

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

“RECONSTRUCCIÓN FINANCIERA EN MÉXICO, 1910-1929”
El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani

T E S I S

Que para obtener el título de Licenciada en Economía
presenta

Iris Minerva Campero Domínguez

Bajo la dirección de la Dra. Esperanza Fujigaki Cruz

Ciudad Universitaria, febrero de 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Dedicatorias

Dios

Por permitirme estar aquí,
por darme esta oportunidad que es vivir
y lograr uno más de mis sueños,
por ser tan bueno conmigo, gracias.

Padres

Por todo el sacrificio y el esfuerzo realizado
al apoyarme para conseguir este logro,
por todo el amor, cariño y consentimiento
que siempre me han dado, gracias, los amo.

Papá

Por ser el mejor papá, gracias por todos
los conocimientos que me has brindado y
por mostrar el camino profesional a
seguir. Con toda mi admiración.

Mamá

Por ser la mejor mamá y mi mejor amiga,
por todas tus enseñanzas y tus oraciones,
y porque sé que siempre estarás
conmigo, apoyándome, mil gracias.

José Israel

Gracias por ser mi hermano y mi amigo,
reconozco el esfuerzo realizado y el
apoyo que me brindaste durante la
carrera. Es tu turno, no lo dejes, échale
ganas y recuerda que te quiero mucho.

César Alejandro

Hemos recorrido este camino juntos,
llevamos casi ocho maravillosos años
compartidos, gracias por seguir aquí y
apoyarme a concluir este ciclo, siempre
estarás en mi mente, en mi corazón y
deseo que también en mi vida, te amo.

Agradecimientos

Abuelitos Maleno†, Lupita†, Julio y Hesiquia

Porque siempre me han alentado a seguir adelante con su ejemplo y el de mis padres, además del cariño recibido. Los quiero y siempre los llevaré en mi corazón.

Fam. Gutiérrez Domínguez

Por ser mi segunda familia y brindarme siempre su cariño; tío Paco por motivarme constantemente para concluir este trabajo, tía Jose por tus cuidados desde que era pequeña, plima y coco, saben que los quiero como hermanos.

Tío Neme

Por el cariño que me has brindado e impulsarme a finalizar este ciclo.

Lenny, Alfredo, Jaime e Irasema

Porque durante estos 13 años ha quedado demostrado que a pesar de las condiciones, el tiempo y la distancia, nuestra amistad es para siempre, los quiero y los llevaré en mi corazón toda la vida.

Agradecimientos

UNAM

Mi Máxima Casa de Estudios, por recibirme en sus aulas y hacer de mí una profesionista.

Dra. Esperanza Fujigaki Cruz

Por aceptar dirigir este trabajo y toda la paciencia durante la realización del mismo, por compartirme su amor a la historia y por las enseñanzas brindadas a lo largo de todo este tiempo, con gran admiración, respeto y cariño.

Dra. Ma. Eugenia Romero Sotelo

Al permitirme formar parte del equipo de investigación de historia, por todo el apoyo y la confianza brindados y por haber aceptado participar en la revisión de esta tesis.

Dra. Ma. Eugenia Romero Ibarra

Por los conocimientos transmitidos durante las horas de clase y por haber aceptado mi invitación a ser mi sinodal.

Lic. Beatriz A. Fujigaki Cruz

Porque sin saber que había sido designada como parte del jurado, me brindó sus comentarios y sugerencias para enriquecer este trabajo.

Lic. Adriana Olvera López

Por los buenos momentos que hemos pasado juntas, por la amistad brindada y por el interés mostrado en la revisión de mi tesis.

Angélica, Rubén, Cecilia y Báez

Por todo lo que compartimos dentro y fuera de las aulas universitarias, por todo eso que vivimos y aprendimos juntos, los quiero.

Lic. Aurelio Acosta Villada

Por confiar plenamente en mí y por compartir conmigo sus conocimientos y experiencia a lo largo de este tiempo. Con todo mi cariño y respeto.

Ing. José Miguel Macías Fernández

Por la confianza brindada al darme la oportunidad de formar parte de su equipo de trabajo y por inducirme a concluir este ciclo.

Lic. Crescencio Enciso Sánchez y Lic. Oscar Granados Hernández

Por integrarme a su equipo de trabajo y compartirme su experiencia y conocimientos impulsándome a seguir adelante.

A mis amiguitos Jonas, Richie, Rogger, Robert, Iván y Miguel

Porque hacen que todos los días se dibuje en mí una sonrisa al vivir momentos tan agradables con ustedes.



Índice

	Página
Introducción	IV
 Capítulo I	
Proceso histórico-financiero en México durante el siglo XIX	22
1. Formación del sistema bancario mexicano.....	22
2. La reforma monetaria de 1905.....	35
3. La crisis de 1907-1908.....	42
Conclusiones.....	49
 Capítulo II	
Quiebra del sistema financiero entre 1913-1920: de la emisión del papel moneda revolucionario al difícil tránsito del sistema bancario	52
1. El caos monetario de la Revolución.....	52
a) Huerta y la emisión de los billetes de banco.....	53
b) El papel moneda de las diversas facciones revolucionarias.....	57
c) El papel moneda del Ejército Constitucionalista.....	61
d) El papel moneda “infalsificable”.....	64
2. El difícil tránsito del sistema bancario entre 1915 y 1920.....	74
a) La incautación de los bancos.....	74
b) El artículo 28 constitucional.....	78
c) Los proyectos para constituir un banco central.....	82
Conclusiones.....	88
 Capítulo III	
El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani y la reestructuración del sistema financiero en los años veinte	90
1. El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani.....	90
a) La vida de Alberto J. Pani.....	90
b) La política hacendaria.....	96

c) El sistema fiscal.....	99
d) El papel del Estado en la economía.....	102
2. El pensamiento del Ing. Pani y el nuevo sistema financiero de los años veinte.....	105
a) Antecedentes del Banco de México.....	105
b) Conflictos enfrentados para la creación del Banco de México.....	107
c) Creación del Banco de México.....	116
d) Breve evaluación de las funciones del Banco de México en sus primeros años.....	124
3. La polémica en torno a la figura del Ing. Pani.....	130
Conclusiones.....	133
Conclusiones.....	135
Bibliografía.....	145

"La Reconstrucción Financiera en México, 1910-1929"

El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani¹

"En el caso del Banco de México, por lo menos en lo que se refiere a su fundación y a los primeros años de existencia, la actuación de ciertos personajes destacados fue clave en la gestación y la supervivencia de la institución. El aspecto humano de la historia del Banco, consiste entonces en el rescate histórico de sus gentes: ¿quiénes fueron?, ¿qué pensaron?, ¿qué hicieron? Una institución es un organismo vivo. En este sentido, la historia de sus hombres es su historia."

Eduardo Turrent

Introducción

En el presente trabajo se realizó un estudio de las transformaciones bancarias acontecidas en México durante el periodo revolucionario y posrevolucionario (1910-1929). Un análisis histórico del sistema bancario² permite comprender el desarrollo económico actual ya que a través de la revisión del panorama histórico es posible entender qué hay detrás de los hechos económicos observados. De manera que el conocimiento del contexto histórico muestra los inicios del sistema financiero de México, y plantea los orígenes de algunos problemas de la historia reciente del país. Estudiar el papel de los bancos centrales, así como las polémicas que su desarrollo han motivado entre los economistas del momento, implica ubicarlos en su tiempo, en la medida en que sus funciones, o la importancia que éstas adquieren, han cambiado sustancialmente desde su nacimiento

¹ Tesis realizada bajo la dirección de la Dra. Esperanza Fujigaki Cruz, a quien agradezco profundamente por invitarme a participar en el proyecto "El pensamiento económico mexicano, 1821-1988". 11ª etapa, dirigido por la Dra. María Eugenia Romero Sotelo, Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, DGAPA, UNAM; del cual surgió el interés para la elaboración de este trabajo.

² Sistema bancario es el conjunto de instituciones y organizaciones públicas y privadas que se dedican al ejercicio de la banca y a todas las funciones que le son inherentes.

hasta el presente.³ Fundamentalmente, se rescataron las ideas económicas que sentaron las bases para la creación de nuestro Banco Central⁴ con el fin de entender cuáles eran las preocupaciones de los principales pensadores que participaron en la instauración del sistema financiero mexicano⁵ de los años veinte.

El objetivo general fue ahondar en el pensamiento económico-financiero del periodo revolucionario y posrevolucionario a través de un autor esencial, cuyas ideas fueron un elemento clave en la reconstrucción financiera del periodo. El estudio se centra en el caso del Ing. Alberto J. Pani, quien ocupó el cargo de Secretario de Hacienda durante los regímenes del Gral. Álvaro Obregón y el Gral. Plutarco E. Calles.

Del panorama presentado hasta ahora surge la hipótesis principal de este trabajo: *“El pensamiento económico, tanto el que viene del Porfiriato como el originado durante el movimiento revolucionario, incide significativamente en la creación o adopción de nuevas y viejas teorías económicas, las cuales a su vez repercutieron en la aplicación de políticas económicas y en la construcción de instituciones que tratan de dar solución a la nueva problemática que enfrenta el país en ese periodo”*.

En torno a nuestro personaje surge una segunda hipótesis *“El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani, reflejado en la política económica que llevó a cabo, se relaciona con el contexto económico, político y social en el que se desarrolló. En ese*

³ Rodríguez Garza, Francisco Javier (1996), p. 6.

⁴ Se define como la institución bancaria que es el centro del sistema financiero de un país, por lo general controlada total o parcialmente por el gobierno, cuya finalidad primordial es proponer y aplicar las medidas de política monetaria y crediticia de un país, con el objeto de coadyuvar al buen funcionamiento de la economía nacional.

⁵ Sistema financiero mexicano es el conjunto de instituciones que captan, administran y dirigen el ahorro y la inversión en el país, conformado por entidades normativas e intermediarios financieros que pueden organizarse en grupos financieros.

sentido, su actuación es capaz de incidir en la solución de los problemas económicos (fiscales, monetarios y bancarios, principalmente) que emergieron a raíz de la Revolución Mexicana y que se intentaron resolver en la época de reconstrucción de los años veinte.

Para comprender el pensamiento económico de este personaje, se vuelve indispensable ubicarse en el tiempo y espacio en el que él se desarrollo, estudiar las condiciones económicas, políticas y sociales que originaron sus ideas pues influyen de manera crucial sobre nuestro actor, así como las corrientes de pensamiento que estuvieron en auge durante esa época para, de esta manera, entender su visión del sistema financiero.⁶

Joseph Schumpeter señala que al intentar interpretar las actitudes humanas y especialmente cuando se trata de hombres que están muy alejados de nosotros por el tiempo y por la cultura, corremos el riesgo de deformarlas tanto en el caso de sustituir dichas actitudes por las nuestras como por intentar penetrar en su mentalidad. Asimismo nos señala que esto se agrava además porque nosotros como observadores somos producto de un ambiente social determinado y del lugar particular que ocupamos en ese ambiente, lo que nos condiciona a fijarnos preferentemente en algunas cosas y a verlas en una cierta perspectiva.⁷

Por su parte, Silva Herzog destaca que para entender bien el pensamiento de un escritor es útil conocer el momento histórico y la zona geográfica en que le tocó vivir. No

⁶ Schumpeter define al pensamiento económico como la “suma total de todas las opiniones y todos los deseos referentes a temas económicos, sobre todo a la política pública que afecta a las cuestiones que en un determinado tiempo y un determinado lugar ocupan la atención del público”. Schumpeter, Joseph (1971), p. 75.

⁷ *Ibid*, p. 48.

sería posible explicarnos correcta y cabalmente sus ideas sin tener por lo menos nociones del cuadro social y de la atmósfera política que influyeron en su obra intelectual.⁸

En este sentido, una breve revisión teórica del sistema monetario y bancario en algunos autores permite conocer el ambiente que permea la discusión de la época. Al mismo tiempo, una revisión histórica sirve para mostrar algunos de los problemas que cobraron ímpetu en el periodo y así poder comprender el desarrollo de las situaciones, sin lo cual no sería posible explicarnos el pensamiento económico de los actores.

De esta manera, se estudia brevemente el contexto internacional y posteriormente se lleva a cabo una revisión histórica más concreta para el caso de México, con el propósito de resaltar los problemas financieros y monetarios que se enfrentaron en esa época y entonces ubicar el entorno en el cual se desarrolló nuestro personaje.

El sistema financiero mexicano de los años veinte es el resultado de una diversidad de ideas que se originaron con base en aquellas doctrinas económicas que estaban en auge a finales del siglo XIX y principios del XX, y que sirvieron de fundamento a los actores del periodo para enfrentar los conflictos monetario, fiscal y bancario que se les presentaban para la reconstrucción de la economía del país a partir del periodo posrevolucionario. Fujigaki resalta la existencia de vínculos entre la teoría monetaria dominante [la Teoría Cuantitativa del Dinero] a nivel internacional en las primeras décadas del siglo XX, con el pensamiento económico que prevalece durante la Revolución mexicana y las políticas económicas que se implantan en el sistema financiero, en

⁸ Silva Herzog, Jesús (1967), p. 9.

respuesta a las condiciones económicas generadas por la Revolución.⁹ En este sentido resalta la influencia que tiene el pensamiento económico en el tiempo y el espacio para la creación de nuevas teorías económicas y la aplicación de políticas económicas.

Durante la segunda mitad del siglo XIX la economía mundial presentaba cierta problemática que hizo a los estudiosos girar su atención nuevamente sobre los temas monetarios. En el panorama internacional se observaba que después de tener un periodo de auge y estabilidad, los países se enfrentaban a movimientos en los precios y producción excesiva de bienes por lo que nuevamente las cuestiones monetarias cobraron ímpetu entre los principales representantes de las doctrinas económicas.

A los economistas de ese periodo les inquietaron las causas por las que el equilibrio económico se había deteriorado a nivel mundial. Entre los temas más socorridos se encontraba el papel de la moneda¹⁰ y el sistema monetario internacional.

Destacados personajes enseñoreaban el pensamiento económico del periodo obteniendo grandes logros en la teoría monetaria: Walrás introdujo el *numéraire*, que destacaba la función del dinero como instrumento de medida del valor; Böhm-Bawerk centraba sus estudios en la naturaleza del capital y el interés; Marshall contribuyó en gran medida a la macroeconomía a través del análisis de la influencia de las fuerzas monetarias sobre el nivel general de precios y el papel que desempeña el tipo de interés; Wicksell procuró integrar la teoría monetaria en una teoría más amplia a través del análisis de los cambios en los precios, la tasa de interés y las relaciones entre el ahorro y

⁹ Fujigaki Cruz, Esperanza (2004), p. 2.

¹⁰ Schumpeter señala que la gran mayoría de los autores sobresalientes, entre ellos Thorton, Ricardo, Senior, Fullarton, J. S. Mill y Marx, definieron la moneda, como había sido definida por Galiani, Beccaria, y Smith, como producto elegido para medio de cambio, medida de valor, etc. Schumpeter, Joseph (1971), p. 595.

la inversión, además sostenía que el dinero y el crédito tenían una influencia vital en el nivel de la actividad económica; Knapp apuntaba que el dinero derivaba su sustancia de la autoridad del Estado y no del metal que contenía o representaba; y Marx señalaba que en cuanto a medida de valor, el dinero era la *forma de manifestación necesaria* de la medida de valor *inmanente* a las mercancías: el tiempo de trabajo, por ser todas ellas en cuanto valores, *trabajo humano objetivado*.

Todas estas ideas que surgen o predominan durante el periodo son el resultado de las condiciones económicas que se presentan a nivel internacional en la segunda mitad del siglo XIX. Los precios de las mercancías en términos de oro bajaron entre 1873 y 1896, lo que provocó una gran controversia respecto a la Teoría Cuantitativa del Dinero¹¹ y atrajo la atención de numerosos economistas que buscaban una explicación al descenso de los precios. No obstante, a partir de 1896 los acontecimientos parecieron favorecer los argumentos de los partidarios de la Teoría Cuantitativa, la cual establece una estrecha relación entre el monto del circulante monetario en una economía y el nivel de precios existente.

“En su variante más tosca, esta teoría establece que el nivel de precios, *ceteris paribus*, es una función de la cantidad de dinero. En sus expresiones más primitivas, la <<teoría>> no es más que una tautología que afirma que un aumento dado en la cantidad de dinero produce un aumento dado en el nivel de precios”.¹²

De manera que, mientras la teoría monetaria se fundamentaba en la clásica teoría cuantitativa; en la práctica, a raíz de las variaciones en los precios, las principales potencias mundiales se inclinaban decididamente por la adopción general del

¹¹ Se llama Teoría Cuantitativa del Dinero a la más elemental que existe de los efectos de los cambios en la oferta monetaria. Se la presenta de varias maneras, más o menos rigurosas. A veces se dice que los cambios en la oferta de dinero tienden a producir en el nivel general de precios cambios en el mismo sentido. La versión más estricta dice que el valor del dinero varía inversamente, y el nivel general de precios directamente, en proporción a los cambios en la oferta de dinero. Sayers, R. S. (1940), p. 2-3.

¹² Ekelund, J.R. Robert y Robert F. Hébert (1992), p. 50.

monometalismo oro. El primer país que adoptó el patrón oro fue Inglaterra en 1816, y lo mantuvo en vigor hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914. Es a partir de 1873 cuando se inicia el tránsito del sistema bimetalista universal hacia la adopción del patrón oro.

Niveau señala que durante el siglo XIX existieron paralelamente tres sistemas monetarios: el monometalismo plata de ciertos países asiáticos, el monometalismo oro y el bimetalismo basado tanto en el oro como en la plata.¹³ El monometalismo plata desapareció poco a poco durante la segunda mitad del siglo XIX debido al aumento en la producción de oro a partir de 1848. Por su parte, el bimetalismo¹⁴ se enfrentó a serios problemas al presentarse una depreciación constante del valor de la plata con respecto al oro.

Kemmerer manifiesta que el patrón oro en su “forma ortodoxa” es un producto del siglo XIX aun cuando sus raíces se extienden al pasado. Lo define como “un sistema monetario en el cual la unidad de valor, en cuyos términos los precios, salarios y deudas son habitualmente expresados, consiste en el valor de una cantidad fija de oro en un mercado internacional extenso que es sustancialmente libre”.¹⁵

¹³ Niveau, Maurice (1974), p. 214.

¹⁴ Sistema monetario que tiene como base un patrón monetario que incluye el oro y la plata. Un sistema monetario bimetalista tiene las siguientes características: a) se adoptan como dinero patrón simultáneamente el oro y la plata, teniendo cada uno poder liberatorio ilimitado; se pueden saldar obligaciones de cualquier cantidad con oro y plata; b) la unidad monetaria se hace equivalente a una determinada cantidad de oro y plata; c) las autoridades monetarias se obligan a comprar y vender oro y plata en cantidades ilimitadas y a los precios establecidos; d) existe libre fundición y acuñación de oro y plata; e) el oro y la plata pueden circular libremente dentro y fuera del país; f) simultáneamente circulan monedas de oro y plata. Zorrilla, Santiago (1999), p. 20.

¹⁵ Kemmerer, Edwin W. (1959), p. 163-164.

Las características esenciales del patrón oro eran las siguientes:¹⁶

1. La unidad monetaria nacional se definía por un determinado peso de oro y el banco central compraba y vendía el oro a un precio fijo (o variable entre unos límites muy estrechos);
2. Los billetes eran convertibles en oro y la acuñación de monedas era libre;
3. Los tipos de cambio estaban determinados por el peso de oro contenido en cada divisa y estos tipos se mantenían fijos entre los límites de los puntos del oro;
4. La importación y la exportación de oro era totalmente libre y, por tanto, la masa monetaria de cada país estaba directamente ligada a los movimientos internacionales del metal amarillo.

En este periodo surge un intenso debate en torno a la cuestión monetaria entre los que propugnaban por la adopción del patrón oro y los defensores del sistema bimetalista. La defensa del patrón oro se basaba en que el siglo XIX presentaba una notable estabilidad de los tipos de cambio y un desarrollo económico que no se veía obstaculizado por insuperables desequilibrios en los intercambios internacionales,¹⁷ además, otro de los argumentos a favor de este sistema era su automatismo, es decir, el de que regula automáticamente las relaciones entre las unidades monetarias de los diversos países.¹⁸

Por su parte, los defensores del sistema bimetalista alegaban que la adopción del patrón oro por gran parte de los países del mundo había incrementado la demanda de oro a la vez que reducía la demanda de plata con fines monetarios, de manera que terminaba con el entonces ilimitado mercado en la acuñación de moneda; además, señalaban que el

¹⁶ Niveau, Maurice (1974), p. 218.

¹⁷ Véase Niveau, Maurice (1974), p. 219.

¹⁸ De los Monteros, A. E. (1934), p. 138.

monometalismo oro había roto los llamados *nexos* entre los países de distintos patrones monetarios y que durante la vigencia del bimetalismo, las fluctuaciones de los precios en el mundo nunca habían sido tan bruscas. Otro argumento que aducían a favor de conservar el bimetalismo era que los dos metales unidos constituían una base más amplia y sólida para el crédito, que la que podía ofrecer cualquiera de ellos por sí solo.¹⁹

La depreciación del valor comercial de la plata con respecto al oro se fue agudizando y los países que aún conservaban el sistema bimetalista comenzaron a enfrentar una serie de conflictos, por lo que la controversia por mantener este sistema se incrementó.

En México, las ventajas que ofrecía el sistema bimetalista fueron disminuyendo en la medida en que la mayoría de los países se adhería al patrón oro, principalmente cuando en 1900 los Estados Unidos lo adoptan formalmente como sistema monetario, hecho que agravó la situación del país ya que Estados Unidos era su mayor socio comercial. De esta manera, la posición del gobierno mexicano se fue transformando a través del tiempo, inicialmente se pretendió conservar el bimetalismo debido a la creencia de que los demás países tarde o temprano regresarían a él; posteriormente, se intentó sostener el valor de la plata a fin de tener tipos de cambio estables tanto con los países que se regían bajo el patrón oro así como los que mantenían el bimetalismo. Por último, a raíz de la continua baja en los precios de la plata, se optó por la modificación del sistema hacia un “patrón oro”, siempre y cuando se pudiese seguir utilizando en la circulación la moneda de plata.²⁰

¹⁹ Véase Kemmerer, Edwin W. (1959) p. 113-114 y De los Monteros, A. E. (1934), p. 142-144.

²⁰ Véase Borja Martínez, Francisco (1990), p. 17 y 28.

Finalmente, México adoptó el patrón oro el 6 de noviembre de 1905, su nuevo sistema monetario fue, en verdad, un patrón cambio-oro, sistema que se le había recomendado al país después de la serie de conferencias en Europa, y que implicaba fijar el valor de la moneda de plata respecto a una cantidad de oro, además de la creación de un fondo en oro que estabilizara el mercado de cambios.

De esta forma, uno de los objetivos del presente trabajo fue analizar la influencia del aspecto monetario en el contexto internacional y su repercusión en el contexto nacional para destacar las causas que llevaron al país a la adopción del patrón oro. De manera que, como Sollano Ramos lo señala:

“En México, la adopción del patrón oro en 1905 fue el resultado de las concepciones económicas liberalistas predominantes en Europa, que fueron trasladadas al país con el propósito de que en adelante éste se desarrollara dentro del marco de la libre competencia internacional, en condiciones de estabilidad interna de los precios. En efecto, las corrientes cuantitativistas predominantes en Europa y sostenidas por destacados economistas, veían con gran confianza que habían superado el pensamiento mercantilista que consideraba que la riqueza y la actividad económica de un país era función directa del volumen de dinero. Concebían que la cantidad de dinero únicamente tenía importancia en orden a la altura de las cifras en que podía expresarse la relación de cambio entre las mercancías, o sea, por los precios absolutos. Según esto, se consideraba que los precios medios de las mercancías, o el nivel de precios, variaban proporcionalmente a la cantidad de dinero, y, además, de tal manera, que el nivel de precios era la variable dependiente y la cantidad de dinero, la independiente.”²¹

Debido a las transformaciones monetarias mundiales y a las consecuentes explicaciones teóricas que se llevaron a cabo durante el periodo, se consideró importante revisar la influencia que tuvo el panorama internacional y el papel que jugó nuestro país en ese contexto, ya que, como se observó, México no fue ajeno a los cambios que se presentaron en prácticamente todos los países del orbe. Asimismo, ya en el ámbito local y a fin de comprender el proceso histórico concreto del sistema bancario mexicano, se

²¹ Sollano Ramos, Antonio (1961), p. 24-25.

buscó dar una breve perspectiva histórica de la labor llevada a cabo por los bancos²² desde su aparición en el país y la actuación que tuvieron durante la etapa porfirista hasta su derrumbe en el periodo revolucionario.

A principios del siglo XIX existían en Europa determinados bancos comerciales que ocupaban un papel clave en su propio sistema bancario y que llevaban a cabo algunas operaciones propias de un banco central, ello debido a que asumieron buena parte de las transacciones crediticias requeridas por el Estado y también porque gradualmente obtuvieron el monopolio de la emisión monetaria.

El primer banco central establecido fue el Riskbank de Suecia fundado en 1656, no obstante, según Kock, el primer banco de emisión que llegó a tener la posición de un banco central y que desarrolló los que hoy se reconocen de modo general como principios fundamentales de la banca central fue el Banco de Inglaterra cuyas operaciones iniciaron el 1 de agosto de 1694; le seguirían Francia en 1800 y posteriormente Alemania. De manera que los orígenes de la banca central pueden observarse en la evolución gradual de bancos comerciales que se transformaron en bancos de emisión, lo que ocurrió en Europa y más adelante se extendió a otros continentes. Para el caso de América, el país precursor en la instauración de una banca central fue Estados Unidos.

A partir de que en el siglo XIX las diferentes naciones fueron logrando su independencia, se hizo necesario el establecimiento de sus propios sistemas bancarios, los cuales en sus inicios carecían de una legislación específica que regulara el funcionamiento de los mismos. Algunas instituciones bancarias gozaban de mayores

²² Los bancos son instituciones financieras que aceptan depósitos y efectúan préstamos. Ramírez Solano, Ernesto (2001), p. 9.

concesiones que otras y, en ciertos casos, ejercían funciones de banca central. Los bancos que aparecieron en América Latina hacia la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX, eran principalmente sucursales de bancos europeos, o bien instituciones nacionales estructuradas siguiendo lineamientos europeos. Los nuevos bancos centrales reflejaron la influencia de conceptos que habían llegado a difundirse entre los bancos centrales de Europa y Estados Unidos.²³

En México, la fundación de instituciones bancarias fue lenta durante el siglo XIX, en comparación con otros países de América Latina como Brasil y Argentina. Sin embargo, ya en el siglo XX, al concluir el levantamiento revolucionario, se inició la reconstrucción de prácticamente todas las instituciones económicas y sociales del país, y en ese sentido, se erigió más temprano que en otros países, un banco central que podía presumir de tener esos atributos.

El sector financiero en México, entendido como las instituciones bancarias, surge en la segunda mitad del siglo XIX como respuesta a las necesidades específicas del capital extranjero, y junto con ellas, a nivel nacional los grupos privilegiados veían la entrada de ese capital como la vía de financiamiento más importante, anteriormente el crédito prendario y la usura habían ocupado ese lugar.

A nivel mundial, la expansión del imperialismo movilizó los montos de capital ya fuese vía empréstitos o inversión extranjera directa por parte de los países hegemónicos hacia los países de América Latina, Estados Unidos, Canadá, Austria y la India; los grandes excedentes de capital buscaban colocarse y expandirse en otros mercados.

²³ Tamagna, Frank (1963), p. 62-63.

A lo largo de las tres décadas que duró el Porfiriato, la economía mexicana presentó un notable desarrollo de índole capitalista con base en un patrón específico de acumulación agrominero-exportador: la agricultura, la minería y los ferrocarriles requerían importantes movimientos de fondos, de manera que la banca, como factor de confianza, símbolo e instrumento del sistema capitalista al que debía servir, se hizo imprescindible. Así, el sistema financiero de esa época se convirtió en un instrumento de canalización de los recursos extranjeros.²⁴

En este sentido, el capítulo I denominado **“Proceso histórico-financiero en México durante el siglo XIX”**, estudia el papel que jugaron los bancos en el siglo XIX, para conocer en qué medida estos bancos cumplieron con las funciones para las cuáles habían sido creados y de qué forma apoyaron o complicaron la instauración de un eficiente sistema bancario nacional durante el periodo conocido como el “Porfiriato”.

Posteriormente, en el trabajo se muestra la situación financiera mexicana durante y al término del movimiento revolucionario y los cambios que marcaron su ruptura respecto al periodo porfirista. En este contexto, cabe señalar que uno de los sectores económicos que sufrió una grave afectación con la lucha revolucionaria fue el bancario. El capítulo II **“Quiebra del sistema financiero entre 1913-1920: de la emisión del papel moneda revolucionario al difícil tránsito del sistema bancario”**, en su primera mitad, está dedicado a analizar las causas que llevaron al sistema bancario mexicano a la quiebra durante el movimiento revolucionario. Para ello, se observó necesario revisar cuál fue la relación de los bancos con el régimen huertista y carrancista en cuanto a los préstamos forzosos a que fueron sometidos, así como examinar en qué cuantía se vieron afectados debido a la excesiva emisión de papel moneda durante el periodo. Entre los principales

²⁴ Cárdeno García, Ma. Elena (1976), p. 362.

problemas que tuvieron que enfrentarse en materia monetaria y crediticia al término del levantamiento se pueden encontrar:

- Con el régimen huertista, debido al préstamo voluntario o forzoso otorgado al gobierno para el financiamiento de la guerra, los bancos privados perdieron el respaldo metálico de sus billetes; por lo que emitieron grandes cantidades sin respaldo alguno, lo que más adelante ocasionaría un episodio inflacionista.
- Durante 1913-1915, se observa una excesiva emisión de papel moneda por parte de cada grupo beligerante ante la necesidad de atender la paga de sus integrantes, adquirir fondos de campaña y socavar la escasez del numerario metálico. De esta forma, los ejércitos de la revolución procedieron a lanzar su propio papel moneda a lo largo y ancho del país, lo que lejos de solucionar el problema monetario de la nación, lo complicó aún más.
- Debido a lo anterior, se genera la pérdida de la confianza de la población en el papel moneda conocido como “bilimbiques”, dado que éste se devaluaba de manera acelerada y únicamente mantenía su valor mientras su emisor ejercía poder y autoridad en una región determinada. A las emisiones realizadas por los ejércitos revolucionarios, se sumaron después las del Gobierno Provisional de México y las de la Convención Revolucionaria de la Ciudad de México. Estas piezas fueron rápidamente falsificadas, lo que aumentó el descrédito del papel moneda entre la población.
- Otro problema de gran significación fue la falta de recursos por parte del gobierno debido a la situación económica, política y social del periodo, y a la inexistencia del otorgamiento de crédito proveniente del exterior. Las operaciones

de las instituciones existentes eran irrelevantes; los capitales disponibles escaseaban y el acceso al crédito era sumamente restringido.

Del estudio se desprende que a través del conocimiento del proceso histórico concreto es factible comprender el origen, funcionamiento y quiebra del sistema bancario en el periodo de estudio, y el impacto que tuvo en éste el movimiento revolucionario.

La reconstrucción de la República planteaba entonces nuevas problemáticas, una de ellas el establecimiento de un nuevo sistema bancario en el país. En este sentido, el primer paso fue la declaración de quiebra y la liquidación de los antiguos bancos porfirianos y, el segundo, el establecimiento de un nuevo emisor.²⁵

La restauración institucional del sistema bancario fue dirigida por la creación del “Banco Central”. Este término, en el sentido que hoy tiene, se originó en la segunda mitad del siglo XIX, con motivo de la prolongada polémica sostenida entre los economistas liberales partidarios de la libertad del comercio bancario y los sostenedores de una monopolización o centralización de la función emisora del billete.²⁶ Torres Gaytán define al banco central como el eje que sirve de centro al sistema monetario y crediticio de un país en donde todo se mueve y gira alrededor de él; pero este sistema bancario en su totalidad obedece en sus movimientos a otro conjunto de fuerzas superiores: el potencial económico del país, sus relaciones económicas internacionales y la política económica a seguir.²⁷

²⁵ Banco de México, página electrónica, <http://www.banxico.org.mx/>

²⁶ Martínez Ostos, Raúl (1942), p. 293.

²⁷ Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 174.

Sayers recalca que el objeto de un banco central, en contraste con el de un banco comercial, es controlar a los bancos comerciales en una forma tal que se promueva la política monetaria general del Estado. En esto hay tres puntos fundamentales implícitos: primero, un banco central no existe, como existe un banco comercial, para obtener en beneficio de sus propietarios las máximas utilidades posibles; segundo, debe contar con algunos medios de control sobre los bancos comerciales, y tercero, está subordinado al Estado.²⁸

Las funciones que los bancos centrales desempeñan en todos los países, según la teoría y la práctica son:²⁹

- a) Regular la cantidad de moneda en circulación y el volumen de crédito;
- b) Sostener el tipo de cambio exterior;
- c) Fijar las tasas de interés que operen en el sistema monetario;
- d) Tener el monopolio de la emisión;
- e) Centralizar y servir de guardián de las reservas metálicas del país;
- f) Custodiar las reservas de caja de los bancos asociados;
- g) Servir de prestamista de último extremo;
- h) Administrar la deuda del gobierno;
- i) Fungir como cámara de compensación, liquidación y traspaso de cuentas y,
- j) Ser consejero, banquero y agente financiero del gobierno.

