

Entre la reforma bancaria y la incautación. El Banco Único de Emisión en México y la discusión del artículo 28 constitucional, 1915-1917¹

**Omar Velasco Herrera
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora**

A modo de introducción

El levantamiento armado en contra de Victoriano Huerta, desatado a principios de 1913, desencadenó una profunda crisis de soberanía que se manifestó en la proliferación de signos monetarios, una inflación galopante y la devaluación de la moneda.² Tras la derrota de Huerta y la posterior escisión del Constitucionalismo, se abrió un nuevo episodio en el que la lucha de facciones sumió al país en una crisis material y monetaria aún más profunda. De este nuevo conflicto saldría victorioso Venustiano Carranza cuyo gobierno fue reconocido como *gobierno de facto* el 19 de octubre de 1915 por los Estados Unidos, a lo que se sumaron en diciembre de ese año otros países europeos.³

El proceso en el que se dirimió el poder político no sólo tuvo una cara bélica, el frente monetario había sido un elemento crucial en el que se manifestó la capacidad y estrategia para financiar la guerra, el avance militar y la afinidad política. En ese sentido, el gobierno de Carranza tenía frente a sí un problema que resolver: la situación de los bancos de emisión y la circulación de sus billetes, sobre todo tras el abierto apoyo del sector bancario hacia el gobierno de Victoriano Huerta.

En plena conflagración, el 7 de octubre de 1913, Venustiano Carranza había declarado fraudulentos todos los billetes del Banco Nacional de México emitidos a partir del 18 de febrero de ese año, argumentando que habían servido de sustento al gobierno emanado de la asomada militar. Sin embargo, el público seguía prefiriendo los billetes

¹ Este ensayo forma parte del proyecto “De la emisión múltiple al monopolio. El Banco Único de Emisión ante la construcción del nuevo Estado mexicano. Coyunturas, procesos y proyectos, 1905-1925”, que se llevó a cabo en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; agradezco los valiosos planteamientos del Dr. Luis Jáuregui que le dieron fondo a esa investigación, por supuesto que los errores son responsabilidad del autor.

² El peso mexicano se devaluó, entre mayo de 1913 y agosto de 1914, alrededor de 40%. En enero de 1913 por cada peso se daban 49.55 centavos de dólar mientras que para la primera quincena de agosto de 1914 se entregaban en promedio 27.95; véase Zebadúa, *Banqueros*, 1994, p. 67; Kemmerer, *Inflación*, 2010, p. 123; Manero, *Reforma*, 1958, p. 28.

³ Zebadúa, *Banqueros*, 1994, pp. 98-99.

bancarios frente al papel moneda revolucionario: se atesoraba, salía del país y se usaba en transacciones importantes como aquellas ligadas a los bienes inmuebles.⁴

El problema se situaba en dos niveles: a) el papel moneda revolucionario competía con desventaja (y desconfianza) con las emisiones de los bancos quienes, además, habían sido parte del sustento financiero del régimen de Victoriano Huerta y b) el esfuerzo por centralizar la emisión de billetes a través de un banco, chocaba directamente con las concesiones otorgadas a los establecimientos bancarios a través de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

La situación reflejaba un choque entre la revolución y el antiguo régimen expresado en la traba que representaba aquel viejo orden bancario emanado del porfiriato, por ello, las medidas bancario-monetarias del nuevo gobierno revolucionario encontraron su fundamento en este conflicto, ello bajo la perspectiva de darle bases a un proyecto esbozado desde aquel discurso en Hermosillo en septiembre de 1913 en el que Carranza afirmó:

Cambiaremos todo el actual sistema bancario [...] Ya de hecho hemos evitado la emisión, o el derecho de emisión, mejor dicho, del papel moneda por bancos particulares, que debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único de Estado, lográndose, de ser posible, la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno.⁵

En este trabajo abordamos tres elementos importantes de este choque. En la primera parte hacemos referencia a los primeros pasos de la reforma bancaria dados a través de la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito y su propuesta para resolver la problemática en torno al papel moneda. La segunda parte aborda el programa carrancista que hemos denominado de “emancipación financiera”, una serie de medidas que buscaban también resolver el problema de la emisión de billetes que terminaron en el fracaso y en la incautación de la banca en septiembre de 1916. Con este telón de fondo, en la tercera parte abordamos la discusión en el seno del Constituyente de 1917 respecto al monopolio de la emisión en manos del gobierno, una discusión de la que se desprenden valiosos planteamientos analíticos.

⁴ Ver Anaya, *Colapso*, 2002, p. 55.

⁵ “Discurso del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en Hermosillo, 24 de septiembre de 1913”, en *Revolución*, 2003, pp. 196-197.

1. Los primeros pasos de la reforma bancaria: la Comisión Reguladora de Instituciones de Crédito y la “solución espontánea”, 1915-1916

Hacia el 27 de agosto de 1915, ya con la victoria en la bolsa, el subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto, aprobó un programa elaborado por Antonio Manero en el que sugería una acción sencilla y dentro del propio marco legal porfiriano, una medida que revelaría la insolvencia de los bancos: obligarlos a cumplir el artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 (en adelante LGIC), un artículo que los instaba “a demostrar la existencia en caja de un 50% del valor de sus depósitos a la vista y billetes en circulación”.⁶

Sin embargo, la propuesta de Antonio Manero no especificaba algo que evidentemente él sí tenía muy claro: bajo el régimen de Victoriano Huerta, el 7 de enero de 1914, había quedado modificado el artículo 16 de la LGIC, una modificación que le permitió a los bancos incrementar su emisión hasta por el triple de sus existencias en caja. Por ello la medida del gobierno carrancista, hecha decreto el 29 de septiembre de 1915, significó el desconocimiento de aquel decreto huertista y una medida que dejaría a los bancos fuera de la ley. Además, sobre la marcha, se podrían disipar las sospechas sobre la solidez del sistema bancario y “determinar y fijar claramente la situación económica de los Bancos de Emisión para proceder a la reorganización definitiva del sistema bancario”.⁷

El 26 de octubre de 1915 entró en operaciones la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito (en adelante CRIIC), una institución destinada a ejecutar el decreto de septiembre y que nació con las mismas facultades legales que tenían los antiguos interventores bancarios del porfiriato.⁸ Pero más allá de sus atribuciones legales, tuvo dos tareas fundamentales: a) convertirse en dictaminadora para lograr el cierre de la mayor parte de los bancos de emisión bajo sólidos argumentos y b) ser intermediaria entre la

⁶ Manero, *Reforma*, 1958, p. 68

⁷ “Decreto, 29 de septiembre de 1915” en *Memoria de Hacienda*, 1913-1917, t. II, p. 435.

⁸ Entre las más significativas estaban: dar fe de la exhibición total o parcial del capital social de los bancos, comprobar las existencias en caja y las cuentas de la cantidad y el valor de los títulos de crédito así como de los billetes emitidos, ver *Ley General de Instituciones de Crédito*, 1897, art. 113 en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1897_188/Ley_General_de_Instituciones_de_Credito_de_Porfiri_1423.shtml [consultado 15 de junio de 2013].

Secretaría de Hacienda y aquellos bancos de emisión cuyas concesiones se mantuviesen vigentes bajo la perspectiva de “obtener la unificación de la emisión de billetes de banco”.⁹

El gobierno de Carranza no dejaría pasar esta oportunidad para dar los primeros pasos hacia la reforma bancaria, entendida, como puede verse, como *la unificación de la emisión*. Sin embargo, para ello era necesario acabar con el sistema de emisión múltiple de manufactura porfirista, un punto que quedó claro en el informe de actividades de la CRIIC, elaborado por Antonio Manero, en donde quedó plasmada esa idea. Así, después de la inspección de los bancos, el momento era ideal para emprender aquel proceso de unificación del papel moneda y negociar con la banca los grandes cambios que se requerían:

[los bancos] han perdido una gran parte de su prestigio moral, una gran parte de su firmeza económica, y se encuentran en condiciones tales, que para ellos mismos es una salvación su unificación y su conversión al nuevo sistema [...] el actual sistema bancario no puede salvarse por sí mismo [...] el sistema en su totalidad tiene un fondo de garantía en metálico insignificante en relación con su circulación de billetes [...] Los hechos nos están manifestando en este momento que los bancos no pretenden hostilidad ante la reforma, lo cual demuestra de una manera clara, que ellos mismos consideran que ha llegado el momento en que para salvar sus propios intereses y colocarse en las funciones que les tiene asignadas la economía social necesitan cooperar en todas las formas que les sea posible para unificarse.¹⁰

El último trimestre de 1915 fue definitivo. En las reuniones de la CRIIC se dio cuenta de la situación de las concesiones bancarias y en ellas se hizo explícito el objetivo de abrir un Banco Único de Emisión (en adelante BUE). El 28 de octubre, dos días después de que abriera operaciones la CRIIC, tuvo lugar una reunión extraordinaria a la que asistieron representantes de los bancos de emisión, el objetivo era dejar en claro las intenciones del gobierno: su objetivo era transformar el sistema bancario y mostrar la intención de la Secretaría de Hacienda por “escuchar las opiniones de los señores banqueros”. La moneda ya había girado en el aire, y la suerte de los bancos dependía ahora de su “colaboración”, su postura fue defensiva, aunque su mayor pugna fue pedir la expansión del plazo establecido para demostrar las existencias en caja que daban respaldo a sus billetes, sin embargo, su

⁹ “Circular número 40, 26 de octubre de 1915” en *Memoria de Hacienda, 1913-1917*, t. II, p. 437.

