación económica y política de Latinoamérica, incluyendo sus relaciones con el extranjero, hubo de sufrir cambios radicales durante los años en que la nación mexicana se encontraba en guerra. Mientras que los mexicanos estaban ocupados en luchar entre sí y contra soldados extranjeros por el derecho de controlar su propio destino político, otros países de Latinoamérica recibían enormes cantidades de capital en forma de préstamos del extranjero.⁴⁵ Las regiones vecinas usaban este nuevo capital para refinanciar sus deudas originales —pendientes de pago desde la década de 1820—, comprar más equipo militar y, lo más importante, financiar proyectos infraestructurales.

⁴³ PAYNO, 1862, p. 67. La carta también fue publicada en español. PAYNO escribió otro panfleto, PAYNO, 1862b, p. 154. Véase también VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, 1901, p. XI.

⁴⁴ PAYNO, 1865.

⁴⁵ Este periodo de préstamos se conoce como la "onda larga", que abarca de 1857 a 1870, cuando el capital europeo llegó en oleadas a Latinoamérica y otras regiones. Véase MARICHAL, 1988, cap. 3.

De los más de 26 millones de libras esterlinas (equivalentes a 130 millones de pesos mexicanos) que recibió en préstamos de inversionistas europeos, Brasil gastó más de 13% (16.9 millones de pesos) en obras públicas. Esta cifra representaba más dinero del que los mexicanos habían recibido en indemnización de Estados Unidos, como parte del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, por una vasta área de su territorio. La inestabilidad política no disuadía a los prestamistas. Muchos países que habían sufrido contiendas civiles siguieron solicitando préstamos importantes, como Chile, en donde habían estallado dos revoluciones, en 1851 y 1859, que recibió 8.5 millones de libras esterlinas (42.5 millones de pesos).⁴⁶ La diferencia principal entre los otros regímenes latinoamericanos y México era sencilla. Aquellos países no suspendieron los pagos de sus deudas, como Juárez tan valientemente lo había hecho en 1861.

Con su regreso al poder en 1867, los dirigentes liberales de México debieron hacer frente una vez más al problema conjunto de las deudas externa e interna. El cambio de actitudes en el seno de este grupo, al que tan notablemente contribuyeron los sucesos de la ocupación francesa, lo ejemplifica mejor que nadie Manuel Payno, cuya reputación había quedado establecida a raíz de su manejo de la deuda en 1850. Cuando Juárez regresó a la ciudad de México, tanto él como sus consejeros se dieron perfecta cuenta de que tendrían que proceder con mucho cuidado al decidir la manera en que iban a abordar el asunto de ambas deudas. Conocían el precio que su nación debió pagar cuando el presidente suspendió los pagos en 1861, pero también estaban conscientes de que, mientras luchaban en el campo de batalla, otros regímenes latinoamericanos seguían adelante con su desarrollo económico gracias a sustanciales préstamos otorgados por financieros europeos.

Algunos analistas creen que México declaró la suspensión de los pagos de sus obligaciones externas debido a la falta de

⁴⁶ Véase por ejemplo BAZANT, 1968, "la pena impuesta a los tenedores de bonos fue en realidad una consecuencia de la imposibilidad de pagar", p. 98.

recursos financieros.⁴⁷ Esta estimación pasa por alto la elección, completamente deliberada por parte del victorioso e imperialista gobierno mexicano, de suspender el pago de la deuda externa. Hay buenas razones para creer que Juárez y su círculo interno habían decidido desde un principio no pagar ninguna deuda externa; sin embargo, acudieron a Manuel Payno para que dotara de autoridad a las discusiones, tal vez por recomendación de Matías Romero.