En estos años se sientan las bases para lo que sería un nuevo sistema financiero mexicano, la segunda mitad del capítulo expone cuáles fueron las polémicas e ideas que dieron origen al Banco Central, alternativas que sugieren ya sea la creación de un banco público o un banco privado, pero que unánimemente consideran que ya sólo sea una institución la encargada de la emisión de billetes, esto a raíz del problema inflacionario y de devaluación que sufrió el papel moneda durante la revolución.

²⁸ Sayers, R. S. (1940), p. 77.

²⁹ Citado por Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 175.

Las diferentes corrientes de pensamiento económico por un lado, y los problemas concretos del proceso histórico, incidieron y dirigieron la actuación de los ideólogos e intelectuales, llevándolos a la formulación de propuestas para la creación de un nuevo sistema financiero que sacara adelante al país en el periodo posrevolucionario. En este sentido, es de destacarse el diferente énfasis que los actores presentan, ya que su visión del sistema depende de diversos factores, como su formación, su trayectoria personal, el rol que jugaron en el movimiento revolucionario y el entorno económico, político y social en el que se desarrollaron. En este contexto, surge un conjunto de personajes interesados en el problema financiero del país, quienes proponen ideas o modelos para la configuración del nuevo aparato bancario. Cada uno de ellos, conceptualiza la banca³⁰ en función de su posición política y su visión del sistema económico.

Tal es el caso del Ing. Alberto J. Pani, quien a pesar de no haber sido un “*economista de escuela*”, tuvo una formación pragmática en su actuación administrativa-financiera, que se va gestando y enriqueciendo en respuesta a las circunstancias que se le presentan a través del tiempo. Pani destaca como una figura trascendental para el periodo posrevolucionario, sobre todo en la década de los veinte e inicio de los treinta. Su participación en los ámbitos fiscal, monetario y bancario son de suma importancia ya que fomentó la creación de una serie de leyes, reformas y organismos que se convirtieron en el eje del desarrollo económico del país en los primeros años del nuevo régimen.

El capítulo III, denominado “**El pensamiento económico de Ing. Alberto J. Pani y la reestructuración del sistema financiero en los años veinte**”, estudia el pensamiento económico de este personaje e intenta recuperar sus ideas económicas acerca de la política hacendaria, el sistema fiscal, el sistema financiero y el papel de Estado, para

³⁰ Negocio que custodia depósitos y presta dinero.

confrontarlas con el ejercicio de la política económica que llevó a cabo y que dio la oportunidad de sentar las bases del nuevo sistema financiero mexicano cuyo resultado se observa más concretamente en la fundación del Banco de México, institución de la cual se reseñan los antecedentes, además de los conflictos que se tuvieron que enfrentar para lograr su creación y se realiza una breve evaluación de las funciones ejercidas durante sus primeros años.

Capítulo I

Proceso histórico-financiero en México durante el siglo XIX

1. Formación del sistema bancario mexicano

La historia de los Bancos de Emisión en México, desde el punto de vista de Manero se divide en tres periodos: a) De 1864 a 1897, periodo de formación, en el que los bancos se rigen por leyes o contratos en los que se observan diferencias en los términos de sus concesiones, se lo considera como un periodo casi anárquico; b) de 1897 a 1915, le denomina periodo de homogeneidad en el sistema bancario, donde todos los bancos se rigen bajo una Ley General; y, c) de 1915 a 1925, conocido como periodo de la reforma, durante el cual se lleva a cabo la liquidación de la pluralidad de bancos para finalmente lograr la unidad de la emisión monetaria mediante la creación del Banco de México.¹ En este capítulo se estudia el primer periodo y parte del segundo, hasta llegar al fin de la etapa conocida como “Porfiriato” a raíz del levantamiento armado; el periodo que va de 1913 a 1925, en el que se observa la quiebra del sistema bancario y los inicios de la reconstrucción económica de México, es abordado en los capítulos II y III.

Es a partir de 1864, durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo cuando inicia propiamente la actividad bancaria en el país² mediante el establecimiento del

¹ Véase Manero, Antonio (1992), p. 35.

² En lo referente al aspecto crediticio y bancario, se observa que en los años que siguieron a la Independencia de México, se llevan a cabo diversos intentos para construir un sistema crediticio que impulsara el desarrollo económico del país: en 1830, se crea el Banco de Avío con el objetivo de fomentar la industrialización y, en 1837, se establece el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, cuyo fin era el de solucionar el problema monetario de la depreciación de la moneda de cobre, reemplazándola por otra más sana. A pesar de la importancia de estas dos instituciones al ser los únicos bancos que funcionaron en México durante el periodo que va de la Independencia al Imperio de Maximiliano, tuvieron poca trascendencia debido a que la situación política y económica del país no permitió la constitución de un sistema financiero organizado; lo

Banco de Londres, México y Sudamérica, el cual inició sus operaciones como una sucursal del banco inglés denominado “The London Bank of Mexico and South America Ltd.”. La mayor atribución de esta institución es la de haber introducido en México los billetes de banco.³

Dentro de los primeros veinte años de operación del Banco de Londres, México y Sudamérica no existía una legislación adecuada, lo que conlleva al desconocimiento de sus estados financieros y de sus balances, además de que esta institución no estaba sujeta a supervisión; no obstante, según Bátiz el banco garantizó siempre el cambio a la par, de billetes por plata. Cardero menciona que las emisiones del Banco de Londres gozaban de aceptación ante una clientela limitada y cubrían fundamentalmente las necesidades financieras y bancarias de la inversión extranjera.⁴

En cuanto al tema bancario, durante la presidencia de Benito Juárez sólo se tiene la autorización⁵ el 25 de noviembre de 1875, para la fundación del **Banco de Santa Eulalia** en el estado de Chihuahua, con la facultad de emitir billetes en esa localidad. Asimismo, la legislatura local autorizó posteriormente la apertura de otras tres instituciones de crédito: el **Banco Mexicano** (8 de marzo de 1878), el **Banco Minero Chihuahuense** (31 de julio de 1882) y el **Banco de Chihuahua** (19 de

que conllevó a que la usura y el agio practicados por los comerciantes y el clero significaran las principales vías de financiamiento del periodo.

³ Hasta 1864, año en el que se fundó el primer banco privado emisor de billetes, el Banco de Londres, México y Sud-América, el país estuvo exento de la moneda de papel, si exceptuamos el papel moneda por cuatro millones que emitió el gobierno de Iturbide en 1823, con el objeto de equilibrar los gastos de la Hacienda pública; pero este papel fue retirado de la circulación antes de un año, de tal manera que por su corta cantidad y su efímera vida se puede decir que no hubo tal emisión de papel moneda, a diferencia de los billetes emitidos por los bancos privados a partir de 1875, hasta 1916, año en que Carranza los desmonetizó. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 38.

⁴ Cardero García, Ma. Elena (1976), p. 364.

⁵ Dicha autorización fue por parte del gobierno del estado de Chihuahua, caso excepcional ya que fue el único estado que autorizó el funcionamiento de instituciones de crédito.

noviembre de 1883), todos ellos con la facultad de emitir billetes. Fueron los primeros bancos que nacieron en el interior de la República.⁶

El periodo comprendido de 1877 a 1911 es conocido como el “Porfiriato” e incluye el cuatrienio del gobierno del General Manuel González. Es al inicio de este periodo en el que se presentan las condiciones económicas que intensifican la falta de instituciones crediticias en el país. Hilda Sánchez puntualiza que durante el último cuarto del siglo XIX se presentó la convergencia de varios elementos que propiciaron el surgimiento de un nuevo sistema financiero y monetario en México.⁷ Entre estos elementos, Sánchez destaca la acumulación de capitales mercantiles,⁸ el crecimiento del comercio exterior,⁹ la modernización y expansión minera, la apertura de los ferrocarriles y el establecimiento de las primeras grandes fábricas.

Ante la falta de medios circulantes dentro de la misma Administración Pública, el Gobierno del Distrito Federal propuso a la Junta del Monte de Piedad ejerciera funciones bancarias como la emisión de billetes, los cuales serían admitidos en todas las oficinas federales. Así, por acuerdos del 12 de febrero y del 5 de julio de 1881, se dio al **Monte de Piedad** el carácter de Banco de Emisión. Sin embargo, en 1884, el Nacional Monte de Piedad presentó una crisis interna motivada por la baja en sus

⁶ Lobato López, Ernesto (1945), p. 161.

⁷ Sánchez Martínez, Hilda (1983), p. 15.

⁸ Sin embargo, debido a los escasos recursos con que contaba el país, la política económica de Díaz estaba enfocada a impulsar el capital extranjero en el desarrollo de México, lo que propició el control extranjero de importantes sectores de la economía así como una creciente dependencia comercial respecto a Estados Unidos. En 1872, los Estados Unidos recibieron 36% de las exportaciones mexicanas y suministraron 26% de sus importaciones. Véase Hamilton, Nora (1983), p. 54.

⁹ Durante el Porfiriato la eliminación de barreras al mercado nacional también abrió a México al mercado mundial. En el periodo 1877-1911, las exportaciones aumentaron un 700%, de 40.5 millones de pesos a 288 millones; por su parte, las importaciones crecieron más de 400%, de 49 a 214 millones. *Ibid*, p. 53.

reservas metálicas, lo que le obligó a continuar únicamente con sus operaciones de beneficencia.

El 23 de agosto de 1881 nace formalmente el **Banco Nacional Mexicano**, en virtud de un acuerdo entre el Ejecutivo Federal y el representante del Banco Franco-Egipcio. Su concesión contempló varios aspectos, entre los que se encuentra su vigencia que se fijó en 30 años, el banco quedó facultado para establecer agencias y sucursales en los centros mercantiles más importantes del país, y tendría derecho a emitir billetes hasta por el triple de su existencia metálica que serían aceptados como moneda corriente en las oficinas federales.¹⁰ El gobierno quedaba obligado durante el tiempo de la concesión a no aceptar billetes de ningún otro establecimiento a excepción de los billetes del Nacional Monte de Piedad. Además, el Banco Nacional Mexicano quedaba exento de cualquier contribución, exceptuando las de patente, predial y del timbre. Por su parte, el banco debía abrir al Gobierno Federal una cuenta corriente de cuatro millones de pesos cobrando un interés de entre 4 y 6%; además, fungiría como agente de la Tesorería al recibir el pago de impuestos en sus agencias y sucursales, e intervendría en las negociaciones del crédito público a nivel interno y externo.¹¹ El Banco Nacional Mexicano fue inaugurado el 23 de febrero de 1882, cumpliendo con las funciones de un banco de gobierno pero no dejando de ser un banco privado.

El 18 de febrero de 1882 el gobierno autorizó al señor Eduardo L'Enfer la fundación del **Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario**,¹² el cual comenzó sus operaciones el 21 de marzo de ese año.

¹⁰ Lobato López, Ernesto (1945), p. 164.

¹¹ Ludlow, Leonor (1998), p.

¹² Creado a instancias de un grupo de empresarios de origen español, el Mercantil rápidamente logró allegarse de un monto de recursos mayor que el Nacional, sus clientes eran la misma burguesía comercial e industrial, gozaba de una posición ventajosa sobre el Nacional ya que sobre él no pesaba

Durante ese periodo fue autorizada la fundación de dos instituciones bancarias en el Distrito Federal, el **Banco Internacional Hipotecario** (24 de abril de 1882), el cual por alrededor de veinte años fue el único dedicado a los préstamos sobre bienes raíces,¹³ y el **Banco de Empleados** (12 de junio de 1883) cuyo propósito era el de hacer préstamos a funcionarios, empleados y pensionistas del erario federal, bajo la garantía de sus sueldos, así como el otorgamiento de fianzas, adelantos, compra de crédito, entre otros. La importancia de esta institución radica en haber traspasado su concesión en 1889 al Banco de Londres y México, con lo cual este último pudo regularizar su situación conforme a la ley.

Para finales de 1883 existían en México ocho instituciones de crédito, sin embargo, como señala López Lobato, la estructura bancaria del país era amorfa y desorganizada, carente de toda orientación y de todo criterio definido, tanto por la forma de extender las concesiones, como por la diversidad de autoridades que las otorgaban, y por los derechos y obligaciones diferentes que en cada una de ellas se prescribían.¹⁴ De esta manera, el surgimiento de las instituciones bancarias se dio antes de que existiese legislación alguna al respecto, lo cual tuvo como consecuencia la disparidad en los contratos y concesiones de los bancos.

A finales de 1883, inició en Europa y Estados Unidos una recesión económica que afectó posteriormente a la economía mexicana al suspenderse las inversiones extranjeras que afluían hacia nuestro país.¹⁵ En 1884 comenzó la escasez de

la carga del gobierno y además servía a los intereses de un grupo firmemente establecido. Cardero García, Ma. Elena (1976), p. 364

¹³ Bátiz Vázquez, José A. (1985), p. 283.

¹⁴ Lobato López, Ernesto (1945), p. 167.

¹⁵ La crisis mundial de 1884 repercutió desfavorablemente sobre el nivel de la actividad económica de México, lo que se manifestó en un fuerte descenso del volumen de sus exportaciones y en un reflujo de la inversión extranjera hacia el país. Esta situación, combinada con los grandes gastos

circulante, la deuda gubernamental aumentó y hubo disminución en los ingresos aduanales, lo que repercutió al erario nacional. Como resultado de la crisis, el gobierno se vio necesitado de fondos financieros por lo que presionó para que el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil se fusionaran¹⁶ ofreciéndoles una importante concesión. Entre los puntos más destacados de dicha concesión se encontraba que el capital del nuevo banco, denominado **Banco Nacional de México**, se aumentaba a veinte millones, la cuenta corriente de cuatro millones que el gobierno tenía en el Banco Nacional aumentaba a seis u ocho millones, además, el gobierno se obligaba a “no conceder autorización para el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la República, y a evitar que los ya establecidos continúen sus operaciones sin concesión federal”.¹⁷ Además, sus billetes circularían por todo el territorio nacional y, el contrato, con un plazo de 50 años, declaraba exentos del pago de cualquier impuesto existente o por crear (salvo el predial y el del timbre), tanto federal como local, al capital del banco y a sus acciones, billetes y dividendos, independientemente del monto que alcanzaran.¹⁸

gubernamentales en obras de infraestructura y el déficit hacendario que se arrastraba de ejercicios anteriores, provocó un ambiente de crisis económica que abarcó al sistema bancario. El público acudió a los bancos a exigir el reembolso de sus billetes, ya que en medio de la incertidumbre que privaba en la economía brindaba mayor confianza la tenencia de moneda metálica. Este hecho provocó una relativa descapitalización de las instituciones bancarias, lo que limitó en gran medida la actividad. Sánchez, Hilda (1983), p. 62.

¹⁶ Hasta esos días difíciles, los dos bancos, el Nacional y el Mercantil, habían sostenido una competencia perjudicial para ambos. El primero disfrutaba de los privilegios de su concesión, sobre todo el de que sus billetes fueran los únicos aceptados en los pagos oficiales, pero el segundo contaba con un ambiente sumamente favorable en los círculos de los negocios privados. Rosenzweig, Fernando (1974), p. 805.

¹⁷ Lobato López, Ernesto (1945), p. 169.

¹⁸ Rosenzweig, Fernando (1974), p. 808.

Así, asumió algunas funciones de banca central porque gozaba de privilegios de emisión de billetes (triple de su tenencia en metálico), únicos para recibir el pago de impuestos y de cobertura nacional, funciones de Tesorería del gobierno en todo el país, y administración de otras fuentes de ingresos públicos. Pero naturalmente, en otros sentidos Banamex no era un banco central pues no era el prestamista de última instancia ni el garante de la estabilidad del sistema bancario en el país. Más bien, Banamex era un banco comercial con privilegios (y obligaciones) especiales que en muchas ocasiones utilizó para intentar eliminar a sus competidores del mercado. Citado por Cárdenas, Enrique (2003), p. 177-178.

De esta manera, el 6 de abril de 1884 fue llevada a cabo la primer fusión en la historia bancaria de México. El contrato fue suscrito el 15 de mayo y aprobado 15 días después por decreto del Congreso.

Es hasta el año de 1884 cuando por vez primera se menciona la legislación bancaria de manera específica, en el Título XIII del Código de Comercio.¹⁹ El gobierno introdujo una serie de disposiciones en materia de bancos, que entrarían en vigor el 20 de julio de ese año.

El **Código de Comercio de 1884** tuvo como una de sus finalidades el tratar de uniformar a los bancos de emisión que se habían creado con facultades muy diversas, incluye por vez primera los preceptos relativos a la función bancaria en su artículo 954: “No podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería o cualquier otro objeto de comercio, sino con autorización de la Secretaría de Hacienda, a juicio del Ejecutivo Federal y llenando los requisitos y condiciones establecidas en ese código”. De esta manera se requería de la autorización expresa del Gobierno para establecer cualquier banco en el país.

El Código de Comercio de 1884 fue la primera legislación en materia bancaria y a pesar de su corta duración (cinco años) sentó las bases de lo que sería el sistema bancario mexicano: los bancos deberían constituirse como sociedades anónimas, con un mínimo de cinco socios, las nuevas instituciones deberían exhibir 50% de su capital al momento de iniciar operaciones, estaban obligados a dar a conocer pública y mensualmente sus balances, quedaba prohibido que establecieran su domicilio o

¹⁹ Bátiz apunta que existen algunos antecedentes de la legislación bancaria, remarca la vigencia de al menos algunas leyes de la época colonial, en particular las Ordenanzas de Burgos, Sevilla y Bilbao, que regulaban el oficio de banquero o cambista, y que siguieron siendo válidas en México, durante buena parte del siglo XIX. Bátiz Vázquez, José Antonio (1985), p. 284.

colocaran su capital fuera del territorio nacional, así como que personas o bancos extranjeros tuvieran en México sucursales o agencias que emitieran billetes. Este último punto afectaba directamente al Banco de Londres y México, al ser éste sucursal de un banco inglés y conforme al Código de 1884, debía desaparecer. Además, la emisión de billetes debía tener una garantía metálica de 66%, 33% en las arcas del propio banco y 33% depositado en la Tesorería de la Nación.²⁰

A partir de este momento se intensifica la lucha de intereses entre los dos bancos más importantes del país, el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México, lo que produjo un importante debate sobre la pluralidad en la emisión monetaria y el monopolio en la emisión entre los talentos sobresalientes con los que contaba el país en este campo.²¹

A favor de la libertad bancaria y en contra de los intereses del Banco Nacional, Joaquín Casasús tachó la concesión de éste de violatoria de los preceptos constitucionales, “atentado contra los principios de la economía política, rémora para el adelanto social y peligro inminente para la República”. Labastida calificó al mismo banco de “institución antieconómica, anticonstitucional y antidemocrática”. Por otro lado, la defensa de los intereses del Banco Nacional estuvo a cargo de Pablo Macedo e Indalecio Sánchez Gavito, quienes puntualizaron, invocando a Robert Peel, la distinción entre “el privilegio de emisión y las operaciones de banco”: el privilegio de

²⁰ Véase Bátiz Vázquez, José Antonio, (1985) p. 285-286.

²¹ El importante debate se prolongó de 1884 a 1889 y giró en torno de un punto: monopolio o libertad de emisión. En la discusión se perfilaron dos bloques claramente diferenciados:

- El de los sostenedores de la *libertad bancaria de emisión* que apoyaban la posición del Banco de Londres y la de los demás bancos afectados por el Código de Comercio.
- El de los sostenedores del *monopolio bancario de emisión*, esto es, los accionistas del Banco Nacional de México. Sánchez, Hilda (1983), p. 65.

emitir billetes debía estar sujeto a la intervención del Estado; en las operaciones de banco debe reinar la más grande independencia.²²

El Código de 1884 fue el primer avance que se dio con el objeto de regular sobre bases generales al sistema bancario mexicano,²³ no obstante, en 1889 fue derogado por un nuevo Código que ordenaba que las instituciones bancarias debían registrarse por medio de contratos bilaterales celebrados con el Ejecutivo Federal y aprobados por el Congreso de la Unión,²⁴ el propósito era el establecimiento de preceptos generales para organizar a todos los bancos.

Sin embargo, el **Código de Comercio de 1889** dio facultades discrecionales en materia bancaria al Ejecutivo Federal, lo que conllevó a la instauración de instituciones bancarias de manera anárquica y desorganizada, al contar con concesiones en distintos términos, los capitales mínimos requeridos no eran uniformes y lo mismo sucedía con los plazos de concesión que alternaban entre los 15 y los 25 años. Además, el capital exhibido variaba entre 40% y 50%, las emisiones se garantizaban con 33% ó 50% en metálico, y las denominaciones de los billetes por emitir carecían también de uniformidad.²⁵

²² Véase Rosenzweig, Fernando (1974), p. 810-811.

²³ Manero señala que aun cuando los resultados de la aplicación de las leyes de 1884 fueron deficientes en cuanto al sistema de bancos que se originaron, es de reconocer que “dichas leyes fueron el primer paso fundamental en la construcción de un sistema bancario nacional”. Manero, Antonio (1992), p. 43.

²⁴ En su artículo 640 señala: “Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda, y sin el contrato respectivo, aprobado en cada caso por el Congreso de la Unión”.

²⁵ Véase Manero, Antonio (1958), p. 11.

En los años siguientes surgieron varios bancos en los estados,²⁶ dos en Yucatán para financiar y movilizar recursos de la industria henequenera; los de Zacatecas y Durango fueron resultado del auge minero en esos estados y el de Nuevo León que serviría de apoyo a la industrialización de esa región.²⁷

A partir de la promulgación del Código de Comercio de 1889 y hasta la creación de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 se otorgaron concesiones para fundar once bancos, los cuales no se apegaron a los preceptos legales vigentes y actuaron únicamente de acuerdo con sus respectivos contratos.²⁸ Esto generó un caos bancario debido a que no existían las bases generales en cuanto al capital inicial necesario, garantías, plazo de emisión y denominaciones de los billetes emitidos, lo que hizo necesario el reordenamiento del sistema bancario nacional.²⁹

El 19 de marzo de 1897 fue aprobada la **Ley General de Instituciones de Crédito**,³⁰ legislación que sienta las bases generales con el propósito de uniformar el

²⁶ Los bancos del Estado eran respaldados por intereses políticos y económicos regionales -plantadores de henequén en Yucatán, intereses mineros en Chihuahua, Zacatecas y Durango, intereses industriales y comerciales en Nuevo León- vinculados en algunos casos a círculos financieros y oficiales de la ciudad de México y/o inversionistas o comerciantes extranjeros, como los intereses mineros norteamericanos en Chihuahua. Hamilton, Nora (1983), p. 58.

²⁷ Cardero García, Ma. Elena. (1976), p. 365.

²⁸ En fin, cada banco tenía sus propias condiciones de funcionamiento, con prerrogativas y obligaciones distintas de las de cualquier otro banco. Era la anarquía completa, el caos, el desorden en materia bancaria. El Gobierno no esgrimía una política definida, y cuando en diciembre de 1889, por encargo suyo, el Lic. Luis G. Labastida presentó un proyecto de ley bancaria, los ánimos no calmados y los encontrados intereses aún atenidos a determinadas disposiciones del reciente debate, impidieron cualquier realización total o parcial de ese proyecto. Todavía no era posible precisar cuál iba a ser el sistema bancario que definitivamente se implantaría en la República. Por eso esta época de transición que va del Código de Comercio de 1889 a la Ley sobre Bancos de 1897 se ha calificado como “el periodo de la anarquía bancaria”. Lobato López, Ernesto (1945), p. 178-179.

²⁹ Al llegar a la secretaría de Hacienda José Ives Limantour en 1893, quien más bien creía en la existencia de un número limitado de bancos al estilo europeo que en el esquema americano y escocés de muchos bancos, se rehusó a autorizar nuevas instituciones en tanto no existiera una ley correspondiente. Cárdenas, Enrique (2003), p. 178-179.

³⁰ Los años de 1890 a 1896 habían sido fructíferos desde el punto de vista hacendario. A más de los arreglos de la deuda pública, en el ejercicio fiscal 1894-1895 se había logrado la nivelación de los presupuestos. Ello ocurría por primera vez en nuestra vida como nación independiente: terminaba en esta forma aquella larga etapa de préstamos y transacciones usurarias que se denominaron “negocios de Gobierno”. Asimismo, el 30 de junio de 1896 se abolían las alcabalas y el país, también por primera vez en su historia empezaba a conocer la libertad de tráfico interior. Una vez terminados esos importantes trabajos, el interés de la Secretaría de Hacienda se concentró en la

establecimiento de los bancos y de normar su funcionamiento.³¹ En ella, se optó por continuar con el sistema de pluralidad de bancos de emisión; la Secretaría de Hacienda otorgaría y controlaría las concesiones de los bancos, además se fijaron las bases generales que regirían el sistema bancario: determinación del capital mínimo, garantías de emisión, denominaciones de los billetes y establecimiento de sucursales. Esta ley consideraba tres clases de instituciones de crédito: los bancos de emisión, los refaccionarios³² y los hipotecarios, con operaciones específicas cada uno.³³

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 privilegiaba a los dos grandes bancos capitalinos³⁴ ya que éstos gozarían la facultad de fundar sucursales en todo el territorio nacional, además de que sus billetes podrían circular en todo el país,

cuestión bancaria, que a la sazón era ya indispensable resolver por lo que se pidió al Congreso autorización para expedir una Ley de Instituciones de Crédito... Después de cubrirse toda la tramitación necesaria, el 19 de marzo de 1897 se expidió la “Ley General de Instituciones de Crédito” Fue la primera vez que el crédito bancario en México tuvo una legislación especial. Lobato López, Ernesto (1945), p. 183-185.

³¹ Para darse buenas leyes bancarias, México necesitaba conocer “los diversos sistemas inventados y perfeccionados por los economistas y hombres prácticos en las operaciones de banca, así como los principios que la experiencia ha preconizado en pueblos más adelantados que el nuestro en el camino de la civilización. Rosenzweig, Fernando (1974), p. 816.

³² El primer banco refaccionario que se creó en el país fue el Central Mexicano, que abrió sus puertas al año siguiente de haberse promulgado la ley de instituciones de crédito. Quedó al frente de la nueva institución Fernando Pimentel y Fagoaga; el nombre de Central reflejaba el hecho de que habían contribuido a suscribir el capital, de un millón de pesos, los bancos de emisión de los Estados, con el ánimo de contar en la Ciudad de México con un mecanismo para la conversión de sus billetes, a la par, a numerario o billetes del Banco Nacional. *Ibid*, p. 822.

³³ Por lo que hace a los bancos de emisión, éstos podían emitir billetes de valor determinado, el cual se limitaba a las siguientes cantidades: 5, 10, 20, 50, 100, 500 y 1,000 pesos. Los billetes tendrían curso voluntario y deberían ser reembolsables en efectivo, a la vista, al portador y a la par; serían imprescriptibles, no devengarían réditos y deberían estar timbrados. El monto de la emisión de billetes no podría pasar del triple del capital social y, en unión de los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de tres días, debería ascender cuando más al doble de las existencias en caja, formadas por efectivo o bien por barras de oro o plata.

Por lo que se refiere a los bancos hipotecarios, éstos podían hacer dos clases de préstamos con hipoteca: a corto plazo y a largo plazo. Los primeros eran reembolsables a término no mayor de diez años, con interés simple y pagaderos en época determinada; los segundos eran reembolsables a término mayor de diez años, con interés compuesto y pagaderos en anualidades cuyo vencimiento total no pasaría de cuarenta años. Los préstamos hipotecarios nunca excederían la mitad del valor de los bienes dados en garantía, ni las anualidades de las operaciones a largo plazo serían mayores del producto del capital que representara la finca.

Por lo que toca a los bancos refaccionarios, la ley los consideraba destinados a ocupar un lugar intermedio entre los bancos de circulación y los hipotecarios, a fin de que atendieran las necesidades crediticias de agricultores e industriales. Lobato López, Ernesto (1945), p. 187-189.

³⁴ Desde el punto de vista de Manero, las concesiones y privilegios de los que gozaban tanto el Banco Nacional Mexicano como el Banco de Londres respondían a la necesidad que tenía el país de contar con capital europeo con el propósito de iniciar el desarrollo del crédito y la economía en el país, a ello obedecía lo amplio de sus concesiones.

mientras el resto de los bancos podrían establecer sucursales en todo el territorio, sin embargo, la circulación de sus billetes se limitaba a que su canje no podría efectuarse en el Distrito Federal.³⁵

Tanto Banamex como el Banco de Londres y México boicotearon inicialmente a los bancos estatales de emisión al no aceptar sus billetes o hacerlo con un descuento alto, lo que amenazó gravemente su existencia. En respuesta, un grupo de banqueros de Guadalajara, Chihuahua y Monterrey, con el apoyo del consorcio alemán norteamericano del Deutschebank, Bleichroeder & Co. y J. P. Morgan, establecieron el **Banco Central Mexicano** en 1899. Este banco funcionó como una cámara de compensación de billetes de los estados y como seguro para problemas de liquidez de los bancos participantes. El desempeño del banco fue tan exitoso que llevó a los dos bancos nacionales a abandonar su boicot a los bancos estatales menos de dos años más tarde, y a convertirse en el tercer banco más importante del país.³⁶

En los años siguientes a la promulgación de la ley de 1897 y hasta 1903 fueron otorgadas 24 concesiones para el establecimiento de instituciones bancarias; de manera que para este último año existían bancos de emisión en casi todos los estados de la República,³⁷ sólo restaban los territorios de Baja California, Quintana Roo y Nayarit, así como los estados de Colima y Tlaxcala.

³⁵ El problema de los bancos regionales cuyos billetes sólo podían ser aceptados en sus respectivos estados fue resuelto mediante el establecimiento del Banco Central Mexicano que operó como cámara de compensación para los billetes de bancos de diferentes estados. Hamilton, Nora (1983), p. 59.

³⁶ Citado por Cárdenas, Enrique (2003), p. 180.

³⁷ Además de que la Ley de 1897 definió y reguló el funcionamiento del sistema bancario, otorgó la exención de impuestos federales y locales sobre el capital, acciones y dividendos a los primeros bancos que se estableciesen en cualquier estado donde no hubiese ninguna sucursal bancaria. Con esto, se intentaba estimular la expansión de la actividad bancaria a lo largo del país y evitar su concentración en las plazas comerciales más importantes. Sánchez, Hilda (1983), p. 69.

Manero puntualiza que es innegable que la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 significó un importante avance en la Constitución y desarrollo de un sistema bancario mexicano, sobre todo para dar entrada al capital nacional en este tipo de actividades como para familiarizar al público con el uso del crédito y del billete bancario. Sin embargo, no constituyó un sistema general de Régimen a todas las instituciones bancarias, por el contrario, las discriminaciones y privilegios otorgados impidieron el desarrollo normal y firme de sus instituciones que en algunos casos sobrepusieron el interés personal y privado al interés público en el que debieron apoyar su estabilidad y crecimiento.³⁸

Para Bátiz, a pesar de que en esta ley se invirtió bastante tiempo y la participación de los más ameritados especialistas, quienes consultaron experiencias europeas y norteamericanas, no dio el resultado esperado debido a que respetó muchos de los privilegios y agregó otros, y además porque en la práctica no fue generalmente respetada.³⁹

Por su parte, Enrique Martínez Sobral se refería a la estructura jurídica que la ley de 1897 deparaba al comercio de banca de la siguiente manera: “El sistema bancario de México consiste en el monopolio plural de la emisión de billetes de banco; en la libre contratación de las operaciones hipotecarias y refaccionarias, si bien las que ejecutan las instituciones federales tienen mayor protección y están sujetas a una reglamentación legal; y, finalmente, en la libertad absoluta para todas las demás operaciones de crédito que, si bien pueden ser ejecutadas por los bancos federales, pueden también serlo por todo el mundo”.⁴⁰

³⁸ Manero, Antonio (1958), p. 15.

³⁹ Bátiz Vázquez, José Antonio (1985), p. 292.

⁴⁰ Citado por Ernesto Lobato López (1945), p. 191.

2. La reforma monetaria de 1905

Kemmerer apunta a México como un país legalmente bimetalista en el periodo 1675 a 1905, no obstante, puntualiza que en los años 1873 a 1905 el país se desarrollaba realmente con un patrón monometalista plata.