¹⁰ “Informe sobre la cuestión bancaria y los trabajos llevados a cabo por la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito”, sin fecha, CEHM, VC, leg. 6703, carpeta 60, doc. 1, s/f.

petición fue rechazada, se constataban nuevos vientos y cambios inminentes para el sistema bancario mexicano.¹¹

Dada la nueva correlación de fuerzas, los bancos estaban dispuestos a cooperar. En esa misma reunión extraordinaria, los ecos del BUE sonaron en voz del subsecretario Rafael Nieto, e incluso en la de los representantes bancarios, un precepto al que se refirieron como “una idea magnífica” y a la que “los bancos locales en nada se oponían”.¹² Incluso el representante del Banco Nacional de México en ese momento, José Simon, consideró que se trataba de un principio “completamente benéfico para el futuro del país” y que él estaría dispuesto a colaborar con la Secretaría de Hacienda para su puesta en marcha.¹³ Sin embargo, la cooperación de los bancos debía limitarse a cuatro ejes temáticos establecidos por el ministerio de Hacienda, dados a conocer el 1 de noviembre de 1915, y que conforman, desde nuestra perspectiva, el primer programa de implementación de la reforma bancaria revolucionaria:

- I. Modo más rápido y prudente de llegar a la unificación de la circulación fiduciaria de la República mediante el establecimiento de un Banco único de emisión.
- II. Modo más conveniente de liquidar los bancos de emisión que pierdan sus concesiones establecidas conforme al decreto de 25 de septiembre del año actual, teniendo en consideración, primer término, los intereses de la Nación en relación con los de los Bancos de emisión.
- III. Modo más conveniente, sobre la base del interés nacional, de retirar de la circulación los billetes de los Bancos de emisión, y forma y especie en que debe efectuarse el pago de los mismos, teniendo en consideración la obligación original contraída por dichos bancos de redimirlos en efectivo, a la par, a la vista y al portador.
- IV. Manera conforme a la cual tanto los Bancos que conservan sus concesiones, como algunos de los que las pierdan, pudieran aportar sus elementos a la formación de un Banco único de emisión.¹⁴

Entre octubre de 1915 y marzo de 1916, la CRIIC realizó su trabajo técnico con miras a desarticular el entramado de los bancos de emisión y determinar cuáles cumplían con el precepto del artículo 16 de la LGIC, es decir, demostrar la existencia en caja del 50% del valor de sus depósitos a la vista y billetes en circulación. De los 24 bancos que conformaban el sistema de bancos de emisión, 5 se negaron a presentar sus libros contables, por lo que sus concesiones fueron declaradas en caducidad. Del resto, 9 bancos cumplían

¹¹ “Acta de la junta extraordinaria de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito y los representantes de los principales bancos”, 28 de octubre de 1915, CEHM, VC, leg. 6703, carpeta 60, doc. 1, s/f.

¹² *Ibidem*.

¹³ Ver Manero, *Reforma*, 1958, p. 250. Este es un dato crucial para entender la propuesta que haría el propio Antonio Manero meses después para unificar la emisión de papel moneda.

¹⁴ “Circular, 1 de noviembre de 1915” en *Memoria de Hacienda*, 1913-1917, t. II, pp. 437-438.

con lo exigido por la ley, mientras que el monto de las emisiones y depósitos a la vista de los otros 10 excedía lo establecido legalmente por lo que procedió la caducidad de su concesión.¹⁵

De los bancos que cumplían con la ley, tres se regían a través de concesiones especiales: el Banco de Londres y México cuya concesión le permitía emitir billetes hasta el doble de su existencia en metálico, *sin contar en ello los depósitos a la vista*, y el Banco de Nuevo León y el Banco Nacional de México que podían emitir hasta el triple de lo que tuvieran en existencias metálicas. Las concesiones especiales, sobre todo las que tenían los dos grandes bancos, habían sido privilegios que, al parecer, seguían siendo efectivos a pesar del cambio de rumbo. Ante tal situación, en diciembre de 1915, Venustiano Carranza dio órdenes al subsecretario de Hacienda para que redactara un decreto con el que se declararan anticonstitucionales las concesiones especiales y se emitiera una circular que especificara que los bancos debían liquidar sus billetes y depósitos en moneda de plata.

El decreto que Carranza pedía debía argumentar que se trataban de monopolios operados al amparo de leyes especiales anticonstitucionales, algo que equivalía a declarar sus concesiones nulas. A pesar de que el decreto se redactó, nunca se publicó, como veremos, esa no era la vía contemplada en los primeros criterios programáticos de la reforma bancaria elaborados por Rafael Nieto y Antonio Manero.¹⁶

Por otra parte, la idea de que los bancos debían redimir sus obligaciones en metálico se desprendió después de que había llegado a oídos de Carranza que lo estaban haciendo con billetes constitucionalistas, un suceso que para el Primer Jefe representaba un verdadero fraude. Esta petición de Carranza también se contraponía a la lógica programática de la reforma; tanto Nieto como Manero calmaron las aguas explicándole al presidente que cuando se declararon los billetes constitucionalistas de curso forzoso, se había obligado a los bancos a recibirlos: “si los bancos cobran en papel constitucionalista, no pueden pagar en plata”; pero además, la medida ponía en riesgo el plan que se venía gestando en el seno de la CRIIC en torno al BUE: si se obligaba a los bancos a redimir sus billetes con metálico, sus arcas se vaciarían y “la constitución del nuevo Banco demanda la

¹⁵ Manero, *Reforma*, 1958, p. 83.

¹⁶ Véase el borrador del decreto en CEHM, VC, leg. 17067, carpeta 150, doc. 1, fs. 1-2.

necesidad de que los fondos metálicos que actualmente tienen los bancos sean los que vengan a servir parcialmente de fondo metálico del nuevo Banco”.¹⁷

Las tareas que le habían dado vida a la CRIIC concluyeron el 10 de marzo de 1916, en la última sesión plenaria Antonio Manero presentó un proyecto que condensó los primeros esfuerzos de la reforma bancaria. Con datos desglosados de la inspección a los bancos, Manero propuso una ruta para abrir el BUE: tomando en cuenta que la inspección había arrojado un monto en reservas metálicas de \$77 972 134.42, la propuesta hizo hincapié en que lo más conveniente era hacer uso de las mismas para convertirlas en un fondo que permitiera amortizar tanto los billetes bancarios como los revolucionarios.

Se calculó que circulaban cerca de 200 millones de pesos emitidos por los bancos cuya cotización comercial era de 25 centavos plata por cada peso, un total de 50 millones plata; en el caso del papel moneda revolucionario, se consideraron aproximadamente 500 millones cotizándose a 10 centavos plata por unidad, es decir 50 millones plata dando una suma de 100 millones, así pues, los poco más de 75 millones en reservas metálicas podían funcionar como fondo de garantía para la puesta en marcha de un nuevo billete, homogéneo, único e “*infalsificable*”.¹⁸

Este mecanismo permitiría unificar la emisión fiduciaria, fijar su valor efectivo, el del tope de la deuda revolucionaria y hacer posible la redención efectiva en una sola especie de los pasivos de la banca y de los títulos comerciales. Pero lo más relevante del proyecto presentado fue la disposición del Banco Nacional de México, en voz de su director José Simón, para cooperar con el gobierno en este proyecto.

