

## DESARTICULACIÓN MONETARIA Y LA INICIATIVA PARA FUNDAR EL BANCO ÚNICO DE EMISIÓN: ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

Leonor LUDLOW \*

*SUMARIO: I. Antecedentes de la intervención estatal en el campo de la moneda: de la Colonia al Porfiriato; II. Tropiezos y dificultades; III. Primeras negociaciones; IV. Rasgos de la desintegración monetaria del periodo porfirista y revolucionario; V. Las sesiones en el Congreso Constituyente; VI. Innovaciones en materia monetaria en la Constitución de 1917.*

Entiendo que una Constitución es producto de un cambio en las relaciones sociales y políticas de una sociedad determinada, en tanto que:

“Cuando en un país estalla y triunfa la revolución, el derecho privado sigue rigiendo, pero las leyes del *derecho público* yacen por tierra, rotas, o no tienen más que un valor provisional, y hay que hacerlas de nuevo.”<sup>1</sup>

Lo cual supone asimismo que los cambios introducidos no son sólo de concepción, ya también deben ajustarse a los reclamos y urgencias del momento, de tal suerte que una Constitución es también respuesta de sus condiciones mediatas, experiencia que será revisada al adoptarse por primera vez en la historia mexicana el régimen de “banca única de emisión”. Decisión que expresa hasta qué punto la Constitución fue asimismo una respuesta inmediata a los reclamos y condiciones resultantes de la lucha armadas de 1910, tema de esta

\* Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Ferdinand Lasalle definió el sentido político de toda constitución moderna en el transcurso de unas conferencias que dictó en Berlín en 1862, al término del periodo absolutista. Y más tarde en 1931, al establecerse la República española esos argumentos fueron difundidos para el mundo de habla hispana por Wenceslao Roces, véase *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Editorial Ariel, 1976, p. 87.

mesa de trabajo. Pero antes de ello, será necesario precisar brevemente algunos de los rasgos de la experiencia previa.

#### ANTECEDENTES DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL CAMPO DE LA MONEDA: DE LA COLONIA AL PORFIRIATO

Diversos autores han señalado la importancia de la herencia colonial en las definiciones jurídicas de algunos de los artículos constitucionales adoptados en febrero de 1917. Específicamente se trata de la recuperación de concepciones de corte regalista que en materia de regulación social y económica restablecieron los diputados de esa Asamblea. Entre éstos destaca de una parte el artículo 27 constitucional que definió el régimen de propiedad de la tierra y el artículo 28 referente a los principios de soberanía en materia de circulación monetaria. Los legisladores de Querétaro reconocieron un papel activo para el gobierno federal en materia económica a través de este último artículo, que ha sido basamento de la ulterior política de intervención estatal y de formación de empresas públicas o de capital mixto, puesta en práctica desde el sexenio cardenista, y que ha sido clave en el desarrollo económico del México contemporáneo.<sup>2</sup>

Los diputados de la Asamblea de Querétaro reconfirmaron las directrices coloniales en el campo de la acuñación de metálico, y el de la emisión del billete bancario. Atribuciones que por varias décadas habían sido ejercidas por los particulares a través del arrendamiento de las casas de moneda o por las concesiones que se dieron para crear la banca de emisión en el periodo porfiriano.<sup>3</sup>

En segundo término se aprecia que esta facultad se ha mantenido de manera centralizada en manos de la Federación, según se observa en los textos constitucionales del siglo pasado, en donde no se concede autorización a los gobiernos de los estados para ejercer el

<sup>2</sup> Aunque este texto no fue reformado sino hasta 1982-1983 con motivo de la nacionalización bancaria, la lectura que de él se hizo fue base para las leyes reglamentarias de 1931 y 1934 sobre empresas mixtas; véase texto de González Oropeza, Manuel, "Artículo 28", *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 80-83.

<sup>3</sup> Entre los principios regalistas del monarca, establecidos por los legisladores medievales, se encuentra el derecho y la renta sobre la impresión de moneda. Facultad que se redefinió en el momento de adopción del régimen bimetálico en el año de 1724.

control en materia de acuñación. Esto se recuperó en el texto del artículo 117 de la Constitución de Querétaro, donde se establece que éstos “[. . .] no pueden en ningún caso III. Acuñar moneda, [ni] emitir papel moneda”.

En tercer lugar vemos que en éste se preservó igualmente la función del Poder Legislativo en esta materia, lo cual se especificó en la fracción X del artículo 73, en el cual se define la atribución de las Cámaras para “legislar en toda la República sobre [. . .] instituciones de crédito [. . .] para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución”.<sup>4</sup>

Más adelante en la fracción XVIII se delimita esta prerrogativa, ya que el Legislativo podrá “[. . .] establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera”.<sup>5</sup>

De tal forma que la facultad para la creación de dinero metálico y fiduciario ha sido una prerrogativa soberana a lo largo de la historia de México. Teniendo su origen en el régimen colonial, periodo durante el cual fue detentado por el monarca español, y que más tarde al iniciarse la época independiente pasa simultáneamente al quedar bajo el control del Ejecutivo, y de la vigilancia del Legislativo.

<sup>4</sup> En el artículo 35 de la Constitución federal de 1824 se precisó que: “Toca exclusivamente al Congreso General. VI Dictar leyes. . . (para precisar el) sistema de monedas, pesos y medidas, arreglar el comercio de la República con el extranjero, y de los estados entre sí, . . . arreglar uniformemente en toda la República los derechos de amonedación”. En tanto que la fracción XV del artículo 50 se definió que correspondía a las entidades federativas representadas en el Congreso General: “Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación y, adoptar un sistema general de pesos y medidas”, en Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta de Comercio a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1876, t. I, p. 724.

Tal atribución se preservó en el texto de 1857 que, en su artículo 42, fracción XXIII, al referirse a las facultades del Congreso General le concede la prerrogativa “Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas”. Además los congresistas de 1917 ratificaron la prohibición en materia monetaria que se impuso para los gobiernos de los estados desde los días que rigió la Constitución de 1857, ya que éstos no estaban como antaño, facultados para “acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado”.

<sup>5</sup> Estas atribuciones pasaron a manos del Ejecutivo en la reforma al artículo 131 que le reconoció facultades de emergencia en el campo económico, la cual fue aprobada en marzo de 1951. González Oropeza, *op. cit.*

Asimismo se aprecia que la redacción adoptada en 1917 es casi idéntica al texto legislativo de la Constitución de 1857. En ambos ordenamientos jurídicos la regulación monetaria quedó en manos del Estado, lo cual constituye el único límite a la libre empresa. El texto se inicia con el desconocimiento de los monopolios y privilegios especiales, régimen que prevaleció en el periodo colonial y que desaparece en el Estado moderno, el cual ajusta sus relaciones sociales y económicas, a los cánones del liberalismo. Enseguida, se consigna la recuperación de una práctica colonial que constituía una de las atribuciones reservadas al rey, como era la facultad de crear moneda. Esta estructura se aprecia en su redacción que señala “no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; [. . .] exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda [. . .], a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlara el Gobierno Federal”.