México tenía un patrón monetario bimetálico desde mediados del siglo XVI. Sin embargo, las monedas de oro representaron una parte mínima de la circulación⁴¹ hasta 1905, se tenía un patrón plata de facto. Rosenzweig señala que la ley expedida por el presidente Juárez el 28 de noviembre de 1867 declara como unidad de medida al peso, representado por 27.073 gramos de plata pura, o bien 1.692 gramos de oro fino, según la proporción de amonedación de 16 a 1 entre los dos metales preciosos. Ambos metales podían acuñarse libremente en cualquiera de las 11 casas de moneda que entonces funcionaban; sólo bastaba que el interesado presentara el metal y pagara el derecho de acuñación.⁴²

Borja sintetiza la situación monetaria del país de la siguiente manera:

“las leyes monetarias de 1823, 1861 y 1867 mantuvieron el régimen bimetalista prevaleciente durante el virreinato, con amplia circulación de piezas blancas y escasa circulación de piezas amarillas...puede afirmarse que regía el entonces llamado “doble patrón”, bajo la relación oro-plata de 1 a 16. Los “pesos fuertes” mexicanos eran reconocidos como moneda de curso legal en varios países, incluyendo los Estados Unidos de América, hasta el año de 1857. (...) Nuestra moneda de plata era un medio de pago, de valor sostenido y amplia aceptación, en las transacciones económicas con el exterior; asimismo con ella manteníamos tipos de cambio estables, necesarios al eficiente desempeño de la economía nacional en su sector externo”.⁴³

⁴¹ Al inicio del Porfiriato, el medio circulante se encontró constituido prácticamente por moneda metálica: el grueso de la circulación lo formaron las monedas de plata; las de oro se acuñaban en muy corta escala y su principal uso fue el atesoramiento; finalmente, las monedas de cobre, bronce y níquel circularon escasamente, ya que era mucho más lucrativo para las casas de moneda acuñar monedas fuertes, principalmente los pesos plata que constituyeron uno de los principales productos de exportación de México. Sánchez, Hilda (1983), p. 39.

⁴² Rosenzweig, Fernando (1974), p. 790-791.

⁴³ Borja Martínez, Francisco (1990), p. 14.

A raíz de la adopción del patrón oro como sistema monetario a partir de 1873 por las principales potencias europeas y los Estados Unidos, los precios relativos entre el oro y la plata sufrieron cambios, esto es, el peso plata se depreció respecto al peso oro, que se constituyó como la moneda con la cual se realizaba la mayor parte del comercio internacional. La caída del precio del metal argentífero, principal producto de exportación mexicano, fue a partir de entonces lenta pero constante.⁴⁴

El peso mexicano fue hasta finales del siglo XIX una de las monedas de mayor circulación en el mundo,⁴⁵ sin embargo, a raíz de la adopción gradual del patrón oro a nivel internacional se debilitó la demanda exterior de la plata con fines monetarios.⁴⁶ En la última década del siglo XIX la plata representaba más de la mitad del total de las exportaciones mexicanas.

Entre los años 1895 y 1896 surge en Estados Unidos un intenso debate sobre la conveniencia de continuar con el patrón oro o regresar al sistema bimetalista. En éste se toma como modelo el caso de México, con respecto al cual Matías Romero señalaba que las ventajas para el país de la situación vivida eran mayores que las desventajas.⁴⁷

⁴⁴ Musacchio, Aldo. (2002), p. 103.

La adopción casi generalizada del patrón monetario oro en el mundo capitalista, el uso extendido de la moneda fiduciaria y el empleo de técnicas modernas en la explotación de los nuevos yacimientos de la plata, generaron un gradual pero permanente proceso de depreciación de este metal. Sánchez, Hilda (1983), p. 36.

⁴⁵ El peso plata mexicano fue objeto de demanda en China, India, Filipinas y otros países asiáticos, no directamente por razones de intercambio comercial con dichos países, sino principalmente para efectos de atesoramiento y en pocas ocasiones para utilizarlo como medio de cambio. Sánchez, Hilda (1983), p. 39.

⁴⁶ En cuanto a la menor demanda de plata se debió a numerosos hechos, fundamentalmente los siguientes: los países de mayor desarrollo comercial suspendieron total o parcialmente las acuñaciones de plata, restándole mercado al metal blanco al disminuir su empleo; el uso del crédito bancario bajo todas sus formas: billetes, cheques, sistema de compensaciones; el empleo de papel moneda en varios países; el hecho de haberse tornado desfavorables las balanzas de pagos de los países consumidores de la plata y, particularmente, la adopción del patrón oro en sustitución del patrón plata... Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 42.

⁴⁷ Borja Martínez, Francisco (1990), p. 24.

Matías Romero sostenía que “si bien hemos sufrido los inconvenientes del patrón plata, estamos satisfechos con él, pues no ha significado un mal sin atenuantes, antes nos ha traído ventajas decididas. Estamos, por lo tanto, dispuestos a esperar y observar cuál es la salida final de esta cuestión”.

En el ámbito nacional se observaba que gracias a la gestión hacendaria de José Ives Limantour las finanzas eran sanas, se habían logrado superávits en los presupuestos y existía crecimiento económico aún cuando el precio de la plata se venía depreciando.

Algunos autores, como Musacchio, señalan que el bimetalismo ofreció ciertas ventajas para el país⁴⁸ hasta 1896, entre las que destaca que México no tuvo que enfrentar el periodo deflacionario de 1880-1896 que vivieron los países con patrón oro debido a la escasez de este metal para satisfacer la demanda monetaria. Aunado a ello, el bimetalismo permitió sustituir importaciones debido a la protección cambiaria que generó la depreciación de la plata hasta finales del siglo XIX.

No obstante, entre 1899 y 1903 las condiciones cambiaron,⁴⁹ diversas circunstancias de índole nacional e internacional suscitan una controversia en México

Romero abordaba primero las ventajas del patrón plata, todavía perceptibles entonces. La más importante, el estímulo a las exportaciones del país. Rosenzweig, Fernando (1974), p. 867.

⁴⁸ Los efectos de la depreciación monetaria resultaron en conjunto, durante toda esta primera etapa, estimulantes para el desarrollo de la economía nacional, al traducirse en una prima en plata sobre los precios en oro de las exportaciones, y al encarecer los precios internos de las mercancías extranjeras, lo que favoreció la sustitución de importaciones. *Ibid.*, p. 866.

Los efectos de la depreciación variaron según los sectores económicos en cuestión. Respecto al sector agrominero exportador, eje principal de la acumulación capitalista, la depreciación del peso plata promovió una gran expansión de éste, ya que la producción para la exportación obtenía precios en oro, los cuales al convertirlos en pesos plata arrojaban una ganancia adicional que fue tanto más grande cuanto mayor fue la prima del metal amarillo y más baja la cotización de la moneda nacional. En la industria también se contó con un efecto positivo de la depreciación de moneda mexicana, ya que el deterioro del tipo de cambio protegió su expansión frente a la competencia del exterior, al encarecer una gran cantidad de bienes de importación. Un tercer sector beneficiado fue el bancario, ya que los constantes movimientos de capital realizados por los bancos más grandes del país en las plazas financieras internacionales dejó importantes ganancias, dada la libre convertibilidad cambiaria establecida en el país. Éstos, grosso modo, constituyeron los sectores beneficiados con la depreciación del patrón monetario nacional. Ahora bien, los sectores que fueron directamente afectados por tal proceso fueron los trabajadores asalariados y el gobierno Porfirista: los primeros, porque conforme la plata se depreció frente al oro esto significó una caída importante del salario real de los trabajadores; respecto al gobierno Porfirista, éste fue afectado por el pago de una creciente deuda externa. En la medida en que la deuda y el servicio de la misma se había contratado en oro, cada movimiento descendente del precio de la plata significó una deuda cada vez mayor. Sánchez, Hilda (1983), p. 38-39.

⁴⁹ A partir de 1899, hemos visto que se presentó un amplio periodo de inestabilidad monetaria en el país, que impidió continuar con la expansión de la economía mexicana al amparo de un continuo

sobre la conveniencia de adoptar el patrón oro, entre éstas se encuentran las relaciones comerciales con países de patrón oro, el pago de la deuda pública pagadera en el mismo metal y la baja en el precio de la plata.⁵⁰

En 1900 los Estados Unidos adoptan formalmente el patrón monetario oro después de un profundo debate y a raíz del descubrimiento de minas de oro, primero en California y Australia, y más adelante en Transvaal, lo que dejó en un papel secundario a las monedas de plata dentro de la circulación. Todo ello provocó una situación monetaria difícil en México debido a que Estados Unidos era su principal socio comercial.

Rosenzweig señala que en México se hizo necesario estabilizar el cambio después de varios años de oscilaciones erráticas en el precio de la plata, y cuando el aumento de los precios y los costos internos, presionados por el encarecimiento de las importaciones, agotaron los efectos ventajosos de la depreciación.⁵¹

Por su parte, Musacchio observa que hacia 1903 en México fue indispensable cambiar el sistema monetario dado que las normas que regulaban monetariamente al país ya no creaban un clima de certidumbre y estabilidad económica, por lo que se debía buscar un sistema que cumpliera con dichos objetivos.⁵²

A nivel internacional se observaba que la mayoría de los países habían decidido adoptar el patrón oro como anteriormente se señaló en la introducción, por lo que éste se presentaba a México como la opción más viable. Además, el oro había adquirido la

proceso de depreciación del peso plata. El desequilibrio comercial, la acrecentada deuda externa, la escasez de medio circulante y el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias, evidenciaron los primeros síntomas de agotamiento del modelo de crecimiento de la economía. *Ibid*, p. 51-52.

⁵⁰ Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 172.

⁵¹ Rosenzweig, Fernando (1974), p. 790.

⁵² Musacchio, Aldo (2002), p. 100.

función de medio general de pago en las transacciones internacionales, y los pagos en oro referentes al servicio de la deuda externa se incrementaron.

De esta manera, la posición del gobierno de México se fue transformando ya que inicialmente se creía que tarde o temprano los demás países regresarían al sistema bimetalista por lo que lo más conveniente era conservarlo; sin embargo, una vez que la caída del precio de la plata se hizo menos predecible y al estar relacionado este precio y la determinación del tipo de cambio, la baja del precio de la plata significaba un menor valor del peso, lo que abrió un debate en el país sobre la conveniencia de establecer el patrón oro y, principalmente, acordar la mejor manera de adoptarlo.

Después de una serie de conferencias en Europa se concluyó que era recomendable que México y China modificaran su sistema monetario y el sistema que se recomendó en términos generales implicaba que se fijara el valor de la moneda de plata respecto a una cantidad de oro.⁵³

Con el propósito de estudiar de forma profunda el problema y establecer la mejor manera de adoptar el patrón oro en México tratando de perjudicar lo menos posible a las clases más necesitadas de la población y a los sectores de la economía,⁵⁴ fue designada una Comisión Monetaria el 4 de febrero de 1903 integrada por 42 destacados personajes que incluían a representantes de los banqueros, industriales, agricultores, negociantes de diversos estados de la República, mineros, técnicos oficiales y de la iniciativa privada; entre los que destacaban: Pablo Macedo, Joaquín D.

⁵³ *Ibid*, p. 121.

⁵⁴ El gobierno dio los primeros pasos encaminados a preparar la reforma monetaria al comenzar 1903. En realidad, aún no se tenía una idea clara sobre cómo proceder. Se trataba tan sólo de “consultar los intereses de la agricultura, la minería, la industria y el comercio, así como la opinión de la prensa”, en vista de “las condiciones peculiares en que se encuentra México y la necesidad de definir la política que le convenga seguir respecto de la plata”. Rosenzweig, Fernando (1974), p. 872.

Casasús, Jaime Gurza, Francisco Bulnes, Hugo Scherer, Fernando Pimentel y Fagoaga, y Enrique C. Creel, entre otros. En la inauguración de la Comisión, Limantour señala “la importancia que tiene hacer un sereno y reflexivo análisis sobre las ventajas y efectos de abandonar el sistema monetario entonces vigente, de amplio arraigo, prestigiada historia y estrecha vinculación con los intereses de México en su carácter de primer exportador de plata”.⁵⁵ Dentro de la Comisión, los temas a tratar fueron: los efectos que podía producir un cambio en el sistema monetario nacional sobre la industria minera mexicana; las características del circulante, si eran o no proporcionales a las necesidades del país; incidencia de la inestabilidad cambiaria en los diversos sectores económicos, la fluctuación del tipo de cambio y otros problemas monetarios.⁵⁶

Para Borja, durante el lapso que laboró la Comisión Monetaria, fueron presentadas diversas ponencias en las que predominó la idea a favor de la adopción de un régimen patrón oro, pero de tal manera que no afectase la circulación de piezas de plata. Por su parte, Musacchio destaca que el gobierno mexicano buscó hacer una reforma que lesionara lo menos posible a los agentes económicos del país que se beneficiaban de la depreciación de la plata.⁵⁷

⁵⁵ Borja Martínez, Francisco (1990), p. 29.

⁵⁶ Los miembros de la Comisión Monetaria se dividieron en cinco subcomisiones. Pero como asuntos apremiantes, los reformadores se plantearon dos: 1) conveniencia e inconveniencia de fijar la moneda nacional en el exterior en términos de oro, y 2) encontrar el procedimiento adecuado para obtener el resultado deseado. Desde luego la meta fundamental era estabilizar. Muchos fueron los que sostuvieron que el malestar no se debía a la constante depreciación de la plata sino a la inestabilidad de la moneda, y que como ésta era una consecuencia de aquélla, no había más solución que desligar los dos valores: el de la plata como mercancía y el del peso plata como moneda. Éste fue en esencia el verdadero desiderátum de la reforma monetaria. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 85-86.

⁵⁷ Musacchio, Aldo (2002), p. 117.

Los principales objetivos de la Reforma Monetaria serían: equilibrar y fijar los cambios con el extranjero; equilibrar la circulación interna; promover una política antinflacionaria, y fomentar a los sectores industrial, agrícola y minero del país. Sánchez, Hilda (1983), p. 55.

Del estudio llevado a cabo por la Comisión resultó la adopción del patrón oro, en donde la nueva unidad monetaria vendría a ser un peso oro con un contenido de 75 centigramos de oro puro, equivalente a 49.85¢ de la moneda oro norteamericana de aquella época.⁵⁸

Formalmente, México adopta el patrón oro el 6 de Noviembre de 1905 con la expedición del decreto correspondiente en el que se da una equivalencia al peso de 75 centigramos de oro puro, estableciendo una relación de 1 a 32 entre el valor del oro y la plata monetarios y suprimiendo la libertad de acuñación para ambos metales reservada de manera exclusiva al Estado.⁵⁹ Asimismo prohíbe la importación de pesos fuertes mexicanos;⁶⁰ otorga a las piezas acuñadas de ambos metales poder liberatorio ilimitado y crea un fondo de regulación monetaria. Además, prohíbe la fundación de nuevos bancos de emisión hasta el 31 de diciembre de 1909 y, finalmente, crea la Comisión de Cambios y Monedas⁶¹ cuya principal facultad sería el manejo del fondo regulador de la circulación monetaria.⁶²

Oñate menciona que la adopción del patrón oro en 1905 significó la extensión a México de las reglas de mecanismo de pagos internacionales y que así como facilitaba los intercambios comerciales y los movimientos de capital, el país quedaba

⁵⁸ Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 172-173.

⁵⁹ Como medida complementaria de esta disposición, se ordenó la clausura de las casas de moneda de Culiacán y Zacatecas, únicas que subsistían en el interior del país, a fin de que solamente funcionara la capitalina. Rosenzweig, Fernando (1974), p. 876.

⁶⁰ Como una medida complementaria de la abolición de la libre acuñación, se prohibía introducir del extranjero las piezas de plata de un peso. Éstas eran, en realidad, mercancía; México exportaba pesos de la misma manera que exportaba plata en pasta, o cualquier otro artículo de consumo en el extranjero, y ahora no resultaba conveniente permitir que los demás países reexpidieran los pesos a México en la forma de moneda. *Ibid*, p. 876-877.

⁶¹ La Comisión de Cambios y Monedas se encargaría de las siguientes funciones: ordenar y controlar la acuñación de moneda; comprar metales para acuñación, cambiar las monedas antiguas por nuevas y recoger las monedas desgastadas e inutilizadas; canjear la moneda fraccionaria por fuerte y viceversa; resolver si el oro que se le presentara para obtener en cambio moneda de plata se debía invertir en la compra de barras de metal blanco, o bien añadirse al fondo regular. Sánchez, Hilda (1983), p. 56.

⁶² Véase Borja Martínez, Francisco (1990), p. 33 y Sánchez, Hilda (1983), p. 55-56.

expuesto a resentir los efectos de las fluctuaciones cíclicas y coyunturales de las economías capitalistas avanzadas.⁶³ Por su parte, Sánchez señala que en la medida en que el peso mexicano estuvo directamente vinculado a la suerte del precio del metal que contenía y sometido a una política monetaria liberal, el resultado era de esperarse: *un endeble sistema monetario nacional ampliamente vulnerable a las fluctuaciones de la economía mundial.*⁶⁴

3. La crisis de 1907-1908

A principios del siglo XX, la economía del país había progresado gracias a la producción minera, la industria del petróleo y el crecimiento de algunas empresas de textiles, cemento y vidrio. Asimismo, el Secretario de Hacienda, Sr. Limantour había logrado equilibrar el presupuesto federal, lo que permitió la construcción de importantes obras públicas.

“Por lo demás, durante el tercio de siglo que duró el porfiriato, el mercado no sólo se expandió cuantitativa sino cualitativamente. La tecnología mejoró mucho, en particular en áreas en las que intervenían exportaciones o capital foráneo, y el ferrocarril y la energía eléctrica permitieron la importación de bienes de capital modernos y el empleo de plantas de gran escala en la minería y en algunos sectores industriales, como el del hierro y el acero, el papel y la cristalería. [...] Además, el Estado estimuló la integración nacional a través de los ferrocarriles y de la expansión del sistema telegráfico, y las barreras regionales fueron reducidas mediante la eliminación de las alcabalas y la disminución de la capacidad de captación de impuestos y de elaboración de leyes de las provincias y municipalidades, con lo que aumentó la participación del gobierno federal en los ingresos totales. [...] Ese periodo fue testigo de la afirmación de la estabilidad económica del Estado mexicano a medida que el presupuesto se equilibró y la deuda externa se consolidó.”⁶⁵

Oñate señala que a partir de la reforma de 1905, en donde se determina la adopción del patrón oro en México, hubo una reasignación del ingreso a favor de ciertos grupos económicos, especialmente de la nueva clase industrial, los banqueros y

⁶³ Véase Oñate, Abdiel (1985), p. 353.

⁶⁴ Sánchez, Hilda (1983), p. 51.

⁶⁵ Topik, Steven (1990), p. 94 y 98.

el propio gobierno; en tanto que era en contra de los productores de plata y algunos grupos exportadores que incluía a la agricultura y a la minería de exportación.

Respecto al sistema bancario se observa el incremento en la circulación de billetes de banco así como en las operaciones crediticias e hipotecarias. Sin embargo, aunque dicho sistema había funcionado sin aparentes contratiempos a partir de 1897, en realidad presentaba serias debilidades debido a la forma de operar los bancos y a la ausencia de un régimen central que controlara la emisión monetaria.⁶⁶

Los efectos de la crisis internacional de 1907-1908 fueron una prueba para el sistema bancario mexicano, que se manifestó con el profundo dislocamiento de éste y se expresaría como una crisis monetaria o de inconvertibilidad puesto que los bancos no podían respaldar sus emisiones de billetes por oro en el corto plazo. Algunos bancos de emisión se vieron en peligro de quiebra al encontrarse en una situación difícil cuando el público se presentó a retirar sus depósitos.

⁶⁶ El sistema bancario porfirista reflejaba los principios de la economía clásica del *laissez-faire* que profesaban los positivistas mexicanos. José Ives Limantour, Secretario de Hacienda y una de las figuras principales de los “científicos”, organizó un sistema bancario de emisión múltiple en el que circulaban simultáneamente billetes de varios bancos privados y no había banco central. Oñate, Abdiel (2000), p. 639.

Ahora, según la interpretación de Casasús, se trataba de consolidar el sistema de pluralidad de bancos en torno a una institución fuerte que diera unidad a su funcionamiento y lo regulara... “Pues bien, este centro de gravitación de nuestros diversos bancos es y debe ser en México el Banco Nacional; y convertirlo en el servidor único de los bancos, apartándolo de su clientela comercial, y en el redescontador de la cartera de todos ellos, y en el cajero de todo el país y del gobierno de la Nación, es hacerlo cada día más fuerte y poderoso, y perfeccionar por medio de ese poder y de esa fuerza todo nuestro régimen bancario...”.

En otras palabras, parecía llegada la hora de que México tuviera un banco central como el de Francia:

“La nación..., cuando vea a nuestros bancos libres de obstáculos en su marcha progresiva, apoyándose en el Nacional de México, transformando en la más poderosa institución de crédito de la América Latina, no habrá de escatimar los parabienes a que es acreedor el señor Secretario de Hacienda”. Citado por Rosenzweig, Fernando (1976), p. 844-845.

Las sequías de 1907 y 1908,⁶⁷ y la crisis estadounidense de 1907 que provocó una caída en los precios de los minerales y en las inversiones, cierre de minas y desempleo generalizado, afectaron el rumbo de la economía mexicana, primera y más profundamente al reducir las actividades asociadas con el comercio exterior e influir en la caída de la balanza comercial de México, incluso hasta 1908; según Anaya Merchant, éste es uno de los factores que condujeron a la disminución de los ingresos federales en alrededor de 12% para los años de 1906-1909.

El crecimiento de la actividad económica se vio interrumpido cuando la crisis se transmitió por medio de las actividades de exportación;⁶⁸ los bancos se encontraron con la mayor parte de sus carteras congeladas debido a la forma en que venían operando al comprometer una cuantiosa proporción de su capital en operaciones de lenta recuperación en las que sólo estaba considerado un selecto grupo de personas insolventes pero con influencias.⁶⁹

Al sentirse los efectos de la crisis mundial de 1907 salieron a relucir las debilidades del sistema bancario mexicano, principalmente en la falta de liquidez de la mayoría de las instituciones bancarias que fue consecuencia de las prácticas que

⁶⁷ A la crisis externa de Wall Street se sumó la pérdida de las cosechas de 1908 y 1909, y en algunos casos desde fines de 1907, por la sequía que azotó varias partes del país que elevó los precios de los alimentos básicos. Cárdenas, Enrique (2000), p. 243.

⁶⁸ Al presentarse la crisis internacional de 1907 y habiéndose integrado notablemente México a la economía de Gran Bretaña primero y de Estados Unidos después, los sectores bancario y de exportación se vieron fuertemente afectados. La vía de propagación de la crisis se encontró en la caída de las exportaciones, principalmente del henequén y de la minería. Por su parte, el sistema bancario mostró sus debilidades, ya que los bancos se vieron con la mayor parte de sus recursos inmovilizados e imposibilitados a recuperarlos en el corto plazo ya que la mayoría habían sido préstamos a terratenientes quienes no estaban en posibilidades de cubrirlos debido a que atravesaban por un periodo de escasas cosechas. Además los créditos eran renovados constantemente y de manera casi indefinida.

⁶⁹ Nora Hamilton señala que durante el Porfiriato se observa una reducida camarilla que incluía a los principales funcionarios del gobierno de Díaz, y que domina la esfera política y económica, lo que se hace evidente también en el sistema bancario. Los funcionarios del gobierno y favoritos políticos eran accionistas y directores de los principales bancos e industrias o se les concedían grandes extensiones de tierras. Ejemplifica dicha situación con el Secretario de Hacienda, Sr. Limantour, quien era accionista y director de los dos mayores bancos, el de Londres y el Nacional. Véase Hamilton, Nora (1983), p. 57.

habían seguido al otorgar créditos a grupos privilegiados de terratenientes, comerciantes y especuladores sin exigir la suficiente garantía, así como violaciones a los mínimos requerimientos de capital y reserva metálica.

La contracción macroeconómica se combinó con la quiebra de algunos bancos que empezaron a mostrar problemas estructurales evidenciando situaciones de insolvencia y de abusos bancarios bajo la forma de autopréstamos excesivos, lo que provocó que todo el sistema bancario porfiriano se viese amenazado. Para entonces, el mismo Secretario de Hacienda, Sr. Limantour, calificaba de increíble la forma en la que los bancos habían abusado del crédito al renovar sus préstamos tan constantemente que los convertían al largo plazo.⁷⁰

En este contexto, la Secretaría de Hacienda pasó una circular a todos los bancos de emisión el 10 de febrero de 1908, en la que reprobaba la conducta de algunos bancos que habían empleado indiscrecionalmente sus fondos por el incentivo de obtener grandes utilidades, además de haber llevado a cabo diversas funciones impropias de la naturaleza técnica de las instituciones bancarias de emisión y depósito. De igual manera, el documento hacía hincapié en el peligro que representaba el carecer de fondos cuando se presentase la necesidad de cubrir cobros inesperados, y en la inconveniente costumbre de renovar los mismos créditos de forma indefinida, sin tomar en cuenta la variabilidad de las garantías.

⁷⁰ En efecto, la mayor parte de los préstamos concedidos por los bancos se escrituraban a plazo de seis meses, pero fácilmente se entendía que el plazo era indeterminado. Al vencimiento del compromiso, los deudores pedían renovaciones que por lo común se concedían sin dificultad; y cuando no ocurría así –señala Limantour en su mencionada Iniciativa de Reformas Bancarias- “el descontento del interesado es vivísimo y hasta no faltan los casos en que se levanta un clamor público en contra del establecimiento”. Lobato López, Ernesto (1945), p. 230.

Al respecto de la circular enviada por el entonces Secretario de Hacienda, Sr. Limantour, a los Bancos de Emisión, en la que asentaba la corrupción existente en el sistema, Manero exponía:

“El Estado de los Bancos, por lo tanto, antes de la caída del General Díaz, estaba muy lejos de responder a las exigencias y seguridades del crédito, que se había acaparado en unas cuantas manos, con menoscabo de los derechos públicos y con detrimento de las seguridades de solvencia indispensables, condiciones sin las cuales no puede perdurar ni prosperar ningún sistema de crédito bancario.”⁷¹

Esta problemática se trató de corregir en 1908 mediante diversos ordenamientos que daban de plazo un año para que las instituciones procuraran una mayor recuperación de sus carteras vencidas y se desprendieran de los activos inmovilizados. El 19 de junio de 1908 con el propósito de sanear el sistema financiero y hacer más sólida la estructura financiera del país, se promulgaron las reformas⁷² a la Ley General de 1897 con dos fines, el de apartar a los bancos de emisión de la riesgosa política crediticia y el de diferenciar la naturaleza de las operaciones refaccionarias de las hipotecarias. Además se intentó disminuir gradualmente la pluralidad de instituciones emisoras, para lo cual se les autorizaba su transformación a bancos refaccionarios.⁷³

En ese mismo año, el Secretario de Hacienda, Sr. Limantour en convenio con los cuatro principales bancos del país (Banco Nacional de México, Banco de Londres y México, Banco Central Mexicano y Banco de Comercio e Industria) fundaron la **Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A.**, con el

⁷¹ Manero, Antonio (1992), p. 58.

⁷² Concretamente, las reformas más importantes al funcionamiento de los bancos de emisión fueron las siguientes: se prohibió estrictamente realizar cualquier operación no vinculada con las de depósito y descuento comercial; asimismo, durante el primer año de establecido un banco se prohibía conceder crédito a sus accionistas y administradores; finalmente, se suspendió el otorgamiento de nuevas concesiones para la fundación de bancos de emisión y sólo se autorizó al Banco Nacional para el establecimiento de nuevas sucursales en el país. Sánchez, Hilda (1983), p. 73.

⁷³ De treinta y tres bancos que existían en México en 1908, sólo dos eran hipotecarios y cuatro refaccionarios. Lobato López, Ernesto (1945) p. 225.

propósito de capitalizar a la agricultura y como respuesta a la difícil situación que la crisis de 1907-1908 había generado en el sistema bancario mexicano, el cual se observaba con una gran parte de sus capitales inmovilizados en préstamos que no podrían recuperarse en el corto plazo.

Con el fin de evitar que unos cuantos clientes absorbieran proporciones excesivas de los recursos de los bancos la Caja de Préstamos, avalada por el gobierno, tendría como función descargar la cartera de los bancos de emisión, de todas las hipotecas sobre propiedades agrícolas que habían tenido necesidad de aceptar en garantía de sus fondos; daría créditos a la irrigación y serviría a las empresas que solicitaran créditos a largo plazo por conducto de los bancos hipotecarios y refaccionarios.⁷⁴

Manero señala que si bien fueron las condiciones impuestas a los bancos por Huerta lo que puso en bancarrota a las instituciones bancarias, su situación se presentaba difícil e incierta desde el periodo anterior a la Revolución, lo que se observa en la imposibilidad que los bancos tenían para efectuar el canje efectivo de sus billetes y la devolución de sus depósitos. En sus propias palabras:

“Aunque a primera vista este Balance da la impresión de equilibrio, las propias críticas hechas por el Secretario de Hacienda, implican que la liquidez de sus activos estaba seriamente afectada y posteriores investigaciones pusieron de manifiesto, cuando la Revolución inspeccionó el estado de los bancos de emisión en 1915, que si bien fue la acción demoledora de las finanzas del General Huerta lo que puso en definitiva bancarrota a varios de dichos bancos, ya anteriormente a 1910 la oportuna realización de créditos diversos era prácticamente irrealizable dentro de los términos fijados por la ley, para hacer frente al canje de sus billetes y a la devolución de sus depósitos, haciendo que el valor efectivo de sus acciones fuera insignificante, cuando no nulo en muchas de tales instituciones.”⁷⁵

⁷⁴ Citado por Cardero García, Ma. Elena (1976), p. 373-374.

⁷⁵ Manero, Antonio (1958), p. 20.

Al concluir el periodo porfirista, la evolución en la composición del medio circulante presentaba una importante transformación en su estructura, la aparición del billete de banco y su acelerada tasa de crecimiento, principalmente entre 1882 y 1897, había provocado la disminución de la proporción que significaban las piezas metálicas en la circulación, pasando de 93.6% en 1882 a sólo 38% en 1911. Además, los depósitos a la vista alcanzaron una participación significativa de 24.4% al finalizar el periodo, tal y como se observa a continuación:

MONTO Y COMPOSICIÓN DE LA CIRCULACIÓN MONETARIA 1882-1911
(millones de pesos)

Año*	Total		Metálico**		Billetes		Depósitos a la vista	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1882	36.2	100.0	33.9	93.6	2.3	6.4	-	-
1887	54.3	100.0	41.6	76.5	12.7	23.5	-	-
1893	80.3	100.0	55.0	68.5	25.3	31.5	-	-
1897	102.0	100.0	56.7	55.5	42.2	41.4	3.1	3.1
1903	178.2	100.0	77.5	43.5	88.0	49.4	12.7	7.1
1907	247.7	100.0	110.6	44.7	98.5	39.7	38.6	15.6
1911	310.2	100.0	118.0	38.0	116.1	37.6	75.6	24.4

Tasas de incremento anual (%)

Periodo	Total	Metálico	Billetes	Depósitos a la vista
1882-1911	6.1	4.4	14.5	-
1882-1897	7.1	3.5	21.5	-
1897-1911	8.3	5.4	7.5	26.0
1903-1911	7.2	5.3	3.6	25.0

FUENTE: Rosenzweig, Fernando. Moneda y Bancos, en: Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida económica. Cosío Villegas, Daniel. Ed. Hermes, México, 1974. Vol. VII, Tomo II, p. 823.

* Al 30 de junio de cada año.

** En poder del público.

Por lo que se refiere a los billetes en circulación se observa que el Banco Nacional de México fue el principal emisor, seguido por el Banco de Londres y México. Para el año de 1890 ambas instituciones participaron con el 94% de las emisiones, y de ellas tan sólo el 67% correspondía al Banco Nacional, como se muestra en el cuadro siguiente:

BILLETES EN CIRCULACIÓN, POR BANCOS EMISORES
(porcientos)

Año	Total	Nacional de México	Londres y México	Bancos de los Estados
1890	100	67	27	6
1895	100	56	31	13
1900	100	36	29	35
1905	100	28	21	51
1910	100	46	16	38

FUENTE: Rosenzweig, Fernando. Moneda y Bancos, en: Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida económica. Cosío Villegas, Daniel. Ed. Hermes, México, 1974. Vol. VII, Tomo II, p. 829.

Sin embargo, conforme avanza el periodo los bancos estatales logran incrementar gradualmente su participación hasta alcanzar el 51% de lo emitido en 1905; no obstante, nuevamente se vio reducida a 38% en 1910 debido a las dificultades que tuvieron que enfrentar durante la crisis de 1907-1908.

Conclusiones del capítulo

El surgimiento en México de la actividad bancaria propiamente dicha se observa en la segunda mitad del siglo XIX con el establecimiento del Banco de Londres, México y Sudamérica durante el Imperio de Maximiliano. Sin embargo, es en el periodo conocido como “Porfiriato” cuando la economía mexicana presenta un notable desarrollo de índole capitalista basado en un patrón específico de acumulación agrominero-exportador en el que convergen diversos elementos, tales como: la acumulación de capitales mercantiles, el crecimiento del comercio exterior, la modernización y expansión minera y de los ferrocarriles, entre otros, cuyos requerimientos de importantes montos de capital impulsan la creación de un sistema financiero que sirviera como instrumento de canalización de recursos hacia esos sectores.

Durante los primeros veinte años que operaron las instituciones bancarias en el país, no existía ninguna legislación específica que regulara el funcionamiento de las mismas, es hasta la promulgación del Código de Comercio de 1884 cuando por vez primera se intentó sentar las bases de lo que sería el sistema bancario mexicano; le seguiría un nuevo Código en 1889 cuyo propósito era el establecimiento de preceptos generales para organizar a todos los bancos; y posteriormente, la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, con la que se pretendía uniformar la instauración de los bancos y normar su funcionamiento. Sin embargo, esta ley privilegiaba sobre los bancos regionales a los dos grandes bancos capitalinos: el Banco Nacional de México, el cual anteriormente había asumido algunas funciones de banca central, y el Banco de Londres y México.