La posición de Simón era de gran importancia puesto que del total de reservas metálicas dicho banco poseía \$32 263 300, es decir, cerca de la mitad. El encargado de formular el proyecto se había entrevistado con el director del Banco Nacional quien había prometido “hacer entre los banqueros europeos las gestiones necesarias para demostrarles la conveniencia de llevar a cabo la reforma, poniendo a disposición del gobierno

¹⁷ Manero, *Reforma*, 1958, pp. 296-297.

¹⁸ Véase “Comisión Reguladora de bancos. Acta de la sesión del día 10 de marzo de 1916” en *Ibid.*, pp. 310-311. La propuesta además agregaba que el gobierno aumentaría por su cuenta el fondo hasta que alcanzara los 100 millones. *Ibid.*, p. 85.

Constitucionalista todas sus existencias metálicas y de una *manera espontánea* la concesión de su emisión”.¹⁹

Sin embargo, José Simón había salido del país con rumbo a París el 23 de febrero de 1916, poco antes de que Antonio Manero presentara el proyecto. El paso de José Simón por la dirección del Banco Nacional coincidió con los años más drásticos de la contienda armada y su capacidad de negociación se había visto minada; para 1916 estaba claro que sus esfuerzos por recomponer la situación del banco habían caído en saco roto pues, en medio de un fuego cruzado, era evidente su poca capacidad de mediar entre las demandas de los revolucionarios y los intereses del banco, su sucesor, Agustín Legorreta, correría con mejor suerte a partir de este momento.²⁰

El cálculo político de la propuesta emanada de la CRIIC tenía, en el apoyo de José Simón, una especie de garantía para su implementación. Sin embargo, la posición de un director tan desgastado, a final de cuentas, no tuvo el peso necesario para la consecución del objetivo planteado por los miembros de la CRIIC, por lo que la idea de que los bancos pusieran a disposición del gobierno sus reservas y sus concesiones de manera “espontánea” fracasó, en realidad el curso de los hechos contrastaría con esta idea.

En medio de un complicado panorama político, 1916 se tornó un año difícil ante una guerra aún latente a la que se sumó el conflicto diplomático derivado de la incursión de Francisco Villa en la población de Columbus, Nuevo México, razón por la cual las necesidades económicas nunca dejaron de ser apremiantes.

Haber financiado la guerra mediante la emisión de papel moneda había dejado tras de sí una caótica estela cuyas consecuencias se hacían patentes en el aumento de la inflación y la depreciación del peso,²¹ elementos que no permitían legitimar el poder

¹⁹ *Ibid.*, p. 86. Las cursivas son nuestras; de esta afirmación partimos para considerar una *solución espontánea* como elemento del análisis, en una clara oposición a la incautación que sufrirían los bancos años después.

²⁰ La llegada de José Simón a la dirección del Nacional de México, así como las circunstancias de su salida en Zebadúa, *Banqueros*, 1994, pp. 60, 98, 108. Respecto a la poca capacidad de este personaje para lidiar con la situación por la que pasaba el país y el banco, Anaya, *Colapso*, 2002, pp. 61-62, especialmente la cita 148.

²¹ Los efectos del incremento de precios y la devaluación fueron devastadores, al respecto el profesor Edwin Kemmerer menciona: “Mientras que el papel moneda se ponía en circulación en volúmenes mayores y a un ritmo creciente [...] también aumentaban los precios de las mercancías [...] [en Monterrey] La escasez de alimentos la padecieron de manera aguda las clases bajas e incluso la media, debido especialmente a que los precios del maíz y del frijol [...] aumentaron de 200 a 400% [en la Ciudad de México] El hambre se extendió considerablemente durante 1915 y mucha gente murió de inanición”. Según Kemmerer el precio del maíz se incrementó en un 2 400%, el del arroz en un 1 420% y el del azúcar y la harina en un 940%. El tipo de cambio pasó de 14.3 centavos de dólar por peso en enero de 1915 a 5.9 centavos de dólar en diciembre, devaluación

político y que exigían solución. El 25 de febrero de 1916, Venustiano Carranza publicó una circular en la que enumeró los puntos que consideraba necesarios para lograr la estabilidad en el valor de la moneda independientemente de los esfuerzos por aquella *solución espontánea* en la que trabajaba la CRIIC, un documento que representa un posicionamiento político del régimen ante la reconfiguración de las fuerzas económicas y sus actores, más que una propuesta en materia de política monetaria:

[...] el Gobierno actual no deberá perder jamás de vista que estas instituciones [comercio, industria y banca] no deben ser, en último análisis, más que representantes de los verdaderos intereses del pueblo mexicano [...]
Las finanzas mexicanas han estado, hasta la fecha, [...] dominadas, dirigidas e influenciadas por ciertos grupos bancarios y capitalistas de gran preponderancia [...]
Debe ser, por lo tanto, motivo de cuidadosa consideración, al reorganizar nuestras finanzas, no sólo evitar la política que hasta ahora han aprovechado para el mejor desarrollo de sus negocios, *sino hacer que dichas finanzas queden en lo futuro emancipadas e independientes* de toda institución económica privada.²²

La idea de “emancipar las finanzas públicas” estaba ligada a la de soberanía, para lograr tal cometido proponía dar estabilidad al valor del papel moneda a través de un fondo regulador, que, a diferencia del que se propuso unos días después a través de Antonio Manero, debía constituirse con recursos del incipiente Estado mexicano, una muestra más del reto por alcanzar la “emancipación”.²³

La presencia de dos proyectos divergentes y en coexistencia emanados del mismo régimen, nos habla de un proceso de construcción del BUE que dependió de un proceso político paralelo, por ello, su construcción dependió tanto de las condiciones materiales como de las coyunturas políticas. Con esta premisa en la mesa, la opción *espontánea* se desdibujó ante la inviabilidad de un proyecto que le apostó al apoyo de un desgastado director del Banco Nacional de México que se encontraba en plena retirada y sin el suficiente poder de negociación.

Por otra parte, el régimen había dejado clara su posición, buscaba emancipar las finanzas públicas del yugo privado y la *opción espontánea* implicaba abrir una rendija para

que no se detuvo hasta llegar a 2.29 centavos de dólar en mayo de 1916. Kemmerer, *Inflación*, 2010, pp. 154-155.

²² “Circular del Gobierno constitucionalista”, Guadalajara, 25 de febrero 1916, en *Memoria de Hacienda*, 1913-1917, t. II, pp. 479-480.

²³ Se propuso formar un fondo con los depósitos de la Tesorería en el extranjero y con las existencias metálicas que en ella se habían acumulado; contemplaba también recursos de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén e impuestos particulares destinados a este fondo. *Ibid.*, p. 481.

los bancos y hacerlos parte de la fundación del ansiado BUE, elemento que a estas alturas del proceso significaba una contradicción política e ideológica pues los banqueros, que habían tomado postura al sustentar el régimen de Victoriano Huerta, eran vistos como enemigos de la Revolución.²⁴

2. Los vaivenes de la reforma bancaria: el fracaso de la “emancipación financiera” y el papel de la incautación bancaria, 1916

La circular del 25 de febrero planteó un posicionamiento político en el que la emancipación financiera fue el eje, al menos discursivo, del régimen. La imposibilidad de una propuesta como la que se había vertido en el seno de la CRIIC, así como la complicada situación económica, dejaron el camino abierto a una serie de medidas derivadas de aquel planteamiento cuyo colofón fue la incautación de la banca.

De este modo, a principios de abril de 1916 se emitiría un nuevo papel moneda cuyo objetivo era definir el valor de toda la circulación fiduciaria, reducir su monto a una cantidad fija y retirar el papel moneda para sustituirlo por uno cuyo material lo hacía *infalsificable*. Un decreto con fecha del 3 de abril estableció el monto de la emisión: 500 millones de pesos en denominaciones de 1, 2, 5, 10, 20, 50 y 100 pesos.²⁵ Entraría en circulación el 1 de mayo, fecha en la cual comenzaría también la amortización de los billetes revolucionarios de emisiones anteriores, un proceso que finalizaría el 31 de diciembre de 1916.²⁶ Ese mismo día se creó la Comisión Monetaria cuya tarea principal era “reorganizar la circulación de la moneda fiduciaria en la República” y:

[...] recoger, conservar y administrar los fondos designados por el Gobierno para regularizar y garantizar la circulación interior, y servir de conducto al Gobierno General para lanzar y retirar las emisiones de moneda fiduciaria [...] situar fondos tanto en el país como en el extranjero; comprar y vender giros; hacer operaciones con especies metálicas y monedas fiduciarias y, en general, efectuar todas las operaciones bancarias de cambio de moneda que fueren conducentes a los fines de la Comisión.²⁷

²⁴ Anaya, *Colapso*, 2002, p. 33.