## II. TROPIEZOS Y DIFICULTADES

Inicialmente la política monetaria y bancaria puesta en práctica por Venustiano Carranza fue la de recuperar el control sobre las empresas bancarias intentando ajustarlas de nuevo a la ley de instituciones de crédito de 1908. Lo cual significaba, de una parte, interponer un freno de orden jurídico a la autonomía real de estos establecimientos que, protegiendo intereses y bienes, respondieron a una coyuntura inestable marcada, en un principio, por la recesión norteamericana de 1907, que se complica con la generalización del conflicto armado en nuestro país en el año de 1911.<sup>6</sup>

Recordemos brevemente que en aquellos años los bancos fueron ajustando sus políticas de crédito y de emisión, pero sin sujetarse a las disposiciones jurídicas vigentes. Lo que no sólo afectó los intereses y bienes de sus acreedores, sino que además terminó por alte-

<sup>6</sup> La crisis se inició como un problema de desorden monetario provocado por la abundancia de moneda de cobre y la desaparición de las monedas de plata y oro; lo que provocó el cierre de varios bancos que no pudieron reembolsar los billetes y sobrevino una baja inmediata en el crédito, generalizándose la quiebra de numerosas empresas, que más tarde se extendió en una crisis bursátil. Este caos financiero y monetario constituyó la primera gran crisis moderna en Estados Unidos. Años más tarde el gobierno norteamericano comenzó a tomar medidas para controlar la circulación monetaria a través de la fundación del Sistema Federal de Reserva. Flamant, Maurice y Jeanne Singer Kerel, *Crisis et récessions économiques*, París, Presses Universitaires de France, 1974, pp. 46-47 (Que sais-je? 1295).

rar los circuitos monetarios, al concentrar el metálico con miras a proteger sus emisiones o provocando una sangría monetaria por la exportación de esos fondos a sus filiales y corresponsalías en el extranjero.<sup>7</sup>

Durante el interinato de León de la Barra y del gobierno maderista los problemas se tradujeron en una retracción de los negocios entre los que estaban los bancos, que redujeron el monto de sus operaciones bancarias de 905 millones en 1911 a 850 en 1912; a la vez, se anunciaba el cierre de varios establecimientos de crédito, además de las dificultades de la Comisión de Cambio y Moneda para mantener la estabilidad cambiaria, lo que se tradujo en una quiebra del viejo sistema crediticio, que fue respondida por la lucha por salvaguardar intereses particulares, desatándose con ello un fuerte conflicto que terminó por dañar el prestigio de la familia Madero.<sup>8</sup>

Desde la dictadura de Victoriano Huerta hasta el decreto de incautación de los bancos en 1915, estas empresas optaron por la vía política para resolver la crisis que afectaba al país. Inicialmente establecieron arreglos directos con el régimen huertista desoyendo las órdenes del constitucionalismo.

El 14 de agosto de 1913 ocupó el ministerio de Hacienda Enrique Gorostieta, quien apremiado por la falta de fondos organizó una reunión entre los representantes de los bancos de la ciudad de Méxi-

<sup>7</sup> En los informes presidenciales de 1908 a 1915 se hace referencia a una constante desaparición de la moneda metálica, especialmente de los pesos fuertes de oro y plata, que fueron exportados o que fueron acaparados en pocas manos. Algunas veces de manera abierta, como fue el caso de los bancos que aumentaron sus reservas en oro de 33 a 54 millones entre 1906 y 1910. Por una razón u otra, el retiro de metálico permitió un inmediato aumento de moneda fiduciaria (88 968 493 en 1905 a 109 790 743 en 1910), a la vez que el retraimiento de capitales se traducía en encarecimiento del crédito (6 a 8%), lo que no impidió que se incrementara el recurso a la hipoteca, cuyo monto pasó de 1.7 a 23.8 millones de pesos en el mismo periodo. Ver Ramírez Bautista, Elia, *Estadísticas bancarias. Recopilación de estadísticas económicas del siglo XIX en México*, México, Dirección de Estudios Históricos del I.N.A.H., vol. III, cuadros I y II.

<sup>8</sup> El ministro de Hacienda Evaristo Madero autorizó pagar algunas de las indemnizaciones reclamadas por daños de guerra (abril de 1912), disposición que provocó un fuerte conflicto de intereses. En la Cámara el diputado Pedro Galicia Hernández, criticó la operación por 700 mil pesos y acusó al gobierno de no exhibir comprobantes porque esas partidas se habían destinado a "... ciertos amigos de don Gustavo, a quien no se quiso perjudicar", en Taracena, Alfonso. *Historia verdadera de la Revolución mexicana*, p. 150. Asimismo el periódico *El Imparcial* dos días después del asesinato del presidente le acusó de haber sacado 4 millones de pesos de la Tesorería de la Federación, imputación que rechaza en una carta publicada en el mismo periódico el día 22 de febrero de 1913.

co con el objeto de conseguir su ayuda pecuniaria, y ofrecerles a cambio el privilegio de que sus billetes tuvieran curso obligatorio.<sup>9</sup>

Como contrapeso a esta política Venustiano Carranza ordenó a los bancos de emisión que conservaran en caja el 50% en metálico, con el fin de no alterar el monto del fondo regulador y garantizar así la circulación fiduciaria en la proporción que marcaban las leyes de instituciones de crédito de 1897 y 1908, además de precisar, conforme a la legislación, que los bancos no estaban autorizados para aceptar billetes de otros bancos.

Acompañó a estas primeras tentativas de control bancario con diversos decretos para emitir papel moneda, con lo cual el constitucionalismo tomaba en sus manos una atribución hasta entonces reservada a la banca de emisión, facultad que fue redoblada por la relación de Huerta con los bancos. Según Acosta, las emisiones del constitucionalismo se tradujeron en la forma

más justa (de la) distribución de préstamos entre los habitantes de las regiones ocupadas por los ejércitos revolucionarios, al mismo tiempo que nos permitían no estar atendidos en ningún caso a préstamos particulares que habría influido desfavorablemente en la marcha de la Revolución.<sup>10</sup>

Sin solución inmediata, Huerta nombra en octubre un nuevo ministro en Hacienda, cargo que correspondió a Eduardo de la Lama, quien al mes siguiente hizo público un decreto estableciendo el curso obligatorio de la moneda fraccionaria (50 centavos) y para los bille-

<sup>9</sup> Esta oferta fue acompañada de medidas que intentaron detener la exportación y ocultamiento de monedas de oro y plata, cuyo valor aumentaba de valor en el mercado europeo con motivo del conflicto bélico.