En los años que siguieron a la promulgación de la Ley de 1897 fueron otorgadas 24 concesiones para el establecimiento de instituciones bancarias, aunque en apariencia el sistema bancario mexicano funcionaba sin complicaciones a partir de ese año, en la realidad presentaba ciertas deficiencias estructurales desde su origen. Estas deficiencias se hicieron evidentes al sentirse los efectos de la crisis internacional de 1907-1908, poniendo en peligro de quiebra al sistema cuando los bancos se encontraron con la mayor parte de sus carteras congeladas, debido a la forma en que habían venido operando al otorgar créditos sin exigir la suficiente garantía, así como violaciones a los mínimos requerimientos de capital y reserva metálica.

En 1908 se trató de corregir esta problemática con el propósito de sanear al sistema financiero y hacer más sólida la estructura financiera del país. Para ello se llevaron a cabo las reformas a la Ley General de 1897; no obstante, para entonces la situación de los bancos se presentaba difícil e incierta, lo cual se complicaría aún más conforme se va desarrollando el movimiento revolucionario, tema que se estudia en el capítulo siguiente.

Capítulo II

Quiebra del sistema financiero entre 1913-1920: de la emisión del papel moneda revolucionario al difícil tránsito del sistema bancario

1. El caos monetario de la Revolución

Desde el punto de vista de Kemmerer, la revolución en última instancia llevó a la ruina el excelente sistema de patrón oro que tenía México y contribuyó también al cierre de los bancos independientes. Además, él menciona que durante el gobierno de Madero no hubo trastornos en el sistema bancario ni en el monetario y que para ello basta observar los tipos de cambio con respecto a países de patrón oro, en donde se ve la estabilidad de la moneda del país.¹

Cárdenas y Manns señalan que el inicio de la Revolución de 1910 no afectó al sistema bancario porfirista de manera significativa ya que el gobierno del presidente Madero no modificó los derechos y prerrogativas que los bancos habían tenido durante el Porfiriato, de manera que el sistema bancario continuó su funcionamiento hasta mediados de 1912.² Para estos autores, el desorden monetario tuvo sus orígenes en 1913 en la exigencia de financiar al gobierno del General Victoriano Huerta debido a los crecientes gastos militares para someter a los grupos revolucionarios y a la necesidad de cubrir el préstamo contratado por Madero con la Casa Speyer and Co. Inmediatamente tuvo que recurrir a recursos disponibles en las arcas gubernamentales. Dispuso de 30 millones de pesos del Fondo Regulador de la

¹ Véase Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 173.

² Al principiarse la Revolución de 1910 se encontraban operando, dentro de la vigencia de la Ley de 1897, reformada en 1905 y 1908, 24 bancos de emisión; dos hipotecarios y 5 refaccionarios. Cardero García, Ma. Elena (1976), p. 369.

En cuanto al sector financiero, la banca continuó sus operaciones prácticamente sin novedad pues los disturbios políticos que ocurrieron entonces no atentaban contra sus derechos de propiedad ni parecía que fuesen a desembocar en una crisis mayor. Asimismo, el tipo de cambio se mantuvo muy estable por la estabilidad en el mercado internacional de la plata. Cárdenas, Enrique (2000), p. 250.

Circulación Monetaria, de 12 millones más de las Reservas del Tesoro, y desde luego de la recaudación impositiva normal.³

Durante el primer semestre de 1913 el valor del tipo de cambio se había mantenido constante, es hasta la época de la Decena Trágica cuando se debilita y a partir del 1º de julio de 1913 comienza a depreciarse hasta llegar a perder 32% de su valor en el mes de diciembre. Kemmerer sitúa el abandono del patrón oro en México durante el periodo 1º de julio de 1913 al 1º de diciembre de 1916, periodo al que denomina como era del papel moneda depreciado. A su vez, este periodo lo divide en tres: 1) el de los billetes de banco (1º de julio al 14 de agosto de 1914); 2) el de papel moneda constitucionalista, (del 15 de agosto de 1914 al 4 de junio de 1916); y 3) el periodo del papel infalsificable, (del 5 de junio de 1916 al 1º de diciembre del mismo año).

a) Huerta y la emisión de los billetes de banco

A raíz del fracaso por intentar obtener un empréstito francés, Huerta se vio en serios problemas financieros lo que lo llevó a anunciar la suspensión por seis meses del pago de intereses sobre la deuda pública.

Al encontrarse sin fondos la Tesorería y dislocada toda la administración hacendaria por causa de la lucha revolucionaria, Huerta a fin de alcanzar los fondos necesarios para sostenerse en el poder, acudió a un empréstito interior forzado al no haber sido reconocida su administración por el gobierno de los Estados Unidos y no tener oportunidad de obtener recursos del exterior ya que los banqueros europeos observaron que la situación financiera difícilmente podría consolidarse en aquellos momentos, además el Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza,

³ Cárdenas, Enrique (2003), p. 261.

había declarado que al triunfo del movimiento revolucionario tales deudas no serían reconocidas por el gobierno legítimo que surgiera del derrocamiento del régimen usurpador.

La circulación de las monedas de oro y plata fue dificultándose, el contrabando fue creciendo y el atesoramiento aumentó hasta hacerlas desaparecer.⁴ Los decretos publicados el 1º de mayo y el 26 de agosto de 1913 cuyo fin era impedir la fuga de las monedas de oro y plata, resultaron insuficientes, la situación monetaria se observaba cada día más crítica.

En este periodo se incrementan en gran medida las emisiones de billetes de banco y a partir de julio de 1913 se deprecian rápidamente.⁵ De manera paralela, el oro desapareció pronto de la circulación ya fuese que se exportara, contraviniendo la existencia de leyes estrictas o como medio de atesoramiento.

En el mes de diciembre de 1913 la situación se volvió más difícil al presentarse en el Banco de Londres y México una gran cantidad de público que demandaba la devolución de sus depósitos y el canje de sus billetes. El Banco decidió limitar el pago de los cheques presentados solamente hasta los \$200.

Con el fin de frenar la exportación de fuertes cantidades de especies metálicas a la que Huerta atribuía el empeoramiento de la situación económica del país y tratando de evitar la quiebra de los bancos, se emitieron tres decretos: el primero, del

⁴ Por otra parte, la incertidumbre pública en la situación política, agravada por la decisión del gobierno norteamericano del presidente Wilson a no reconocer la legitimidad del régimen huertista, motivó a la gente a atesorar sus monedas de oro y tiempo después también de plata, o bien a exportarla, pero retirándola gradualmente de la circulación. Además, el retiro de monedas de plata también obedeció al aumento de su precio, por lo que valía más como metal que como moneda. Para fines de 1913 casi toda había desaparecido. *Ibid.*, (2003), p. 262.

⁵ En el resto del año de 1913 se le plantearon al usurpador Huerta tres problemas por resolver: a) la fuga de moneda metálica, b) la escasez de numerario ocasionada por la exportación de éste, y c) la depreciación ascendente del peso. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 117.

5 de noviembre de 1913 que señalaba que los billetes del Banco Nacional de México y los del de Londres y México tendrían poder liberatorio ilimitado y serían de admisión obligatoria en todos los pagos que se efectuaran en la República, además de que los billetes de los bancos de los Estados serían moneda legal y de curso forzoso en los pagos hechos dentro de los límites de sus respectivas entidades.⁶

El segundo decreto, del 13 de diciembre, se expidió ante un panorama de pánico en el país debido a que los problemas financieros iban en aumento, dicho decreto ordenaba que los días entre el 22 de diciembre de 1913 y el 2 de enero de 1914 serían feriados, no obstante que posteriormente el periodo se amplió al 15 del mismo mes,⁷ ello con el propósito de que los depositantes se vieran impedidos para reclamar sus documentos.

Por último, el tercer decreto, expedido el 7 de enero de 1914, permitía a los bancos reducir sus reservas en metálico, de 50% a sólo 33%, privilegio que hasta entonces sólo tenía el Banco Nacional de México. Huerta expresaba que el aumento de las especies circulantes para facilitar las transacciones mercantiles debía procurarse a fin de contrarrestar la crisis económica por la que atravesaba el país y una de cuyas causas era la escasez de billetes de banco.⁸

Para compensar estos favores, Huerta exigió a los bancos que le otorgaran financiamiento⁹ para cubrir los gastos del gobierno, con la garantía de bonos

⁶ Véase Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 175, y Cárdenas, Enrique y Carlos Manns (1992), p. 451-452.

⁷ Torres Gaytán señala que este periodo se prolongó hasta el 31 de marzo de 1914. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 120.

⁸ Véase Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 177.

⁹ Victoriano Huerta, necesitado de recursos para combatir el movimiento constitucionalista que se extendía por todo el país y amenazaba liquidar rápidamente su gobierno usurpador, obtuvo de los bancos nacionales que le prestaran \$46,500,000.00, de los cuales casi 50% fueron aportados por el Banco Nacional y el Banco de Londres. Lobato López, Ernesto (1945), p. 257.

gubernamentales y de aquellos billetes de banco cuya emisión hubiese sido posible debido a la reducción en los requerimientos de reserva legal. Así, debido a las exigencias y presiones gubernamentales, y a las circunstancias del periodo se recurrió cada vez en mayor medida al financiamiento de los bancos de emisión.

La situación de los bancos era caótica cuando Huerta abandonó el poder, su estado en general era de insolvencia y sólo algunos de los más importantes bancos de emisión estaban en condiciones de seguir operando, aunque de manera precaria.

Si bien la Revolución fue una causa importante de la difícil situación de los bancos al observarse destrucción en propiedades y bienes, fue mayor el daño efectuado por Huerta al obligarlos a financiarlo para combatir la Revolución, lo que finalmente provocó su ruina;¹⁰ sin embargo como Manero lo señala la quiebra del sistema bancario mexicano se observaba desde su propio origen ya que las bases sobre las que estaba constituido mostraban deficiencias desde el inicio. En sus propias palabras:

“Ni histórica, ni económica, ni administrativamente, la bancarrota del sistema de pluralidad de bancos fue causada por los gobiernos de la Revolución; el mal estuvo en su propio origen, pues ni siquiera llegó a constituirse un sistema regido por una ley general; el sistema fue siempre un sistema incongruente, con distingos, privilegios y abusos que, como mucho se ha repetido, el mismo Secretario de Hacienda, señor Limantour, su creador, se encargó de aclarar y anatemizar.

Cuando la Revolución principió en 1913, el sistema bancario iniciado y estructurado durante el régimen del general Porfirio Díaz, estaba en total proceso de disolución, y cuando el general Huerta abandonó el país, el sistema bancario de 1897 se había aniquilado a sí mismo.”¹¹

¹⁰ En conclusión, la política monetaria de Huerta fue la siguiente: subordinar todos los aspectos monetarios a la adquisición de fondos para financiar la guerra con el propósito de sostenerse en el poder. La utilización de las reservas metálicas, las cuantiosas emisiones de papel moneda, los decretos para retener las especies metálicas, y en general todas las medidas de esta índole, fueron simples medios con los que pretendía lograr la derrota del adversario. Su política monetaria, en definitiva, se originó por la guerra, se puso al servicio de la guerra y terminó con la derrota. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 121.

¹¹ Manero, Antonio (1958), p. 37.

b) El papel moneda de las diversas facciones revolucionarias

Al mismo tiempo que Huerta se allegaba de recursos financieros a través de los bancos de emisión, el Ejército Constitucionalista bajo el mando del Primer Jefe, Don Venustiano Carranza, hallaba la manera de obtener los fondos necesarios para continuar con el movimiento revolucionario y derrocar al usurpador Huerta.

El Ejército Constitucionalista debía hacerse de los recursos necesarios por lo que el Primer Jefe sólo podía recurrir a tres fuentes de financiamiento: el empréstito exterior, los préstamos forzosos de las clases privilegiadas del país, o bien, la emisión de papel moneda. La decisión de Carranza se volcó hacia éste último,¹² considerando que este tipo de deuda no generaba obligaciones hacia ningún grupo determinado ya fuese de nacionales o de extranjeros, que condicionarían los fondos al otorgamiento de ciertos privilegios o concesiones al término de la Revolución y que pondrían en riesgo la soberanía de la nación.

Carranza arguyó que esta determinación se tomaba considerando que todo mexicano debía contribuir en parte proporcional al sostenimiento del ejército para restablecer el orden constitucional, al mismo tiempo que el mejor medio para lograr ese fin era la emisión de papel moneda, porque lo consideró como el procedimiento que causaba menores perjuicios materiales a la población. No quiso acudir al empréstito extranjero para no menguar la independencia del gobierno ni dejar compromisos futuros al país. Su principio fue éste: *quien dé el dinero para la revolución será amo de ella.*¹³

¹² Su decisión aparentemente tuvo dos ventajas, la de distribuir equitativamente los gastos de la revolución entre los habitantes de México y la de no tener que solicitar préstamos exteriores que habrían sido más lesivos para nuestra soberanía. Ulloa, Berta (1979), p. 17.

¹³ Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 122.

El 7 de octubre de 1913, Venustiano Carranza expidió en Hermosillo una circular en la cual exponía que el Banco Nacional había violado la ley de 1897 al haber emitido billetes fuera de los términos señalados cuyo objeto era el de cooperar con el gobierno del usurpador Huerta para mantenerlo en el poder; por lo que esos billetes se consideraban fraudulentos. Carranza prohibía la circulación de los billetes del Banco Nacional de México hasta que fuese restablecido el orden constitucional, señalaba que el valor de dichos billetes no estaba garantizado, por lo que las autoridades civiles y militares se abstendrían de recibirlos en pago, procediendo desde luego a su confiscación.

Debido a una relación hostil entre el Ejército Constitucionalista y los bancos de emisión por el apoyo que éstos estaban brindando a Huerta, el Ejército Constitucionalista tuvo que idear la forma de obtener recursos por lo que se valió de emisiones directas de papel moneda.¹⁴

La primera emisión de papel moneda constitucionalista, conocida como **Papel de Monclova**, ascendía a 5 millones de pesos en billetes de circulación forzosa y fue autorizada por el Primer Jefe, Don Venustiano Carranza, el 26 de abril de 1913.

Ocho meses después, el 28 de diciembre de 1913, fue autorizada en Hermosillo una segunda emisión de papel moneda denominada **del Ejército Constitucionalista**, cuya cantidad ascendía a 15 millones y comprendía denominaciones de \$1, \$5, \$10 y \$20. En el decreto, “el Primer Jefe insistía en su determinación de no recurrir a empréstitos ni auxilios extraños, para no comprometer

¹⁴ Durante la revolución, Carranza autorizó a sus generales coleccionar fondos para el mantenimiento de sus fuerzas en las regiones que controlaban, lo cual fue ejecutado mediante el establecimiento de impuestos, la impresión de papel moneda y la toma de propiedades. Hamilton, Nora (1983), p. 78

la independencia de la Revolución, a pesar de las graves dificultades que deberían vencerse.”¹⁵

Para el 12 de febrero de 1914, Carranza autorizaba una nueva emisión por \$10 millones con lo que ya sumaban un total de \$30 millones. Posteriormente, el Ejército Constitucionalista llevó a cabo nuevas emisiones de papel moneda al que el público conoció con el nombre de sábanas, a causa de su blancura y tamaño.¹⁶

EMISIONES DE PAPEL MONEDA DEL PARTIDO CONSTITUCIONALISTA

<i>Fechas</i>	<i>Denominaciones</i>	<i>Cantidades</i>
26 de abril de 1913	\$1, \$2, \$10, \$50 y \$100	\$ 5,000,000
28 de diciembre de 1913	\$1, \$5, \$10 y \$20	15,000,000
12 de febrero de 1914	\$1 y más	10,000,000
4 de marzo de 1914	5¢ y 10¢	200,000
10 de abril de 1914	5¢ y 10¢	600,000
6 de mayo de 1914	5¢ y 10¢	1,000,000
31 de julio de 1914	5¢ y 10¢	1,000,000
Total		\$32,800,000

FUENTE: Kemmerer, E.W. Inflación y Revolución, en: *Problemas Agrícolas de México*, Vol. V. No. 1. Ene-Mar, 1953, p. 179.

Junto con estas emisiones de papel moneda, hubo en el periodo las que fueron llevadas a cabo por las autoridades locales de Sonora, Durango, Chihuahua y Sinaloa, entre otras; y por los distintos dirigentes revolucionarios, entre los que destacaron Obregón, Villa¹⁷ y Caballero. Asimismo, tuvieron circulación legal diversas cantidades

¹⁵ Manero, Antonio (1958), p. 41.

¹⁶ Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 179.

¹⁷ Villa inundó su patria con papel moneda, garantizado nominalmente por el erario de Chihuahua. Las “sábanas” o “calzones blancos” sumaban más de 9 millones de pesos (9,621,440.00) en mayo de 1914; los “dos caras” o “dos caritas”, llegaron a 417 millones de pesos a finales de 1915, más otros 150 millones de pesos que fueron impresos en los Estados Unidos porque las máquinas de Chihuahua no se dieron abasto. El monto total de esas emisiones superó los 576.5 millones de pesos, a los que hay que agregar los billetes que lanzaron los constitucionalistas cuando estaban unidos y las falsificaciones, que fueron muy abundantes. Ulloa, Berta (1979), p. 218.

de billetes, vales y bonos.¹⁸ Kemmerer menciona que en febrero de 1914 se informaba sobre numerosas emisiones de papel moneda estatales, sin embargo, también señala que se desconocen las cantidades emitidas.

La carencia de moneda fraccionaria fue uno de los principales problemas durante la Revolución debido a la desaparición de monedas metálicas, lo que hizo necesaria la emisión de papel moneda de muy baja denominación. Asimismo, la difícil comunicación entre las autoridades civiles y militares de los estados con la Primera Jefatura y la carencia de fondos para el pago de sus tropas llevaron a los primeros a emitir su propio papel moneda a fin de proveerse de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos. Naturalmente, la falsificación de los distintos tipos de papel moneda fue haciéndose más frecuente.

Posteriormente, las diferencias entre los diversos jefes dependientes de la Primera Jefatura se fueron haciendo mayores hasta llegar a la ruptura entre los grupos revolucionarios dirigidos por los generales Villa y Zapata, lo que agravó la situación financiera debido a que cada grupo tendría que suministrarse los medios necesarios para su sostenimiento, acudiendo a la emisión de papel moneda.¹⁹

Al igual que sucedía con los billetes de banco, las constantes emisiones de papel moneda constitucionalista, junto con las falsificaciones del mismo provocaron su

¹⁸ Como se podrá deducir, todas estas emisiones, al lado de las de Carranza y de Huerta, inundaron el mercado de papel de diversos matices, arruinaron varias fortunas y empobrecieron más al pueblo. Era tan variado y abundante el papel moneda, que durante los años 1914, 1915 y 1916 no circularon los cuños metálicos por haber sido desplazados de la circulación, y hasta se hacía muy difícil distinguir los billetes buenos de los malos. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 124.

¹⁹ Desde la contienda entre Huerta y Carranza, y después entre la de éste y Villa, en cuanto era abandonada o arrebatada una zona, dejaban de circular los billetes del vencido para ser suplantados por los del vencedor, es decir, los billetes tenían un radio de acción tan grande como el dominio del emisor, y su valor, además de la depreciación general, estaba determinado también por la extensión de este radio de acción.

Villa, Carranza y los demás jefes siguieron una conducta de emisiones monetarias en pos del triunfo. Su finalidad era obtener dinero para financiar la guerra, pero sin ningún apoyo legal que los autorizara. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 124.

pronta depreciación. El incremento en la creación y circulación de papel moneda aumentó también los problemas y dificultades que incidían sobre la pobreza e inestabilidad económica de la población.²⁰

c) El papel moneda del Ejército Constitucionalista

Este periodo inicia con la llegada a la ciudad de México del Ejército Constitucionalista el 15 de agosto de 1914 y concluye el 4 de junio de 1916 cuando la mayor parte de la circulación de billetes era ocupada por el denominado billete infalsificable.

Por decreto del 19 de septiembre de 1914 Don Venustiano Carranza autorizaba la emisión de 130 millones de papel moneda del Ejército Constitucionalista con el propósito de poner orden a la situación provocada por la circulación de diversas clases de papel moneda emitido por las diferentes autoridades gubernamentales; así como para obtener los recursos necesarios al régimen constitucionalista.

Por decreto del 26 de noviembre de 1914, la Primera Jefatura exponía que los billetes que fuesen emitidos por el Gobierno de Chihuahua, dirigido por Villa, así como los que pudiera emitir la Convención Militar de Aguascalientes, controlada por los generales Villa y Zapata, no tendrían curso forzoso, y que posteriormente la Primera Jefatura determinaría cuáles tendrían el derecho de ser canjeados por billetes de las emisiones constitucionalistas.

²⁰ El pueblo, por otro lado, en periodos de inflación es víctima en parte de su propia conducta, por lo demás, justificada y razonable; pues al repudiar el papel moneda contribuye a depreciarla, no sólo por falta de confianza pública, sino porque de hecho significa aumento en su cantidad al elevarse la velocidad de circulación. *Ibid*, p. 129.

La situación para la población era precaria. La inflación continuaba a un ritmo galopante por el exceso de dinero disponible, por el aumento en la velocidad de circulación pues la gente quería intercambiarlo por bienes en la primera oportunidad, y por la contracción en los niveles de producción con su consecuencia en el desempleo. Desde principios de 1915, los billetes en circulación habían comenzado a dejar de funcionar como medios de cambio aún para transacciones de mercancías en el interior del país, y por lo tanto algunos precios comenzaron a establecerse en pesos oro o en dólares. Cárdenas, Enrique (2003), p. 277.

Conforme al decreto del 8 de diciembre de 1914, todos los billetes que no fuesen especificados en éste y que no fuesen del “Gobierno Provisional” emitidos en Veracruz, y “Constitucionalistas” emitidos en Chihuahua, quedaron declarados nulos y sin ningún valor debido a que no habían sido aprobados por la Primera Jefatura.

El 21 de julio de 1915 en la ciudad de Veracruz se expidió un decreto en el que se manifestaba la necesidad de unificar definitivamente la circulación del papel moneda por una sola emisión con objeto de controlar y limitar la emisión de papel moneda.

A la postre se autorizó una nueva emisión de billetes por la cantidad de 70 millones de pesos conocidos como “**papel de Veracruz**”²¹ en razón de que su emisión fue autorizada el 18 de junio de 1915 cuando la sede del Gobierno Constitucionalista se hallaba en el Puerto de Veracruz.

A estas emisiones les siguió una tercera por \$42,625,000 conocida como **Emisión del Gobierno Provisional en México**, autorizada el 28 de julio con el fin de retirar de la circulación los billetes emitidos por el Gobierno de la Convención.

Cárdenas y Manns señalan como suma total de las emisiones realizadas por el Ejército Constitucionalista hasta mediados de 1915, la cifra de alrededor de 672 millones de pesos, como se observa en el cuadro siguiente:

²¹ Cárdenas señala que en esta emisión a la que se le llamó Papel de Veracruz; en un principio se autorizó la impresión de 200 millones, sin embargo finalmente llegó a constar de 599 millones de pesos.

EMISIONES MÁS IMPORTANTES DE LA FACCIÓN CARRANCISTA

<i>Emisión</i>	<i>Cifra (Pesos)</i>
Papel de Monclova	5,000,000
Ejército Constitucionalista	25,000,000
Gobierno Provisional de México	42,625,000
Gobierno Provisional de Veracruz	599,329,221
Total	671,954,221

FUENTE: Cárdenas, Enrique y Carlos Manns. *Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución*, p. 454.

A estas emisiones hechas por el Ejército Constitucionalista habría que agregar los 193.9 millones de pesos existentes en circulación en 1910, así como el incremento de billetes de 116.7 a 222 millones derivado del decreto del 8 de noviembre de 1913 en el que el Gral. Huerta autorizaba a los bancos la disminución de la garantía metálica de 50 a 33%; además habría que considerar las emisiones de papel moneda llevadas a cabo por los jefes militares y otras facciones revolucionarias.

Kemmerer hace referencia al decreto del 28 de abril de 1916 en el que se observaban 21 clases de papel moneda que en esa época eran reconocidas legalmente en el país, también hubo una gran cantidad que circulaba ilegalmente por diversas razones: en primer lugar, porque algunas emisiones de papel moneda emitidas por determinado ejército revolucionario se declaraban ilegales cuando algún otro ocupaba el territorio y despojaba del poder al primero, estableciendo como de curso forzoso su propio papel moneda; en segundo lugar, debido a que ciertas emisiones fueron llevadas a cabo sin la autorización del Gobierno Central o sobrepasaban los límites autorizados por la ley; y, finalmente, por la numerosa falsificación de billetes a causa de lo rústico de muchos de ellos y por la ausencia de medidas adecuadas que la previnieran.

A la par del aumento en la circulación de papel moneda, el valor de éste se depreciaba y los precios de las mercancías aumentaban.²² Todo esto surgió lentamente, sin embargo, a la postre sucedió a un ritmo creciente. Kemmerer señala que la razón fundamental de la rápida depreciación del peso fue el enorme volumen del papel moneda puesto en circulación en una época en que las perturbaciones revolucionarias en todo el país habían reducido la producción y el intercambio comercial.²³

d) El papel moneda “infalsificable”

En este periodo se distingue el papel moneda conocido como “infalsificable” que abarca aproximadamente los meses que van del 5 de junio al 1º de diciembre de 1916. Según las autoridades gubernamentales, la cuantiosa falsificación de billetes durante el periodo precedente fue una de las causas principales de la depreciación del papel moneda, por lo cual decidieron emitir una nueva forma de papel moneda que quitaría de la circulación todas las formas hasta entonces existentes y cuyo fin sería el uniformar el papel moneda en toda la República. La primer medida importante adoptada para ello fue el decreto del 21 de julio de 1915,²⁴ en el cual se señalaba que los nuevos billetes que se emitieran se “grabarán en papel especial en forma tal ... [y] de tal perfección artística que no sea posible su falsificación”.

Originalmente se concibió emitir la cantidad de \$250 millones, con lo cual se consideraba que el Gobierno podría retirar de la circulación las emisiones existentes y

²² Aun cuando no existen índices de precios de esos años que aporten una idea relativa de las consecuencias que tuvo el aumento del papel moneda y la influencia de la devaluación del cambio exterior sobre los precios, es lógico que éstos tuvieron que subir, no sólo por la estrecha correlación que existe ordinariamente entre la cantidad de moneda y los precios, sino porque la velocidad de circulación es mayor en periodos de depreciación, en tanto que la producción se restringe y buena parte de la riqueza que se produce es sustraída del mercado. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 120-121.

²³ Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 186.

²⁴ Es preciso señalar que con anterioridad ya se había considerado oficialmente esta medida desde febrero de 1915.

amortizar los diversos billetes emitidos por jefes militares; sin embargo, por decreto del 3 de abril de 1916²⁵ se autorizaba la emisión por \$500 millones, cantidad que casi duplicaba la circulación total de moneda y billetes precedente a la Revolución que cuyo monto era de alrededor de \$262 millones. En su artículo 4º, el decreto disponía que la Secretaría de Hacienda pondría en circulación la nueva moneda fiduciaria a partir del 1º de mayo de 1916 y que desde la misma fecha comenzaría la redención del papel moneda entonces en circulación, la cual continuaría hasta el 31 de diciembre de 1916.²⁶ Posterior a esa fecha no circularía más el viejo papel moneda, los billetes que no se presentasen para su redención quedarían nulos y carentes de valor.

Cabe señalar que la introducción gradual de los infalsificables así como el retiro de la circulación del viejo papel moneda originó confusión y desconfianza entre el público. Las actividades que el Gobierno seguiría a fin de retirar el antiguo papel moneda y poner en circulación el nuevo, consistían en aceptar el pago de la mayor parte de los impuestos con el papel moneda de Veracruz y del Ejército Constitucionalista, así como el pago de fletes y pasajes ferrocarrileros, portes de correos y telegramas, entre otras.

Kemmerer expone los tres métodos para el canje de la moneda vieja por los “infalsificables”: 1) Mediante el canje del papel moneda de Veracruz y del Ejército Constitucionalista por certificados provisionales de depósito, de acuerdo con lo

²⁵ Cárdenas observa que con el propósito de uniformar la circulación fiduciaria y evitar la falsificación, se llevó a cabo una emisión de papel moneda conocido como “infalsificable” que por decreto del 27 de abril de 1916 ordenaba entraría en circulación a partir del 1º de mayo. La emisión constaría de 500 millones de pesos, que después se autorizó alcanzaría los 540 millones, sin embargo sólo entraron en circulación 400 millones.

El 3 de abril de 1916 se autorizó la circulación de billetes infalsificables que sustituirían a todos los billetes anteriores y, para darle respaldo a estos billetes al día siguiente se constituyó la Comisión Monetaria, inmediatamente después se decretó la constitución del Fondo Regulador de la Moneda Fiduciaria, mismo que garantizaría esta moneda, y cuyos recursos provenían de impuestos y préstamos. Cardero García, Ma. Elena (1976), p. 379.

²⁶ Véase Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 189.

autorizado por el decreto del 31 de mayo de 1916; 2) por el recibo de la moneda vieja en el pago de impuestos y por el uso de la nueva para cubrir los salarios y sueldos y la compra de abastecimientos por parte del Gobierno; y 3) mediante el canje directo de la moneda vieja por la nueva.²⁷

Los nuevos billetes “infalsificables” se emitieron con un valor nominal basado en 20¢ oro nacional por peso y cuya mayor cantidad se entregó a cambio de billetes viejos, al tipo de \$10 de éstos por \$1 de papel moneda nuevo.²⁸ La disparidad del tipo de cambio entre el antiguo papel moneda y el “infalsificable” provocó gran malestar entre la población;²⁹ además, la mayor parte de los billetes puestos en circulación tenían como propósito financiar el gasto gubernamental.³⁰

Para junio de 1916, el papel “infalsificable” había reemplazado de la circulación a las antiguas formas de papel moneda y se edificaba como el principal signo monetario. Cárdenas y Manns señalan que el papel moneda “infalsificable” presentó un comportamiento favorable durante los meses de mayo y junio de 1916, cotizándose a 9.70 centavos de dólar.

Sin embargo, en vista de que el gobierno había anunciado que el papel moneda infalsificable tendría una garantía en metálico, el público acudió al canje de esos

²⁷ *Ibid*, p. 194.

²⁸ Es decir, el gobierno depreció su propia moneda fiduciaria a razón de 10 a uno. En un instante el gobierno rompió su palabra de que los billetes de sus ejércitos eran una deuda sagrada. Citado por Cárdenas, Enrique (2003), p. 280.

²⁹ Naturalmente, esta decisión provocó mucho malestar entre la población que todavía pensaba que los billetes eran convertibles a metálico, y que en realidad la carestía se debía a la especulación y a los billetes falsificados. *Ibid*, p. 279.

³⁰ El segundo error grave fue el monto de la emisión y la credibilidad que el mismo gobierno le dio a su dinero. Si el Ejército Constitucionalista había emitido en total cerca de 700 millones de pesos en sus distintas emisiones, incluidas las de sus jefes militares, sólo necesitaba emitir 70 millones de pesos infalsificables al cambio de 10 a uno para canjear todos su billetes viejos. Por lo tanto, el público se percató que de una emisión anunciada de 500 millones (aunque aparentemente sólo emitió 400), la mayor parte de ella sería para continuar financiando al gobierno en forma inflacionaria. *Ibid*, p. 280-281.

billetes por su equivalente en oro, lo que al plazo de mes y medio provocó su inconvertibilidad. Al conocerse la extinción del Fondo Regulador de la Moneda Fiduciaria a fines de julio y ante la falta de un régimen fiscal³¹ que garantizara la convertibilidad del papel moneda, el público consideró que los esfuerzos realizados para mantener estable el tipo de cambio y el nivel de precios no habían dado resultado, lo que condujo a su rápida depreciación a partir de agosto.³²

El 15 de septiembre el gobierno, con el fin de estabilizar el tipo de cambio y de conseguir recursos amenazó con incautar las reservas metálicas de los bancos si éstos no las incrementaban para garantizar la convertibilidad de sus billetes en un plazo máximo de tres meses. La depreciación del papel moneda continuó irremediablemente y con ella la inflación y la pérdida del poder de compra de los salarios.³³ A pesar de las amenazas a comerciantes y banqueros, el tipo de cambio siguió depreciándose hasta llegar a 0.45 centavos de dólar por peso a finales de noviembre de 1916.

³¹ Desde el punto de vista de Cárdenas y Manns, la pretendida estabilización por medio de la emisión del billete infalsificable falló debido a que el gobierno no efectuó un cambio de régimen fiscal al seguirse financiando con papel moneda.