²⁵ La impresión del infalsificable se hizo en Estados Unidos a cargo de la American Bank Note Company, una importante casa impresor de billetes que imprimió 450 millones de pesos, el resto se fabricaron en México alcanzando un monto total de 540 millones de los cuales solo entraron a la circularon 400 millones. Véase “Informe del C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista” en *Memoria de Hacienda*, 1913-1917, t. I, p. 221.

²⁶ “Decreto, 3 de abril de 1916” en *Ibid.* p. 600.

²⁷ “Decreto que Instituye la Comisión Monetaria, 3 de abril de 1916” en Trejo, *Banco*, 1921, vol. I, p. 221.

El mismo 3 de abril, y como una especie de corolario técnico, otro decreto creaba el fondo regulador de la moneda fiduciaria poniendo énfasis en tres ideas: a) era indispensable darle un valor fijo a la moneda fiduciaria; b) ese objetivo sólo se alcanzaría si el papel moneda posee una garantía efectiva que brinde certeza a los tenedores; c) garantizar el papel moneda implicaba destinar recursos públicos para ese fin.

Bajo estos preceptos, se estableció que el fondo regulador sería administrado por la Comisión Monetaria y que estaría integrado por 50 millones de pesos en oro nacional; para ello el gobierno pondría a su disposición 10 millones de dólares de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, 10 millones de pesos en oro de las existencias de la Tesorería, los ingresos por concepto de arrendamiento y explotación de bosques, lo recaudado por impuestos interiores a la minería y 20 millones de pesos en oro nacional obtenidos con garantía hipotecaria de aquellos bienes raíces propiedad de la nación que no estuvieran destinados al servicio público.²⁸

Bajo este esquema operativo se puso en marcha el proyecto del billete infalsificable, un experimento que fracasó, me parece, por dos motivos: primero, las características y condiciones bajo las cuales se implementó tanto el retiro de los antiguos billetes como la puesta en circulación del nuevo y, en segundo lugar, las débiles bases materiales que sustentaron la emisión, es decir, un fondo regulador incipiente.

Respecto al primer punto, un decreto del 28 de abril estableció que los nuevos billetes comenzarían a circular a través del pago de los sueldos y erogaciones del gobierno. La fecha límite para la circulación de los antiguos billetes constitucionalistas fue el 30 de junio de 1916; se estableció que el pago de los impuestos federales, estatales y municipales que no debían ser cubiertos en oro podían pagarse con billetes de aquellas viejas emisiones, de este modo el gobierno garantizaba el retiro de una parte de las mismas.²⁹

A pesar de que la prensa oficial anunció con entusiasmo el lanzamiento del infalsificable el 1 de mayo de 1916, no se pasaba por alto un hecho: el gobierno sólo iba a garantizar “el valor de 20 centavos oro nacional por cada peso” a través del fondo bajo resguardo de la Comisión Monetaria. Tampoco se olvidaba de mencionar que los billetes de más baja denominación aún no estaban listos y que, por acuerdo de la Secretaría de

²⁸ “Decreto que crea el fondo regulador de la circulación monetaria, 3 de abril de 1916”, en *ibid.*, p. 222.

²⁹ “Decreto 28 de abril de 1916”, en *Memoria de Hacienda, 1913-1917*, t. II, pp. 544-545

Hacienda, se iba a permitir el uso de los antiguos billetes en transacciones menores a 5 pesos, aunque sólo serían tomados a la mitad de su valor en relación con el nuevo billete, es decir, 10 centavos oro por cada peso, se trataba de un billete que nacía devaluado y con dificultades para hacer con él operaciones menudas.³⁰

La especulación y el descontento no se hicieron esperar. Desde que se anunció su lanzamiento el comercio comenzó a subir precios o bien a cerrar sus puertas para evitar la llegada de billetes devaluados, los tenedores de las denominaciones más bajas veían cómo su papel moneda valía sólo la mitad de lo que el gobierno le había dado al infalsificable, un duro golpe para las clases más menesterosas.

La especulación obligó, el 31 de mayo de 1916, a emitir un decreto que instaba a acelerar el retiro de los antiguos billetes constitucionalistas. Las denominaciones de 100, 50 y 20 pesos quedarían fuera de la circulación a partir del 5 de junio, mientras que los de 1, 2, 5 y 10 pesos estarían en circulación hasta el 30 de junio, aunque serían recibidos como pago de impuestos hasta el 31 de diciembre de 1916. Quienes no pudieran utilizar sus billetes en el pago de impuestos debían depositarlos en las Jefaturas de Hacienda, la Comisión Monetaria o en la Tesorería General a cambio de certificados oro *a una tasa de 10 centavos por cada peso depositado*, lo que hacía oficial y definitivo que el gobierno reconocería su antigua emisión a este valor.

Los certificados serían redimidos en metálico mediante cinco sorteos llevados a cabo el 30 de junio de cada año entre 1917 y 1921. Sin embargo, el retiro de las emisiones de 100, 50 y 20 pesos se adelantó del 5 al 2 de junio: el anuncio había provocado que se incrementaran aún más los precios, “medidas de defensa tomadas por las clases productoras y por el comercio, con el objetivo de evitar que las clases consumidoras echaran el papel sobre ellos”.³¹

Mientras las antiguas emisiones eran valuadas en 10 centavos oro por peso, el infalsificable se valuó en 20, esto ocasionó que comerciantes, banqueros y funcionarios rechazaran el antiguo papel y acapararan el infalsificable para intercambiarlo por su equivalente en oro dado que estaba garantizado su cambio en especie mediante el fondo

³⁰ Véase “Hoy se lanzarán a la circulación los nuevos billetes” en *El Demócrata*, 1 de mayo de 1916.

³¹ “Decreto 31 de mayo de 1916” en *Memoria de Hacienda, 1913-1917*, t. II, pp. 549-550, 552. El entrecorillado son las declaraciones de Luis Cabrera ante la medida de adelantar el retiro de las emisiones, Uthoff, *Finanzas*, 1998, p. 115.

regulador. El infalsificable, el heredero de aquellas emisiones que años atrás habían sido denominadas por Carranza como una *deuda sagrada que ningún gobierno se negaría a pagar*, comenzó a depreciarse: su convertibilidad sólo se sostuvo mes y medio, la concurrencia de los billetes agotó los de por sí pobres fondos de la Comisión Monetaria “arrastrando al gobierno al ridículo”.³²

En efecto, el segundo elemento que explica el fracaso del infalsificable fue un fondo regulador que no estaba en condiciones propicias para atender a la conversión que había sido anunciada. El 26 de julio de 1916, un memorándum leído ante el pleno de la Comisión Monetaria dejaba ver las grandes dificultades que pasaba la institución pues se había atendido a la conversión “a pesar de que se tenía en cuenta que todo el oro disponible no bastaría para el canje exigido por la general desconfianza”:

La posición de la Comisión Monetaria comenzó a ser desairada y vacilante, iba derecho al fracaso. No sólo no recibía los fondos que le tocaba conservar y administrar, pero ni pasaban por sus manos las emisiones que en la proporción de 50 millones mensuales estaba acordado que debían hacerse por su obligado conducto [...] La Comisión Monetaria suspendió su venta de giros como antes había suspendido el canje de papel oro, *pues resultaba insensato vender a 10 cuando la relación estaba a 5* y sólo un reducido número de comerciantes y especuladores se estaban beneficiando con el sensible sacrificio.³³

Además el fondo nunca llegó a contar con los recursos que se habían prometido para su tarea:

Ni se pudo disponer nunca de los 10 millones de dólares que la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén de Yucatán ofreció facilitar, ni de una parte de ellos siquiera [...] Ni se han completado los 10 millones de oro nacional que la tesorería general de la nación debía entregar [...] Ni hemos percibido un sólo peso por ingresos correspondientes a arrendamientos y explotación de bosques y terrenos nacionales ni por impuestos mineros³⁴.