<sup>10</sup> Acosta, Alfredo N., "La gestión hacendaria de la Revolución", *El economista*, México, Secretaría de Hacienda, 1917, pp. 4-5. El total de esas emisiones fue por

Papel monclova .....	5.000,000
Ejército constitucionalista .....	25.000,000
Gobierno provisional en México .....	42.625,000
Gobierno provisional en Veracruz .....	599.329,221
	<hr/>
	671.954,221

Además señala que ese papel moneda, "nunca fue vendido para arbitrarse fondos en el extranjero", *idem*, pp. 9-11. Esta tesis ha sido rescatada por Richmond, Douglas W., "La transformación económica: el ataque a las elites de banqueros y comerciantes", *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 124.

tes de los bancos Nacional y de Londres. A la vez que ofrecía a los bancos locales la posibilidad de recibir este beneficio, el cual debía ser producto de un contrato especial con el gobierno que les permitió reducir su encaje legal del 50% al 33%, prerrogativa que había sido reservada a los bancos de la capital durante todo el periodo porfiriano.<sup>11</sup>

Además se aceptó que circularan libremente en la capital todos los certificados que los bancos poseían de la Comisión de Cambios y Moneda, así como las letras y obligaciones emitidas por generales y gobernadores contra el gobierno federal.

La política bancaria del huertismo intentó en vano proteger intereses y buscar apoyos pecuniarios, en una coyuntura desfavorable desde el punto de vista económico y político, con lo cual la desintegración de las instituciones crediticias continuó agudizándose.<sup>12</sup>

En enero de 1914 era palpable el desquebrajamiento de la vieja estructura de las finanzas públicas y privadas, diseminadas las fuentes de recaudación, agotados los recursos particulares y cerradas las puertas del crédito externo, en medio de una situación dominada por

<sup>11</sup> Ante la escasez de moneda fraccionaria los bancos fueron autorizados a imprimir billetes de 1 y 2 pesos (19-XI), la emisión más alta fue permitida para el Nacional y el de Londres, por tres millones de pesos cada uno. Los bancos estatales que acogieron esta invitación fueron los de Aguascalientes, Guerrero, Hidalgo, estado de México, Tabasco, Tamaulipas, Mercantil de Veracruz, Occidental de México, Oriental de México y Peninsular Mexicano.

<sup>12</sup> Dueñas, Heliodoro, considera que: "... al terminar el año de 1912, todavía los bancos funcionaban una vida relativamente normal, no obstante los acontecimientos..." Para el autor fue a partir de 1913 cuando comenzó "... la disgregación del sistema bancario, inaugurándose una era anormal...", en *Los bancos y la Revolución*, México, Editorial Cultura, 1945, pp. 1115 y ss. y 128-129. De un total de billetes por un valor de 100 millones en 1911 se había pasado a 221.976,537.75 en abril de 1914. Se calculaba que los bancos tenían

537.75	Billetes en circulación .....	221,976
223.35	Cheques y depósitos a la vista .....	45,246
874.81	Créditos en cuenta corriente .....	24,411
	Total de .....	291,634

635.91

Existencia en oro .....	62.755,640.00
Existencia en plata .....	16.733,866.00
Moneda fraccionaria .....	1.253,947.81

Es decir que había un desfaldo por 210.891,182.10, lo que equivalía que el peso mexicano en lugar de 50 centavos reconocidos, valía sólo 36.1 centavos. En Acosta, *op. cit.*, pp. 66-69.

la exportación clandestina de metálico y de retracción de los negocios, era manifiesta la bancarrota del tesoro y la depreciación del peso, signos que obligaron a Huerta a ordenar la suspensión del pago de la deuda pública.<sup>13</sup>

Con esta medida se rompió la relación entre los banqueros y el huertismo, ya que los primeros respondieron a través de la formación de un sindicato de banqueros cuyo objetivo era dar soluciones a la situación de bancarrota. En forma casi simultánea, Huerta retomó la propuesta que un año atrás había hecho Esquivel Obregón, en el sentido de formar un banco federal de emisión, cuyos fondos serían respaldados con bienes del Estado, a lo cual respondieron los banqueros mexicanos con un préstamo de 50 millones de pesos, último aliento financiero a ese régimen que concluyó el 15 de agosto al tomar posesión de la ciudad de México el general Álvaro Obregón.<sup>14</sup>

Con el fin de consolidar su autoridad el constitucionalismo dictó diversas órdenes para la quema de 1.5 millones de pesos en billetes bancarios y de bonos o títulos del huertismo, a la vez que se dispuso a retirar de la circulación el papel de emisiones anteriores que sería cambiado por una nueva denominada ciudad de México.

Las medidas no se llevan a efecto tras el arribo de las fuerzas de la Convención, lo cual dejó un gran vacío que agudiza el caos y la desintegración del sistema, al generalizarse la posibilidad de que banqueros y comerciantes pudieran responder de manera individual (y arbitrariamente) en materia de precios, emisiones y transacciones crediticias a una situación dominada por dificultades económicas, resultado de la guerra y la inestabilidad.

Una de estas respuestas fue sintetizada por el general Múgica, para quien el fracaso de la emisión Veracruz ordenada por el constitucionalismo, se debía a los banqueros:

... no habríamos tenido el triste espectáculo de que en nuestro papel moneda, emisión de Veracruz, que los mismos bancos despreciaban,

<sup>13</sup> En enero de 1913 el peso mexicano en Nueva York se cotizaba a 49.50 frente al dólar, en diciembre había bajado a 35.94 y a mediados del mes de diciembre su valor era de 24.62, en Manero, Antonio, *La reforma bancaria en la Revolución constitucionalista*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1958, p. 28. De viaje en Europa el ministro De la Lama intenta en vano convenir ese empréstito y financia una campaña en Europa para defender los intereses del gobierno, en Py, Pierre, *Francia y la Revolución mexicana, 1910-1920 o la desaparición de una potencia mediana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 134.

<sup>14</sup> Py, *idem*.

estaban ellos redimiendo su papel y sacándolo por las aduanas de Veracruz para llevarlo a Estados Unidos e incinerarlo, porque no creo que lo hayan llevado al Banco Nacional y el Banco de Londres para hacerlo circular allí; era para destruirlo con objeto de que las reservas vinieran a nivelar sus balanzas desequilibradas por las emisiones forzadas.