Aunque no hay duda de que Juárez y otros liberales albergaban sospechas acerca de Payno, éste contaba con el firme apoyo de Romero, quien tuvo ocasión de conocer al experto en asuntos fiscales durante el primer viaje que hizo a la ciudad de México en noviembre de 1855, para prestar servicios a su "paisano" Benito Juárez. Romero inició su trabajo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la diligente elaboración de un informe completo sobre todos los tratados que México había firmado, los cuales incluían, por supuesto, las "convenciones diplomáticas". Un año más tarde, Romero le envió a Juárez una carta cuidadosamente redactada, en la que le informaba acerca de la difícil relación entre México e Inglaterra, sobre todo en lo relativo a las finanzas nacionales. Ésta fue la primera incursión de Romero en el asunto y seguramente discutió el tema con Payno, el reconocido experto en tales cuestiones y autor de un estudio sobre ese punto en particular.⁴⁸

Tal vez debido a la insistencia de Romero y al reconocimiento de la experiencia y reputación internacional de Payno, el presidente hizo a un lado sus reservas acerca del antiguo simpatizante del imperio y comisionó al anterior secretario de Hacienda a que escribiera un estudio auspiciado por el gobierno sobre las finanzas del imperio francés en México. El resultado fue librar *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del imperio, de 1861 a 1867*, otra de las voluminosas obras por las que Payno se dio a conocer: un detallado análisis de 934 páginas

⁴⁷ Este incidente aparece resumido en BERNSTEIN, 1973, p. 16.

⁴⁸ Véase BERNSTEIN, 1973, p. 16.

acerca de cómo la ocupación francesa afectó a México.⁴⁹ Este estudio revela la profunda transformación que se operó en el modo en que Payno había enfocado hasta entonces las relaciones internacionales y la deuda. Si bien hasta 1865 se mostró bastante flexible con los acreedores y jamás sugirió siquiera que éstos merecieran otra cosa que no fuese un pago completo, después de la intervención francesa Payno quedó profundamente desconcertado y resentido. Su pensamiento había madurado y mostraba una nueva conciencia de lo que los analistas denominarían poco después “imperialismo”. Asimismo, había desarrollado una comprensión más profunda de los problemas internos, como podía notarse en su trabajo reciente sobre la deuda interna.

En la conclusión de esta obra, Payno señala que México nunca había sido, ni como república ni como imperio, una nación independiente, pues siempre se vio sujeto a los caprichos de las tres potencias europeas que lo habían invadido.⁵⁰ Pero lo más importante es que utilizó sus análisis para recomendar un abandono total de las anteriores políticas gubernamentales, incluyendo la propia:

México, suceda lo que sucediere, no puede pagar ni un solo peso a la deuda extranjera. Harto dudoso y disputable, conforme al derecho de gentes, es, y si no debe pagarla nunca. Los que vinieron a invadir su territorio, a tomar sus rentas, a ocasionarle perjuicios de mas de 400 millones de pesos, son los que deben

⁴⁹ Parte de la razón por la que parece probable que Romero haya participado en la elección de Manuel Payno para llevar a cabo este portentoso estudio puede encontrarse en el prefacio del mismo. En la conclusión Payno da las gracias “al Sr. Presidente de la República y a su Secretario de Hacienda D. Matías Romero, por la confianza que me dispensaron encomendándome este trabajo y poniendo a mi disposición los archivos de las oficinas”, con la fecha del 5 de mayo de 1868 (p. 7). Dicho prefacio proporciona diversas explicaciones: menciona a Romero, y no a Juárez, por nombre; omite cualquier mención del anterior secretario de Hacienda, Iglesias; la fecha de mayo significa que debió haber comenzado el estudio mucho tiempo antes de que Romero hubiera subido al cargo el 16 de enero; ROMERO cita a Payno extensamente en su *Memo-ria de hacienda*, 1870, pp. 828-829. Véase PAYNO, 1868.