El fracaso del infalsificable y del fondo regulador administrado por la Comisión Monetaria puso en evidencia los exiguos recursos del primigenio Estado mexicano revolucionario. En poco tiempo el camino para emancipar las finanzas públicas con

³² Expresión tomada de una columna periodística escrita en 1919 por Antonio Manero en la que hace una dura crítica a la medida: “La urgente recuperación del crédito público”, en *El Universal*, 5 de septiembre de 1919, consultado en AHUNAM, CB, leg. 5, exp. 4, doc. 416; para ese año, ya con el carrancismo en plena crisis y prácticamente desmarcándose de él, Antonio Manero aseguraba que se debió haber limitado la emisión de papel y *asignarle un fondo de garantía inconvertible* hasta igualar el valor nominativo y el valor comercial de la emisión.

³³ “Memorándum presentado y leído por el vocal Sr. Don Carlos Basave del Castillo”, 26 de julio de 1916, AHUNAM, CB, leg. 5, exp. 4, doc. 411.

³⁴ *Ibidem*.

recursos propios había fracasado, el infalsificable se devaluó y el fondo regulador ni siquiera contaba con los recursos que, en teoría, debía tener; por otra parte, el conflicto diplomático con Estados Unidos tras la expedición punitiva y los enfrentamientos con la resistencia villista y zapatista distraían esfuerzos y recursos económicos necesarios para consolidar la política monetaria del régimen.

Ante este contexto, la política bancaria del constitucionalismo dio un paso crucial: el 15 de septiembre de 1916 declaró inconstitucionales las concesiones que tenían los bancos de emisión. El argumento esgrimido por el gobierno fue que gozaban, sin ninguna compensación para el Estado, del “monopolio de emitir billetes en cantidades mayores a la suma de la reserva metálica” esto, desde su perspectiva, era una violación al artículo 28 constitucional que establecía que no existirían “monopolios a título de protección a la industria”.³⁵

El decreto abrogó las concesiones bancarias y, aún más importante, las disposiciones de la LGIC; estableció un plazo de 60 días para que los bancos igualaran sus reservas metálicas al monto de su emisión, los bancos no podían realizar ninguna operación sin la autorización del interventor de la Secretaría de Hacienda y estipulaba la formación de un Consejo de Incautación para cada banco cuya principal tarea era *vigilar la conservación de las especies metálicas* y ejecutar operaciones que protegieran los intereses del banco y de sus acreedores. La medida contempló que el Consejo de Incautación sería el encargado de ejecutar la liquidación de los bancos si, vencido el plazo, no cumplían con la condición de cubrir su emisión de billetes con metálico.³⁶

La trascendencia de la incautación bancaria, una de las medidas más polémicas de todo el régimen, no está en sus resultados inmediatos sino en sus implicaciones dentro del proceso de reconstrucción económica y, en esa medida, en el proceso de centralización de la autoridad financiera del Estado y la emisión de dinero fiduciario.

Si atendemos sólo a sus implicaciones inmediatas, a pesar de que la incautación bancaria ha sido vista como una medida definitiva, en realidad, lo que originó fue una indefinición legal que se prolongó hasta bien entrada la década de los veinte. Las concesiones de los bancos en los hechos quedaron vigentes y el gobierno siguió tratando

³⁵ Véase “Decreto del 15 de septiembre de 1916” en *Memoria de Hacienda*, 1913-1917, t. II, pp. 482-483.

³⁶ El Consejo de Incautación estaría formado por un miembro de la CRIIC, un interventor de Bancos de la Secretaría de Hacienda, el gerente del banco y de un representante de los acreedores. *Ibidem.*, artículo 4.

con ellos³⁷ a pesar de que el 14 de diciembre de 1916 se hizo efectiva la consecuencia jurídica de la incautación: habían pasado 60 días y un nuevo decreto declaraba la liquidación judicial para aquellos bancos que no habían completado sus reservas metálicas hasta igualar el monto de su emisión.³⁸

Sin embargo, las condiciones monetarias imperantes complicaron la liquidación judicial de los bancos: ante las peripecias del infalsificable, cuyo valor a partir de la segunda mitad de 1916 alcanzó cotizaciones irrisorias,³⁹ la inercia primero y las medidas del gobierno después, fomentaron el regreso de la circulación metálica que comenzó a salir de su escondite y a circular como medio de cambio. El 22 de octubre se ordenó que la base para el pago de impuestos en el Distrito Federal fuera la moneda de oro nacional; al día siguiente la disposición se extendió al resto de la República y se agregó que los sueldos y salarios debían ser pagados en oro o su equivalente en plata.

A partir del 15 de noviembre se decretó que el impuesto general del timbre debía ser cubierto en oro y un día después se autorizó a los estados cobrar sus impuestos locales exigiendo el 50% en oro y el otro 50% en su equivalente en papel; el 9 diciembre se ordenó que, a partir del 1 de enero de 1917, todos los sueldos y retribuciones al trabajo debían pagarse en oro o su equivalente metálico. El resultado de estas medidas fue el incremento de la circulación metálica durante el primer trimestre de 1917.⁴⁰

Este entorno monetario *extraordinario* fue el que hizo imposible declarar la liquidación judicial y definitiva de los bancos, provocando esa indefinición legal bajo la cual funcionaron; el 6 de abril de 1917 el gobierno reconocía esta situación:

³⁷ A pesar de la incautación, en noviembre de 1916 el gobierno de Venustiano Carranza solicitó al Banco Nacional de México su participación en un préstamo por 10 millones de pesos. Hacia finales de diciembre el banco accedió prestar 3 millones, el gobierno ofreció como garantía el 30% del importe recaudado por vía del impuesto sobre el petróleo crudo. Rafael Nieto presionó para aumentar el monto hasta 5 millones, de cualquier forma el gobierno los tomaría a través de los Consejos de Incautación. Zebadúa, *Banqueros*, 1994, pp. 114-117.

³⁸ Véase Manero, *Banco*, 1926, pp. 167-168.

³⁹ En junio de 1916 el infalsificable se cotizó en 9.70 centavos de dólar por peso mientras que en diciembre la cotización era de 0.46 centavos en el mercado estadounidense. Véase Kemmerer, *Inflación*, 2010, p. 198.

⁴⁰ Una amplia bibliografía documenta este retorno del circulante metálico y las medidas gubernamentales que lo impulsaron hacia finales de 1916 y principios de 1917. El estudio clásico es el de Edwin Kemmerer quien calificó al fenómeno de extraordinario pues se trató de un “repentino e inesperado desatesoramiento de un enorme volumen de moneda de oro y plata que al circular nuevamente expulsó a casi todo el papel moneda y colocó al país prácticamente dentro del patrón oro”, un suceso ocurrido en tan sólo unos días; *ibid.*, p. 210. Véase también Manero, *Reforma*, 1958, pp. 60-64, especialmente la parte documental en donde se ofrece una compilación de los decretos que impulsaron el pago de impuestos, sueldos y salarios en metálico; *ibid.*, p. 229-240.

[Las Instituciones Bancarias] se encuentran actualmente en situación indefinida, porque a causa de la dificultad de hacer una apreciación de los valores, *debido a lo reciente del restablecimiento de la circulación metálica, no es posible determinar en breve plazo la procedencia de la liquidación judicial [...]*⁴¹.

Para abril de 1917 la Constitución ya había sido promulgada, en ella se encontraba incluido un principio, contenido en el artículo 28, que le otorgaba al gobierno el control de un banco embestado con el monopolio de la emisión de billetes. Sin embargo, para estas fechas, los Consejos de Incautación aún se topaban con dificultades para determinar la situación de los bancos, lo que hacía imposible poner en práctica los preceptos en materia bancaria contenidos en la nueva Constitución política; la situación de los bancos de emisión quedó más o menos resuelta hasta las disposiciones de desincautación de finales de enero de 1921.⁴²

Los vericuetos legales, la indefinición jurídica a la que fueron orillados los bancos y la imposibilidad de operar su liquidación, fueron expresiones de las dificultades que enfrentó el gobierno para lograr la centralización en materia de emisión. Sin embargo, la incautación bancaria también tuvo implicaciones de largo plazo que permitieron poner los cimientos para lograr, precisamente, el control gubernamental de la emisión de billetes. A pesar del limbo jurídico, la incautación representó un duro golpe al pilar institucional del sistema bancario porfiriano al abrogar las disposiciones la LGIC.