### III. PRIMERAS NEGOCIACIONES

Al tomar de nuevo en sus manos el poder federal Venustiano Carranza en septiembre de 1915, se redobló la política de homogeneización del circulante y de control en materia bancaria, con lo cual se inició el proceso de reconstrucción monetaria que concluyó con el establecimiento de la banca central.<sup>15</sup>

Para ello se requería en primer término unificar el circulante, calculado hacia 1916 en 200 millones como monto global de las emisiones del constitucionalismo, y 500 millones del metálico existente en los bancos. Según un informe de Hacienda, en febrero de 1915 los bancos mexicanos tenían obligaciones por 270 millones en billetes, 1 500 millones en préstamos agrícolas y sólo quedaba 47 millones en reserva metálica.<sup>16</sup>

Recuperar simultáneamente la facultad emisora y uniformar el régimen mexicano eran las metas del carrancismo, para lo cual se requería de que

los bancos traspasaran al Estado su acervo metálico para que con el mismo se garantizara la circulación fiduciaria, que el gobierno aumentara ese fondo hasta un total de 100 millones de pesos plata y, por último, que todas las emisiones en circulación se canjearan por un solo tipo de billete infalsificable para lograr así la deseada uniformación.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Tal proceso comprendió tres periodos según Eduardo Turrent. "El primero, abarca desde octubre de 1915 hasta marzo de 1916, cubre los trabajos de la llamada Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito; el segundo, que va de abril a diciembre de 1916, estudia la fase activa de la incautación gubernamental sobre los bancos de emisión. La más fecunda de las etapas aludidas fue sin duda la tercera, que arranca en enero de 1917 y culmina en 1920 con el epílogo del carrancismo. En la misma se incluyen las actividades del Congreso Constituyente de 1917 y los proyectos posteriores para fundar el Banco de la República u Órgano Central", *Historia del Banco de México*, México, Banco de México, 1982, p. 66.

<sup>16</sup> Richmond, *op. cit.*, p. 129.

<sup>17</sup> Turrent, *op. cit.*, p. 67.

Ante la negativa se inician, en primer término, diversas acciones de presión gubernamental sobre los bancos,<sup>18</sup> que fueron seguidas por una política de intervención directa en estos establecimientos, con base en el decreto de 15 de septiembre, en el que se ordenó la fundación de la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, organismo autorizado para revisar los balances existentes y ordenar la suspensión de las empresas que hubieran violado las disposiciones jurídicas; a tales empresas se les daba un plazo de 45 días para comprobar sus existencias en el fondo metálico requerido para respaldar la emisión de papel moneda.

En el mes de diciembre se redobló esta política por medio de una orden para que una tercera parte de la junta directiva de los bancos fuera nombrada por la Secretaría de Hacienda; se dispuso que cualquier operación mayor a un millón de pesos debía ser autorizada por ésta, así como cualquier cambio en los reglamentos, disolución o liquidación de los mismos, y se negó la intervención, de voz y voto, a los extranjeros en las políticas bancarias.

Un mes más tarde se prohibió realizar operaciones con moneda extranjera a las casas comerciales y bancos que no hubiesen sido aprobados por esa Comisión.

En esos días se acentuaban los problemas inflacionarios en la ciudad de México, debido en gran medida a la escasez de suministros y al descuento que aplicaban los comerciantes sobre los billetes en circulación. Asimismo cerraron sus puertas al público los bancos Nacional y de Londres como muestra de su rechazo a canjear su metálico por billetes constitucionalistas (300 millones de pesos). Poco después el Nacional aceptó, pero el de Londres se negó y por ello los soldados cerraron sus bóvedas y fueron apresados los directores.<sup>19</sup> El único banco que demostró beneplácito y apoyó la unificación monetaria fue el Nacional de México, además de facilitar de sus arcas

<sup>18</sup> En 1916 Alberto Pani les comunicó a los bancos la necesidad de cooperar pecunariamente con el gobierno, amenazándoles que de no obtener sus reservas desaparecerían. En marzo las unidades del ejército comenzaron a verificar los valores existentes en cartera, el contenido de las cajas fuertes y las existentes en cartera, el contenido de las cajas fuertes y las filiaciones políticas de los cuentahabientes. A la vez que fue cerrada la bolsa de valores por realizar especulación "poco patriótica".

<sup>19</sup> Los banqueros presentaron una demanda ante la Suprema Corte de Estados Unidos, afirmando que se saquearon 19 millones de dólares, la noticia tuvo un gran impacto en el extranjero, especialmente entre los accionistas ingleses y norteamericanos, además de estremecer a la comunidad financiera de Barcelona, asiento de gran número de estos accionistas, Richmond, *op. cit.*, p. 130.

32.3 millones de pesos o sea 43% del monto de metálico que tenían los bancos.<sup>20</sup>

A fines de 1915 se declaró la caducidad de 15 bancos, por escasez de metálico, tras cumplirse el plazo de 60 días para que aumentaran sus reservas; se formó un Consejo de Incautación para cada banco, con facultades para vigilar la conservación de la especie metálica, para realizar toda clase de operaciones con objeto de preservar los intereses del banco y para liquidar la institución con el previo permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La incautación se ordenó el 14 de diciembre de 1915.

#### IV. RASGOS DE LA DESINTEGRACIÓN MONETARIA DEL PERIODO PORFIRISTA REVOLUCIONARIO

En el corto plazo, para el grupo en el poder era urgente e inaplazable dar solución a la desarticulación monetaria, ya que el circulante monetario se componía de una gran variedad de billetes y títulos no sujetos a valor fijo de cambio, y que a la par o con descuento eran intercambiados en el mercado; éstos eran monedas metálicas de diversas denominaciones y materiales (oro, plata, cobre y níquel); billetes de los antiguos bancos emisores —sujetos a la circulación voluntaria y de curso limitado—, fundados en el periodo porfiriano y creados en la casi totalidad de los estados del país al abrigo del régimen plural. El curso forzoso de esta moneda fue autorizado durante el gobierno de Victoriano Huerta; títulos diversos emitidos por ese régimen o que fueron autorizados por éste para formar parte de la circulación monetaria, o del fondo de garantía bancaria como era el caso de los billetes extranjeros; emisiones de las fuerzas revolucionarias cuyo ámbito de circulación variaba regionalmente, todas ellas eran forzosas y con poder liberatorio ilimitado.<sup>21</sup>

A. Las filas del constitucionalismo dictaron varios decretos en esta materia: Piedras Negras 26 de abril de 1913: 5 millones de

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Manero, Antonio, *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1958, cap. II, pp. 39-66; Ulloa, Berta, "El papel moneda y los salarios", *La encrucijada de 1915. Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1979, vol. V, pp. 17-26, y "Moneda, bancos y deuda", *La Constitución de 1917. Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983, vol. 6; ver también Acosta, *op. cit.*, pp. 8-23.

pesos. Hermosillo, 28 de diciembre de 1913: 15 millones de pesos; el monto de la emisión autorizada que alcanzó a ser por cinco millones de pesos, éstas fueron: Nogales, 4 de marzo; Ciudad Juárez, 10 de abril; Chihuahua, 6 de mayo, y en la ciudad de México, 26 de agosto, además de un último autorizado en esta plaza un mes más tarde. Emisión del gobierno provisional en la ciudad de México, del 19 de septiembre del mismo año, que vendría a reemplazar a las dos primeras, y sería no mayor de 130 millones de pesos. Tras el rompimiento con villistas y zapatistas Carranza ordenó una nueva emisión en el puerto de Veracruz el 8 de diciembre de 1914, cuyo objeto era depurar y unificar la circulación fiduciaria, que era víctima de las falsificaciones y de las emisiones de jefes militares que fueron desconocidas (Monclova, Coahuila, Tampico y Guadalajara). Se ordenaron dos nuevas emisiones, una fue autorizada por 200 millones y la otra por 250 millones de pesos.<sup>22</sup>

Asimismo villistas y zapatistas ordenaron diversas emisiones. Los primeros habían ordenado diversas impresiones en el estado de Chihuahua a finales de 1914, y fueron conocidos como “dos caras” o “sábanas”. Más tarde, durante los días de la Convención en la ciudad de México tomaron las placas de la emisión constitucionalista y ordenaron nueva emisión, razón por la cual se le conoce a estos billetes con el nombre de “revalidados”.