⁵⁰ PAYNO, 1868, pp. 915-916.

resentir las consecuencias. Si desgraciadamente el gobierno . . . enagena hoy un fondo, mañana otro, contrae en este mes un compromiso y en el siguiente otros más, en el curso de un par de años, está completamente perdido. La paz se conserva y el gobierno dura hasta el día que se la acaba el último peso.⁵¹

Dicho informe, con sus audaces palabras concluyentes, presentaba un fuerte contraste con la anterior anglofilia de su autor y su creencia en el pago de la deuda como un artículo de fe. El análisis, respaldado por cientos de páginas de documentación, brindó sobrada justificación a las drásticas políticas de Juárez y Romero respecto a las deudas con el extranjero. El presidente y su secretario de Hacienda desconocieron los préstamos conectados por Maximiliano, así como su renegociación de la deuda externa. Además, cancelaron controvertidas convenciones, como el Acuerdo del Padre Morán, así como las que se habían acordado con España (1853) e Inglaterra, incluyendo la Convención de Otway. Esta acción dejaba libre 25% de los recibos arancelarios que se habían reservado en los puertos para pagar estas deudas con el extranjero.⁵²

El informe de Payno sirvió de argumento intelectual al resentimiento del gobierno juarista hacia Francia y otras naciones que habían apoyado al imperio. Por ejemplo, poco después del regreso de Juárez a la ciudad de México, el gobierno informó que no reconocería al cónsul británico en su capacidad oficial. Unos meses después, el gobierno de este país retiró su misión diplomática en México.⁵³ El distanciamiento entre ambos gobiernos afectó, asimismo, las relaciones con los tenedores de bonos. Al año siguiente, W. W.

⁵¹ PAYNO, 1868, pp. 930-931.

⁵² TURLINGTON, 1930, pp. 172-175.

⁵³ Gran Bretaña, Informes de sesiones de la Cámara de los Comunes, 1867-1868, LXXIII, *Paper Relating to the Withdrawal of the British Mission from Mexico, 1867-1868* [cmd. 3989], citado en TISCHENDORFF, 1961, p. 3. Resulta interesante que justo en el momento en que el gobierno mexicano desconocía o posponía sus demandas europeas, Romero negociaba el pago de obligaciones mutuas con Estados Unidos. COSÍO VILLEGAS, 1963, pp. 3-12.

Holmes, secretario de la Comisión Permanente de Tenedores de Bonos Mexicanos en Londres, le escribió a Matías Romero expresándole su deseo de reiniciar negociaciones con el gobierno mexicano en torno al pago de la deuda. Romero contestó que, en vista del apoyo brindado por los tenedores de bonos a la intervención francesa y al imperio, y pese a que el gobierno mexicano reconocía la necesidad de dichas negociaciones, las diferencias de éste con los tenedores de bonos sólo podrían resolverse mediante “negociaciones y concesiones mutuas”.⁵⁴ México no iba a pagar ni un solo peso de la deuda externa sino hasta 1886.⁵⁵

Aunque el resentimiento contra el imperio fue una poderosa fuente de motivación, la obra de Payno también abrió el camino a una política cuya preocupación central era resolver los problemas políticos internos antes que las demandas extranjeras. En 1867 México apenas se encontraba reponiéndose de casi ocho años de guerra civil y tenía enormes deudas con aquellos que habían proporcionado fondos cuando la estructura fiscal básica había dejado de existir. La deuda pública o interna estaba compuesta por dos grupos de obligaciones, denominadas originalmente “deuda flotante” y “deuda consolidada”. El primer grupo incluía aquellas sumas que, en el curso de ambas guerras, fueron otorgadas por individuos a manera de préstamos o salarios atrasados, etc. La “deuda consolidada” incluía los créditos que estaban en manos de los individuos que habían participado en el paquete de pago terminado a fines de 1850 por Manuel Payno y Flores y abandonado poco después.

El imperio francés había intentado ganarse el favor de sus nuevos súbditos mexicanos al anunciar la liquidación de la deuda interna en 1863. Un año después, el emperador estableció un departamento en la Secretaría de Hacienda dedicado a clasificar y reconocer la deuda interna y los límites de

⁵⁴ ROMERO, 1870, pp. 740-741.