Por supuesto, los grandes bancos, especialmente el Banco de Londres y México y el Banco Nacional de México, mostraron su descontento negándose a formar parte de los Consejos de Incautación, por ello la medida también marca el punto de partida de un proceso en el que cada vez era más evidente que la negociación con el sector era imprescindible:

[...] entre la incautación bancaria y el año de la fundación de la banca central (1925) se desplegaron muchas tensiones entre revolucionarios y banqueros nacionales y extranjeros.

⁴¹ “Decreto 6 de abril de 1917” en *Memoria de Hacienda, 1913-1917*, t. II, p. 487, las cursivas son nuestras.

⁴² El 31 de enero de 1921 se decretaron algunas disposiciones que establecían la devolución y desincautación de los bancos, lo que le devolvió su personalidad jurídica clasificándolos en tres categorías: a) bancos cuyo activo fuera superior al pasivo, cuando menos en un 10%; b) bancos cuyo activo excediera al pasivo en una proporción menor de 10% y c) bancos cuyo activo no cubría su pasivo. Los del primer rubro serían devueltos; los de la segunda categoría podrían hacer operaciones para cobrar sus activos y pagar sus pasivos; los de la tercera clasificación serían liquidados judicialmente. Manero, *Reforma*, 1958, p. 93.

En esas tensiones [...] *quedaría claro que los antiguos intereses bancarios harían todo lo posible por no ser excluidos del futuro banco de emisión.*⁴³

Los reclamos diplomáticos no se hicieron esperar. Las embajadas de Inglaterra y Francia en Estados Unidos (países con intereses en los grandes bancos de emisión incautados) hicieron reclamaciones ante el departamento de Estado en Washington durante los primeros días de Octubre de 1916. En esas fechas se encontraba reunida la *Comisión Conjunta mexicano-estadounidense* cuyo objetivo era resolver los problemas derivados tanto de la expedición punitiva estadounidense, como de las reivindicaciones nacionalistas del gobierno mexicano.⁴⁴ La intención de las embajadas era hacer presión diplomática en el seno de esta *Comisión* ante los hechos en México, si el gobierno mexicano había incautado los grandes bancos en donde había intereses anglo-franceses, podía ser capaz de hacer lo mismo en cualquier otro ámbito, incluyendo el petrolero en donde Estados Unidos tenía importantes inversiones.

Los comisionados mexicanos defendieron la medida argumentando que la incautación tenía la intención de reorganizar por completo el sistema bancario mexicano mediante la abolición de las concesiones de los bancos locales de emisión y concentrando esa actividad en un sólo banco oficial, sin embargo, nada dijeron sobre la naturaleza de ese banco, ni sobre las leyes que lo pondrían en marcha.⁴⁵

Un mes después, el 20 de noviembre de 1916, se inauguró el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro. La Constitución promulgada en febrero de 1917 encauzó el nuevo orden político, encumbró al Estado como árbitro de los conflictos sociales, políticos y económicos, fortaleció al Ejecutivo e incluyó uno de los preceptos de la reforma bancaria: otorgarle el monopolio de la emisión de billetes a un solo banco *controlado* por el gobierno a través del artículo 28.⁴⁶

⁴³ Tomado de Anaya, *Colapso*, 2002, p. 34; las cursivas son nuestras.

⁴⁴ La Comisión Conjunta estuvo integrada por Luis Cabrera, Alberto J. Pani e Ignacio Bonillas; al frente de la delegación estadounidense estaba Franklin K. Lane, quien además de ser Secretario del Interior, estaba a cargo de los asuntos relacionados con la industria del petróleo. Zebadúa, *Banqueros*, 1994, p. 109.

⁴⁵ Véase “Mexican bank edict before Commission” en *The New York Times*, 7 de octubre de 1916.

⁴⁶ El proceso de conformación del Constituyente, de los acuerdos para darle vida a la nueva Constitución y los personajes que lo integraron en Ulloa, *Historia*, 1983, t. 6, pp. 521-537.

3. En torno al “control” del Banco Único de Emisión y la discusión del artículo 28 constitucional, 1917

Para Carranza y sus colaboradores estaba claro que el llamado inicial del constitucionalismo, regresar el orden delineado por la Constitución de 1857, ya no era viable por la serie de compromisos que había adquirido el movimiento a lo largo de los años, muchos de ellos en clara contradicción con los preceptos más dogmáticos del liberalismo de 1857. El artículo 28, que había sido usado para disolver las concesiones bancarias, fue retomado unos meses después en una perspectiva netamente reformadora, como un elemento mediante el cual era posible instaurar un monopolio de la emisión de billetes controlado por el Estado, un precepto ausente en la Constitución decimonónica y que ahora era posible ante la oportunidad de establecer un nuevo orden constitucional.⁴⁷

La mecánica del Constituyente consistió en la discusión de un borrador, enviado el 6 de diciembre por el Primer Jefe al seno de las comisiones del Congreso, que contenía 132 artículos y 9 transitorios, un documento muy parecido a la Constitución de 1857 pues las reformas originales no fueron abundantes: “el proyecto original resultaba más notable por lo que no incluía, tomando en cuenta las tendencias que se habían desarrollado durante la revolución”.⁴⁸

Las ausencias eran varias: nada respecto los derechos de propiedad del subsuelo, las cuestiones agrarias, laborales y, por supuesto, la reforma bancaria con su basamento en el BUE y la centralizar la emisión fiduciaria. La verdadera transformación del texto se dio en el seno de las comisiones y, en el caso del artículo 28, la presencia de uno de los artífices de la política bancaria revolucionaria fue fundamental para darle cauce al Banco con monopolio de la emisión: Rafael Nieto.

La redacción original del artículo 28 enviado por Venustiano Carranza se refería a la prohibición de monopolios, exceptuando áreas como la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y los privilegios de artistas e inventores sobre sus creaciones e innovaciones.⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 493-494.

⁴⁸ *Ibid.* p. 522.

⁴⁹ Véase la compilación de textos que incluye los debates del Constituyente y la génesis del artículo 28 constitucional en Trejo, *Banco*, 1921, v. 1, p. 3.

El gran ausente era el monopolio de la emisión de billetes. El 6 de enero de 1917, Rafael Nieto presentó una propuesta para modificar el artículo 28 e incluir entre los monopolios exclusivos de la Federación el relativo a la emisión de moneda fiduciaria mediante un banco controlado por el gobierno.⁵⁰ Los argumentos centrales de Rafael Nieto para contemplar dentro de los fundamentos constitucionales al BUE estaban claros, el nuevo Estado debía tener un mecanismo a través del cual afianzar su soberanía financiera, sino también impulsar instrumentos monetarios que le permitieran intervenir en el andar de la economía.

Las tres razones esgrimidas por el diputado y subsecretario de Hacienda iban más allá de la mera centralización de la emisión de billetes, el BUE tenía para él una perspectiva programática de largo plazo más amplia:

Primera [...] cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial le es adversa a un país, se impone la exportación de metálico; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, la retirada del metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores afectaría gravemente a la circulación, mientras que si se trata de un solo banco central que concentre las especies metálicas, podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán aminorados. Segunda [...] [con] un banco único, en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el gobierno en cualquier emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más amplia y expedita entendiéndose con una sola institución [...] Tercera: Habiéndose hecho concesiones leoninas en tiempos de la dictadura los bancos locales, sin provecho ninguno para el tesoro nacional, éstos emitieron grandes cantidades de billetes, presentándose el caso típico en la actualidad de que dos bancos de emisión de nombres serios y pomposos, sólo tienen en existencia metálica dos mil pesos plata en tanto que sus emisiones sobrepasan de dos millones.⁵¹

La idea de construir una institución que, mediante la centralización del crédito, fuese capaz de incidir en el curso del sistema económico, estaba presente en el haber de Rafael Nieto; la intervención del Estado fue, en ese sentido, un telón de fondo claro en el discurso mismo de la reconstrucción en general y de la centralización de la emisión de billetes en particular. El BUE se posaba como antesala de un proceso de intervención estatal, una institución que había sido defendida por la prensa oficial como “una enseñanza

⁵⁰ “Dictamen sobre el artículo 28 de la Constitución” en *ibíd.*, p. 4

⁵¹ *Ibidem.*

de la economía” y “como *único* medio seguro para que el pueblo adquiriera la repartición más equitativa de la riqueza”.⁵²

Por supuesto, se ignoraba por completo el hecho de que el Estado porfiriano también había establecido mecanismos de intervención económica en general y de centralización y de regulación monetaria en particular.⁵³ Sin embargo, en el contexto del encono entre banqueros y revolucionarios, la propuesta del BUE como un precepto constitucional tomaba dimensiones trascendentales pues implicaba no sólo un cambio cualitativo de la intervención del Estado en materia bancaria, sino también un reordenamiento de los privilegios de los que había gozado la banca, sobre todo el de la emisión de billetes.