Existieron también billetes emitidos por gobiernos estatales cuya circulación quedaba restringida a las operaciones regionales, entre éstas la más conocida fue de la Comisión reguladora del precio del henequén en Yucatán por 10 millones, en diciembre de 1914.

Además, varios jefes militares fueron autorizados a emitir en sus regiones, en vista del “alejamiento e independencia” en que se encontraban estas tropas; las más importantes fueron las que ordenaron los generales Francisco Villa, Álvaro Obregón y Pablo González, se calcula que no fueron mayores a los 30 millones y que fueron canjeados por otras emisiones del constitucionalismo.

Posteriormente, durante el gobierno de la Convención, Venustiano Carranza autorizó nuevas emisiones ordenadas por sus jefes militares,

<sup>22</sup> En tanto que las planchas emisoras llegaban a Veracruz hubo escasez, por lo cual se ordenó que las prensas locales del puerto emitieran billetes de a peso, y sus fracciones, fueron el Lápiz Azul Madero, Marinoni, Miguelerna y Córculos. Además, varias imprentas veracruzanas imprimieron, además de la Casa de Moneda de México, pero no era suficiente por eso se aceptó la circulación de billetes de los bancos Nacional y de Londres. Ulloa, Berta *et al.*, *Veracruz, capital de la nación, 1914-1915*, México, Colegio de México y gobierno del Estado de Veracruz, 1986, p. 94.

como fue el caso de los generales Domingo Arrieta en Durango, Manuel Diéguez en Jalisco, Luis Caballero en Tamaulipas, Lino Morales en Sonora y Francisco Murguía en Michoacán, entre otros; fueron medidas que se tomaron ante la “necesidad de dar autorización a otros jefes para arbitrarse fondos emitiendo papel transitorio, mientras no recibían el que pudiera proporcionarles la Primera Jefatura”.<sup>23</sup>

Circularon también piezas de diversos materiales destinadas a operaciones al menudeo, introducidas por los comerciantes de la localidad para resolver la escasez de metálico.

La diversidad de signos monetarios era un elemento que acentuaba la dispersión regional, ya que el poder de militares, de comerciantes y banqueros, así como de especuladores que operaban en las diversas entidades del país, eran un grave escollo para la centralización y la pacificación, es por ello que para aquellos dirigentes el problema monetario era un tropiezo fundamental para la reorganización del nuevo régimen, afectado no sólo por el caos monetario, sino también por la carestía producto de especulaciones y descuentos arbitrarios.

Por ello resultaba inaplazable para el carrancismo consolidar la política de centralización monetaria que se había delineado desde el Plan de Guadalupe, así como homogeneizar los signos y valores de las monedas metálicas y de los billetes. Medida que significaba un cambio en la concepción de la “moneda-crédito”, que dejó de ser considerada como una promesa de pago para adquirir el carácter de obligatoriedad definido por el llamado curso forzoso y cuya ejecución definitiva tardaría varias décadas en llevarse a efecto.

Asimismo la centralización significaba la recuperación de la soberanía monetaria en manos del poder político, facultad que había sido concedida desde el periodo colonial a los particulares: casas de moneda o bancos emisores, que fueron en el porfiriato un apoyo importante de la mercantilización económica de ese periodo.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> *Idem*, pp. 12-13.

<sup>24</sup> Hacia el año de 1906, Sombart consideraba que: “El banco de emisión, por su honorabilidad y prestigio, llegó a ser un regulador de la vida económica y sus cifras de negocios reflejan el curso que aquélla sigue. En los países en que existe un régimen de bancos de emisión racionalmente organizado observamos un aumento incesante de la emisión de billetes de banco durante el siglo XIX y una rápida extensión de la circulación de los mismos, desde sus comienzos en la década de los años 1890 hasta la guerra”. *El apogeo del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, vol. I, pp. 206-207.

La idea de restablecer la soberanía monetaria no era nueva; la penuria del erario público retardó esta posibilidad a lo largo del siglo pasado. Varios intentos se habían hecho en el pasado reciente, uno de ellos había sido la Comisión de Cambios y Monedas, creada al terminar los trabajos de la reforma monetaria de 1905, por medio de la cual quedó centralizado el cambio del peso mexicano en los mercados internacionales. Más tarde se pretendió que la tarea de emisión fiduciaria, delegada en las bancas de la ciudad de México y de las entidades federativas, pasara a manos de la Secretaría de Hacienda, esta sugerencia fue hecha por Toribio Esquivel Obregón en su breve paso por esta secretaría durante el gobierno de Victoriano Huerta. Igualmente, se planteó al gobierno de la Convención la necesidad de una empresa que centralizara esta función, la cual recibiría el nombre de Banco de Estado Nacional Mexicano.<sup>25</sup>

Las filas carrancistas pusieron en marcha una política más amplia, con el fin de procurar la unificación monetaria y la reorganización de la Hacienda, además de obtener fondos; tal política se inició en marzo de 1914 con la formación de la Junta Hacendaria fundada en Agua Prieta, Sonora.<sup>26</sup>

## V. LAS SESIONES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Recordemos que el legado de los Constituyentes de 1916-1917, desde la óptica política, es un pacto nuevo que anuncia un nuevo tipo de relaciones de poder que reflejan al conjunto de “las fuerzas reales imperantes en el país”, según palabras del propio Lasalle.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> La primera propuesta fue hecha por Toribio Esquivel Obregón al tomar el cargo de Hacienda, *Mi labor en servicio de México. Partido Antirreleccionista. Trabajos para la pacificación. Decena Trágica y Gobierno de Huerta*, México, Eds. Botas, 1934, pp. 108-109. La otra fue planteada al gobierno de la Convención, Manero, *op. cit.*, pp. 47-48, y documento 33, pp. 192-197.