⁵⁵ Para una discusión exhaustiva e informada sobre esta deuda y su eventual pago, véase BAZANT, 1968, pp. 96-133. De manera simultánea, los secretarios mexicanos hicieron arreglos para que la nación recibiera préstamos nuevos y más sustanciosos.

tiempo especificados para la presentación de los créditos. Para 1866, la deuda interna, de acuerdo con los créditos aceptados por la comisión, había alcanzado los 95 millones de pesos, aunque según las cuentas de Payno, aparecidas en su soberbia y admirablemente clara y concisa descripción de la situación, el total era de 113 188 595 pesos.⁵⁶ Payno caracterizó el pago de la deuda interna bajo Maximiliano como azaroso y llevado a cabo “conforme al grado de favor que disfrutaban los solicitantes, se mandaban pagar diversos créditos, unos de dudoso, otros de ilegal...”⁵⁷

Debido a esto, el gobierno de la República restaurada pospuso el pago de su deuda externa, dándole prioridad a las obligaciones con sus acreedores internos. Éste era un enfoque totalmente nuevo para el gobierno mexicano en relación con el pago de la deuda. Payno mismo, al hacer un resumen de la situación de la deuda interna un año antes, fue incapaz de sugerir siquiera que se les pagara a los acreedores internos antes que a los extranjeros. Sin embargo, cuatro días después del arribo de Juárez a la ciudad de México, en julio de 1867, el secretario de Hacienda, José María Iglesias, fijó el patrón para el futuro reordenamiento de prioridades y tomó algunas medidas preliminares para ganarse la confianza de los partidarios del gobierno. Era indudable que el nuevo gobierno estaba buscando la forma de “castigar” a sus antiguos enemigos, obtener fondos para el tesoro y reducir el monto de deudas potenciales. Iglesias declaró nulos e inexistentes los créditos emitidos por el imperio que no fueran reclamados previo pago de una prima de 3%; aunque sí prometió la liquidación de pagarés emitidos en 1850.⁵⁸ El pago de la

⁵⁶ PAYNO, 1865, pp. 39-40. Payno escribió este breve trabajo en respuesta a acusaciones falsas de que su arreglo de 1850 daba a los tenedores de bonos solamente la mitad del valor nominal de sus créditos.

⁵⁷ PAYNO, 1868, p. 837.

⁵⁸ Aunque en la década de 1840 los gobiernos solían exigir primas para el reembolso de créditos, algunos acreedores poderosos contrataban los servicios de diplomáticos extranjeros para reducir sustancialmente los montos requeridos. No hay indicio de que el gobierno renunciara voluntariamente a la cuota de 3%. Véase TENENBAUM, 1986, pp. 64-68.

deuda interna y el trato severo hacia todos aquellos que habían “apoyado” al imperio complementaban y a la vez negaban la ley de amnistía proclamada el 12 de agosto, según la cual se permitía a todos los partidarios del imperio conservar sus propiedades.⁵⁹

Había otra situación política interna que es necesario tener en cuenta. La intervención francesa había obligado a unificarse temporalmente a los liberales mexicanos, pero una vez obtenida la victoria, éstos se separaron una vez más. Tal vez resultaba inevitable que los militares, encabezados por líderes más jóvenes y provincianos como el heroico Porfirio Díaz, tendieran a apartarse de los más viejos y cultivados dirigentes reformistas como Juárez y su banda de civiles. Sin embargo, la insistencia de Juárez en retener el poder para sí mismo y su grupo contribuyó a exacerbar la tensión. Dada esta circunstancia, la inmensa desmovilización del ejército de aproximadamente 60 000 hombres, representó una verdadera amenaza al recién conquistado orden que Juárez con tanto empeño intentaba definir.⁶⁰ Por ello, el pago de salarios atrasados a los soldados que habían peleado para salvar a la República se convirtió en asunto de máxima importancia. En noviembre de 1869 Iglesias anunció su nuevo proyecto. La primera ley se ocupaba de los “créditos contraídos para sostener la guerra contra la intervención extranjera”, y los dividía en cuatro categorías: “los créditos procedentes de préstamos impuestos por el gobierno nacional, o por cualquiera otra autoridad o jefe militar competentemente facultados”; “los créditos procedentes de ocupación forzosa o de ministraciones hechas en numerario o efectos a las fuerzas republicanas”, “los créditos procedentes de alcances de empleados civiles” y “los créditos procedentes de alcances de empleados militares”. Los créditos presentados durante el imperio serían desconocidos, a excepción de los casos en que sus tenedores hubiesen sido objeto de coerción. Así, si éstos

⁵⁹ Véase CALDERÓN, 1973, p. 27.