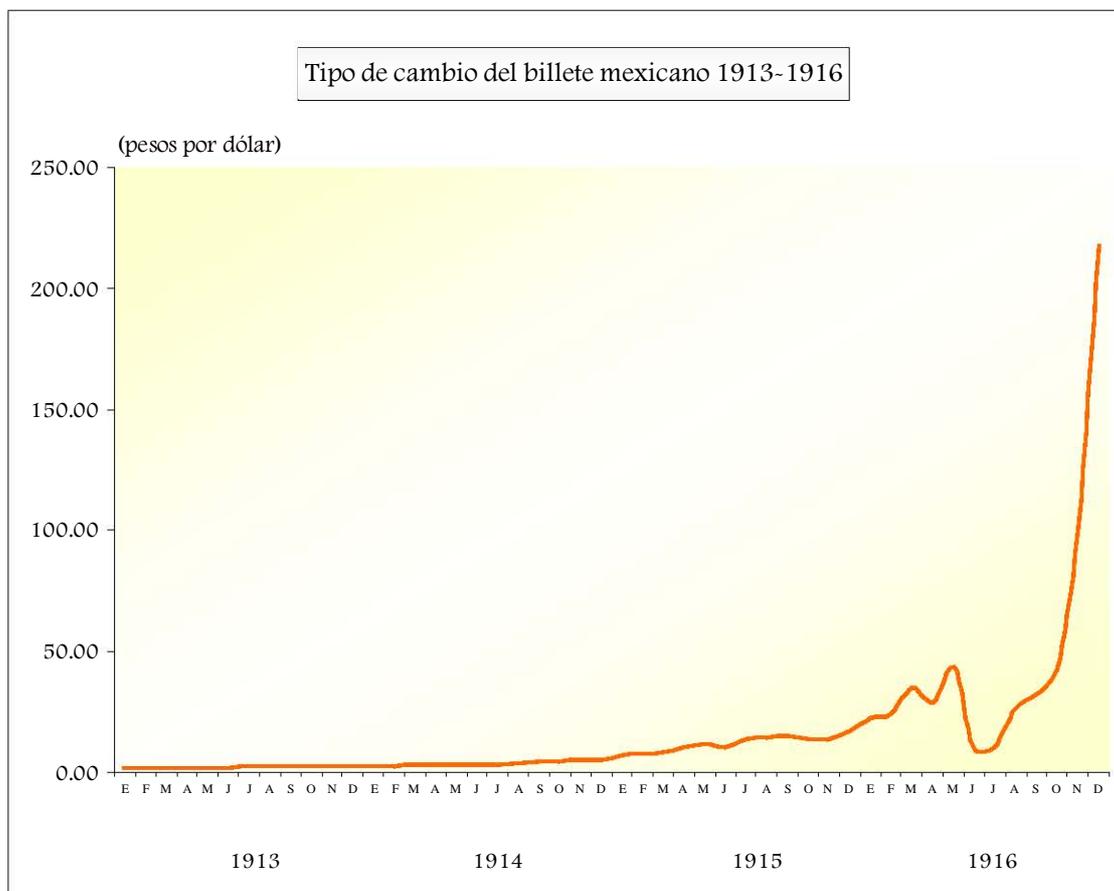
³² El tercer grave error en el programa de estabilización fue haber tenido un fondo en metálico mucho más pequeño que el necesario para respaldar mínimamente los billetes, y que no pudo enfrentar el canje de billetes infalsificables aún a la tasa de conversión de 5 a uno. Para mediados de julio de 1916, ya no fue posible seguir canjeando los billetes por metálico y el precio del billete volvió a depreciarse rápidamente. Para agosto el peso infalsificable promedió 3.8 centavos de dólar y llegó a 2.32 en octubre (o 43.10 pesos en billete infalsificable por dólar). Cárdenas, Enrique (2003), p. 281.

³³ *Ibid*, p. 278.

TIPO DE CAMBIO MENSUAL, 1913-1916
(pesos por dólar)

<i>Mes</i>	<i>1913</i>	<i>1914</i>	<i>1915</i>	<i>1916</i>
Enero	2.02	2.72	6.99	22.73
Febrero	2.05	2.88	7.61	24.57
Marzo	2.07	3.19	8.42	35.09
Abril	2.18	3.33	10.83	29.15
Mayo	2.13	2.98	11.59	43.67
Junio	2.12	3.02	10.82	10.31
Julio	2.32	3.18	13.53	10.31
Agosto	2.54	3.82	14.79	26.32
Septiembre	2.74	4.74	15.17	32.15
Octubre	2.77	4.87	14.01	43.12
Noviembre	2.79	5.04	13.97	101.01
Diciembre	2.78	5.35	16.95	217.39

FUENTE: Cárdenas, Enrique. *Cuando se originó el atraso económico de México*, p. 263



FUENTE: Cárdenas, Enrique. *Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución*, p. 459.

Durante este periodo del papel moneda “infalsificable” continuó la relación hostil entre los bancos de emisión y el Gobierno. Los billetes de banco habían sido, como anteriormente se señaló, la moneda principal durante los primeros días de la Revolución, sin embargo, para este periodo habían sido desplazados de la circulación por las emisiones gubernamentales de moneda más barata. La emisión de una gran parte de esos billetes se había hecho contra deuda gubernamental, bajo la presión de los distintos jefes revolucionarios.

A lo largo del periodo se culpó a los bancos de emisión de ser monopolios de crédito y se insistió en una severa supervisión de sus operaciones exigiendo que mantuviesen reservas metálicas por 100% de sus billetes en circulación.

Mediante el decreto del 18 de septiembre de 1916, Carranza disponía que esa exigencia última se cumpliera en un plazo determinado, so pena de incautación. El 14 de diciembre, se declaraban en liquidación todos aquellos bancos de emisión que no hubiesen constituido sus reservas hasta por 100% de sus billetes en circulación.

La depreciación del papel moneda infalsificable fue tan vertiginosa que descendió desde cerca de 20¢ oro por peso, en mayo, a menos de 1¢ el 1º de diciembre de 1916. Con ese valor inferior a 1¢ oro por peso, el público no confiaba en el papel moneda infalsificable y el mismo Gobierno se negaba a admitirlo en el pago de la mayoría de los impuestos.

Durante el periodo de vertiginosa depreciación de los “infalsificables”, se acudió de manera considerable al trueque; los comerciantes constantemente intercambiaban sus provisiones por productos agrícolas y otros. Por su parte, el

Gobierno acentuó más el problema de la depreciación, exigiendo que los impuestos se pagaran sobre base oro.

Evidentemente, la carestía y la cotización de la mayoría de los bienes en pesos oro agudizó la ansiedad y malestar de la gente. Los trabajadores, al ver que las empresas vendían sus mercancías valuadas en oro y ellos recibían su salario en billetes que se depreciaban continuamente, no tardaron en protestar.³⁴ Por decreto del 23 de octubre se proclamaba que en lo sucesivo todos los sueldos y salarios se pagarían en toda la República en oro nacional o su equivalente en plata o moneda “infalsificable” al tipo de equivalencia que fijaría la Secretaría de Hacienda cada 10 días. A partir del día siguiente del decreto y hasta el fin de año, la Secretaría de Hacienda anunció el tipo de equivalencia entre el papel moneda y el oro que normaría el pago de impuestos y salarios.³⁵

<i>Fecha</i>	<i>Equivalencia</i>
Del 24 al 31 de octubre	\$4.50
Del 1º al 10 de noviembre	4.00
Del 11 al 20 de noviembre	2.94
Del 21 al 30 de noviembre	2.00
Del 1º al 10 de diciembre	1.00
Del 11 al 20 de diciembre	0.666
Del 21 al 31 de diciembre	0.666

FUENTE: Kemmerer, E.W. Inflación y Revolución, en: *Problemas Agrícolas de México*, Vol. V. No. 1. Ene-Mar, 1953, p. 196.

La depreciación del papel moneda “infalsificable” llegó a tal magnitud en noviembre que el mismo Gobierno tuvo que tomar medidas rigurosas para obtener sus ingresos en base oro. Por decreto del 15 de noviembre se disponía que se pagaran en oro nacional los impuestos del Timbre, los especiales también del Timbre a los tabacos

³⁴ Cárdenas, Enrique (2003), p. 282.

³⁵ Kemmerer, Edwin W. (1953), p. 196.

labrados y a diversas clases de bebidas alcohólicas, patentes, marcas y pesas y medidas. De igual manera, establecía que en todas las oficinas recaudadoras se causaría además un beneficio del Gobierno Federal, un 30% adicional sobre el importe de los pagos de derechos que debía cubrirse en estampillas adquiridas a precio en oro nacional. Indicaba también que el impuesto especial sobre los hilados y tejidos de algodón se pagaría en oro nacional.

Para entonces la gran mayoría de los impuestos importantes como los impuestos al comercio exterior y sobre minas y petróleo ya se pagaban en oro, con lo cual todos los ingresos federales y muchos de los estatales se recibían sobre una base oro nacional.

En estas condiciones y de manera repentina surgió un desatesoramiento de un gran volumen de moneda de oro y plata, que desplazó rápidamente de la circulación al infalsificable y en pocos días el país se situó dentro del patrón oro. En una especie de acción colectiva, ante la depreciación vertiginosa en las dos semanas previas del billete infalsificable (35 por 100, de 2.25 a 1.47 centavos de dólar), los comerciantes decidieron sólo aceptar moneda dura en pago de sus mercancías. Para hacer frente a la necesidad primaria del sustento diario, a la gente no le quedó más remedio que sacar a la circulación cualquier moneda de plata u oro que tenía guardada. En cuestión de unos cuantos días, en la última semana de noviembre, México regresó al patrón metálico y la moneda fiduciaria salió enteramente de la circulación para el primero de diciembre.³⁶

Los cada vez mayores requerimientos de recursos por parte del gobierno del Gral. Huerta para sofocar la lucha armada, junto con las crecientes emisiones de papel

³⁶ Cárdenas, Enrique (2003), p. 285-286.

moneda realizadas por las diversas facciones revolucionarias impulsaron en gran medida el proceso inflacionario y la consecuente devaluación de la moneda. Este hecho duró alrededor de tres años hasta que a finales del año 1916 el país regresó al sistema de patrón oro y el valor de la moneda se estabilizó nuevamente.

Según Cárdenas y Manns la estabilización del valor de la moneda puede estudiarse desde dos puntos de vista: el primero consiste en la reaparición del dinero “bueno” (oro) que desplaza de la circulación al dinero “malo”, aquel que ya no cumple con sus funciones y que por tanto el público deja de utilizar, esto es, una reversión de la Ley Gresham.³⁷ El segundo enfoque se refiere a que cuando el público observa que el valor del dinero es tan bajo que el mismo gobierno lo rechaza y exige los pagos en moneda metálica, decide también rechazarlo y recurre al uso del metálico para llevar a cabo sus transacciones mercantiles, en este caso son las fuerzas del mercado las que provocan la estabilización monetaria.

Kemmerer observa que a partir de entonces y por cierto número de años, México fue un país exclusivamente de moneda metálica. Entre julio de 1910 y junio de 1916 no se acuñó oro en la Casa de Moneda; pero desde el 1º de julio de 1916 hasta el fin de año de 1917, se hicieron acuñaciones de oro, aproximadamente por \$37 millones y continuaron en cantidades substanciales hasta 1930.³⁸

³⁷ Según Kemmerer, la ley puede describirse brevemente así: Cuando dos o más clases de moneda se hallan en circulación en un mismo mercado, gozando todas ellas de los mismos privilegios reconocidos por la ley, la costumbre y la opinión pública, la moneda más pobre o más basta expulsará a la mejor o a las mejores de la circulación admitiendo que la provisión total de moneda de todas clases que se halla en circulación sea lo suficientemente abundante para hacer barata la moneda, de forma que salga a sustraer la mejor moneda de la circulación a los efectos de su atesoramiento, mercantilización o exportación, y admitiendo, además, que no aparezca un sistema monetario dual o múltiple en el cual se establezcan distintos precios para las mercancías según la clase de moneda en que se efectúen los pagos. Kemmerer, Edwin W. (1959), p. 164-165.

³⁸ *Ibid.*, p. 199.

Con el fin de sacar de la circulación el papel moneda infalsificable el Gobierno decretó el 19 de marzo de 1917 la creación de algunos impuestos en los cuales se recibió como pago el infalsificable, con lo cual éste quedó prácticamente desmonetizado y posteriormente sería destruido.

Para Kemmerer, si bien una gran parte de moneda metálica fue objeto de exportación durante el periodo de circulación del papel moneda depreciado, la mayoría de las monedas de oro y plata existentes en 1913 permanecieron en el país a manera de atesoramiento entre la población. Según él, la exportación de monedas de plata tuvo relevancia sólo hacia el final del periodo del papel moneda, cuando el precio de la plata aumentó entre los años de 1916 y 1917.

Restablecida la paz y el orden constitucional a principios de 1917, empezó a surgir la circulación metálica de oro y plata, y el panorama cambió hacia una situación inversa. El presidente Carranza pudo establecer el patrón oro clásico en octubre de 1918, devolviéndole al peso su equivalencia de 75 centigramos de oro puro de 1905, con libre circulación, acuñación y fundición, así como la libre exportación e importación del oro, y la conversión de las monedas fraccionarias a la moneda principal y única especie con poder liberatorio ilimitado, características éstas esenciales del patrón oro clásico. Inmediatamente se aceleró la acuñación de monedas de oro y de plata (éstas en calidad de moneda secundaria con poder liberatorio limitado), a fin de satisfacer las necesidades de la actividad económica con circulante metálico, sin billetes ni crédito bancario.³⁹

³⁹ Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 22.

2. El difícil tránsito del sistema bancario entre 1915-1920

a) La incautación de los bancos

Mediante el discurso pronunciado el 24 de septiembre de 1913 por el Primer Jefe, se da inicio a la Reforma Bancaria; Don Venustiano Carranza declaraba entonces:⁴⁰

“Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno”.⁴¹

Hasta el derrocamiento del régimen de Huerta, la acción de la Primera Jefatura en materia bancaria se limitó a obligar a los bancos a cumplir con las leyes y concesiones que les daban existencia, sin pedirles ninguna asistencia financiera, por el contrario, éstos habían apoyado ya fuese de manera forzosa o voluntaria, al General Huerta para sofocar el movimiento revolucionario y mantenerse en el poder.

Con el propósito de llevar a cabo la reorganización del sistema bancario en 1915, el primer paso dado por el gobierno de Carranza consistió en obligar a los bancos a cumplir los mandatos de la Ley vigente que los había creado⁴² y las cláusulas de los contratos que habían celebrado.

⁴⁰ Los bancos porfirianos eran considerados centros de la reacción y fueron los principales blancos del gobierno de Carranza. Ya en 1913 Carranza se declaraba en contra de los privilegios disfrutados por los bancos privados como consecuencia de su derecho a imprimir papel moneda, y afirmó que ese derecho debía ser privilegio exclusivo de la nación, un principio posteriormente ratificado en el Artículo 28 de la Constitución. Hamilton, Nora (1983), p. 83.

⁴¹ Turrent Díaz, Eduardo (1982), p. 65-66.

⁴² El artículo 16 de dicha ley declaraba que todos los bancos debían tener una garantía en metálico de por lo menos 50% de los billetes puestos en circulación, más los depósitos reembolsables a la vista. Por su parte, el artículo 18 facultaba al Gobierno para declarar la caducidad de las concesiones de los bancos y ponerlos en liquidación, si al cabo del transcurso de 30 días de haber sido inspeccionados y no encontrado sus existencias metálicas conforme a la ley, el Banco no pudiese colocar sus existencias dentro de los términos legales.

En agosto de 1915, Carranza instruyó al Subsecretario de Hacienda, Don Rafael Nieto, para que formulara un plan a fin de inspeccionar y regularizar la situación bancaria, con el objeto de fundar un solo banco de emisión controlado por el Estado, en los términos que el Primer Jefe había señalado en su discurso de Hermosillo en 1913.

El 29 de septiembre de 1915 fue expedido en Veracruz el decreto que expresaba que: “los bancos de emisión habían cesado de llenar las funciones que les asignaba la ley, no obstante lo cual seguían efectuando operaciones, lo que podría redundar en grave perjuicio de los intereses públicos, y que era preciso determinar la situación de los bancos de emisión para proceder a la reorganización definitiva del sistema bancario; por lo cual se fijó un plazo de 45 días para que los bancos ajustaran su circulación fiduciaria a lo prevenido por el artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito; entendido que las concesiones de los bancos que dentro del plazo fijado no comprobaran tener ajustada su circulación a ese precepto, se considerarían caducas, conforme al inciso II del artículo 109 de la mencionada ley, y se procedería a su liquidación legal.”⁴³

A través de los trabajos realizados por la Comisión Inspectora⁴⁴ se comprobó que la situación financiera de los Bancos de Emisión era insostenible, toda vez que sus existencias en metálico resultaban insuficientes para efectuar el canje de sus billetes y la devolución de sus depósitos, se mostraba de forma evidente que la intrusión de

⁴³ Manero, Antonio (1958), p. 69.

⁴⁴ La creación de la Comisión Reguladora e Inspectora de Instituciones de Crédito el 25 de octubre de 1915 tuvo como propósitos fundamentales el de ejercer un control más estricto de los bancos para evitar la especulación que éstos hacían con el papel moneda constitucionalista y obligarlos a normar su funcionamiento que se mantenía a niveles mínimos, así como ser “...intermediaria entre la Secretaría de Hacienda y los bancos...”, a fin de llegar a obtener la unificación de la emisión de billetes de banco, base de la nueva organización de instituciones de crédito, de acuerdo con el proyecto respectivo, que oportunamente formaría la Secretaría de Hacienda. Citado por Sánchez, Hilda (1985), p. 378-379.

Huerta en el sistema bancario había convertido a los billetes de banco en papel moneda que no ofrecía ninguna garantía.

Al finalizar la inspección de todas las instituciones bancarias de emisión⁴⁵ y determinado el estado de sus reservas en metálico en relación con la circulación de sus billetes y el importe de sus depósitos, se tuvo conocimiento de que sólo nueve de los 24 bancos se ajustaban a los términos expedidos en la ley, por lo que se procedió a declarar la caducidad de las concesiones de los 15 bancos restantes,⁴⁶ y además, el Primer Jefe, determinó que sus existencias quedarían intervenidas por el gobierno, en tanto se aprobaba el plan que regularizara la circulación fiduciaria y estableciera el nuevo sistema bancario.

Durante el periodo de incautación bancaria,⁴⁷ la situación se complicó aún más para el gobierno del Presidente Carranza debido a que el papel moneda llegó a carecer de poder adquisitivo, los bancos se encontraban en una situación de bancarrota, los recursos obtenidos por medio de las aduanas y el petróleo, apenas alcanzaban para cubrir las necesidades exteriores, además del cuantioso gasto en administración que representaba el tener que pagar a más de cien mil soldados. En

⁴⁵ Desde luego, algunos bancos se rehusaron a mostrar sus libros; otros alegaron que parte de su existencia metálica les había sido robada durante los trastornos revolucionarios; algunos más –casi todos ellos– hacían figurar en sus balances como efectivo en caja los billetes de otros bancos, el papel moneda y los bonos del empréstito huertista de 1913. Lobato López, Ernesto (1945), p. 267.

⁴⁶ Los bancos de Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Durango y Coahuila se declararon en caducidad en razón de que no aceptaron mostrar sus libros y su estado de caja para la inspección.

Cabe hacer notar que la mayor parte de estos bancos hubieran sobrevivido si se hubiera respetado al menos una de tres situaciones. O bien aceptar el encaje legal de 33.3 por 100 autorizado por Huerta, o bien valorar los activos en metálico y moneda extranjera al tipo de cambio de los billetes en circulación al momento de realizar los balances, o bien aceptar los bonos del gobierno federal de Huerta y otros activos que testificaban los numerosos préstamos forzosos que habían tenido que otorgar a las diversas facciones revolucionarias en los meses anteriores. Considerando los 19 bancos en que se realizaron los balances correspondientes, existían en caja 78 millones de pesos en metálico (sin considerar los bonos huertistas y otros activos no reconocidos), mientras que sus billetes en circulación alcanzaban los 225 millones de pesos. Citado por Cárdenas, Enrique (2003), p. 273-274.

⁴⁷ El periodo de incautación se prolongó cinco años, de 1916 a enero de 1921 al ser devueltos los bancos a sus correspondientes Consejos Directivos.

estas circunstancias,⁴⁸ el Gobierno necesitado de fondos, se vio obligado a hacerse un préstamo de las existencias en metálico de los bancos, que los mismos Consejos de Incautación se encontraban a cargo de cuidar y conservar.

“Los Bancos, ..., contribuyeron, por fuerza, con un préstamo para el Gobierno Constitucionalista, tan cuantioso como el préstamo hecho al General Huerta; la diferencia consistió exclusivamente en que el préstamo hecho al Gobierno del Presidente Carranza sí fue verdaderamente forzoso, y sin concesiones compensatorias; y no tuvo como objeto una reacción política, ni como complemento tampoco; sino fue sólo una necesidad de vida del Gobierno lo que hizo que el préstamo se verificara.”⁴⁹

Años después Don Rafael Nieto escribía una defensa de tal préstamo forzoso, el cual iba en contra de uno de los principios que repetidamente el Primer Jefe exponía en sus decretos con el fin de justificar las emisiones de papel moneda.

Don Rafael Nieto exponía:

“¿Cómo explicar el escándalo de los apologistas del viejo régimen bancario porque en momentos de aguda crisis nacional se hayan tomado las existencias metálicas de los bancos para acudir a una imperiosa e ingente necesidad pública?. El papel moneda en México llegó a carecer en un momento dado de todo poder adquisitivo. Resultaba ya inútil, pues, querer forzar su aceptación en el público. El Gobierno carecía de recursos efectivos; las aduanas y el petróleo rendían apenas oro bastante para las necesidades exteriores; el enorme volumen de los ingresos consistía en el propio papel moneda nulificado prácticamente por el público; y, sin embargo, además de las imperiosas erogaciones civiles de la administración, había que pagar, día con día, a más de cien mil soldados diseminados por todo el territorio nacional. Esos hombres tenían en las manos los rifles aún

⁴⁸ La revolución había eliminado la burocracia estatal porfiriana y permitió al ejército constitucionalista –una vez impuesta su hegemonía sobre los ejércitos de Villa y Zapata– establecerse como el nuevo Estado. Pero numerosos obstáculos limitaban las opciones asequibles al Estado en los primeros años posrevolucionarios. El primero era la falta de una base económica. Vías férreas, infraestructura minera e ingenios azucareros habían sido destruidos por la Revolución. El final del conflicto armado encontró a México en la quiebra financiera y gravemente endeudado con las naciones acreedoras de Europa y con los Estados Unidos. Por su parte, la necesidad de divisas que tenía el Estado mexicano constituía una importante palanca de poder para el capital extranjero, particularmente Estados Unidos, al tratar con México, lo que representaba el segundo obstáculo para el poder del Estado mexicano. Mientras que la Revolución había debilitado a las clases pudientes nacionales, el capital extranjero seguía controlando las empresas clave, y el nuevo gobierno se enfrentaba al incrementado poder del capital de Estados Unidos, que había surgido de la primer guerra mundial más fuerte que nunca y ansioso por afirmar su hegemonía con respecto al capital extranjero en Latinoamérica.

Un tercer obstáculo para el poder del Estado era el campesinado movilizad, y en menor medida la clase obrera; y el último obstáculo era la fragmentación de la dirección revolucionaria, que se constituyó como nuevo Estado mexicano. Hamilton, Nora (1983), p. 69-70.

⁴⁹ Manero, Antonio (1992), p. 62.

humeantes de la reciente lucha y carecían de una disciplina heroica para esperar a que se cambiara el sistema fiscal y a que las minas rindiesen el oro y la plata con que habrían de acuñarse las monedas que cubrieran sus haberes, y, por añadidura, la propia seguridad de las clases propietarias afectadas y las imperativas exigencias de la vida económica nacional, reclamaban resolución expedita y violenta. Lo que hizo el Gobierno del Presidente Carranza fue lo que hubiera hecho cualquier gobierno del mundo en similares circunstancias.”⁵⁰

b) El artículo 28 constitucional

Es en el periodo que abarca los años 1915-1920 cuando la idea de fundar un banco central se convierte en uno de los objetivos más relevantes de la Revolución.⁵¹ A raíz de la instauración del régimen constitucionalista y de la relación hostil⁵² que había entre éste y los bancos privados debido al apoyo que los segundos brindaron al usurpador Huerta, surge como una de las aspiraciones principales la consolidación de una institución única encargada de la emisión monetaria que sea dirigida por el Estado.

La fuerza económica y política que poseían los bancos durante el Porfiriato habían impedido la reforma bancaria necesaria a las condiciones del país, sin embargo, con la llegada de Carranza no existirían ya los impedimentos a la consolidación de un nuevo concepto sobre el sistema de emisión que convenía al país. El “plutocrático” modelo bancario heredado de la dictadura debía dar paso a otra organización financiera de la cual el Banco Único de Emisión, regulado por el Estado, sería su corazón y eje central.⁵³

⁵⁰ Manero, Antonio (1958), p. 92.

⁵¹ El constante deterioro de la estabilidad monetaria y de las relaciones entre los ejércitos combatientes y las instituciones bancarias (dentro y fuera del país) colocó al proyecto del Banco Único de Emisión en el centro de las preocupaciones políticas de los revolucionarios. Zebadúa, Emilio (1995), p. 75.

⁵² Durante el régimen del Presidente Carranza se observa que la política bancaria estuvo orientada por un enfrentamiento constante con los bancos nacionales a quienes llamaba “los poderosos enemigos financieros de la Revolución” debido a la situación privilegiada que éstos tenían desde el Porfiriato.

⁵³ Turrent Díaz, Eduardo (1982), p. 77-78.

Con el restablecimiento del orden constitucional, tanto el gobierno del Presidente Carranza como los gobiernos que le siguieron tuvieron en mente la creación de un sistema bancario que girara alrededor de un solo banco de emisión controlado por el Estado. En 1917 Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente la iniciativa del artículo 28, que proponía el monopolio de la acuñación de moneda, y Rafael Nieto, subsecretario de Hacienda y de Instituciones de Crédito, propuso a dicho congreso que también se incluyera en la lista de monopolios autorizados en ese artículo el de la emisión de billetes “por medio de un solo banco, que controlara el Gobierno Federal”.

Nieto sugería como razones las siguientes:⁵⁴ primero, en caso de que el saldo de la balanza comercial se presentase desfavorable al país, el retiro de metálico para cubrir los créditos del exterior afectaría gravemente la circulación, sería más fácil remediar la situación si se tratase de un solo Banco Central el que concentrara las especies metálicas; segundo, al existir una estrecha convivencia entre el Banco Único y el Tesoro Público, los valores pertenecientes al gobierno podrían estar disponibles en cualquier momento para las necesidades del mercado; y, tercero, tomando en cuenta que las concesiones a los bancos durante la dictadura no habían tenido provecho alguno para el Tesoro Nacional y además, considerando las grandes cantidades de billetes emitidas por los mismos que se habían llevado a cabo sin garantía metálica alguna.

⁵⁴ Nieto fundamentó su iniciativa en los siguientes argumentos:

- a) La creación del Banco Único permitiría instrumentar una política monetaria acorde a los desequilibrios comerciales con el exterior.
- b) La centralización del crédito por el Banco Único de Emisión permitiría un uso más amplio y racionalizado, según las necesidades hacendarias gubernamentales; y
- c) Las concesiones porfiristas que se hicieron a los bancos privados no habían dejado ningún beneficio al Estado y, aún más, éstos habían venido funcionando fuera de las disposiciones de la ley bancaria. Citado por Sánchez, Hilda (1985), p. 381.

Ante esta exposición de razones la Comisión creyó pertinente acoger la iniciativa presentada por el Sr. Nieto y consideró su adición al artículo 28 constitucional.

Nieto aclaró la discusión con la exposición siguiente: “la cuestión de si conviene a un país que se establezca un Banco privado, un Banco exclusivo de Estado o un Banco público controlado por el Gobierno puede estar a discusión... lo que sí no está a discusión en ninguna parte, porque es ya un principio conquistado hace muchos años por la ciencia económica, es que haya un Banco Único de Emisión.”⁵⁵

En materia bancaria, la reforma revolucionaria consistió principalmente en lograr que la emisión monetaria estuviese a cargo de una sola institución y no de varias como se había llevado a cabo en el país, además de que ese Banco Único de Emisión estaría controlado por el Estado.

Días más tarde [a la propuesta de Nieto] se aprobó la fracción X del artículo 73 que confiere facultad al Congreso “para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de la Constitución”. Estos dos artículos conforman las bases jurídicas para la creación del Banco de México.⁵⁶

Es en la Constitución de 1917 en la que se establece formalmente la centralización de la emisión monetaria y es a partir de entonces cuando se marca el rumbo que seguiría la instauración del Banco Central. En el periodo anterior a la

⁵⁵ Manero, Antonio (1992), p. 129-130.

⁵⁶ Cavazos Lerma, Manuel (1976), p. 61.

promulgación de la Constitución el debate versaba en torno a la adopción de un sistema emisor ya fuese centralizado en una sola institución o mediante la pluralidad de emisores, desde este momento la interrogante se centró en la participación que tendrían tanto el sector público como el privado en la estructura y las operaciones del Banco Único de Emisión, como Turrent lo señala a continuación:

“Hacia el año de 1920, la polémica entre la libre concurrencia y el monopolio de emisión ya es asunto arcaico. El mundo ha contemplado la evolución de un sistema de pluralidad de emisiones a otro de concurrencia reglamentada, para saltar de ahí al modelo de emisión única controlada por el Estado. Ya no se discute la necesidad de que el gobierno intervenga en la expedición de moneda fiduciaria y en la reglamentación del crédito; y lo mismo sucede con otras funciones que han venido a convertirse en atributos exclusivos de los bancos nacionales. El único aspecto que aún se encuentra sujeto a indeterminación es el de la ingerencia del Estado en la propiedad de su banco central.”⁵⁷

Así, el Congreso Constituyente de Querétaro, previó expresamente el establecimiento de un Banco Único de Emisión, sustituyendo con este régimen al de pluralidad de emisores, base del primer sistema bancario mexicano estructurado en la Ley de 1897. Por otra parte, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reservar la emisión de billetes de banco a una sola entidad controlada por el Gobierno Federal, retomó un postulado sostenido pública y reiteradamente desde los principios de la Revolución Mexicana.

Seis meses después de haberse aprobado la Constitución, el Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso.⁵⁸ En él, solicitaba la autorización para contratar un

⁵⁷ Turrent Díaz, Eduardo (1982), p. 100.

⁵⁸ A finales de 1917 Venustiano Carranza envió al Congreso una iniciativa de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión en la cual se especificó que el “Banco de la República Mexicana”, (ya que así proponía llamarse el nuevo banco) sería exclusivamente un banco de emisión y descuento y cumpliría además con las funciones de agente del gobierno en todas sus operaciones financieras. La organización del banco se haría sobre la base de sociedad anónima bajo control gubernamental. Simultáneamente con dicho proyecto el Presidente Carranza envió un proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito que reformaba la ley de 1897. En ella se proponía clasificar a los bancos de

empréstito hasta por 100 millones de pesos con la finalidad de fundar el Banco Único de Emisión. Aunado a éste, había un proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito que venía a reformar a la de 1897, en el que se proponía la clasificación de las instituciones de crédito de acuerdo con sus funciones en los distintos ramos productivos, esto es, además de bancos hipotecarios y refaccionarios, se crearían los bancos de depósitos, bancos agrícolas y bancos petroleros, todo ello con el fin de que ninguna institución llevase a cabo operaciones propias de otra.

No obstante, debido a las circunstancias de inestabilidad que el país presentaba y a la guerra que devastaba al mundo, no fue posible la celebración de un empréstito interior ni obtener recursos en el exterior; por lo que tales proyectos no llegaron a tomar el carácter de leyes de tal manera que el mismo Ejecutivo consideró retirar las iniciativas del Congreso con el propósito de adaptarlas a las condiciones y necesidades de la nación.

c) Los proyectos para constituir un banco central

Debido a las condiciones aun inestables del gobierno surgido de la Revolución por los problemas políticos existentes en marzo de 1916, el Secretario de Hacienda, Don Luis Cabrera consideró que la creación del Banco Único de Emisión en esos momentos lo convertiría probablemente en una institución emisora de papel moneda sin garantía alguna mediante la cual el gobierno cubriría sus presupuestos; por lo que pospuso toda acción en esta materia, enfocándose solamente a la preparación de dos órdenes, una en relación con las emisiones del gobierno y la otra con respecto a la situación del antiguo sistema bancario. En cuanto a la primera, la atención se centró en la clasificación de las diversas emisiones llevadas a cabo por el gobierno, declarando

modo que respondieran a las necesidades de los diversos ramos productores y no con base en la naturaleza de sus obligaciones bancarias. Sánchez, Hilda (1985), p. 385.

nulas aquellas que habían sido realizadas por generales sin autorización de la Primera Jefatura; además de limitar en lo posterior el aumento de nuevas emisiones y realizar el canje de la emisión legal reconocida. Respecto de la segunda, fueron nombrados los Consejos de Incautación para proceder a la liquidación de los bancos en los que se había declarado la caducidad en sus concesiones.

A pesar de las difíciles condiciones por las que atravesaba el país en esos años, se puede decir que existe un cierto avance en materia bancaria. No obstante, el problema financiero y la escasez de recursos para integrar el capital del Banco Central y la falta de medios para allegárselo, surgen los primeros proyectos de ley orgánica para la citada institución y se incorporan diversas propuestas sobre su financiamiento, propiedad y control, que se mencionan a continuación:

La primera iniciativa fue presentada el 7 de septiembre de 1917 por los diputados Federico Rocha y Froylán Manjares. En ella pedían la aprobación de la asamblea con el fin de que se “librase orden al tesorero del Congreso para que se descontara un día de dietas, cada mes, a los ciudadanos diputados, con que contribuirían a cubrir el empréstito aprobado por la organización del Banco Único de Emisión, haciendo además la invitación a la Cámara de Senadores para que secundara esta actitud.”⁵⁹

La segunda iniciativa, también presentada por el diputado Federico Rocha, señalaba que el Ejecutivo quedaba facultado para decomisar aquellos bienes que a consecuencia de una investigación minuciosa para inquirir el origen de la propiedad, comparando la riqueza que acusaba cada propietario en el año de 1910, a lo que poseía en 1917, resultaran ser ilegítimos, y para vender todos los bienes que, por

⁵⁹ Manero, Antonio (1958), p. 106.

ilegítimos, se decomisasen, en el concepto de que los fondos se destinarían exclusivamente al Banco Único de Emisión.