<sup>26</sup> Esta Junta estuvo compuesta por Francisco S. Elías, Ángel J. Lagorda y Alejandro C. Villaseñor, cuyas funciones eran las de reordenar la hacienda pública, además de procurar fondos al constitucionalismo. Según Alfredo N. Acosta hubo tres fases en este proceso de reorganización, la 1ª abarcó del golpe contra el presidente Madero hasta el control de la zona sur del país, en los meses de agosto y septiembre de 1914; la 2ª cubrió el periodo de la Convención de Aguascalientes hasta el regreso de los constitucionalistas a la ciudad de México, y la 3ª fue la “época de reconstrucción”, que se prolongó hasta el restablecimiento del orden constitucional”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

Entre estos sujetos activos y con derechos establecidos para ejercer el poder sobre la actividad económica, según el texto constitucional de 1917 se encuentran reconocidas y definidas las funciones del *gobierno federal*, quien a la par que empresarios e inversionistas se introduce en la vida económica, situándose simultáneamente como pilar e impulsor de ésta a partir de la creación y regulación del circulante monetario.

Uno de los resultados más notorios de la circulación monetaria fue el acentuado proceso de especulación en el precio de los productos alimenticios, cuyos testimonios se hicieron manifiestos a partir de la recuperación de la ciudad de México en el año de 1915. Numerosas son las anécdotas acerca del rechazo de comerciantes y banqueros para colaborar y apoyar esta política.<sup>28</sup>

Por ello la iniciativa carrancista sobre el artículo 28 constitucional hacía referencia a este problema al establecerse en el texto de la propuesta que:

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia [. . .]; y en general a todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.<sup>29</sup>

Las manifestaciones más graves fueron el acaparamiento de víveres y productos alimenticios, y el descuento que se imponía a los billetes emitidos por las fuerzas constitucionalistas, que al principio fue entre 5 y 10%, en 1914, y que llegó a ser del 40 y 50%; además, fue escondido el billete de banco y se dejó en circulación las emisiones ordenadas por Carranza, cuyo valor se continuó depreciando, por obra de las especulaciones y de numerosas falsificaciones.

Además en esos días la inflación se había acelerado tras las medidas de control impuestas a los bancos y el cierre de otros, por lo cual se temió que al obligarse a los bancos a aceptar los billetes cons-

<sup>28</sup> Richmond, *op. cit.*, pp. 121-132.

<sup>29</sup> Cámara de Diputados, L. Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed. México, Manuel Porrúa, S. A., Librería, 1978, t. V, p. 14.

titucionalistas intentarían convertir sus obligaciones en papel moneda inflado, y esa operación se traduciría en un gran fraude.<sup>30</sup>

Por ello, aquella primera propuesta fue abandonada y en su lugar se incorporó la iniciativa de fundar un banco único de emisión, considerado como la solución para el desorden crediticio y monetario que padecía el país desde finales del porfiriato, y que se había agudizado durante la lucha armada.

El reclamo de una inmediata solución fue reiterado en los dos días de discusión por el subsecretario de Hacienda Rafael Nieto, quien en su calidad de constituyente la defendió como medida inaplazable, argumentando que de no hacerlo

El Congreso Constituyente cometería un grave error si dejara sin solucionar esta cuestión para el próximo congreso, porque indudablemente que todos los bancos actuales de emisión pretenderían defender a toda costa sus intereses y opondrían enérgicos esfuerzos en las próximas cámaras.<sup>31</sup>

Al justificar esta propuesta el subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto presentó con claridad los objetivos y límites de un banco de tal naturaleza, como era 1º la ventaja de centralizar el crédito porque:

en los momentos difíciles (cuando) el saldo de la balanza comercial le es adverso 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 amonados.

2º Los beneficios de ampliar el mercado monetario y crediticio, ya que:

al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesoro público tenderá afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, Ediciones del Partido Revolucionario Institucional, Mexicana, 1985, pp. 228-229.

egresos las requieran. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que en un banco único, en estrecha connivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el gobierno en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución, que si tuviera que recurrir a innumerables bancos.<sup>32</sup>

Innovación no sólo legislativa sino financiera fue este punto del artículo 28 constitucional, cuya negociación parecía avanzada en el momento de su discusión con algunos bancos; fue presentada en la sesión del 15 de enero de 1917 y produjo una polémica de escasa participación, objeto de un debate rápido, con las breves intervenciones de una decena de legisladores.

A pesar de la importancia de la propuesta fue un diálogo entablado por sólo una quinteta de legisladores carrancistas con dos diputados de tendencia radical, fue un intercambio de argumentos más que enfrentamiento ideológico, en el que se distinguieron los criterios pragmáticos e inmediatos del subsecretario Nieto, frente a los juicios políticos de los generales Múgica y Jara; sin más oposición que la expresada por Lizardi y Espinosa que la consideraron tan prematura como ajena al Congreso, ya que la consideraron asunto de expertos, razón por la cual solicitaron que la discusión fuera postergada.

Los desajustes crediticios de finales del periodo porfiriano se tradujeron, a corto plazo, en el endeudamiento y la quiebra de un grupo de agricultores, lo cual agudizó las tensiones sociales; expresadas a través de los diversos manifiestos políticos del periodo, en los cuales se exigían créditos más baratos o menos onerosos, además de demandar la generalización de crédito agrícola.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> *Los derechos...*, pp. 16-17.

<sup>33</sup> Algunos surgieron en el seno de la elite, como fue la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación de la Agricultura; otras demandas fueron formuladas como parte de los programas político-electorales que surgieron en oposición a la reelección indefinida del general Díaz, tales como los de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano en 1906, en que se planteó la necesidad de fundar un banco agrícola; en 1909, el Partido Democrático propuso una reforma bancaria; más tarde, en abril de 1910, los maderistas agrupados en torno al Partido Antirreleccionista propusieron se facilitaran las condiciones e intereses de los préstamos hipotecarios y refaccionarios. Ludlow, Leonor, "Problemas crediticios y financieros en el periodo maderista", *Memorias del Congreso Internacional de la Revolución Mexicana*, Instituto de Estu-

A estas peticiones difundidas por los grupos de oposición a Díaz y Madero se sumó una campaña contra los arquitectos de la política financiera de esos gobiernos. Críticas que se dirigieron en primer término contra el grupo “científico”, especialmente contra el ministro de Hacienda José I. Limantour, y posteriormente contra el sucesor Evaristo Madero. Entre los argumentos y reclamos hechos por los grupos de oposición sobre asuntos crediticios y bancarios, han sido difundidas de manera sobresaliente la tesis de Luis Cabrera, ideas y acusaciones que habrían de ser recuperadas por la facción radical del Constituyente de Querétaro.<sup>34</sup>

Esta fue la herencia política que moldeó la opinión de los diputados radicales del Congreso Constituyente, representados en esta ocasión por el veracruzano Heriberto Jara y el michoacano Francisco Múgica. Estos legisladores argumentaron a favor del establecimiento de un banco único a partir de la denuncia del régimen bancario del periodo porfiriano, recuperando en gran medida argumentos de la visión anticientífica difundida entre 1909-1911.