Por otro lado, la discusión sobre el dictamen del artículo 28 constitucional arroja varios elementos de importancia que fueron claves para la formulación de los distintos proyectos de BUE entre 1917 y 1925, discusiones que también previeron las complicaciones materiales con las que se topó la puesta en marcha de dicho banco.

La voz del diputado Fernando M. Lizardi encarnó sólidamente una perspectiva contraria a la propuesta de Rafael Nieto; a su juicio, poco sabían los diputados sobre un tema que pintaba bastante complejo y que requería de un estudio profundo, de datos concretos y de reflexiones expertas respecto a qué tipo de banco necesitaba el país:

[...] creo sinceramente que no tenemos la preparación necesaria para resolver a conciencia un problema económico verdaderamente serio. Se han estudiado sistemas distintos a propósito del establecimiento de los bancos; en algunos países los bancos son de particulares, en otros son de un grupo de particulares, pero están controlados por el Estado; en otros el Banco o los bancos pertenecen exclusivamente al Estado y yo pregunto sencillamente ¿somos un Congreso revolucionario que venimos a procurar el adelanto de la nación, o somos una colección de economistas distinguidos que venimos a estudiar cuál es el mejor sistema de bancos? [...] no creo, señores, que los aquí presentes tengamos la preparación económica necesaria para saber qué nos conviene más, si el Banco de Estado,

⁵² Respecto a las expectativas de intervención estatal que se generaron a la luz de las políticas del régimen véase Uhthoff, *Finanzas*, 1998, pp. 149-151.

⁵³ La implementación de la Reforma Monetaria en 1905 y con ella la clausura de las casas de moneda locales significó, en términos históricos, el cierre de un proceso en el que el Estado había buscado centralizar la acuñación de moneda. La misma reforma monetaria tuvo como colofón la implementación de la Comisión de Cambios y Moneda, institución que tuvo como objetivo algo que Rafael Nieto esboza en su argumento: tener un fondo metálico para intervenir en los giros con el exterior ante situaciones desventajosas de la balanza comercial y mantener estable el tipo de cambio del peso frente al oro. Al respecto puede verse Velasco, “Comisión”, 2010, p. 13-40.

los bancos particulares controlados por el Estado o los bancos múltiples bajo vigilancia del Estado.⁵⁴

La intervención de Lizardi ponía sobre la mesa un tema importante pues incluir en la Constitución el precepto de un monopolio de la emisión de billetes mediante un Banco Único “controlado” por el gobierno obligaba, a su vez, a pensar en las características de dicha institución en particular y del sistema bancario en su conjunto. Se trataba de un tema trascendental pues de él dependía (aunque nunca se hizo explícito en la discusión) no solamente el verdadero papel del gobierno, sino también el de los antiguos bancos de emisión dentro de esta reconfiguración. A pesar de no asumirse como experto, Fernando M. Lizardi hace referencia al punto crucial de los *modelos* bancarios, elemento que abría todo un abanico de posibilidades para ejercer “el control” de la emisión.

La redacción del artículo 28 proponía ejercer el monopolio de la emisión mediante “un Banco que controlará el gobierno”; al respecto, el diputado Rafael Martínez del Escobar hizo énfasis en qué debía entenderse por “controlar”, una palabra de origen galo que significaba “por vigilar”, “por examinar”, “por revisar”. El peso del cuestionamiento, en su momento, quedó minimizado ante los planteamientos de Lizardi, sin embargo, la observación de Martínez del Escobar tendría ecos trascendentales y de largo alcance en el futuro.⁵⁵

Francisco J. Múgica ofrecería una respuesta al cuestionamiento sobre qué debía entenderse por “controlar”; para el michoacano la cuestión estaba aclarada por el Código de Comercio: “El control de una empresa significa poseer la mitad más una de las acciones que representan el capital efectivo y, naturalmente, de allí, el decirse: el control de la administración”.⁵⁶ De esta percepción se desglosaron los dos criterios que prevalecieron en

⁵⁴ “Discusión del dictamen presentado sobre el artículo 28 de la Constitución” en Trejo, *Banco*, 1921, v. 1, p. 6.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 12-13. Años después, tras el derrocamiento de Carranza, los proyectos de BUE elaborados por particulares y propuestos a la legislatura XXIX argumentaron que la palabra “controlará” del texto constitucional implicaba solo la vigilancia del gobierno y no su participación directa, por lo que proponían que el gobierno sólo otorgara un contrato de concesión. Ejemplo de esto fue la propuesta del prominente banquero porfirista Enrique Creel, quien proponía hacia mediados de 1920 lo siguiente: “Queda en pie el gran problema de cómo organizarse el Banco Único de Emisión. Esto debe hacerse teniendo en cuenta el Art. 28 de la Constitución de 1917 [...] Yo encuentro conciliable el principio que recomiendo, con la prevención constitucional y los intereses generales, celebrando un contrato con el Banco Nacional de México para que sea este el único banco de emisión”. Creel, *Bancos*, 1920, p. 20.

⁵⁶ “Discusión del dictamen presentado sobre el artículo 28 de la Constitución” en Trejo, *Banco*, 1921, v. 1, p. 13.

los diversos proyectos de BUE hasta 1925: el *control* basado en la participación accionaria del Estado (control económico) o en su injerencia dentro del Consejo de Administración (control administrativo).

A pesar de ofrecer elementos para clarificar, el propio Francisco J. Múgica caía en la contradicción al afirmar que el establecimiento del BUE controlado por el gobierno debía significar “la muerte de los demás bancos, enemigos de la revolución y del pueblo de México”, por supuesto, a pesar de tener una idea sobre el “control”, aún no tenía una sobre “negociación”.⁵⁷

Pero sin duda, las perspectivas más complejas y críticas siguieron llegando de parte de Fernando Lizardi. En otra intervención en la que, defendiendo su postura de dejar para otras legislaturas la idea del Banco Único y sólo asentar en el documento constitucional que debía existir un monopolio de la emisión controlado por el Estado,⁵⁸ dejaba ver varios problemas que serían trabas constantes a las que se enfrentaría la fundación del Banco en años posteriores:

[...] suponiendo que se aprobara el artículo porque nosotros decimos un Banco Único controlado por el gobierno, y no establecemos las bases para ese Banco Único, luego le dejamos la facultad a la próxima legislatura para establecer esas bases generales; seguramente ese Banco no se podrá establecer conforme a la ley actual de bancos que establece la pluralidad de bancos, sino que habrá necesidad de una ley de Bancos que hará el otro Congreso y no nosotros, y lo que sucederá es que los bancos existentes, cuando menos fingirán desaparecer para constituir ellos mismos el monopolio, para establecer ellos mismos con sus créditos en cartera, con sus millones en caja, el Banco Único⁵⁹

La perspectiva de Lizardi no estaría tan alejada de lo que sucedió en la realidad. Años después los bancos, en especial el Nacional de México, pugnaron por formar parte del proyecto del monopolio de la emisión. De allí que banqueros como Enrique Creel, en pleno periodo de conciliación y reconstrucción, propondría al Nacional como una opción para ser el BUE; por otra parte, los múltiples proyectos que se presentaron al Legislativo entre 1920 y 1923 fueron muestra de que el Constituyente, al dejar abiertas las bases para

⁵⁷ La intervención de Francisco J. Múgica en *ibid.*, pp. 11-13.

⁵⁸ Lo interesante de la postura antagónica de Lizardi era que no se oponía al monopolio de la emisión sino a que fuese mediante un Banco Único su ejercicio. Afirmaba que la redacción del artículo 28 establecía una línea política al gobierno en la que se veía obligado a establecer un Banco Único *controlado por el gobierno*, lo que excluía la posibilidad de tener como opción un Banco propiedad del Estado. El concepto “controlar”, como puede verse, tiene un fondo relevante pues de él se desprende toda una construcción del Banco Único como una institución en la que el control del gobierno se da o por la vía económica o por la vía administrativa, pero con la participación de otros agentes como accionistas. *Ibid.*, p. 18.