En 1920 la Liga de las Naciones patrocinó la Conferencia sobre Finanzas Internacionales en la ciudad de Bruselas a fin de restablecer el comercio y las finanzas internacionales posteriores a la Primera Guerra Mundial. Con el fin de determinar los mecanismos monetarios que favorecieran el funcionamiento eficiente de los negocios, se proponía la creación de bancos centrales en los países de Latinoamérica. Una de las comisiones creadas en dicha conferencia, encabezada por Edwin W. Kemmerer, llevó a cabo el estudio correspondiente a México. Kemmerer preparó un reporte en el que proponía un banco central en manos privadas y extranjeras, lo que resultó inaceptable para Carranza.⁶⁰

El 22 de septiembre de ese mismo año fue presentado a las Cámaras el proyecto de Ley para la creación del Banco Único de Emisión elaborado por el Diputado Antonio Manero. En éste se destacaban tres metas: a) que los bancos traspasaran su acervo metálico al Estado a fin de garantizar la circulación fiduciaria, lo que en la práctica resultaría muy complicado; b) que el Gobierno incrementara ese fondo hasta un total de 100 millones de pesos plata; y, c) que con el propósito de uniformar la circulación todas las emisiones existentes fueran reemplazadas por un

⁶⁰ La Conferencia Internacional de Finanzas celebrada en Bruselas en 1920 bajo los auspicios de la Liga de las Naciones recomendó la formación de bancos centrales en cada país, en parte motivada por una preocupación de los grupos financieros poseedores de créditos e inversiones en Latinoamérica y otras áreas en cuanto a establecer los necesarios mecanismos para el pago de las deudas y la repatriación de ganancias. Durante este periodo la misión Kemmerer, encabezada por Edwin W. Kemmerer, profesor de economía y finanzas en Princeton, tuvo el papel decisivo en el establecimiento de bancos centrales en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú según las líneas trazadas por el Sistema de Reserva Federal. Aparentemente, el establecimiento de estos bancos a través de una comisión de Estados Unidos fue utilizado por los bancos de Nueva York para imponer préstamos caros a aquellos gobiernos. En contraste, el banco central mexicano fue establecido sin ayuda extranjera directa, aunque sobre la base de estudios del sistema norteamericano, del Banco de Francia y del Banco de Inglaterra, y posteriormente obtuvo préstamos de la House of Morgan. Hamilton, Nora (1983), p. 83-84.

solo tipo de billete infalsificable. Asimismo, contemplaba la instauración de un instituto con participación privada, tanto en el capital como en la administración.

Otra iniciativa de notable importancia durante el periodo fue la que el Presidente Álvaro Obregón remitió al Congreso en la sesión de la Cámara de Diputados del 9 de febrero de 1921, en ella proponía la fundación de un sistema de pluralidad de bancos cuyo número podría alcanzar hasta ocho Bancos Regionales de Emisión.⁶¹

En dicha iniciativa Obregón exponía que la situación general del país, las consecuencias de la Revolución, la crisis financiera mundial y la repercusión que la guerra europea había tenido, contribuían a que durante un número considerable de años se volviera imposible el establecimiento del Banco Único de Emisión con las características que corresponden; y que los proyectos que había examinado el Ejecutivo en esa materia presentaban el mismo grave inconveniente: la falta de capital necesario para crear el Banco y de medios oportunos para allegárselo.

Debido a las razones antes expuestas, el Presidente Obregón proponía aplazar la creación del Banco Único de Emisión para cuando la situación del país hubiera mejorado y en su lugar proponía la instauración de diversas instituciones bancarias con el derecho de emitir billetes.

⁶¹ Cada uno de los cuales funcionaría en una zona que comprendiera dos o más Estados de la República; cada banco tendría un capital no menor de diez millones de pesos, suscrito libremente por los particulares, y estaría constituido conforme a las leyes del país por un término que no excediera de diez años; “el Ejecutivo Federal, a cambio de las concesiones bancarias, procuraría obtener, principalmente, todas aquellas ventajas que redundasen en beneficio directo del público”. Lobato López, Ernesto (1945), p. 290.

La iniciativa del Presidente Obregón no fue aprobada por el Congreso, ni por la mayoría de los revolucionarios que habían participado en la gestación de la reforma bancaria hasta esa fecha.

El dictamen que las Comisiones del Congreso produjeron sobre la iniciativa mencionada, exponía que posponer hasta por 10 años la institución del Banco Único de Emisión, equivalía a crear nuevos intereses, además de los ya existentes, que imposibilitarían cada vez más la realización de ese fundamental postulado revolucionario;⁶² que la experiencia de todos los pueblos extranjeros probaba que sus respectivos bancos de emisión habían sido fundados, con raras excepciones, en circunstancias mucho más difíciles de las que México atravesaba, además, que el haber privado de sus concesiones a los bancos de emisión preexistentes, para que un gobierno revolucionario viniera a otorgarlos a ocho nuevamente favorecidos, tendría que aparecer forzosamente como inmoral a la opinión pública en el país.⁶³

Dentro de las propuestas para la constitución del Banco Único de Emisión también se consideró la posibilidad de que las estructuras legal y administrativa del Banco Nacional de México fueran modificadas a fin de establecerlo como el Banco Único de Emisión. Esto obedecía a que el Banco Nacional había desempeñado el papel de la principal institución financiera en el país desde el Porfiriato.⁶⁴

⁶² Un banco propio les parecía a los revolucionarios el instrumento más eficaz para lograr la reconstrucción financiera del Estado y, de manera paralela, establecer un ámbito definido de soberanía frente a las compañías petroleras y a los bancos extranjeros. Zebadúa, Emilio (1995), p. 71.

⁶³ Manero, Antonio (1958), p. 118-119.

⁶⁴ El Comité Internacional de Banqueros proponía que el banco central fuera privado, que su capital proviniera del exterior, y que el consejo de administración fuera internacionalizado. Los banqueros internacionales pensaban que el Banco Nacional de México debería asumir este papel porque su capital era de origen francés y ya había actuado antes como banco central. Además, los banqueros pensaban que el gobierno mexicano no podía ni debía administrar sus propias finanzas y que era necesario establecer alguna forma de control externo sobre ellas. Véase Oñate, Abdiel (2000), p. 654-655.

El 7 de julio de 1921 fue discutido en la Cámara de Diputados un dictamen relativo a todos los proyectos presentados para la creación del Banco Central sin que se aprobara ninguno, pero estableciendo los lineamientos generales bajo los que posteriormente habría de surgir el banco: autonomía de la institución, control eficaz del gobierno, administración emanada directamente de los accionistas, circulación voluntaria de los billetes, concentración de todos los servicios públicos económicos del banco, reciprocidad de servicios entre el gobierno y el banco, eliminación de funciones propias de los bancos de otra índole, entre otros.⁶⁵

Sin embargo, la falta de unidad entre los poderes legislativo y ejecutivo durante el gobierno del Presidente Obregón, tuvo como consecuencia que una gran parte de las iniciativas, que tenían como propósito mejorar la situación económica del país hubiesen sido entorpecidas, ya fuese por uno u otro de los poderes. En todo caso, las dificultades políticas de 1923 a raíz de la sucesión presidencial y la rebelión delahuertista limitaron que el proyecto de constitución del Banco Central no se llevase a la práctica.

De manera que ocho años demoró la fundación del entonces llamado Banco Único de Emisión. En ese lapso, se propusieron y discutieron varias tentativas para llevar a cabo el proyecto, las cuales, pese al vivo interés que suscitaron no sólo en el gobierno sino también en la población interesada en los grandes problemas nacionales, no llegaron a realizarse. Reiteradamente, la escasez de fondos públicos fue el obstáculo insuperable para poder integrar el capital de la Institución.

⁶⁵ Véase Krauze, Enrique (1977), p. 36.

Conclusiones del capítulo

Si bien es cierto que el inicio de la Revolución no trastornó el sistema bancario mexicano toda vez que durante el gobierno del Presidente Madero los bancos continuaron operando como lo venían haciendo desde el Porfiriato, se observa que conforme se va desarrollando el levantamiento armado y ante la necesidad de obtener recursos, el gobierno del General Huerta para mantenerse en el poder tuvo que recurrir a los fondos de las instituciones bancarias al agotarse los de la Tesorería y no poder consolidar algún préstamo con el exterior, lo que a la postre llevaría a la ruina del sistema bancario.

La situación se complicó aún más en la medida en que los diversos grupos beligerantes hallaron en la emisión del papel moneda la fuente de financiamiento más viable para hacer frente a sus gastos, pues consideraban que ésta no generaba ningún compromiso hacia algún sector determinado. No obstante, las constantes y cuantiosas emisiones que fueron llevando a cabo, aunadas a las falsificaciones, provocaban la rápida depreciación del papel moneda.

En un intento por uniformar el papel moneda de todo el país, el gobierno del Presidente Carranza emitió los billetes conocidos como “infalsificables”, con una garantía en metálico, lo que generó que el público acudiera prontamente a su canje y se presentara su inconvertibilidad en el corto plazo, debido a lo pequeño del fondo necesario para su respaldo.

A finales de 1916, México regresa al sistema de patrón oro al momento que la gente lanzó a la circulación la moneda metálica que venía atesorando para hacer frente a sus necesidades y en virtud de que para entonces gran parte de los pagos tanto públicos como privados debían cubrirse en oro.

La difícil relación entre el gobierno y los bancos durante el régimen carrancista llevó a que a éstos se les exigiera el cumplimiento de las leyes que les aplicaban y los contratos que les habían dado origen, lo que resultó en que sólo nueve de los 24 bancos existentes se ajustaran a los términos expedidos en la ley, por lo que al resto se le declaró la caducidad de su concesión.

A raíz de la problemática suscitada por las numerosas emisiones de papel moneda y debido al abuso que ejercieron los bancos de sus funciones al brindar su apoyo al General Huerta, surge como una de las aspiraciones más relevantes de la Revolución la creación de un banco central, hecho que se establece formalmente en el artículo 28 de la Constitución de 1917. No obstante, y aun cuando surgieron diversas iniciativas para su fundación, la instauración del Banco de México se demoró ocho años debido a las circunstancias de inestabilidad que presentaba el país, las cuales se estudian en el tercer capítulo, donde se resalta el papel que jugó un personaje clave, el Ing. Alberto J. Pani, quien como se observa más adelante, llevó a cabo el ejercicio de la política económica que dio la oportunidad de sentar las bases para un nuevo sistema financiero mexicano en los años veinte.

Capítulo III

El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani y la reestructuración del sistema financiero en los años veinte

1. El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani

a) La vida de Alberto J. Pani

Hijo de padres mexicanos, Pani nació en la ciudad de Aguascalientes en el año de 1878. Su familia, dueña de tres haciendas y capital cuantioso, formaba parte de un grupo acaudalado de hacendados de la región.

Durante su infancia, por imposición de su madre, recibió de manera estricta la formación religiosa vinculada al catolicismo, doctrina que abandonaría a la edad de 16 años debido a una “visión natural de la vida”. Asimismo, la educación de Pani tuvo una fuerte influencia de la doctrina positivista, asistió al Instituto Literario y Científico de Aguascalientes donde la enseñanza seguía el programa del Dr. Gabino Barrera, uno de los iniciadores del positivismo comtiano en México.

En 1896 inició los estudios de medicina en la ciudad de México, no obstante los abandonó para cursar los de ingeniería obteniendo el título en 1902, destacando como un alumno excelente en la Escuela Nacional de Ingenieros tanto por su dedicación al estudio como por su claro talento. Comenzó su carrera gubernamental como asistente en el Departamento de Aguas de la ciudad, además impartió clases al lado del grupo positivista de Luis G. Urbina y Jesús Contreras.

En 1908 Pani entra directamente en el contexto político al discrepar con la ideología de los científicos, grupo político asociado al régimen porfirista que admitía la permanencia de la dictadura. En este contexto, decide renunciar a su posición acomodada para unirse a la Revolución de 1910 con la idea de transformar el orden económico y político bajo el régimen de Porfirio Díaz.

Pani concebía la Revolución como una “reacción natural a una serie de defectos del Régimen porfirista”. Desaprobaba el monopolio del poder político ejecutado por Porfirio Díaz y su grupo, pero para él, la principal falla había sido la manera en la que Díaz había orientado el crecimiento económico. La obtención de un conjunto de privilegios a un sector selecto de la población conformado por terratenientes, industriales y empresarios extranjeros había llevado a descuidar a la mayor parte de la población y aunque hubo un notable desarrollo económico aunado a él existía una fuerte crisis social que se ocultaba bajo una paz forzada por más de tres décadas.

En sus apuntes autobiográficos, Pani conceptualiza a la “paz porfirista” como “una paz material, transitoria y regresiva... obtenida a través de la represión sangrienta...”. La dictadura porfirista había permitido la concentración improductiva de riqueza en un grupo privilegiado a costa del desequilibrio social y económico.

Dentro de su ideología positivista, Pani concebía a la *Revolución* no como una lucha para llegar a un cambio radical, sino más bien como una “*corrección de errores*”. En su concepto, el porfirismo no había permitido la evolución “*natural*” del país como continuación de los programas implementados después de la reforma liberal, ya que había favorecido a algunos terratenientes e industriales que no se

hallaban interesados en invertir su riqueza por lo que era necesario modernizar las estructuras económico-políticas y retomar el camino que llevaría a un desarrollo económico más fructífero y a un orden social más equitativo.

Como partidario de la Revolución, Pani desafió y participó en la destitución del régimen porfirista, con su ideología planteó una nueva forma de gobierno con la que obtuvo grandes logros, principalmente cuando ocupó el cargo de Secretario de Hacienda de 1923 a 1926 y posteriormente de 1932 a 1933.

Rovzar señala que el Estado que surge de la Revolución no es un aparato complejo ni organizado; los hombres que emergen victoriosos del movimiento no contaban con la experiencia a nivel gubernamental ni con un programa político o económico bien definido. Su fuerza política descansaba en la aceptación de los ejércitos bajo su mando y con lo que contaban para la instauración del nuevo gobierno era con los jefes políticos locales y con los intelectuales que, en su mayoría, habían surgido durante el conflicto como ideólogos del nuevo orden. Éste es el contexto donde Pani se desarrolló, nuestro personaje era un hombre educado y culto que se hermanó a la causa revolucionaria mostrando lealtad y aunque nunca tomó las armas, sí desempeñó importantes cargos en los grupos rebeldes.¹

A partir de su participación en el movimiento revolucionario, la vida de este personaje se desenvuelve en el sector público y político mediante la ocupación de diversos puestos. Fue maderista y durante los gobiernos revolucionarios adquirió notoriedad en las diversas funciones que tuvo a su cargo: Subsecretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, Secretario de Industria y Comercio, Secretario de Relaciones

¹ Véase Rovzar, Eugenio (1978), p. 209-210.

Exteriores, dos veces Secretario de Hacienda, en los gabinetes de varios presidentes, dos veces Ministro de México en París y una vez en Madrid.²

A la muerte del Presidente Madero, Pani decide retirarse de la vida pública por un tiempo pero volvería más tarde al lado del Ejército Constitucionalista en el que se hace cargo de las finanzas del grupo armado, siguiendo a Don Venustiano Carranza en la lucha para derrocar al régimen usurpador de Victoriano Huerta.

Una vez que los constitucionalistas tuvieron el control de la capital, Pani fue nombrado **Secretario de Industria y Comercio** en mayo de 1917, en cuya función destacó como un gran conciliador entre los grupos más importantes del país. Durante su etapa de Secretario de Industria y Comercio organizó eventos de gran relevancia como el Primer Congreso Nacional de Comerciantes y el de Industriales³ del que surgió la Confederación Nacional de Comercio e Industria, que, junto con el Gobierno, tendrían la labor de promover y coordinar el incremento de la producción y la riqueza. Así, por primera vez en el nuevo régimen, se conseguía que el capital privado trabajase con el gobierno emanado de la Revolución.

En diciembre de 1918 Pani fue comisionado **Embajador** ante la delegación mexicana en París, cargo en el cual tuvo la importante tarea de conciliar la relación de México con los ciudadanos franceses, quienes estaban haciendo reclamaciones por los daños sufridos en sus propiedades durante el conflicto armado.

² Silva Herzog, Jesús (1967), p. 505.

³ En 1917, Alberto J. Pani organizó congresos de industria y comercio que establecieron las bases para la creación de cámaras y confederaciones comerciales e industriales y la articulación de estas organizaciones con el Estado. Hamilton, Nora (1983) p. 70.

Con la muerte del Presidente Carranza tras la rebelión de Agua Prieta y el triunfo del grupo de los sonorenses, se le pidió al Ing. Pani que regresara a México para integrarse al nuevo gobierno, que fuese presidido por el General Álvaro Obregón y a quien Pani guardaría lealtad en los siguientes años.

De enero de 1921 a septiembre de 1923, Pani ocupó el puesto de **Secretario de Asuntos Extranjeros**⁴ en el que desempeñó significativas labores como las reformas internas para reducir el gasto, las promociones y nombramientos, y la reconstrucción de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, las cuales se hallaban suspendidas desde la rebelión de Agua Prieta.

Pani mostró un profundo interés y capacidad en el área financiera en la que haría una notable contribución al ocupar el puesto de **Secretario de Hacienda** a partir del 26 de septiembre de 1923, con la que coadyuvó a la instauración del sistema financiero mexicano y al desarrollo económico del país.

Pani fue un revolucionario que guardó lealtad durante la lucha, primero al lado de Madero en contra del régimen porfirista, y más tarde junto con Carranza para derrocar al usurpador Huerta. Tuvo una destacada participación durante los gobiernos de Obregón y Calles iniciando las tareas del **Nuevo Régimen**,⁵ tal como él llamó al Nuevo Estado, con el fin de estabilizar al país después de la guerra.

⁴ Pani, que como secretario de Industria y Comercio bajo Carranza había demostrado un talento especial para entenderse con la iniciativa privada, fue nombrado secretario de Relaciones Exteriores. Oñate, Abdiel (2000), p. 643.

⁵ "...el de haber iniciado, en los campos fiscal y bancario, la política hacendaria que me he atrevido a denominar "**del Nuevo Régimen**", no por presunción, sino porque en los referidos campos se tendía a la redistribución equitativa de los gravámenes y la democratización del crédito oponiéndolas, por primera vez, a la tendencia porfiriana que favorecía a un pequeño número de ricos en detrimento de la inmensa mayoría de pobres..." Pani, Alberto J. (1951), p. 157.

Leonardo Lomelí señala que Alberto J. Pani es uno de los personajes más importantes del periodo porque tiene una peculiaridad que hay que reconocer: sobrevivió a la caída de muchos de sus jefes y amigos, es un fenómeno de supervivencia política muy interesante. Fue maderista, posteriormente fue carrancista, sobrevivió a la caída de Carranza, participó en el gabinete de Obregón y quedó como herencia en el gabinete de Calles, e incluso volvería a ocupar la Secretaría de Hacienda durante el Maximato.⁶

El pensamiento económico de Pani se refleja claramente en los “Diez mandamientos económicos” que él mismo escribió y que se reproducen a continuación:

- I. No mantendrás ocioso tu capital y lo invertirás de modo productivo en tu país.
- II. Promoverás la creación de nuevas fuentes de trabajo o mejorarás las existentes.
- III. El lucro no será el único ni preponderante fin de tus empresas.
- IV. Preferirás siempre la inversión más provechosa para la colectividad, aunque no sea la más lucrativa para ti.
- V. Procurarás el mejoramiento económico máximo posible de tus trabajadores, sobre el nivel obligado por la legislación relativa y hasta la altura de sus méritos.
- VI. Tomando en consideración que cada nivel social tiene sus necesidades materiales y de decoro, y que la “sociedad sin clases” es una patraña, nadie tendrá derecho a lo superfluo, en relación

⁶ Lomelí Vanegas, Leonardo. en la página electrónica: <http://132.248.45.5/gaceta/gace157.pdf>

con tales necesidades, mientras haya quien carezca de ocupación remunerada.

- VII. Suponiendo ocupados todos los que tengan capacidad para trabajar, contribuirás cuando puedas al auxilio de los incapacitados, sin ostentación y ni siquiera indagar lo que los demás hagan o dejen de hacer en este sentido.
- VIII. No eludirás el pago de los impuestos.
- IX. Si la suerte te fuere adversa y perdieras tu capital, acudirás alegremente a las fuentes de trabajo y el ahorro con los fines de subvenir tus necesidades y posiblemente recuperar la calidad de capitalista para beneficio propio y colectivo.
- X. Grabarás estos Mandamientos en el cerebro y corazón de cada uno de tus hijos para que, a través de ellos y de sus descendientes sucesivos, se prolongue el surco de tan fecunda siembra por los siglos de los siglos.⁷

b) La política hacendaria

Al recibir la Secretaría de Hacienda en septiembre de 1923, Pani elaboró un informe en el que describía la situación en la que había encontrado la administración heredada por su antecesor Adolfo De la Huerta, allí señalaba que el presupuesto gubernamental se encontraba en considerable desorden, existía un importante déficit en las cuentas gubernamentales que representaba 42.4 millones de pesos, cifra que no contemplaba la deuda externa que por medio del Convenio De la Huerta-Lamont había sido establecida en 1,415.7 millones de pesos.

⁷ Citado por Iturriaga de la Fuente, José (1976), p. 51-52.

En este contexto, Pani se plantea la necesidad apremiante de aumentar de manera equilibrada la cuenta pública y decide tomar una serie de medidas para reducir el gasto e incrementar los ingresos del erario público. La política implantada por Alberto J. Pani durante su periodo de gestión perseguía cuatro finalidades:⁸

1. Rehabilitación Hacendaria, como consecuencia de la nivelación de los presupuestos y de la eliminación del crecido déficit heredado de ejercicios anteriores;
2. La reorganización del sistema fiscal, para que se produjera el rendimiento máximo compatible con la potencialidad económica de la República y distribuyera equitativamente la carga de los impuestos;
3. El establecimiento de un sistema bancario capaz de fomentar las actividades económicas nacionales y, finalmente,
4. La restauración del crédito interior y exterior del Gobierno, mediante la satisfacción de las obligaciones relativas.

Pani señalaba que su antecesor en la Secretaría de Hacienda, Don Adolfo De la Huerta no supo aprovechar los recursos que se tuvieron durante su gestión, que éste se desentendió de la verdadera productividad de los impuestos y que llegó a aceptar presupuestos en completo desacuerdo con las posibilidades del país,⁹ además de haber aceptado el pago de una deuda externa por encima de su valor real que excedía la capacidad de pago del país. Para Pani, el restablecimiento de la deuda exterior no era posible si no se ajustaba primero el Convenio de 1922 “dentro de las posibilidades reales del erario”.

⁸ Pani, Alberto J. (1926), p. 9-10

⁹ *Ibid*, p. 11

Aunado a ello, afirmaba que De la Huerta se había gastado casi completamente las rentas públicas en administración, pagando una burocracia innecesariamente grande en lugar de haberlas destinado a la inversión productiva.

Para fines de 1923 las diferencias entre los ingresos y los egresos se acercaban a 5 millones de pesos mensuales y el déficit acumulado alcanzaba la cifra de \$42.383,583.87, sin incluir en ella los adeudos heredados de administraciones anteriores.¹⁰

Ante esta problemática, Pani pensaba que antes de poder llevar a cabo las reformas necesarias para alcanzar los ideales revolucionarios de justicia social era indispensable restablecer el equilibrio de los presupuestos:

“Mientras no se resolviera pues, el problema de establecer el equilibrio de los Presupuestos –tan profundamente trastornado por mi antecesor– resultaba absurdo, por ilógico e irrealizable, todo propósito de reformas en la política fiscal y financiera, que tendieran a imprimir, de acuerdo con la ciencia hacendaria, las orientaciones marcadas por los ideales de mejoramiento social y de justicia económica que México persigue y por los cuales ha derramado, durante los últimos años, su sangre generosa.”¹¹

Asimismo, el Ing. Pani mencionaba que además del conflicto existente entre la nivelación de los egresos y los ingresos, existía el problema del pago de los adeudos acumulados, por lo que era necesario realizar un milagro: el de “invertir los dos términos de la tradicional ecuación hacendaria mexicana, transformando el *déficit* en *superávit*”.¹²

¹⁰ *Ibid*, p. 12

¹¹ *Ibid*, p. 12

¹² *Id.*

En 1924 la situación presupuestal aún se presentaba difícil para Pani a consecuencia de la rebelión delahuertista. Sin embargo, continuando con su intento de equilibrar las cuentas del erario, hizo una reducción en 100 millones de pesos al presupuesto, reestructuró el aparato administrativo disminuyendo los salarios de la burocracia y reduciendo a todo el personal excesivo, suspendió el pago de la deuda interna y canceló el acuerdo sobre la deuda externa para posteriormente negociar uno nuevo en mejores condiciones, además realizó reformas en el sistema de recaudación de impuestos y aumentó las cuotas de algunas contribuciones. Como se puede observar, para Pani era de gran importancia el equilibrio presupuestal:

“En el mismo año de 1924 fueron introducidos cambios profundos en el presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos, a fin de llegar, lo antes posible, al equilibrio presupuestal. Se logró superar este propósito, a pesar de todo lo sucedido, convirtiéndose en superávit el creciente déficit mensual acumulativo que venía arrasando el ejercicio de 1923. Fue el primer superávit hacendario del Nuevo Régimen”.¹³

Las medidas adoptadas por Pani para equilibrar el presupuesto lograron que al final del año hubiese una reducción del déficit de 58.7 a 40.7 millones de pesos, que al año siguiente se traduciría en un superávit mayor a 50 millones de pesos que permitieron iniciar la reforma bancaria y el pago de la deuda pública.

c) El sistema fiscal

Dentro de las reformas llevadas a cabo, Pani señala como una de las más importantes la modernización del *sistema fiscal de la Federación*: “urgía, pues, una reforma que simplificara tal sistema, lo modernizara y repartiera equitativa, no igualmente, las contribuciones, es decir, de modo proporcional a la capacidad

¹³ Pani, Alberto J. (1955), p. 19.

económica de cada causante”.¹⁴ Para él, el sistema fiscal que existía era anticuado debido a que aún se tenían impuestos que se habían creado desde la Colonia, eran una prolongación del sistema porfiriano o que principalmente recaían sobre la población más pobre, por ello era necesario llevar a cabo la modernización de dicho sistema.

Con tal propósito, Pani estudió el antiguo sistema impositivo confirmando que éste se encontraba obsoleto y que, desde su punto de vista, era injusto ya que su base era el impuesto indirecto, gravaba el consumo, con la característica de ser general y uniforme, es decir, no consideraba el nivel de vida del contribuyente. Pani estaba en desacuerdo respecto a los principios de la escuela liberal en materia de imposición ya que afirmaba que ésta era general y uniforme, de tal manera que se debía gravar a todos sin excepción y aplicarles las mismas cuotas. Por tanto, dichos principios consideraban que todos los hombres eran iguales, lo que Pani observaba como una falsedad y señalaba que los seres humanos son diferentes física, moral, y sobre todo, económicamente, por lo que un sistema impositivo que se basase en tales principios resultaba falto de justicia.

La reforma consistió entonces en crear un impuesto que gravara el ingreso del contribuyente y de esta manera incrementar la renta pública principalmente. Así, al hacer proporcionales y progresivos los impuestos disminuiría la carga fiscal en aquellas esferas más pobres de la población.

Para tal efecto, fue creado en la Ley de Ingresos de 1924, el *Impuesto Sobre la Renta* “para gravar las ganancias personales y las utilidades de sociedades y empresas”. En su concepto, “el nuevo impuesto alcanzaría, directa y progresivamente,

¹⁴ *Ibid*, p. 20

hasta a las más grandes fortunas, favorecería a las clases trabajadoras, ayudaría al bienestar de las familias y eximiría de todo gravamen a los desheredados. Su creación persiguió, aparte de la finalidad de aumentar los recursos del Erario,¹⁵ la de aprovechar la expansión progresiva de su producto en suprimir los *impuestos* contrarios a la ideología revolucionaria, para ir trasladando las cargas que más pesadamente han gravitado sobre los pobres, a las recias espaldas de los ricos”.¹⁶ Lo que Pani planteaba era poder trasladar los impuestos que gravitaban en la mayoría de la población que contaba con recursos muy escasos a una minoría que absorbía gran parte de la riqueza del país.

Pani da a conocer los “lineamientos generales de la imposición de acuerdo con cuatro postulados”:¹⁷

1. La exención de gravamen para un minimum de existencia, o sea, la limitada al consumo de lo que es indispensable para cubrir las necesidades primordiales de vida;
2. La discriminación o diferenciación de las diversas clases de rentas, es decir, las de capital, las de capital y el trabajo y las de trabajo solamente;
3. La progresividad, para que pese tanto más cuanto mayor sea la fortuna que se grave y,
4. La reducción por cargas de familia.

El 18 de marzo de 1925 Calles promulgó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual contenía estas cuatro disposiciones básicas.

¹⁵ Los resultados entre 1925 y 1927 ofrecían un incremento impresionante de 2 a 17 millones. Krauze, Enrique (1977), p. 74.

¹⁶ Pani, Alberto J. (1955), p. 21.

¹⁷ *Ibid*, p. 21

Posteriormente, el 10 de agosto de 1925, fue convocada la **Primera Convención Nacional Fiscal**, para uniformar el sistema tributario, dar seguimiento a las reformas y acordar la participación de la federación, los estados y las ciudades en el ingreso público total. En esta Convención fueron creados otros dos impuestos: el primero sobre bebidas alcohólicas y, el segundo, sobre testamentos y herencias.

d) El papel del Estado en la Economía

Pani consideraba que la intervención del Estado en la economía es útil siempre y cuando “se circunscriba al campo que le es peculiar y no invada el otro campo estorbando, como omnipotente competidor, a la iniciativa privada”.¹⁸ De esta manera, Pani pensaba que el Estado debía intervenir sólo en aquellos casos en que el interés general se viera beneficiado mediante la cooperación del Estado con la iniciativa privada a la cual reconocía como el motor impulsor de la industrialización y el desarrollo económico. De modo que el papel del Estado se vería limitado a apoyar a la iniciativa privada con el fin de que no invadiera el escenario económico de ésta y sólo dentro de las posibilidades del erario, es decir, de manera que no incurriera en un desequilibrio presupuestal que en lugar de “fertilizar el campo de la iniciativa privada y dotarlo de un clima favorable a la propagación de las empresas libres”,¹⁹ llevara a la Hacienda Pública Federal a una situación peligrosa de déficit e inflación.

En sus palabras,

“El desarrollo económico de un país es resultado, fundamentalmente, de las empresas libres con capitales privados domésticos o foráneos y, complementariamente, de las inversiones estatales que, aunque sean financiadas con empréstitos extranjeros a largo plazo, el servicio de amortización e intereses de esos empréstitos recae sobre los contribuyentes. La industrialización es más efecto de las inversiones privadas que de las

¹⁸ *Ibid*, p. 203

¹⁹ *Ibid*, p. 197

públicas. El Estado, en este punto, limita habitualmente su acción a las obras de interés general y a las de beneficio local cuando el rendimiento de la utilización de tales obras produzca lo necesario para amortizar el empréstito que las hizo posibles. Es innegable, además, la influencia que ejercen las inversiones públicas sobre el desenvolvimiento de la iniciativa privada. Esto ha dado lugar al intervencionismo del Estado.

El Gobierno, desde 1925, tuvo que invadir el campo de la iniciativa privada, sumida en profundo letargo, para despertarla, desarrollarla y con su cooperación orientar la política hacendaria hacia la promoción del progreso económico de México, “pero dando a tal intervención un carácter marginal y complementario de dicha iniciativa -nunca, ni remotamente, competidor- y estando limitada por la condición monetaria de no incurrir en inflación”.²⁰

Jesús Silva Herzog menciona que las ideas de Pani son de un neoliberalismo con hondas preocupaciones sociales derivadas de los principios revolucionarios. Dentro de su neoliberalismo considera útil la intervención del Estado en la economía, en los casos que sea menester la subordinación del interés individual al interés general de la comunidad.²¹ Además, señala que Pani es partidario del libre cambio y que para él el sistema proteccionista está lleno de injusticias y desventajas ya que favorece siempre a unos cuantos industriales en detrimento de la inmensa mayoría de los consumidores. A su juicio, suprimir parcial o totalmente la concurrencia económica interior y exterior para fomentar mediante privilegios determinadas industrias nacionales, o mediante impuestos arancelarios industrias exóticas que sólo pueden vivir gracias a la protección oficial, equivale a detener el progreso material de la nación. Además, el alza de precios, inevitable en todo monopolio, y la injusticia de favorecer a unos cuantos a costa de la mayoría de los habitantes, intensifica de modo considerable el malestar general; y agrega que la captación, extracción y transformación de los productos naturales del suelo y la libre competencia nacional e internacional, son los principios fundamentales de una buena política industrial.²²

²⁰ *Ibid*, p. 195

²¹ Iturriaga de la Fuente, José (1976), p. 50-51.