El diputado Jara, antiguo miembro del Partido Liberal Mexicano, sustentó un voto favorable a la creación del banco único de emisión argumentando que:

En México se ha observado un verdadero desabarajuste en la cuestión bancaria; se ha observado que los timos por las asociaciones bancarias, se han repetido con frecuencia y que han estado expuestos al

dios Históricas de la Revolución Mexicana y gobierno del estado de San Luis Potosí, 1991.

<sup>34</sup> Entre los diversos textos destaca el punto de vista de Luis Cabrera, ideólogo constitucionalista, que consideró al “bancarismo” como una de las causas más importantes de la revolución, en “El primer capítulo de cargos concretos, contra el grupo de los científicos por sacar provecho personal de la gestión financiera del secretario de Hacienda. El segundo capítulo de cargos concretos, contra el grupo de los científicos por sacar provecho de sus ligas con el gobierno”. El Banco de Campeche, cargo concreto al grupo científico, Altamirano, Graziella y Guadalupe Villa, *La Revolución mexicana. Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y Secretaría de Educación pública, 1985, t. II, pp. 131-194. Asimismo Francisco Bulnes considera que la política hacendaria se hizo a costa de un endeudamiento creciente y favoreciendo a un pequeño grupo (*El verdadero Díaz y la Revolución*, México, Editora Nacional, 1972, cap. VI). También difundió este punto de vista Castillo, José R. del, *Historia social de México. Primera etapa. La caída del general Díaz. Apuntes y observaciones para formar la historia política de México de 1908 a 1915*, ed. facsimilar, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985, pp. 9-11 y 27-31.

fraude los incautos que han depositado su confianza en varios bancos de emisión que no han prestado al público la suficiente garantía.<sup>35</sup>

Por su parte el legislador michoacano Francisco Múgica rescató la óptica antibancaria, entre los argumentos presentados destaca la idea de que los bancos fueron instituciones contrarrevolucionarias, calificativo que se justifica tanto en la acusación de colaboracionismo con la dictadura de Huerta y de empresas contrarias a la política monetaria del constitucionalismo. El general apelaba también a la experiencia de su tierra natal Zamora, donde el alza a las tasas de interés sobre los préstamos concedidos a la agricultura, que fuera una nota común que adoptaron las agencias de los bancos de Jalisco, Guanajuato y México en el año de 1909, lo cual llevó a la ruina de este sector, ya que por falta de recursos recurrió a la hipoteca de sus bienes, práctica que Múgica calificó de “odiosa” en tanto que resultó “ruinosa y comprometedora a un plazo corto”, de tal suerte concluía, que habían sido los mismos bancos quienes “arruinaron al país”.<sup>36</sup>

Más adelante en su discurso el constituyente rescató banderas del Partido Liberal Mexicano, que fuera dirigido por los hermanos Flores Magón, específicamente aquella que hacía mención a la lucha contra el estado-capital-clero, y concluyó

el capital tiene que ser enemigo necesario de los movimientos revolucionarios de principios. La Revolución no fue la causa principal de la situación [. . .], fue la propia administración anterior de los bancos y la intervención del régimen del general Huerta, obligándolos a financiarlo para combatir a la Revolución, lo que ocasionó su ruinosa situación.<sup>37</sup>

Esta tesis fue difundida desde los días de la guerra civil y se tradujo en uno de los argumentos utilizados en las discusiones habidas en el Congreso Constituyente con motivo del debate habido sobre la iniciativa para crear un banco único de emisión que pusiera fin al sistema bancario existente, símbolo de la “contrarrevolución”, según

<sup>35</sup> Bórquez, Djed, *op. cit.*, p. 228.

<sup>36</sup> Múgica narraba que los bancos ofrecían al hacendado los préstamos y que llegado el momento lo sometían al Consejo de Administración, “y entonces tenía necesidad el propietario, para que siquiera gozase unos meses más de su fortuna, de sacrificar la mitad de lo que le volvía a prestar el banco para invertir una parte de ese cincuenta por ciento en sobornar a los miembros del Consejo para que le diesen nuevo plazo con un rédito más ruinoso”, México, Congreso de la Unión. . . , *op. cit.*, p. 29.

<sup>37</sup> Manero, *op. cit.*, p. 36.

señaló Múgica; consideración que en ese momento se tradujo en la petición para desconocer a un régimen de instituciones emisoras que venía funcionando de manera autónoma y contraria a las disposiciones que en esta materia habían comenzado a poner en marcha las filas constitucionalistas, lo cual se traducía no sólo en competencia sino en rivalidad. Conflicto de intereses que era claro en los planteamientos expuestos por la diputación radical, para quien

las emisiones ilícitas a que los había obligado el gobierno de Huerta; [...] Creí (en el momento de ser ordenada la incautación), y aun sigo creyendo, que en esa época [...] Los bancos debieron haber desaparecido desde el momento mismo en que tomamos la capital de la República.<sup>38</sup>

Dado que el problema monetario era una de las tareas económicas sustanciales y urgentes del nuevo régimen, se introdujo éste como parte de la propuesta de reformas sobre el papel económico del poder político, lo cual debía comenzar a plantearse en el ámbito monetario, según lo defendió el diputado Nieto, quien en su calidad de miembro de la Comisión de Hacienda y responsable de tal proyecto afirmó que esto tenía por objeto: “Únicamente pretendo que se establezca en la Constitución el principio de un banco único de emisión, y no precisamente un banco de Estado”.<sup>39</sup>

Más adelante se precisó que el proyecto de los constitucionalistas no planteaba fundar un banco de Estado, sino que se proponía crear un banco que quedara bajo el control del gobierno, lo cual explicó el diputado Zavala señalando que

Nosotros no tenemos tesoro, no tenemos esas sumas fabulosas de oro para que el gobierno mexicano pueda constituir un banco de Estado; si tiene la necesidad ingente; entonces, no tiene más que un recurso: el monopolio [...] No podemos tampoco crear el papel de Estado, el papel moneda, porque papel moneda y no otra cosa fueron todos estos billetes que alimentaron a la revolución en su primera fase [...] Para salir el gobierno del régimen de papel moneda, quiso establecer su banco de emisión y emitió el infalsificable, que fue un fracaso financiero. Fracásó porque no tenía el gobierno la cantidad de oro que se necesitaba para afrontar la situación.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Congreso de la Unión, *idem*.

<sup>39</sup> Bórquez, *op. cit.*, pp. 228-229.

<sup>40</sup> Congreso de la Unión, *op. cit.*, pp. 34-35.