⁵⁹ *Ibidem*. Las cursivas son nuestras.

un Banco Único, dejaba también abiertas las puertas para una interpretación muy amplia del artículo 28 a través de la palabra “controlará”.

Fue también Lizardi quien vislumbró el que quizá fue el mayor obstáculo para poner en marcha el BUE, un obstáculo material que se hizo patente inmediatamente después de ser aprobado el artículo 28 y las subsecuentes modificaciones a la fracción X del artículo 73 en donde se le daba al poder Legislativo la facultad de legislar todos los aspectos referentes al BUE.⁶⁰ De este modo, al cerrarse el debate sobre el dictamen del artículo 28, Fernando Lizardi afirmaba:

*[...] para controlar el negocio de dinero se necesita tener dinero. No se controla solamente por medio de la fuerza [...] El Gobierno, para poder controlar al Banco necesita tener dinero y como quiera que tiene bien poco, sencillamente se vería en el caso no de que el Banco pasara por las horcas caudinas del Gobierno, sino que el Gobierno pasara por las horcas caudinas que le pusiera el Banco [...] establecer en estos momentos el Banco Único, así de carrera, sobre las rodillas, equivale nada menos que a esto: a lanzar una segunda emisión de billetes infalsificables que nacen muertos.*⁶¹

El artículo 28 se aprobó con una amplia mayoría, para Rafael Nieto establecer el principio de un Banco Único en la Constitución era imprescindible pues de no consolidarlo en el Constituyente de 1917, sería muy difícil que las nuevas legislaturas lo hicieran. El texto que se aprobó para el artículo 28 afirmaba que debía existir el monopolio de la emisión de billetes por medio de un solo banco que “controlará” el gobierno, una palabra que no significaba un Banco propiedad del Estado, pero que sí dejaba asentada una directriz: el control de dicho banco por parte del gobierno podía ser económico o administrativo, elemento que se verán plasmado en muchos de los proyectos subsecuentes de BUE durante la década de los años veinte.

Rafael Nieto instó a sus compañeros para aprobar el texto constitucional tal cual, en el fondo, me parece, tenía claro que era necesario dejar la puerta abierta a los intereses privados, sobre todo a los bancarios; no sería la primera vez, debemos recordar que poco menos de un año atrás, en marzo de 1916, Rafael Nieto y Antonio Manero habían

⁶⁰ El artículo 28 se votó el 17 de enero de 1917 con 120 votos a favor y 52 en contra; en consecuencia, la fracción X del artículo 73 debía ser modificada pues se hacía necesario otorgar al Legislativo las facultades necesarias para legislar respecto al establecimiento del Banco Único; la fracción X, que le otorgaba esas facultades al Congreso se votó el 30 de enero de 1917. *Ibid.*, p. 19.

⁶¹ *Ibid.*, p. 18.

presentado un proyecto para fundar el BUE teniendo como base las reservas de los bancos de emisión.

Pero en aquel complicado 1916 también se había incautado la banca, se había emitido el infalsificable y la relación con los bancos se había vuelto tensa; la puerta abierta podría, de alguna manera, limar asperezas, algo necesario ante un contexto que pintaba bastante adverso para el gobierno de Venustiano Carranza, pues, como había adelantado Fernando Lizardi, para controlar el negocio del dinero, primero, hay que tenerlo.

Conclusión

Hemos abordado tres momentos importantes en medio de un complicado proceso de reforma bancaria, un marco temporal que inició con la puesta en marcha de la CRIIC a finales de 1915 y que concluyó con el precepto constitucional del monopolio de la emisión de billetes a través de un banco controlado por el gobierno.

De este modo, entre finales de 1915 y principios de 1917 tenemos la configuración de un proceso en el que las coyunturas políticas fueron determinantes para darle cauce a la reforma bancaria revolucionaria. En primer lugar, los trabajos de la CRIIC permitieron tener un diagnóstico de la situación del sistema bancario en su conjunto tras la fuerte crisis bancaria de 1913, la perspectiva de sus artífices fue elaborar un proyecto que permitiera, dada la disponibilidad a cooperar que habían constatado por parte de la banca, darle cauce a un proyecto conjunto para abrir el BUE, una institución que permitiría darle homogeneidad al papel moneda, centralizar la emisión y “espontáneamente” concentrar las reservas de los bancos para sostener una nueva emisión.

En marzo de 1916 el proyecto elaborado por Antonio Manero fue presentado en el seno de la CRIIC, sin embargo, nunca se puso en marcha: le había apostado al apoyo de un débil director del Banco Nacional de México que abandonó el país unos días antes. Además, en febrero de 1916, Carranza había dejado clara su posición respecto a la reconfiguración económica de su gobierno, para el coahuilense “emancipar las finanzas públicas” del yugo privado era su principal objetivo, claramente en contra de aquella solución “espontánea” emanada de la CRIIC.

El programa de la emancipación financiera fue un fracaso, la emisión del “infalsificable” y la puesta en marcha de la Comisión Monetaria no resolvieron el

problema monetario, al contrario, lo agravaron aún más. El gobierno había constatado que el programa “emancipador” no contaba con las bases materiales necesarias, en ese contexto, la incautación bancaria ha sido vista como una mera venganza del gobierno carrancista hacia la banca, sin embargo, el trabajo muestra que su relevancia no está en sus implicaciones inmediatas, sino en las de largo plazo: era necesario darle un golpe al sustento institucional de la banca porfiriana para construir un marco institucional nuevo.

Además la incautación tampoco fue una medida definitiva, más bien un ataque jurídico que dejó a los bancos en medio de un limbo legal del que no salieron hasta 1921, las dificultades para liquidar la banca se incrementaron ante la imposibilidad de hacer los cálculos pertinentes derivados de un regreso insólito a la circulación metálica.

La incautación y todo el proceso previo configuraron un escenario propicio para elevar a rango constitucional la idea del monopolio de la emisión a través de un banco. Las discusiones del constituyente de 1917 nos permiten afirmar que el texto constitucional fue redactado para dejar sutilmente una rendija abierta al sector privado. A través de la palabra “controlar”, la redacción del texto propuesto por Rafael Nieto permitió una amplia interpretación que en los años veinte se tradujo en una ola de proyectos de BUE en los que la participación del capital privado, en conjunción con el gobierno se hizo presente, proyectos en los que unas veces se otorgaba “control económico” al gobierno y otras “control administrativo”.

Finalmente, las discusiones también nos dejan ver con gran lucidez, las previsiones respecto a las trabas que se dieron para abrir el BUE entre 1917 y 1925: la falta de dinero para controlar un negocio en el que se emite dinero.

Siglas y archivos

CEHM	Centro de Estudios de Historia de México, CARSO
VC	Fondo Venustiano Carranza
AHUNAM	Archivo Histórico de la UNAM
CB	Fondo Carlos Basave del Castillo Negrete

Fuentes

Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 de:

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1897_188/Ley_General_de_Instituciones_de_Credito_de_Porfiri_1423.shtml [consultado 15 de junio de 2013].

Memoria de Hacienda, Secretaria de Hacienda, 1913-1917, 3 tomos.

Hemerografía

The New York Times, Nueva York

El Demócrata, ciudad de México

Bibliografía

Anaya Merchant, Luis, *Colapso y reforma, la integración del sistema bancario en el México revolucionario. 1913-1932*, México, Porrúa, 2002.

Creel, Enrique, *Los bancos de México*, México, Chávez y Hno., 1920.

Kemmerer, Edwin, *Inflación y Revolución. La experiencia mexicana de 1912 a 1917*, México, Banco de México, 2010.

La Revolución Mexicana, Crónicas, documentos, planes y testimonios, México, UNAM, 2003.

Manero, Antonio, *El Banco de México. Sus orígenes y fundación*, Nueva York, F. Mayans, 1926.

Manero, Antonio, *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, México, Porrúa, 1958.

Trejo, Francisco, *El Banco Único de Emisión y las demás instituciones de Crédito en México*, México, edición del autor 1921, 2 vols.

Uthoff, Luz María, *Las finanzas públicas durante la Revolución*, México, UAM-I, 1998.

Ulloa, *Historia de la Revolución Mexicana. La Constitución de 1917*, t. 6, México, El Colegio de México, 1983.

Velasco, Omar, “La Comisión de Cambios y Moneda: un antecedente institucional de política monetaria en México, 1905-1909”, en *Legajos, Boletín del Archivo General de la Nación*, año 2, número 5, 2010, pp. 13-40.

Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, FCE, 1994.