²² Silva Herzog, Jesús (1967), p. 506.

Según Rovzar, el pensamiento de Pani era eminentemente capitalista y para él la base del crecimiento económico se hallaba en la inversión de capital privado por lo que ésta debía ser la meta principal. Además, la inversión debía estar dirigida a aquellas áreas donde la ganancia fuese más sencilla de obtener, y aquellos bienes difíciles de producir internamente deberían ser sustituidos por importaciones. Desde su punto de vista, al incrementar la inversión, el empleo y los salarios tendrían que subir hasta un nivel que llevaría a la reducción del desequilibrio social y a la desaparición de la masa empobrecida. No obstante, para que estos resultados se produjeran, el Estado debía estimular el capital privado pero sin competir con él.

Sus ideas sobre la libre empresa muestran el papel que Pani designaba al Estado, éste debía tener la capacidad de regular la actividad económica pero sin obstaculizar su evolución natural, por lo que para él, el mejoramiento en las condiciones para el crecimiento debían darse bajo el sistema de la libre empresa. De esta manera, Pani se oponía a una mayor participación del gobierno en el ámbito económico ya que podría convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la empresa privada, principalmente la de capital extranjero, este último lo consideraba un elemento esencial del desarrollo económico.

2. El pensamiento del Ing. Pani y el nuevo sistema financiero de los años veinte

a) Antecedentes del Banco de México

En *Los orígenes de la política crediticia*, Pani reseña que durante una entrevista que él tuvo en 1916 con el General Villa, éste le preguntó su opinión acerca de fundar en Chihuahua un Banco Emisor, a lo que Pani respondió que era necesario esperar a que concluyera el movimiento revolucionario y que el grupo que resultase triunfante fuese quien creara un Banco Único de Emisión cuyo fin fuera el de proveer al país de una moneda estable:

“Las funciones de dotar al país de la moneda necesaria para sus transacciones y de mantenerla sana, lo mismo en la capital que en todos los lugares de la República, deberán ser monopolizadas por el régimen que emane de la revolución triunfante y realizadas mediante un gran Banco Central”.²³

La creación del Banco de México estuvo antecedida por la de la Comisión Nacional Bancaria, como órgano de vigilancia del sistema. Fundada en abril de 1916, fue el organismo a través del cual se hizo frente a los problemas monetarios inaplazables, tanto de orden internacional como nacional. Asumió, entre otras, las funciones de la antigua Comisión de Cambios y Moneda,²⁴ establecida en la Ley de 1905, que fijó en 75 centigramos la paridad del peso, aunque sin limitar el poder liberatorio de las viejas monedas de plata;²⁵ además, constituyó una red de sucursales en todo el

²³ Pani, Alberto J. (1951), p. 123.

²⁴ La Comisión de Cambios y Moneda y la Comisión Monetaria, como antecedentes primarios del Banco de México, fueron expresiones reales de la necesidad de un organismo que regulara la oferta monetaria y trazara las directrices de la política monetaria, crediticia y cambiaria. Torres Gaytán, Ricardo (1980), p. 151.

²⁵ El patrón oro clásico pudo funcionar plenamente en los años 1918-1920; esta situación empezó a cambiar a partir de 1921, a causa de la fugaz pero profunda crisis de la economía mundial, que causó la disminución de nuestras exportaciones, hecho que ocasionó que las monedas de oro empezaran a escasear, por atesoramiento y exportación. Su lugar fue sustituido por acuñaciones de pesos plata cuyo valor intrínseco era inferior a su valor nominal, y a partir de 1922 se dio el fenómeno contrario. Legalmente había patrón oro, pero en la realidad imperaba el patrón plata. *Ibid*, p. 22.

territorio nacional, las cuales complementaron o sustituyeron la acción de los bancos privados, la mayoría intervenidos o puestos en liquidación.

Dentro de la ideología obregonista, la iniciativa privada jugaba un papel importante por lo que se consideraba necesario contar con la participación de los banqueros en el proyecto económico. Así, el gobierno del General Álvaro Obregón llevó a cabo una serie de acciones a fin de reconciliarse con los banqueros y convencerlos de que cooperaran en la construcción de un nuevo sistema monetario y bancario.²⁶ La primera medida tomada por el Presidente Obregón en materia bancaria fue la de devolverles a los antiguos bancos la personalidad jurídica que por decreto del 14 de diciembre de 1916 se les había derogado.²⁷ Mediante el decreto del 31 de enero de 1921 se reglamentó la devolución y la liquidación de los bancos incautados, asimismo se les clasificó en diversas categorías para su subsistencia o cancelación.²⁸

El 7 de enero de 1925 fue decretada la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios,²⁹ que además de las instituciones antes

²⁶ Oñate, Abdiel (2000), p. 643.

²⁷ Aunque la reconciliación de estas diferencias tomaría varios años más, la ley de 1921 fue un primer intento formal por parte del nuevo Estado de acercarse a los banqueros, que devolvió a los bancos privados su personalidad jurídica y mostró la voluntad del gobierno de incluirlos en el proyecto de reconstrucción nacional. *Ibid.*, p. 645.

²⁸ El 31 de enero de 1921 el Presidente de la República, Álvaro Obregón, expidió un decreto que reglamentaba la devolución y liquidación de los bancos incautados. Según dicho decreto, “los bancos que fueron declarados en liquidación en virtud del decreto de 14 de diciembre de 1916, recobrarán su personalidad jurídica y serán devueltos a sus representantes legítimos, en los términos y condiciones de la presente ley”. Se fijaba un plazo de treinta días, que podría prorrogarse a noventa, para que los representantes legítimos de los bancos acreditaran su personalidad y manifestaran por medio de una solicitud escrita su deseo de acogerse a los beneficios de ese decreto. Dentro de los treinta días posteriores a la presentación de la solicitud, la Secretaría de Hacienda dictaminaría la situación de cada banco de acuerdo con los siguientes agrupamientos preestablecidos: 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%; c) bancos cuyo activo no bastara a cubrir su pasivo. Los bancos comprendidos en los dos primeros grupos serían devueltos a sus legítimos representantes; los bancos comprendidos en el tercer grupo se consignarían a la autoridad competente para su liquidación judicial. Lobato López, Ernesto (1945), p. 275.

²⁹ La ley del 7 de enero de 1925 señalaba que sólo podrían establecerse instituciones de crédito en la República mediante concesión otorgada por el Ejecutivo de acuerdo con los preceptos de la ley. El mínimo capital social exigido era el siguiente: para bancos hipotecarios, agrícolas, industriales y de fideicomiso, \$1,000,000.00 en el Distrito Federal y \$500,000.00 en los Estados y Territorios Federales; para bancos de depósito y descuento, \$500,000.00 en el Distrito Federal y \$250,000.00

mencionadas comprendía las sucursales extranjeras y a las casas bancarias; asimismo, clasificaba a los bancos en Banco Único de Emisión, Bancos Hipotecarios, Bancos Refaccionarios, Agrícolas, Industriales, de Depósito y Descuento, y Bancos de Fideicomiso. El aspecto más relevante de esta nueva ley fue el papel clave otorgado al Banco Único de Emisión dentro de las instituciones de crédito, con lo que posteriormente se imposibilitaba de manera definitiva la pluralidad en la emisión de billetes, al mismo tiempo, esta ley confería al gobierno una mayor autoridad formal para supervisar las operaciones de los bancos privados.

b) Conflictos enfrentados para la creación del Banco de México

Durante el transcurso del periodo de 1917 a 1925, el gobierno tuvo que enfrentar diversos obstáculos para lograr el establecimiento del Banco Único de Emisión. Principalmente la escasez de recursos con los cuales constituir el capital inicial del Banco así como la inestabilidad política fueron condiciones que caracterizaron esos años. Además, la falta de reconocimiento del régimen posrevolucionario³⁰ por parte de los Estados Unidos impidió que el gobierno mexicano obtuviese el financiamiento

en los Estados y Territorios Federales; y para los establecimientos que recibieran depósitos del público y expidiesen títulos pagaderos en abonos, \$100,000.00 en cualquier parte de la República. El fondo de reserva se formaría de 10% de las utilidades netas anuales, hasta llegar por lo menos a la tercera parte del capital social. Las bases constitutivas y los estatutos de cualquier sociedad que se organizara para la explotación de instituciones de crédito, deberían someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda antes de que la institución comenzara su funcionamiento. La duración de las concesiones en ningún caso excedería de treinta años a contar desde la fecha de la ley. *Ibid*, p. 282.

³⁰ Manuel Gómez Morín decía, al recordar sus años de funcionario público, que los sonorenses, acabados de arribar al poder en 1920, tenían dos obsesiones relacionadas con el temor de una intervención armada de los Estados Unidos: lograr el reconocimiento del gobierno y reanudar el servicio de la deuda exterior. Krauze, Enrique (1977), p. 53.

Uno de los instrumentos más eficaces para la presión financiera de Estados Unidos sobre México durante este periodo era el International Bankers Committee, formado en 1918 bajo la dirección de Thomas A. Lamont de J. P. Morgan and Company para representar a los propietarios de bonos mexicanos en Estados Unidos y en Europa en las negociaciones con el gobierno mexicano.

A raíz de la derrota y asesinato de Carranza, el gobierno de Estados Unidos rehusó su reconocimiento al gobierno de Obregón debido a la falta de garantías para el petróleo y las compañías mineras norteamericanas. La producción de petróleo se había acelerado durante el periodo revolucionario; a principios de la década de los veinte México era el segundo productor en el mundo y el petróleo representaba tres cuartas partes de las exportaciones mexicanas. Hamilton, Nora (1983), p. 75.

de los banqueros internacionales necesario para la creación del Banco Único de Emisión.

Para Zebadúa, “el papel del dinero en la definición de la soberanía adquirió un sentido tangible para los nuevos gobernantes de México. A la tradicional tarea de recaudar y concentrar los impuestos se sumaba la necesidad de reordenar las finanzas públicas para mantener un presupuesto equilibrado y consolidar el valor del peso. La desorganización del sistema bancario y los daños sufridos por las compañías ferrocarrileras durante los años de guerra presentaban problemas específicos que complicaban las relaciones con los Estados Unidos y los países europeos. La resistencia de las compañías petroleras a someterse a la autoridad fiscal del gobierno representaba el principal escollo para el ejercicio del poder nacional. El crédito público, además, había quedado atado a la deuda externa (cuyos pagos habían sido suspendidos desde principios de 1914), y a la deuda interna contraída con los mismos banqueros, ferrocarrileros y terratenientes de que dependía el pleno restablecimiento de los circuitos de la economía nacional. La reconstrucción del Estado adquirió, en consecuencia, un sentido financiero”.³¹

Desde el comienzo de la Reforma Bancaria llevada a cabo por el gobierno emanado de la Revolución y sobre todo a partir del objetivo planteado de constituir el Banco Único de Emisión con capital nacional y bajo el control administrativo del Gobierno, los banqueros extranjeros empezaron a mostrar cierta preocupación para evitar la consecución de la reforma o por lo menos, a tratar de obtener los mayores beneficios posibles para su capital o para las instituciones que tenían ya trabajando en México.³²

Desde el punto de vista de Manero, en materia bancaria nada se hizo de 1921 a septiembre de 1923, no se vieron avances relevantes³³ por el entonces Secretario de Hacienda, Don Adolfo De la Huerta,³⁴ con excepción del nombramiento de comisiones

³¹ Zebadúa, Emilio (1994), p. 185.

³² Manero, Antonio (1958), p. 146.

³³ Sin embargo, para Krauze, durante los gobiernos de Adolfo De la Huerta y Álvaro Obregón no dejó de trabajarse en la creación del Banco Único, aunque con los mismos resultados prácticos del régimen anterior. Krauze, Enrique (1977), p. 35.

³⁴ Al enterarse de que en París había interés en colaborar en la reorganización del sistema financiero mexicano, Adolfo De la Huerta integró inmediatamente una comisión con varios funcionarios de la Secretaría de Hacienda y banqueros privados con instrucciones de viajar a Europa y reunirse con los

que estudiaran la futura organización del Banco Único de Emisión y de algunas conferencias con los banqueros con quienes se intentaba conseguir capitales, no obstante, los resultados fueron intrascendentes.

En junio de 1922, De la Huerta se reunió con miembros del Comité Internacional de Banqueros presidido por Thomas W. Lamont, socio de J. P. Morgan, con el propósito de establecer un acuerdo sobre la deuda externa de México y con la esperanza de conseguir un préstamo externo. No obstante, las posibilidades de obtener financiamiento en el extranjero con el fin de establecer el Banco Único de Emisión bajo el control gubernamental eran muy remotas, tanto los banqueros estadounidenses como los franceses se habían mostrado “dispuestos” a ayudar a México a obtener recursos en un futuro, pero no habían ofrecido extenderle ningún crédito de manera inmediata.³⁵

Sin embargo, en lo referente a la deuda exterior mexicana, fue celebrado el 16 de junio, el Convenio De la Huerta-Lamont en el que México se comprometía a iniciar el pago del servicio de la deuda a partir del 2 de enero de 1923.³⁶ El gobierno se

directivos de la *Banque de Paris et des Pays Bas*. Su misión consistía en negociar los términos de un préstamo, así como la posible participación de capitalistas franceses en el proyecto del Banco Central, para el cual el gobierno mexicano utilizaría parte de los fondos que esperaba obtener en Francia. De la Huerta tenía puestas sus esperanzas políticas en el proyecto del Banco Único de Emisión y en México existía gran expectación sobre la perspectiva de un crédito internacional. Zebadúa, Emilio (1995), p. 68.

³⁵ Todo el año de 1923 estuvo De la Huerta gestionando la obtención de fondos para integrar el capital del Banco, sin que el éxito coronara esas gestiones. Los banqueros internacionales no sólo no estaban dispuestos a cumplir el ofrecimiento que hicieron a nuestro Secretario de Hacienda, sino que procuraban impedir la realización de la reforma bancaria o, por lo menos, obtener que ella se verificara en tal forma que los principales beneficios de la misma recayeran en provecho de sus intereses o en bien de las instituciones que tenían ya trabajando en México. Fue por ello que no aportaron ninguna suma para constituir el capital del Banco, y, cuando De la Huerta designó a fines de 1923 una comisión encargada de establecer ese Banco, lo conminaron a disolver la comisión, indicando que no aportarían ningún capital si la Ley y los Estatutos del Banco Único no estaban hechos por los banqueros mismos. Lobato López, Ernesto (1945), p. 293.

³⁶ Como resultado del Convenio De la Huerta-Lamont, la Deuda Exterior de México se fijaba en \$1,451,737,587.00 provenientes de las siguientes partidas: deudas reconocidas por el Gobierno con anterioridad al convenio, \$669,467,326.00; deudas nuevas incluidas en el convenio, \$367,648,319.00; réditos insolutos de las deudas reconocidas con anterioridad al convenio, \$261,633,909.00; réditos insolutos de las nuevas deudas reconocidas en el convenio, \$152,937,533.00. *Ibid*, p. 278-279.

obligaba a entregar al Comité de Banqueros el producto total de los derechos de exportación del petróleo y el impuesto de 10% sobre las entradas brutas de los Ferrocarriles Nacionales, además de las utilidades líquidas de éstos en caso de existir, con el propósito de atender el servicio de la deuda, fondos que serían distribuidos entre los tenedores de obligaciones contra México. Además, se pactó un plazo moratorio de cinco años para iniciar las amortizaciones de capital; a partir del 1º de enero de 1928 el gobierno se obligaba a cubrir también los intereses vencidos de la deuda. En este convenio, De la Huerta había comprometido de manera excesiva los recursos del gobierno para el pago de los intereses de la deuda sin conseguir los objetivos planeados: el restablecimiento del crédito externo ni acercar al gobierno mexicano al reconocimiento diplomático de Washington, lo que a la postre marcaría el destino de De la Huerta.

Desde el punto de vista de Pani, el Sr. De la Huerta al firmar el Convenio De la Huerta-Lamont, había aceptado el pago de una deuda externa por encima de su valor real que excedía la capacidad de pago del país. Para Pani, el restablecimiento de la deuda exterior no era posible si no se ajustaba primero el Convenio de 1922 *“dentro de las posibilidades reales del erario”*. De manera que, según él, era necesario llevar a cabo una enmienda a dicho convenio a fin de que *“se redujera la magnitud de la injusticia pactada en contra del pueblo de México y a favor de sus acreedores extranjeros”*.³⁷

Finalmente, el 3 de septiembre de 1923 Washington otorgó el reconocimiento diplomático al gobierno del General Obregón, posteriormente De la Huerta dejó la Secretaría de Hacienda levantándose en armas contra el sucesor de Obregón y dejando en peores condiciones la situación financiera del gobierno. En su lugar fue nombrado

³⁷ *Ibid*, p. 114.

el Ing. Alberto J. Pani, quien retomó inmediatamente los planes para la constitución del banco central.

Pani expone que la fundación del Banco Único de Emisión prescrito por la Constitución de 1917 era “*el anhelo revolucionario supremo*”; sin embargo, durante las administraciones anteriores aún cuando fue aprobada la Ley Constitutiva del mismo, no se llegó a su ejecución, debido a dos razones: primero, “bajo la Presidencia del señor Carranza por las cuantiosas erogaciones de la pacificación y la reorganización administrativa del país” y, segundo, “por la derrochadora y desordenada gestión hacendaria del señor De la Huerta, que comprendió el auge petrolero de 1921 y 1922 con su benéfica repercusión fiscal”.³⁸ Pani afirmaba que Don Adolfo De la Huerta bien pudo haber logrado la fundación del Banco de México si hubiese aprovechado las fuentes fiscales petroleras además de no haber provocado una crisis en el presupuesto debido a su desordenada gestión hacendaria y la costosa rebelión que acaudilló,³⁹ y que la mejor forma de probar esta declaración era el hecho de que el Banco de México inició operaciones menos de dos años después del retiro del señor De la Huerta.⁴⁰

Pani recalca la importancia de poder contar con un *sector bancario* que apoye a la economía del país cumpliendo correctamente sus funciones, para él, dicho sector debía “*ser rehabilitado, reorganizado y reformado*” debido a que “todos los bancos habían sufrido los males derivados del régimen del papel moneda y demás

³⁸ Pani, Alberto J. (1955), p. 25.

³⁹ A pesar de la bonanza del Erario, no sólo no hubo Banco, sino que, además, la gestión hacendaria de mi antecesor se resolvió en una fuerte crisis presupuestal, considerablemente agravada por la rebelión armada en que degeneró la campaña política de su candidatura presidencial. Pani, Alberto J. (1951), p. 14.

⁴⁰ Pani, Alberto J. (1951) p. 106

consecuencias naturales de la Revolución”.⁴¹ Afirmaba que la situación bancaria de la República a fines de 1923 era, sencillamente, caótica.

El programa financiero de Pani contemplaba dos etapas,⁴² la primera se fundamentaba en llevar a cabo una reforma fiscal con el fin de proveer al Estado de los recursos necesarios para cubrir el pago de la deuda pública, esto sin recurrir a políticas inflacionarias. En la segunda etapa se realizarían las reformas bancaria y monetaria, éstas consistían en la rehabilitación de la banca privada, creación de una legislación que regulara la actividad de las instituciones crediticias, el establecimiento de un Banco Central Único de Emisión Monetaria, capaz de controlar la circulación y de dirigir las actividades bancarias, y, por último, se procedería a crear diversas instituciones por las cuales canalizar los créditos o la inversión hacia áreas productivas como la agricultura, irrigación, infraestructura, entre otras.

En palabras del propio Pani,

“Por tales motivos también la reforma que sacó al país de ese caos, tratando de responder en el terreno bancario a las demandas revolucionarias, tuvo que perseguir estos cuatro objetivos:

Primero, el de expedir una legislación adecuada e integral, es decir, capacitada para influir favorablemente en nuestra economía y comprendiendo todas las formas en que el crédito puede y debe ser diversificado;

Segundo, el de reanimar los Bancos existentes susceptibles de seguir operando;

Tercero, el de fundar el Banco Único de Emisión no sólo como órgano creador de moneda, sino también para controlar la moneda y el crédito, conectándolo con los Bancos comerciales privados y formando con éstos en calidad de Bancos Asociados y aquél en la de Banco Central el sistema bancario comercial de la República, y

Cuarto, el de fundar las otras instituciones de acción bancaria social, esto es, las que, a semejanza del Banco Único de Emisión, no tengan el lucro como mira principal o exclusiva y que, además, sean destinadas a hacer penetrar el crédito, especialmente, en los sectores de actividades que al Nuevo Régimen más interese mejorar.”⁴³

⁴¹ Pani, Alberto J. (1955), p. 26.

⁴² Véase Rovzar, Eugenio (1978), p. 226.

⁴³ Pani, Alberto J. (1951), p. 161-162.

Pani menciona que aunque hubo varias leyes constitutivas y proyectos de un Banco Único de Emisión, éstas no se llevaron a cabo por la falta de fondos y que además dichas leyes estaban lejos de dar al problema la amplitud con que fue planteado por el programa hacendario empezado a ejecutar en 1924.⁴⁴ Desde 1917 existían distintas propuestas para ejecutar el mandato constitucional que señalaba que el Estado tendría el monopolio de la emisión monetaria; sin embargo, es hasta 1924 cuando empieza a tomar forma esta disposición.

Cuando Plutarco Elías Calles asume la Presidencia de México, la política presupuestal estaba aún limitada por las carencias en la Tesorería y Pani seguía ejerciendo un estricto programa de austeridad en el gasto gubernamental. En general, la política económica propuesta para 1925 continuaba siendo relativamente conservadora. El objetivo inmediato era poner en orden las finanzas internas⁴⁵ para poder así destinar un excedente a la creación del banco central; en esta coyuntura la concentración de recursos coincidía con el plan de fortalecer al Estado. Para el Presidente Calles era vital el monto exacto de reservas que se iban acumulando día tras día; esfuerzo complicado por la escasez de crédito y por problemas laborales.⁴⁶

⁴⁴ Respecto a las leyes propuestas anteriormente con el fin de establecer el Banco de México, Pani recalca: “Ninguna de dichas leyes fue tomada en cuenta para la formulación de la ley que al fin creó el Banco de México, S. A., porque, además y sobre todo, estaban muy lejos de dar al problema la amplitud con que fue planteado por el programa hacendario empezado a ejecutar en 1924, aceptado por el Presidente electo, General Calles, dos o tres días antes de suceder al Presidente General Obregón, y emprendida su ejecución integral en 1925”. *Ibid*, p. 127.

⁴⁵ La institucionalización de la intervención estatal en la economía requería de un fortalecimiento de los recursos fiscales y de su control. Esto se consiguió en buena parte cuando Alberto Pani fue Secretario de Hacienda de 1924 a 1927. Además de crear el banco central, Pani ensanchó la base impositiva, estableciendo un impuesto sobre utilidades que complementaba a otras fuentes de ingreso existentes (impuestos sobre exportación, impuestos sobre producción mineral e impuestos sobre ventas), y fortaleció a la Secretaría de Hacienda, en relación a otros ministerios, al dotarla de jurisdicción sobre las decisiones presupuestales. Así, la centralización del poder político en el ejecutivo federal se acompañaba de una centralización de control financiero *dentro* del ejecutivo en la Secretaría de Hacienda. Hamilton, Nora (1983), p. 83.

⁴⁶ Zebadúa, Emilio (1994), p. 275.

Calles estaba interesado en acelerar la apertura del banco central; aseguraba que su inauguración le proveería al Estado la protección financiera desde donde resistir los ataques provenientes de diversos frentes.⁴⁷ El Estado ganaría un cierto grado de autonomía al contar con una fuente propia de crédito. Mientras mayor fuera su capacidad de financiamiento, mayor sería su poder.⁴⁸

La distracción de fondos para este fin, sin embargo, provocó quejas del Comité Internacional de Banqueros, que se oponía al uso del dinero formalmente comprometido al servicio de la deuda para cualquier otro fin. Rechazaban el proyecto en la medida que implicaba posponer aún más el restablecimiento del convenio de 1922.

Otra vez, mostrando su habilidad negociadora, Pani convenció a Lamont de que el gobierno de México no estaba repudiando el acuerdo de 1922, sino sólo posponiendo su aplicación mientras se hacían algunos ajustes internos. Éstos se referían a la consolidación del aparato del Estado en varios frentes, desde los mecanismos para reforzar los ingresos del gobierno como la introducción del impuesto sobre la renta, hasta la alianza que en esos momentos se fraguaba con los banqueros nacionales para reactivar el crédito interno.⁴⁹

⁴⁷ La creación del Banco de México en 1925 tuvo sus orígenes también en el esfuerzo de la nueva clase dirigente (los sonorenses) por hacerse de una fuente propia de crédito y dinero que dotara al Estado moderno de una base de poder autónomo frente a las diversas fuerzas sociales que actuaban sobre él. Más que una institución con fines estrictamente financieros y monetarios, el Banco Central que los sonorenses lograrían constituir finalmente tuvo razones políticas y prácticas. El oro en sus bóvedas y los poderes de emisión monopólica de papel moneda que le fueron conferidos al Banco de México por el artículo 28 de la Constitución, proporcionaron a los gobiernos de la Revolución un respaldo material muy importante. Zebadúa, Emilio (1995), p. 74.

⁴⁸ La legitimidad de un régimen está íntimamente ligada a su capacidad para recaudar ingresos suficientes, por lo que la reconstrucción del Estado Mexicano -destruido en el verano de 1914- adquirió durante los siguientes años un carácter financiero, además del propiamente político y militar. *Ibid*, 70.

⁴⁹ Oñate, Abdiel (2000), p. 660.

La propuesta que hizo Pani a los banqueros internacionales incluía un préstamo de 60 millones de dólares en el convenio (25 millones para cubrir el déficit fiscal de 1924; 17.5 millones para cubrir los pagos de la deuda, vencidos desde 1923 y otro tanto para la fundación del Banco Único de Emisión). Además proponía devolver los Ferrocarriles Nacionales al sector privado a fin de que cada compañía se hiciera cargo del pago de su propia deuda, la cual dejaría de ser un compromiso del gobierno.

En junio de 1925 los banqueros hicieron a Pani su propuesta de modificación al convenio de 1922 en la que aceptaban separar la deuda de los ferrocarriles de la del gobierno y modificar los términos de pago. Sin embargo, para entonces el programa presupuestario de Pani había dado resultados, se tenía acumulado un fondo de alrededor de 48 millones de pesos oro para la creación del Banco Central y al mes siguiente la comisión encargada de elaborar la Ley Orgánica del Banco de México comunicó que ésta ya se encontraba lista. El empréstito externo ya no era indispensable para la fundación del Banco Único de Emisión controlado por el Estado.

En agosto Pani envió la propuesta formal mexicana sobre un nuevo tratado con el Comité Internacional de Banqueros, en ella se proponía que las negociaciones finales se llevarían a cabo en Nueva York en octubre de 1925.⁵⁰

El Presidente del Comité de Banqueros, Sr. Thomas Lamont, dirigió un telegrama al Ing. Alberto J. Pani, con fecha 20 de agosto de 1925 en el cual le manifestaba que el Comité se encontraba muy deseoso de que se diera cualquier paso para conseguir la consolidación y reconstrucción de los intereses comerciales de

⁵⁰ *Ibid*, p. 662.

México y comprendía la importancia del Banco de Emisión, pero que estaba en la obligación de advertir que a juicio del comité si se llevaba a cabo el plan del Banco, los tenedores de bonos tendrían que creer que el Gobierno había faltado irrevocablemente a su compromiso con ellos y se dirigirían al Comité para que éste declarara como definitiva la falta de cumplimiento del Convenio.

c) La creación del banco de México

Hubo que esperar ocho años para que se hiciera realidad el precepto constitucional. El más importante obstáculo que se oponía a la fundación del Banco Único de Emisión era la falta de recursos por parte del gobierno, para suscribir la mayoría del capital social de dicho banco. Esta carencia se debía a la difícil situación económica, política y social de esos años, a la inexistencia de crédito externo y a la justificable posición por parte del gobierno de no aceptar capital extranjero en la constitución social de su banco central.

El Secretario de Hacienda, Ing. Pani, con el propósito de nivelar los presupuestos y pagar las deudas propuso las siguientes acciones:

- a) Suspender a todos los funcionarios y empleados supernumerarios, además de reducir el sueldo y los gastos en administración.
- b) Supresión de parte del personal y de los gastos que no fueran indispensables.
- c) Cobro de todos los rezagos que habían venido acumulándose de ejercicios fiscales anteriores por concepto de derechos aduanales, multas e infracciones a la Ley del Timbre, impuestos sobre aguas, herencias, legados, etc.

En 1925 pudo al fin presentarse la ocasión propicia para que se construyera el Banco Único de Emisión. Como consecuencia de una acertada política de

estructuración financiera, apoyada en oportunas medidas fiscales, se contó con los recursos necesarios para fundar la institución; se sentaron las bases para la reestructuración del anterior sistema bancario y se adoptó el criterio de hacer participar al Gobierno Federal y a la banca privada en el capital y en la administración del banco, a fin de conciliar la necesidad de reconstituir la confianza perdida en el papel moneda y una más adecuada atención a las necesidades crediticias de los sectores económicos, con la protección del interés público en el manejo de la institución.

Para Hamilton, la reconstrucción económica posrevolucionaria del país fue posible gracias a una considerable cooperación entre el Estado y el sector privado y en ninguna parte fue más evidente esa cooperación que en la reconstrucción del sistema bancario.⁵¹

El primer paso decisivo de acercamiento entre banca y gobierno se dio en la **Primer Convención Bancaria**⁵² organizada por Pani y llevada a cabo del 2 al 29 de febrero de 1924 en el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ella los banqueros Enrique C. Creel y Miguel S. Macedo, personalidades

⁵¹ Los Estados posrevolucionarios no operan nunca en un vacío estructural; si bien la revolución puede elevar al poder a nuevos grupos que buscan una transformación del orden social, también permanecen elementos del viejo orden, y en mayor o menor medida ejercen su influencia sobre el proceso de reconstrucción. Hamilton, Nora (1983), p. 50-51.

⁵² En materia bancaria, a partir de 1924, el Ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, cita a una Primera Convención Nacional Bancaria, en la que se establecen las reglas del juego para regularizar la acción y la operación de la banca.

De ese diálogo positivo entre el Gobierno y la Banca, surgen diversas medidas importantes:

- a) La expedición de una nueva Ley Bancaria en 1924, y apenas dos años después, en 1926, de una segunda Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.
- b) La creación de la Comisión Nacional Bancaria, en diciembre de 1924, que establece por primera vez un órgano oficial que vigila la operación financiera, lo que viene a otorgar a ésta su carácter de servicio público general.
- c) El establecimiento del Banco de México, en 1925, como Banco Único de Emisión.
- d) La fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, en 1926, con lo que surge la figura de la Institución Nacional de Crédito que habrá de ser recogida por la Ley de 1932.
- e) Y el establecimiento de nueve bancos agrícolas ejidales, de carácter local, también en 1925 y que fueron liquidados en 1931. Creel de la Barra, Enrique (1979), p. 547-548.

del régimen porfiriano,⁵³ junto con funcionarios del gobierno, especialistas en finanzas gubernamentales, establecieron los principios para la reconstrucción del sistema bancario, que posteriormente fueron integrados a la legislación.

Durante la Convención, Pani y su grupo de colaboradores, entre los que se puede citar a tres destacados expertos en finanzas gubernamentales y privadas: el Lic. Manuel Gómez Morín, quien contaba con gran información sobre el funcionamiento de la banca central en varios países; el Sr. Elías de Lima, quien tenía gran experiencia en los negocios bancarios al haber trabajado en grandes casas bancarias como Speyer y Cía; y, finalmente, el Lic. Fernando de la Fuente, Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda; presentaron un programa cuyo propósito fue el de reconstruir y regular el sistema financiero mexicano que proveería al país de la estabilidad que permitiría el crecimiento equilibrado de la economía bajo el sistema de la libre empresa y con supervisión del Estado mientras éste no obstaculizara la evolución “natural” de la empresa privada.⁵⁴

Un aspecto importante que hubo que resolver fue el pago de la deuda a la banca privada a fin de incorporarla nuevamente a sus actividades normales proveyéndola de liquidez, para lo cual fueron decretadas las leyes del 26 de marzo y del 15 de julio de 1924 donde se observaban los procedimientos para solventar las demandas de los bancos privados quienes exigían el pago de 149.2 millones de pesos.

⁵³ El gobierno estaba dispuesto a reestructurar la vida bancaria del país, para lo cual no tenía inconveniente alguno en solicitar los eficientes servicios de eminentes porfiristas (en éste, como en otros muchos aspectos, el gobierno de Calles fue enteramente pragmático y mucho más flexible que el de Carranza). Krauze, Enrique (1977), p. 33.

⁵⁴ La sesión celebrada el 28 de febrero de 1924 constituye el mejor testimonio de dicho conflicto [fricciones internas que prevalecían entre los banqueros en torno a la futura política bancaria del país] y, lo que fue más importante, del papel conciliador, aglutinante y directivo que empezaría a desarrollar la Secretaría de Hacienda en materia bancaria con la completa aprobación de los banqueros. Sánchez, Hilda (1985), p. 399.