⁶⁰ GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, 1976, pp. 165-174. Para encontrar algunas razones adicionales sobre por qué el gobierno tal vez se haya visto obligado a reconocer otros grupos políticos, véase KNIGHT, 1985, pp. 59-91.

pagaban una prima de 3%, sus deudas serían reconocidas. Al día siguiente, Iglesias decretó otra ley para la deuda consolidada que anunciaba similares términos, con la diferencia de que aquellos que hubiesen sido forzados debían pagar una prima de cuatro por ciento.⁶¹

El borrador del presupuesto de gastos elaborado por Iglesias y publicado en el siguiente mes de enero, poco después de su renuncia, también indica el orden de prioridades de su autor.⁶² Por ejemplo, incluye 168 661 pesos para “pensionistas” actuales, además de 120 000 al mes (!) para la “amortización de la deuda flotante y amortización de la deuda consolidada”. El borrador del presupuesto no mostraba asignación alguna al pago de la deuda externa; de hecho, reportaba ciertas sumas retenidas en los puertos como depósito para pagos tales como “ingresos”.⁶³

Tanto Iglesias como sus sucesores comprendieron que, para preservar el orden, era preciso asignar una parte sustancial de la modesta cantidad de impuestos recaudados en México al pago de la deuda interna. Eso significaba que el gobierno podía cumplir con sus sagradas obligaciones hacia sus acreedores extranjeros. Como había escrito el anterior secretario de Hacienda el 31 de enero de 1868, el gobierno estaba finalmente en posibilidades de equilibrar su presupuesto y pagar sus obligaciones internas debido a que “los pagos de la deuda externa habían sido suspendidos”.⁶⁴ Tan sólo entre agosto de 1867 y finales de junio de 1868, la Tesorería de México pagó 1 662 047 pesos (10% del total de gastos) a tenedores de la “deuda flotante”, de los cuales 564 565 (34%) se destinaron a antiguos soldados como sueldo atrasa-

⁶¹ DUBLÁN Y LOZANO, 1876-1912, pp. 119-125.

⁶² Aunque este informe fue publicado bajo el nombre de Matías Romero, él mismo le da el crédito a Iglesias en su *Memoria de hacienda*, 1870, p. 706.

⁶³ *Memoria de hacienda y crédito público*, 31 de enero de 1868, pp. 18-21. Es importante señalar aquí que lo que incluye bajo la categoría de “pensionistas del erario” está mal definido y podría incluir desde 45 186 hasta 168 661 pesos; *Memoria de hacienda y crédito público*, 17 de enero de 1868, pp. 68-69.

⁶⁴ *Memoria de hacienda*, 17 de enero de 1868, p. 68.

do. Al año siguiente, el gobierno distribuyó 1 951 394 pesos (11.6%) adicionales, de los cuales la mayor parte, 767 707 (39%), una vez más se destinó a antiguos soldados.⁶⁵

Debió haber parecido poco precio a pagar por el mantenimiento del orden en tiempos tan caóticos como éstos, pero los tenedores de bonos extranjeros hubieran quedado más que satisfechos con tales cantidades. Además, el gobierno llevó a cabo subastas y adquirió una cantidad sustancial de los bonos procedentes de las convenciones diplomáticas de 1851-1852.⁶⁶