El control gubernamental en materia bancaria y monetaria fue defendido con pragmatismo y una nueva visión sobre la función del billete que

hacen veces de moneda constantemente. . . De esta manera, el valor de la moneda fiduciaria será uniforme y no estará sufriendo constantes variaciones. . . el monopolio debe existir en manos del gobierno, desde el momento que está facultado para acuñar y emitir la moneda del país.<sup>41</sup>

Rafael Nieto también se sirvió de las experiencias de otros países para adoptar el sistema de banco único de emisión. Para lo cual explicaba la necesidad de racionalizar el sistema monetario como se había hecho en Estados Unidos, porque

en todos los países hay instituciones de tal naturaleza, sólo en Estados Unidos son varios los bancos de emisión, pero gana la idea de que sólo hay una sola empresa emisora, dado que por lo “defectuoso” de su sistema bancario, están a las puertas de un gran fracaso en su sistema de bancos [ . . . ] (porque) el papel de banco americano tiene ya una depreciación, aunque ligera, sobre el de oro metálico [ . . . ] (además del) serio peligro [ . . . ], entre los mismos billetes, se establezcan diferencias de precio. En los Estados Unidos hay los billetes que se llaman *gold certificate* y *silver certificate*; además hay otra clase de billetes que se garantiza con depósitos de bonos del tesoro; pues bien, ya existen una diferencia de precio bien marcada entre las tres distintas clases de billetes. Ese grave peligro lo hemos visto palpable en México.<sup>42</sup>

La propuesta carrancista, pretendía alejarse de las dificultades y tensiones que habían tenido con los grupos bancarios del país. El decreto de incautación de los bancos, los préstamos forzosos y los decomisos de fondos, habían trasladado el terreno de la disputa a los foros internacionales, multiplicándose las presiones en contra del gobierno mexicano, aunque comenzaba a ver visos de negociación con el Banco Nacional de México. Por ello Rafael Nieto y Félix Palavicini mantuvieron alejada la polémica de definiciones específicos, adelantando solamente la idea de que se trataría de “un banco público. . . (que) puede ser exclusivamente del Estado o pueden ser bancos controlados simplemente por el Gobierno”.

<sup>41</sup> *Idem*, pp. 32-33.

<sup>42</sup> *Idem*.

Más adelante el funcionario, respaldó sus argumentos en opiniones de reconocido experto financiero, como era el francés José Simón, que en su calidad de director del banco más importante del país (Nacional de México), sostuvo que el régimen de pluralidad bancaria del gobierno porfirista era “científicamente impracticable”.<sup>43</sup>

Resumía Nieto su postura, al reiterar la necesidad de que el gobierno debería intervenir en el banco por las prerrogativas que todo Estado debía tener en materia monetaria. Lo cual se apreciaba en el hecho de que en varios países existía ya un banco único de emisión, razón por la cual este “principio (es) una verdad de la ciencia económica”.

Pero además añadía sobre la necesidad y urgencia de que el Congreso adoptara la medida, con el fin de resolver inmediatamente el problema de

La escasez de moneda en la actualidad [. . .], es sumamente grande; ahora estamos subsistiendo con grandes dificultades, gracias a que muchos negocios del país no están en explotación y no requieren una fuerte cantidad de metálico para las transacciones; pero a medida que la paz se afirme y que comiencen a trabajar muchas empresas, la escasez de metálico se hará sentir en forma más aguda. Si no establecemos en la Constitución este principio, como antes decía, en las nuevas Cámaras habrá una tremenda oposición y cada que se retarde será un nuevo peligro para el establecimiento de nuestro sistema monetario definitivo.<sup>44</sup>

## VI. INNOVACIONES EN MATERIA MONETARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Una de las innovaciones es el abandono del régimen de pluralidad de bancas de emisión cimentado a fines del siglo pasado por necesidades de los propios mercados regionales, lo cual encontró sustento en la concepción decimonónica liberal, que había impregnado las definiciones en materia económica aprobadas por los constituyentes de 1857, por las cuales se reconocía que las fuerzas económicas quedaban sujetas al concurso de la libre concurrencia del mercado.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>45</sup> Cabe advertir que diversos estudiosos han precisado los límites de esta política, de tal forma que el llamado Estado liberal característico a fines del siglo XIX, tanto en México como en otros países no fue ajeno de estos procesos, y si bien no fue

Desde esta óptica hay dos innovaciones notables en el texto del artículo 28 constitucional.

a) Una de ellas se refiere a la adopción de un régimen monetario basado en el billete, la cual vino a ser, en un principio, complemento de la circulación metálica que hasta entonces se había mantenido como signo monetario por excelencia. Por primera vez en la historia del país, se estableció el carácter forzoso e ilimitado de la moneda fiduciaria, cuya emisión quedaría bajo la responsabilidad de un banco que sería administrado y regido por el gobierno federal.

b) Por la otra vemos a través del debate constitucional que es posible reconocer concepciones políticas diferenciadas, no opuestas, que apelan al pasado inmediato, una de ellas fue sostenida por Rafael Nieto quien justificó su propuesta por las necesidades y desajustes del momento. La otra postura fue sostenida por diputados del ala radical, para quienes el establecimiento de un banco único bajo el control del gobierno encontraba su razón de ser en la existencia de un poder fuerte, que en este campo apelaba a su fuerza y autoridad como signo de respuesta y enseñanza para los grupos bancarios que se manifestaron hostiles y reacios a las demandas del carrancismo.

La iniciativa para la creación de un banco único de emisión fue finalmente aprobada, pero el proceso de uniformidad y centralización de la moneda se retrasó cerca de una década, a causa de la inestabilidad interna que padecía el país y de los vaivenes internacionales en este campo, lo que se refleja igualmente en la multitud de legislaciones y acuerdos sobre las instituciones bancarias habidas en este lapso, cuya primera etapa concluyó con el establecimiento del Banco de México, fundado en el año de 1926 con carácter de banca central.<sup>46</sup>

un estado empresario como el que se conoce en el siglo XX, sí se desempeñó como gendarme de la vida económica, es decir como sujeto regulador de las diversas fuerzas económicas y sociales.

<sup>46</sup> En sus orígenes estos establecimientos aparecieron como bancas centrales de reserva, según el nombre que tomaron en 1913 en Estados Unidos, en América Latina fueron creadas y organizadas entre los años de 1923 a 1939 con el concurso de expertos norteamericanos, dentro de los cuales destacó Kemmerer de la Universidad de Princeton. Meunier, A. Dauphin, *Histoire de la Banque*, París, Presses Universitaires de France, 1968, pp. 105-118 (Que sais-je? 456); Turrent, Eduardo, *op. cit.*; Sánchez Martínez, Hilda, "La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionalistas, antecedentes inmediatos para la fundación del Banco de México (1917-1925)", en Ludlow & Marichal, *op. cit.*, pp. 375-407, y Fernández Hurtado, Ernesto *et al.*, *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos*, México, Banco de México y Fondo de Cultura Económica, 1976.