Payno también desempeñó un papel importante en el desarrollo de una política arancelaria para la administración de Juárez. En 1871, Romero nombró una comisión de grandes personalidades de la política, que incluía a tres antiguos secretarios de Hacienda —Iglesias, Prieto y Payno—, para estudiar las posibles reformas a la política arancelaria entonces vigente. El informe final pasaba por alto la cuestión de la política arancelaria y daba prioridad a la discusión de problemas específicos relativos a la clasificación o tasación de diversos artículos. El informe favorecía la abolición de las prohibiciones y sugería que, en su lugar, se pusieran tarifas arancelarias a los artículos antes prohibidos. Aun así, el mismo Romero publicó un programa, en 1872, que recomendaba tarifas más altas que las que Payno y su comité habían sugerido.⁶⁷

Cuando Romero renunció a su puesto el 1 de junio de 1872, Payno perdió la poca influencia que aún tenía, aunque hay bastantes pruebas que sugieren que, aun antes de aquella época, había intentado, si bien con cierta torpeza, integrarse a una facción antijuarista. El 2 de abril del mismo año, Payno presentó su propio plan presupuestario de 136 páginas, *Voto particular en la cuestión de presupuestos de ingresos y egresos para el año fiscal 1872/1873*, mientras se desempeñaba

⁶⁵ ROMERO, 1870, pp. 760, 792 y 891.

⁶⁶ TURLINGTON, 1930, pp. 177-179.

⁶⁷ COSÍO VILLEGAS, 1932, p. 93. Cosío Villegas dice que Romero nombró la comisión arancelaria en 1873, pero esto era imposible pues Romero había renunciado a la Secretaría de Hacienda un año antes.

como diputado de Tepic. El extenso informe, una opinión minoritaria frente al resto del comité presupuestario en el que trabajaba, era un ataque incendiario a Juárez y a su administración cuyas flamas acaso también suscribió su protector, Romero.

En su opinión minoritaria, Payno atacaba el concepto de una zona de libre comercio en la frontera, el establecimiento de una lotería nacional, el presupuesto para el ejército y la insistencia del régimen de Juárez en preservar sus "facultades extraordinarias". Curiosamente, ni sus 48 páginas de explicaciones ni sus cifras mencionan en ningún momento nuevos pagos de la deuda interna. Su análisis del presupuesto resulta igualmente curioso dado que insistió en referirse a pasadas cifras presupuestarias para gastos del ejército, como si éstas tuvieran alguna relación con la realidad. Como antiguo secretario de Hacienda, Payno sabía mejor que nadie cuán caprichosos solían ser semejantes cálculos, dado el inmenso número de integrantes del ejército que nunca recibían su sueldo completo o a tiempo. Más revelador aún es que Payno atacara la base del apoyo de Díaz, justo en el momento en que sus seguidores luchaban en la revolución de La Noria, que había comenzado el mes de noviembre anterior.⁶⁸

Había pasado un cuarto de siglo desde que Payno irrumpiera en la escena fiscal en 1848 con su propuesta de reestructurar la Secretaría de Hacienda. Dicho concepto había despertado un tibio interés en un momento en que las clases políticas de México se encontraban listas para empezar de nuevo aprovechando la base de los fondos de indemnización de Estados Unidos. Los tiempos habían cambiado radicalmente en 1873, cuando la figura de Payno parecía ya pertenecer al pasado. El informe desapareció sin dejar huella y Payno, aparentemente, abandonó su obsesión en asuntos fiscales para siempre. Como muchos otros, comenzó a dirigir su atención hacia asuntos culturales, dando un curso de historia nacional en la Escuela Preparatoria de Gabino Barrera, escribiendo artículos de geografía e historia y partici-

⁶⁸ PAYNO, 1872, pp. 3, 4, 6 y 31-41. También atacó las nuevas tarifas arancelarias, pp. 7-8.

pando en el peán liberal de Vicente Riva Palacio titulado *El Libro Rojo*.

Conforme echó raíces la transición al porfiriato, Payno se retiró definitivamente, y sus lazos con el círculo de teóricos y expertos financieros que rodeaban la presidencia quedaron cortados para siempre. La nueva generación de liberales debió ver en él a un personaje incómodo que podía tal vez servir mejor a México a través de cargos diplomáticos, lejos de los corredores del poder y la influencia. Ya había alcanzado el puesto de senador cuando en 1882, dos años después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Francia, fue nombrado agente de colonización en París. El enorme crecimiento y desarrollo económico que los historiadores suelen asociar con el porfiriato no se inició realmente sino después de que Díaz regresara a la presidencia en 1884 y de que México, finalmente, reiniciara relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. Después de esto se fundó el Banco Nacional de México con capitales europeos y el gobierno reanudó sus pagos de la deuda externa. Siguiendo estos pasos, México estaba listo para su largamente postergada "onda larga".

A Payno se le excluyó aparentemente de estos cambios. En 1882 fue enviado a Francia y posteriormente se le nombró cónsul mexicano en Santander, España, de donde luego se trasladó a Barcelona. Regresó a México poco antes de su muerte en 1894. Mientras tanto, su defensor Matías Romero había regresado a la Secretaría de Hacienda en mayo de 1892, sólo para renunciar al año siguiente, debido a desacuerdos con la política llevada por la administración de Díaz. Su sucesor, José Yves Limantour, habría de permanecer a la cabeza de la Secretaría de Hacienda hasta la caída del régimen de Díaz en 1911.

Tal vez deberíamos ver el aislamiento de Payno del poder después de 1873, y especialmente sus cargos diplomáticos en Europa a partir de 1882, como una bendición nacional. En aquellos años, alejado de "la batalla con los presupuestos y aranceles", Payno pudo finalmente dedicarse a la literatura, como tanto lo había querido su amigo Prieto. El resultado fue, obviamente, *Los bandidos de Río Frío*, una de las obras maestras de la literatura mexicana del siglo XIX. Pero en

nuestra celebración de este importante triunfo debemos también reconocer su inmensa contribución a la articulación de la política y teoría fiscal mexicana en aquellos difíciles años que abarcaron desde el Tratado de Guadalupe-Hidalgo hasta la muerte de Benito Juárez. Su inteligencia y sus conocimientos de economía contribuyeron sustancialmente a la recuperación nacional y al renacimiento del Estado mexicano. Tal vez ahora que conmemoramos el centenario de su muerte se le estudie finalmente como se merece.

Traductor: Sergio NEGRETE

REFERENCIAS

ALCARAZ, Ramón (comp.)

1848 *Apuntes para la Historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*. México: Imprenta de Manuel Payno hijo.

BAZANT, Jan

1968 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*. México: El Colegio de México.

BELAUNZARÁN, José María de Jesús

1837 *Breve disertación apologética sobre mi detención en México y las causas que han impulsado la renuncia y dimisión de mi obispado*. México: Imprenta de Luis Abadiano y Valdés.

BERNSTEIN, Harry

1973 *Matías Romero, 1837-1898*. México: Fondo de Cultura Económica.

CALDERÓN, Francisco R.

1973 "La República Restaurada", en COSÍO VILLEGAS, p. 27.

CASASÚS, Joaquín Demetrio

1885 *Historia de la deuda contraída en Londres con un apéndice sobre el estado actual de la Hacienda Pública*. México: Imprenta del Gobierno.

COSÍO VILLEGAS, Daniel

- 1932 *La cuestión arancelaria en México*. México: A. Mijares y Hermano.
- 1963 *The United States versus Porfirio Díaz*. Trad. de Nettie Lee Benson. Lincoln: University of Nebraska Press.

DÍAZ, Lilia (comp.)

- 1963 *Versión francesa de México. Informes Diplomáticos, 1853-1857*, t. 1. México: El Colegio de México.

DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO

- 1876-1912 *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. México: Imprenta del Comercio, t. 10.

ESTEVA, José Ignacio

- 1851 *Exposición que dirige al Exmo. Sr. presidente de la República*. México.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis

- 1976 "El liberalismo triunfante", en *Historia general de México*. México: El Colegio de México, t. 3, pp. 165-174.

KNIGHT, Alan

- 1985 "El liberalismo mexicano desde la reforma hasta la revolución (Una interpretación)", en *Historia Mexicana*, xxxv:1(137) (jul.-sep.), pp. 59-91.

LIEHR, Reinhard (comp.)

- 1993 *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*. Frankfurt del Meno: Vervuert Verlag, «Biblioteca Iberoamericana».

MARICHAL, Carlos

- 1988 *Historia de la deuda externa de América Latina*. Madrid: Alianza América.

MARTÍNEZ DEL RÍO, Hermanos

- 1855 *Contestación de los agentes de la convención inglesa a la Memoria del Señor Payno*. México: J.M. Fernández de Lara.

OCAMPO, Melchor

- 1856 *Mis quince días de ministro*. México: Establecimiento Tipográfico Andrés Boix.

PAYNO, Manuel

- 1848 *Proyectos de arreglo de los gastos de la hacienda pública, presentada ante el Congreso, el 14 de septiembre de 1848.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 1852 *Memoria en que Manuel Payno da cuenta al público de su manejo en el desempeño del ministerio de hacienda.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 1857 *La Convención Española por el ciudadano Manuel Payno.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 1860 *Memoria sobre la revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 1861 *Defensa que hace el C. M. Payno.* México: Imprenta de J. Abadiano.
- 1862 *México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la España y la Francia.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 1862a *Mexico and her Financial Questions with England, Spain, and France. Report by Order of the Supreme Constitutional Government of the Mexican Republic.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 1862b *Lettre qu'adresse relativement aux affaires du Mexique, a. M. le General Forey, Commandant en Chef des Troupes Françaises.* México: Imprenta de V. García Torres.
- 1862c *México y el Sr. Embajador Joaquín Francisco Pacheco.* México: Imprenta de N. Chávez.
- 1865 *Historia de la deuda interior.* México: Imprenta Económica.
- 1866 *Historia de la deuda de México.* México: Imprenta Económica.
- 1868 *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del imperio. Obra escrita y publicada del orden del Gobierno Constitucional de la República.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 1872 *Voto particular del C. Manuel Payno en la cuestión de presupuestos de ingresos y egresos el año fiscal de 1 de julio de 1872 a 30 de junio de 1873.* México: Imprenta de F. Díaz de León y S. White.
- 1901 *Obras de Don Manuel Payno.* Tomo 1. *Novelas Cortas.* México: Imprenta de V. Agüeros Editor.
- 1958 *La reforma social en España y México. Apuntes históricos y principales leyes sobre desamortización de bienes eclesiásticos.* Introd. y ed. por Francisco González de Cosío. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- 1988 *Memorias e impresiones de un viaje a Inglaterra y Escocia*. México: Distribuciones Fontamara.
- PRIETO, Guillermo
- 1968 *Memorias de mis tiempos*. México: Patria.
- ROA BÁRCENA, José María
- 1947 *Recuerdos de la invasión norteamericana, 1846-1848*. Tomo 3. México: Porrúa.
- RODRÍGUEZ O., Jaime E.
- 1992 *Patterns of Contention in Mexican History*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc.
- ROMERO, Matías
- 1870 *Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al cuadragésimo quinto año, económico*. México: Imprenta del Gobierno en Palacio.
- TENENBAUM, Barbara A.
- 1985 *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1986 *The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- 1992 "They Went that Away. The Evolution of the 'Pronunciamiento', 1821-1856", en RODRÍGUEZ O., pp. 187-205.
- 1993 "The Internal Debt of Mexico, 1827-1856", en LIEHR.
- TISCHENDORF, Alfred Paul
- 1961 *Great Britain and Mexico in the Era of Porfirio Díaz*. Durham: Duke University Press.
- TURLINGTON, Edgar
- 1930 *Mexico and her Foreign Creditors*. Nueva York: Columbia University Press.
- VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, Alejandro
- 1901 "Apuntes biográficos", en PAYNO, pp. v-xviii.