Mediante un acuerdo entre el Tesoro, el Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México y otros cuatro bancos regionales, el gobierno logró reducir la deuda a 76.4 millones de pesos, pues se rehusó a pagar los créditos otorgados a los regímenes preconstitucionalistas.

Según Pani, para “organizar el sistema bancario comercial de la República con el referido Banco como Instituto Central, asociándole los bancos comerciales privados y ligándolo a ellos con vínculos, como el redescuento, que los fortalecieran financieramente y dotaran al país de moneda sana”; llevaba, por tanto, previamente a la rehabilitación de los bancos privados “mediante el pago de las deudas del gobierno” lo que acrecentaba la falta de recursos.

En su discurso de clausura de la Convención, Enrique Creel, portavoz de los banqueros, afirmó:

“...Los bancos de la República, que aquí representamos, tienen esperanzas muy grandes de que el gobierno les preste su apoyo moral y material [...] La asamblea acoge con entusiasmo la iniciativa para crear el Banco Único de Emisión. Es absolutamente necesario para conservar el equilibrio de las finanzas.”⁵⁵

A través de la Convención el gobierno pudo establecer una alianza política y económica estratégica con los banqueros nacionales. Con ello no sólo se logró que los bancos privados aportaran parte del capital para crear el Banco Único de Emisión, sino que además cedieran sus prerrogativas fiscales, su derecho a emitir billetes y que aceptaran someterse a la supervisión del gobierno.⁵⁶

⁵⁵ Citado por Oñate, Abdiel (2000), p. 647.

⁵⁶ Los bancos aceptaron subordinarse a la política estatal y el gobierno se comprometió a pagar su deuda a los bancos privados y a crear la Comisión Nacional Bancaria, un organismo bilateral con cierto grado de autonomía formado con representantes de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, y los bancos privados que daría voz a los banqueros en la supervisión del sistema bancario. Citado por Oñate, Abdiel (2000), p. 648.

Asimismo, Pani impulsó una serie de leyes con el propósito de regular las actividades bancarias y ejercer el cumplimiento de las mismas,⁵⁷ para ello nombró una Comisión integrada por el Lic. Manuel Gómez Morín, el Sr. Elías de Lima y el Lic. Fernando de la Fuente, quienes bajo su dirección reformarían la Ley General de Instituciones de Crédito y estaría a cargo de la creación de los Estatutos y Ley Fundamental del Banco de México.

La Ley General para las Instituciones de Crédito fue aprobada el 24 de diciembre de 1924, cinco días antes de la creación de la Comisión Nacional Bancaria, la cual llevaría a cabo las funciones de determinar la forma que deberían presentar los balances bancarios y su publicación, así como la de otras estadísticas detalladas sobre las operaciones bancarias, además de colaborar con la comisión a cargo de la liquidación de las instituciones crediticias en bancarrota.

El 28 de diciembre se promulgó el decreto que creaba a la **Comisión Nacional Bancaria** formalmente constituida el 12 de enero de 1925 la cual tendría el propósito de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que estaban poniéndose en vigor, especialmente de la Ley General de Instituciones de Crédito que se promulgaba por aquellos mismos días. La comisión practicaría inspecciones a los bancos, vigilaría

⁵⁷ Desde el punto de vista de Pani, “La *ley general de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* unificó y modernizó, técnica y constitucionalmente, la anterior ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 y demás disposiciones legales sobre la materia; omitió la parte de dicha ley referida a los Bancos emisores, limitándose a mencionar la ley especial que regirá al Banco Único de Emisión; amplió el grupo de las tres solas categorías de instituciones de concesión federal consideradas en la misma ley –los Bancos de emisión, desaparecidos, los hipotecarios y los refaccionarios– con las de Bancos Industriales e Instituciones de Crédito Agrícola, que incluyó en la de los refaccionarios, y con las categorías adicionales de Bancos de depósito y descuento, de Bancos de fideicomiso, de Bancos o Cajas de Ahorros, de Almacenes Generales de Depósito y de Compañías de Fianzas y, como su nueva denominación lo indica, dictando también los preceptos a que deban sujetarse los establecimientos bancarios –entre los cuales figuraron las sucursales de Bancos extranjeros– y los asimilados a tales establecimientos.” Pani, Alberto J. (1951), p. 163-164.

las remesas de fondos, los depósitos, las inversiones, y sugeriría las medidas convenientes para mejorar y ampliar las operaciones de crédito.⁵⁸

Sin embargo, la situación económica general era particularmente precaria. El sistema monetario se encontraba seriamente dañado y sujeto a las fluctuaciones internacionales en los precios de los metales, oro y plata, base primordial del circulante. Tanto los antiguos billetes emitidos por instituciones privadas como el papel moneda revolucionario, estaban prácticamente fuera de la circulación. El sistema bancario prerrevolucionario se hallaba totalmente desarticulado; las operaciones de las pocas instituciones existentes era de muy escasa significación; los capitales disponibles escaseaban en extremo, y el uso que se hacía de los títulos de crédito era sumamente restringido.⁵⁹

No obstante, todo lo anterior, se puede señalar que la mayor contribución de Pani al sistema financiero fue la creación del Banco de México al que él consideraba como la premisa para lograr la estabilidad monetaria como condición para el progreso de la nación. Con esta nueva institución se daría cumplimiento al mandato constitucional que ocho años atrás mencionaba el monopolio estatal sobre la emisión monetaria.

Así, en un ambiente de turbulencia política y social, de escasez de medios de pago, de atesoramiento improductivo, de acaparamiento y especulación de metales preciosos, de gran desconfianza en el billete de banco, de penurias presupuestales, de sistema bancario destruido y de aparato productivo deteriorado, el Ing. Alberto J. Pani a través de un riguroso programa de reformas y austeridad, logró que en 1925 se

⁵⁸ Krauze, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Ruíz (1977), p. 32.

⁵⁹ Fernández Hurtado, Ernesto (1976), p. 17.

tuviera un superávit presupuestal “sin precedente” que junto con los activos de la Comisión Monetaria hicieron posible la suscripción de todas las acciones de Serie A, y 10% de la Serie B, por lo que se firmó la **Ley Constitutiva del Banco de México, S.A.**,⁶⁰ el 25 de agosto de 1925, acabando así con “las vanas promesas que durante más de ocho años había estado haciendo el gobierno”.⁶¹

El Banco de México se inauguró en solemne ceremonia el 1º de septiembre de 1925. El acto fue presidido por el primer mandatario, Plutarco Elías Calles, y al mismo concurren los personajes más sobresalientes de la época en la política, las finanzas y los negocios. El primer Presidente del Consejo de Administración del Banco de México fue Manuel Gómez Morín; Elías S. de Lima ocupó el cargo de Vicepresidente, Fernando de la Fuente el de Secretario y Alberto Mascareñas fue el primer Gerente del Banco.

La Ley Constitutiva del Banco de México le asignaba las siguientes funciones: regular el circulante, el tipo de cambio y la tasa de interés, y encargarse de los servicios de Tesorería del Gobierno Federal. Para lograr los primeros dos objetivos, se le concedió el monopolio en la emisión de billetes y se le asignó la administración del “Fondo Regulador” (creado por la Ley Monetaria de 1905), que determinaba la acuñación de monedas, según el resultado de los saldos con el exterior y las

⁶⁰ Según la nueva ley, Banco de México, S. A., sería la denominación de una sociedad anónima que tendría por objeto: 1) emitir billetes; 2) regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; 3) redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil; 4) encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal; 5) en general, con las limitaciones que la misma ley establecía, efectuar las operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento. La duración de la sociedad sería de treinta años, si bien podría prorrogarse ese plazo de acuerdo con los requisitos consignados en los Estatutos. El capital social debería ser de cien millones de pesos, oro, y un aumento de esa cantidad tendría que verificarse dentro de los términos que establecieran la escritura social y los estatutos.

El capital de la sociedad estaría representado por acciones precisamente nominativas con valor nominal de cien pesos cada una. Las acciones se dividirían en dos series: la serie “A” que tendría en todo tiempo, por lo menos, 51% del capital social, debería estar siempre íntegramente pagado, sólo podría ser suscrita por el Gobierno de la República, sería intransferible y en ningún caso podría cambiarse su naturaleza ni los derechos que la misma ley le confería, y la serie “B”, que podría ser suscrita por el Gobierno o por el público. *Ibid*, p. 294-295.

⁶¹ Cavazos Lerma, Manuel (1976), p. 63.

necesidades de circulante en la economía.⁶² Asimismo previó que, mientras estas atribuciones no pudieran ejercerse con la amplitud debida, la institución pudiera operar directamente con el público como banco de depósito y descuento, dando a los billetes que emitiera el carácter de títulos de crédito convertibles en oro y de aceptación enteramente voluntaria,⁶³ para ir ganando la confianza del público tanto en estos títulos como en el incipiente sistema bancario. De esta manera, el recién creado Banco de México se convirtió en el nuevo órgano agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con este organismo.

Reciente aún la severa experiencia de las diversas emisiones de papel moneda durante el movimiento revolucionario, Pani establece que la Ley tenía que extremar sus precauciones y para lograr este fin se limita al Banco de México al doble de la existencia de oro en caja la emisión máxima permisible, prescribiendo que los billetes serán emitidos solamente en cambio de monedas de oro, nacionales o extranjeras, de lingotes de oro a razón de setenta y cinco centigramos de oro puro por peso, de giros de primer orden, pagaderos a la vista y en oro, sobre el exterior, y en las operaciones de redescuento con los otros Bancos.⁶⁴

La fundación del Banco de México provocó quejas por parte de los banqueros internacionales, sobre todo cuando éstos se enteraron de que Pani había utilizado los

⁶² Como en el país estaba vigente un sistema monetario basado en el patrón oro y teniendo como unidad de apoyo las monedas de plata, el Banco de México sería el encargado de administrar la circulación monetaria ordenando la acuñación o desmonetización en su caso, vigilaría la buena administración de la moneda de plata circulante, y se encargaría de lograr la estabilización de los cambios sobre el exterior.

⁶³ Los billetes que emitiera el Banco de México serían de circulación voluntaria y, por lo tanto, en ningún caso podría establecerse como forzosa su admisión para el público; pero el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Ayuntamientos estaban obligados a aceptarlos ilimitadamente por su valor representativo en pago de impuestos y de todas las sumas que le fueran debidas.

⁶⁴ Pani, Alberto J. (1926), p. 79.

ingresos provenientes de los impuestos al petróleo y a los ferrocarriles, recursos que se hallaban comprometidos al pago del servicio de la deuda.

Las negociaciones se reiniciaron en septiembre y finalmente Pani firmó un convenio con el Comité Internacional de Banqueros, el 23 de octubre de 1925, casi dos meses después de que se fundara el Banco de México. En éste se acordaba el pago de más de 500 millones de dólares que el gobierno mexicano adeudaba a sus acreedores extranjeros. Con el convenio se perseguían dos objetivos principales: el de reiniciar el servicio de la deuda exterior que había sido suspendido durante el gobierno de Álvaro Obregón en junio de 1923 y el de restablecer el crédito de México en los mercados internacionales de capital. Además, se esperaba conseguir mejorar las excesivas condiciones de pago aceptadas por De la Huerta en 1922. En palabras del Ing. Pani:

“La negociación de la enmienda fue difícil y prolongada, ...hasta que el 23 de octubre de 1925 se firmó la Enmienda Pani-Lamont, que corrigió dos de los defectos del Convenio Lamont-De la Huerta por mí señalados y redujo a poco más de la mitad, como consecuencia, el monto de la Deuda Exterior y las ministraciones anuales de dinero para el pago de la amortización y los intereses de la misma.”⁶⁵

d) Breve evaluación de las funciones del Banco de México en sus primeros años

El banco, en sus primeros años de operación, halló serios obstáculos para influir en la circulación de moneda metálica sujeta, tanto en su volumen como en sus efectos sobre los precios, a las fluctuaciones internacionales; vio también limitada su actuación para influir de manera significativa en la escasez e inflexibilidad de la oferta monetaria, al no poder colocar sus billetes con la amplitud requerida por la economía del país.

⁶⁵ Pani, Alberto J. (1951), p. 115.

En estos primeros años, las emisiones del Banco de México que respondieron a una política cautelosa y prudente fueron muy reducidas:⁶⁶

Periodo		Emisión (millones de pesos)
Sept. a Dic.	1925	3.2
	1926	2.6
	1927	1.8
	1928	3.6

FUENTE: Krauze, Enrique. *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928*. La reconstrucción económica, p. 48.

Pani tenía grandes esperanzas en el buen funcionamiento del Banco y aún cuando había iniciado sus operaciones desenvolviéndose de manera lenta, esto se debía a que tenía que ganar la confianza del público sin forzar la circulación de billetes ya que sus fines principales no eran el lucro:

“[...]el Banco de México, aunque no descuida la obtención de ganancias para sus accionistas, persigue, ante todo y sobre todo, el bien público y como, por otra parte, uno de los objetivos primordiales que señala su estatuto es el de ser *Banco de Bancos*, *alrededor de él tendrá que girar toda la organización bancaria del país, en perfecta armonía con el desarrollo económico nacional.*”⁶⁷

Para Pani, la confianza es un factor importante en la estabilidad económica del país, por lo que señala que la forma en que la población llegaría a aceptar los billetes del Banco de México sería haciéndoselos llegar de manera voluntaria y obligando al Gobierno a recibirlos ilimitadamente en pago de impuestos y de todos sus créditos. Además, subraya que “la experiencia demostró que mientras el Banco operó como

⁶⁶ La decisión de no hacer uso de la facultad de emitir billetes sino a escala muy reducida, se debió principalmente a que la administración comprendía que seguía estando muy presente en el ánimo público la depreciación del papel moneda revolucionario. Krauze, Enrique (1977), p. 50.

⁶⁷ *Ibid*, p. 83.

institución comercial de crédito, reunió una apreciable cantidad de depósitos del público”.⁶⁸

Sin embargo, el recuerdo de la depreciación del papel moneda de la época revolucionaria todavía surtía efecto en la población que tenía poca confianza en el banco, lo que llevó a limitar en forma muy estricta la emisión de los billetes, que sólo podía tener lugar contra entrega de oro a la paridad de 1905 o por compra de giros sobre el exterior, o a través de operaciones de redescuento de documentos pagaderos precisamente en oro a los bancos que libremente decidieran asociarse al banco central.

Por lo tanto, esta desconfianza hacia el billete, no permitió que fructificara ningún intento de crear un régimen de monopolio de emisión de billetes, que facilitara el orden monetario y el tránsito hacia un sistema financiero sano y eficiente, basado en la moneda fiduciaria. Aunque su prestigio creció y logró avances, la circulación de sus billetes fue débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él mediante la compra de sus acciones.⁶⁹

La continua desconfianza hacia el billete y la consecuente baja demanda por ese medio de pago hizo que representara, en todo este periodo, menos de un 0.5% del total de la oferta monetaria, compuesta predominantemente por moneda metálica. Por ello, la cantidad de dinero y su composición, así como el tipo de cambio, estaban determinados, básicamente, por el saldo de la balanza de pagos y por el precio

⁶⁸ Pani, Alberto J. (1951), p. 193.

⁶⁹ Ni la planta de consejeros ni la labor propagandística inicial permitieron que el banco naciera con los instrumentos necesarios para cumplir la misión que contenía su ley constitutiva y con apego a las restricciones que la misma ley sancionaba. La desventaja de origen que debió encarar y no superó sino hasta una década más tarde, fue la de no contar en sus inicios más que con cinco bancos asociados: Banco de Londres y México, Banco de Sonora, Banco Nacional de México, Banco Refaccionario de Occidente y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual nació ya asociado. Véase Krauze, Enrique (1977), p. 43-44.

mundial del oro y de la plata, y no por la acción del recientemente creado banco central.

El Banco de México no nació, pues, como un banco central. Si bien tenía las atribuciones propias de un banco de ese tipo –regular la circulación interna y los cambios sobre el extranjero y emitir billetes de circulación voluntaria-, podía efectuar operaciones de crédito con los particulares,⁷⁰ como lo había hecho la Comisión Monetaria, cuando quedó desarticulado el sistema bancario anterior a la revolución. El Banco de México era así un competidor de los bancos privados y no su rector.⁷¹

De manera que, como Cavazos Lerma lo señala, “los primeros seis años del Banco de México se caracterizaron por el hecho de no haber operado cabalmente como un banco central, sino más bien como un banco comercial con privilegios especiales. Esto se debió a que, por ley, el Banco de México estaba autorizado a ejercer funciones de banco de depósito y descuento, a que no se hacía obligatoria la asociación de los demás bancos al Banco de México, y a que, de hecho, el Gobierno Federal ordenaba las acuñaciones de monedas de plata, lo que, junto con la desconfianza por el billete y la situación externa limitaban la regulación de los instrumentos más importantes de banco central que se le habían asignado: la cantidad del dinero y el tipo de cambio”.

⁷⁰ En primer término, cerrada prácticamente la posibilidad de trabajar con un número razonable de bancos asociados, el Banco de México se vio forzado a hacerlo con particulares, es decir, como un banco de depósito y descuento que en lugar de centralizar el crédito competía con los bancos establecidos. Ello condujo, en buena medida, a que varias de las restricciones sancionadas por la ley constitutiva tuvieran que ser transgredidas; una de ellas sobre todo, la más delicada quizá, que fijaba el límite de las operaciones del banco con los gobiernos estatales o municipales y el gobierno federal. Al finalizar el ejercicio de 1927 el Banco de México había prestado así al gobierno federal la suma de 11,568,071.58 pesos, casi el doble de lo que la ley estipulaba como límite máximo.

En el informe anual presentado a los accionistas por Manuel Gómez Morín, Presidente del Consejo de Administración, se puntualizó claramente la política general que se había seguido y habría de seguirse hasta el año de 1929, cuando el propio Gómez Morín renunció a la presidencia del consejo en vista del excesivo nivel a que habían llegado los préstamos al gobierno, y en especial a la Compañía Azucarera El Mante, propiedad del general Calles. Krauze, Enrique (1977), p. 44 y 50.

⁷¹ Carrillo Flores, Antonio (1976), p. 31.

Por ello, los bancos comerciales privados lo vieron como un competidor privilegiado,⁷² por lo que la mayoría rehusó asociarse con él en sus primeros años. Esta situación obstaculizó seriamente la creación de billetes, ya que, en realidad, el redescuento era el arma más importante que tenían para regular la cantidad de dinero.

Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente bancario, el Banco de México fue una institución que en sus primeros años de vida tuvo éxito, sus tres primeros ejercicios presentaron utilidades:

<i>Periodo</i>	<i>Utilidades (pesos)</i>
Sept. A Dic. 1925	265,000
1926	2,624,100
1927	2,800,300

FUENTE: Krauze, Enrique. *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928*. La reconstrucción económica, p. 48.

Además, entre los beneficios obtenidos de las operaciones del Banco de México se observa un descenso muy significativo de las tasas de interés del periodo; antes de la fundación del banco alcanzaban 24% y tiempo después disminuyeron hasta casi 10%.

En su libro *La política hacendaria y la revolución*, escrito en 1926, Pani al analizar los balances consolidados del Banco de México desde su establecimiento hasta el 31 de agosto de ese año, recalca que el funcionamiento del Banco iba por buen camino que sus depósitos a esa fecha ascendían a \$34.161,730.86 y que la cuenta de

⁷² Las crecientes operaciones de préstamos directos a la industria y al comercio propiciaron que aquellas funciones subsidiarias opacaran paulatinamente a las esenciales, convirtiendo al Banco Central en un “competidor privilegiado” de los otros bancos comerciales. Sánchez, Hilda (1985), p. 406.

Circulación de Billetes había pasado de \$875,845.00 en septiembre de 1925, a \$1.643,680.00 en noviembre de ese mismo año, y a \$3.291,530.00 en el mes de agosto de 1926. Pani afirma que esas cifras aún no estaban en relación con el volumen de billetes que la economía nacional debiera absorber, pero los resultados no eran desalentadores. Además, en cuanto a las funciones de regulador del cambio y la moneda, el Banco de México había logrado mantener los tipos medios de cotización del peso mexicano a un nivel satisfactorio y en materia de interés y descuento, el Banco había conseguido reducir el tipo promedio vigente antes de su fundación que era de 24% anual, al 10% como consecuencia de su operación directa con el público con tipos que variaban de 8% a 12% anual, lo que obligaba a las demás instituciones bancarias a reducir los suyos en proporción.⁷³

Como dice Jaime Gurza, “el Banco de México, a pesar de todas sus deficiencias, en los primeros años, prestó un gran servicio a la Nación, al ser un organismo que sirvió de puente entre las antiguas prácticas bancarias y las nuevas formas de economía más compleja y más delicada que se estaban imponiendo en todas partes, y fue la base para abordar en forma más conveniente los nuevos problemas monetarios que la depresión mundial de 1931 estaba planteando”.⁷⁴

No obstante, en *El problema supremo de México*, Pani ofrece un panorama distinto del papel que jugó el Banco de México en sus inicios, que en este caso incluye un periodo más amplio (fines de la década de los veinte y principios de la década de los treinta), él nos dice que el banco no cumplió cabalmente con las funciones debidas, esto principalmente porque se convirtió en un competidor de los bancos privados, “hasta acabarlos de aniquilar”, y debido a que no había “logrado mantener en

⁷³ Pani, Alberto J. (1926), p. 82.

⁷⁴ Citado por Lobato López, Ernesto (1945), p. 300.

circulación los billetes que emitía”. Todo ello ocurrió al Banco de México, “mientras operó exclusivamente con particulares y no fueron circunscritas sus funciones a las de un Banco Central”.⁷⁵ En el libro citado, Pani destaca:

“El Banco de México, S. A. se desentendió de su función esencial y se dedicó exclusivamente a operaciones con particulares, algunas de favor, congelando su cartera y haciendo una guerra sin cuartel a los bancos privados, en vez de atraerlos para fortalecer, como Banco Central, el sistema bancario comercial de la República. Naturalmente, permanecieron cerradas las puertas del redescuento. Por esta causa, y debido a la desconfianza ambiente, sólo pudieron circular cantidades insignificantes de billetes. La Hacienda Pública volvió a su estado deficitario crónico, con una incesante reducción en los ingresos.”⁷⁶

Para Pani, el propósito que engendró al Banco de México era el de organizar el sistema bancario comercial del país, teniendo como núcleo al Banco Único de Emisión y asociándole todos los bancos privados, de tal manera que se lograra dotar al país de una moneda sana.⁷⁷

Por lo previamente expuesto, Pani señala que el Banco desvió sus funciones de tal forma que no cumplió el fin para el cual había sido creado y que en lugar de lograr atraer a los Bancos privados para que se asociaran con él, se convirtió en un competidor privilegiado aprovechando las ventajas que tenía sobre éstos. Por lo que a principios de los años treinta fue necesario reorganizar al Banco de México circunscribiendo sus funciones a las de un Banco Central.

3. La polémica en torno a la figura de Pani

Como anteriormente se mencionó, Pani señalaba que su antecesor en la Secretaría de Hacienda, Don Adolfo De la Huerta no supo aprovechar los recursos que se tuvieron durante su gestión y que a pesar de la bonanza del Erario, no sólo no se llegó a

⁷⁵ Pani, Alberto J. (1955), p. 26.

⁷⁶ *Ibid*, p. 32

⁷⁷ Pani, Alberto J. (1951), p. 110-111.

establecer el Banco Único de Emisión sino que además el ejercicio de De la Huerta se había resuelto en una fuerte crisis presupuestal.

Ante estas afirmaciones hechas por Pani, surge en el periodo un debate en torno a su labor como Secretario de Hacienda, en éste Jorge Prieto Laurens muestra su inconformidad al respecto⁷⁸ y observa las causas por las cuales al señor De la Huerta no le fue posible fundar el Banco de México. En sus propias palabras,

“Eran muchas y muy grandes las erogaciones que demandaba la Administración Pública, empezando por el pago de la fuerte suma que se abonó a los acreedores de México, al reanudarse el servicio de la Deuda Pública, gracias a lo cual México y su Gobierno recobraron el prestigio internacional, perdido por la falta de cumplimiento de las obligaciones adquiridas honorablemente. La tremenda labor de pacificación del país, iniciada desde el interinato presidencial de D. Adolfo De la Huerta; la creación de colonias agrícolamilitares, para acomodar a los inquietos revolucionarios de todos los rumbos de la República; el incremento extraordinario del ramo de Educación Pública, con la creación de escuelas rurales, iniciativa ésta de los diputados cooperativistas profesores José Gálvez, Rubén Vizcarra y C. M. Samayoa, que consiguieron, por primera vez en la historia parlamentaria, que se aumentara el presupuesto de Educación Pública hasta igualarlo casi con el de Guerra, y muchas otras causas que sería largo enumerar, impidieron al señor De la Huerta alcanzar la gloria merecida de ser él quien fundara el Banco de México, S. A.”⁷⁹

En respuesta a la inconformidad expuesta por el Sr. Prieto Laurens y en defensa de la labor realizada por el Ing. Pani se encuentra la opinión del Lic. Fernando de la Fuente. Respecto a los comentarios del Sr. Prieto Laurens, De la Fuente observa:

“Últimamente han venido apareciendo artículos en un periódico, en los cuales, al mismo tiempo que se pretende empuñar la figura de Pani,

⁷⁸ Y quiere hacernos creer el Ingeniero Pani que hasta que él ocupó la Secretaría de Hacienda (puesto que ambicionaba mucho antes y por lo cual no cesó de intrigar contra el señor De la Huerta) no fue posible nivelar los presupuestos e iniciar la fundación del Banco de México, pues dice que él presentó un programa concreto al General Calles, incluyendo el proyecto del Banco Único de Emisión como condición para aceptar seguir ocupando la cartera de Hacienda.

Fue a iniciativa, precisamente, del señor Don Adolfo De la Huerta, Secretario de Hacienda y Crédito Público, y dictaminada por la comisiones respectivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, de la XXX Legislatura Federal, cuyas mayorías estaban controladas por el Partido Cooperatista Nacional, al cual tuvo el honor de pertenecer, como uno de sus fundadores y el último de sus presidentes, como se logró dictar la ley del Banco Único de Emisión, ... Citado por Pani, Alberto J. (1951), p.36-37.

⁷⁹ *Ibid*, p. 37-38.

el mejor secretario de Hacienda que México ha tenido desde que nació a la vida independiente, se empaña la verdad sobre la creación del Banco de México, principalmente, y del Banco Nacional de Crédito Agrícola, en segundo plano...”⁸⁰

Y en cuanto a las funciones desempeñadas por el Ing. Alberto Pani:

“Pero otros y más grandes merecimientos débense anotar en el haber del ingeniero, en los años 1924, 1925 y 1926, a más de la victoria hacendaria. Me refiero a la reorganización bancaria, a la restauración del crédito, a la estabilización de la moneda, a la creación de la Comisión Monetaria, S. A., del Banco de México, S. A., de la Dirección General de Pensiones de Retiro, de la Comisión Nacional Bancaria, del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., del arreglo de la Deuda Exterior, a la revitalización del Banco Nacional de México, del Banco de Londres y México, con vistas a resucitar a todos los demás Bancos de emisión que merecieran revivir.”⁸¹

Así también, se tiene la impresión del Lic. Agustín Rodríguez, Director de la Comisión Nacional Bancaria, quien apunta:

“...que el Banco de México fue creado en el año 1925, siendo Presidente de la República el señor General D. Plutarco Elías Calles, y Secretario de Hacienda y Crédito Público el señor Ingeniero D. Alberto J. Pani, a quienes, en mi concepto, se debe el haber establecido las bases de una política bancaria sólida y sana y un sistema de crédito adecuado y progresista, que, como es indiscutible, ha producido los mejores frutos para la economía del país.”⁸²

Para concluir el documento, el propio Pani especifica:

“Dije y repito que, promulgada la Constitución de 1917, era inevitable que las dificultades del Erario Federal retardaran varios años el nacimiento del Banco Único de Emisión, pero que, sobre la base de los progresos administrativos alcanzados por el Gobierno del señor Carranza y aprovechando el auge petrolero de 1921 y 1922 –sin precedente entonces, repito, y muy distante aun de ser igualado– el señor De la Huerta, que tanto lo anunció, habría podido fundarlo. La mejor prueba de esta aseveración es el hecho de que el Banco de México, S. A., nació el 1º de septiembre de 1925, esto es, menos de dos años después de la dimisión del señor De la Huerta, a pesar de haberse mermado la referida fuente fiscal petrolera y de la tremenda crisis presupuestal ocasionada por su derrochadora y desordenada gestión hacendaria y la costosa rebelión militar que acaudalló.”⁸³

⁸⁰ *Ibid*, p. 47.

⁸¹ *Ibid*, p. 58.

⁸² *Ibid*, p. 46.

⁸³ *Ibid*, p. 106.

Conclusiones del capítulo

El Ing. Alberto J. Pani es una figura trascendental para el periodo posrevolucionario, sobre todo en la década de los años veinte e inicio de los treinta. Su participación en los ámbitos fiscal, monetario y bancario son de suma importancia ya que fomentó la creación de una serie de leyes, reformas e instituciones que se convirtieron en el eje del desarrollo económico del país en los primeros años de lo que él mismo denominó el nuevo régimen.

Su participación en el movimiento revolucionario le permitió a Pani desenvolverse en el sector público y político mediante su desempeño en diversos cargos y durante distintos regímenes (Madero, Carranza, Obregón y Calles). Pani destacó como un gran conciliador entre los grupos más importantes del país, cualidad que desde mi punto de vista fue lo que le valdría para sobrevivir a la caída de muchos de sus contemporáneos y llegar hasta el Maximato. Su capacidad de crear consenso lo llevó a organizar eventos de gran relevancia en los que consiguió que el capital privado trabajara junto con el gobierno surgido de la Revolución.

Su profundo interés y capacidad en el área financiera llevaron a Pani a realizar, entre otras, una importante contribución: dirigir, junto con otros destacados personajes, el establecimiento del Banco de México, institución que había surgido como aspiración durante el movimiento revolucionario. No obstante, la realización del proyecto de Pani no es el resultado de una actuación individual, se debe tener presente que primero su actuación se observa en el Constitucionalismo y posteriormente al lado del Grupo Sonora, el cual emerge triunfante de la Revolución. Además, supo aprovechar las aportaciones que anteriormente Cabrera, Nieto y Manero habían

legado para la constitución del Banco Central y, más adelante, tuvo a bien rodearse de tres destacados expertos en finanzas: Gómez Morín, De Lima y De la Fuente, lo que le llevaría a lograr reconstruir y regular el sistema financiero mexicano.

Asimismo, hay que señalar que para ese periodo se presentaron condiciones nacionales e internacionales que no se observaban años atrás y de las que Pani hizo un hábil manejo para concretar las tareas encomendadas.

Finalmente, del panorama presentado en este trabajo se puede decir que el pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani, reflejado en la política económica que llevó a cabo, y con la cual fue capaz de contribuir a dar solución a los problemas económicos que se le presentaban al Estado que emergió de la Revolución Mexicana, está vinculado con el entorno económico, político y social en el cual nuestro personaje se desarrolló.

Conclusiones

Durante el siglo XIX se observa a nivel internacional una transición del sistema monetario bimetalista hacia la adopción del patrón oro. Esta situación, que propició que el mundo girara su atención sobre los temas monetarios, generó un intenso debate entre los estudiosos e intelectuales del periodo. México, como un país más del orbe, tuvo que adaptar sus condiciones a las nuevas características que presentaba el panorama mundial.

De esta manera, la posición del gobierno mexicano fue cambiando a través del tiempo. Inicialmente se intentó mantener el sistema bimetalista tratando de aprovechar las ventajas que éste le ofrecía al país; más adelante, las condiciones se empezaron a deteriorar a raíz de las fluctuaciones en el precio de la plata, entonces se hizo lo posible por sostener su valor; y, por último, cuando la caída en el precio de la plata se volvió impredecible y la mayoría de los países estaban insertos ya en el patrón oro, México decidió modificar su sistema monetario, adoptando el patrón oro en 1905.

En lo referente al aspecto crediticio y bancario, es en el año de 1864 durante el Imperio de Maximiliano, cuando se establece el primer banco emisor en el país, el Banco de Londres, México y Sudamérica, con el que inicia propiamente la actividad bancaria en México. Sin embargo, es hasta el “Porfiriato” cuando se da un mayor impulso al establecimiento de instituciones bancarias y se intenta por vez primera crear la legislación que sentara las bases generales para lo que sería el sistema financiero mexicano. No obstante, dicha legislación otorgaba una serie de privilegios al Banco Nacional de México sobre los demás bancos, al permitirle operar en algunos

aspectos como un banco central pero sin dejar de ser un banco privado. De manera que, el surgimiento de las instituciones bancarias se dio antes de que existiese legislación que normara su establecimiento y operación, por lo que cada una tenía sus propias prerrogativas y condiciones de funcionamiento, y no buscaba apegarse a los preceptos legales vigentes sino actuar únicamente de acuerdo a su respectivo contrato.

Las deficiencias estructurales del sistema bancario mexicano del periodo porfirista se hicieron notables en la medida que, al presentarse la crisis de 1907, la mayoría de estas instituciones se encontraron con la mayor parte de sus carteras congeladas debido a la forma en que venían operando al otorgar créditos a grupos privilegiados de terratenientes, comerciantes y especuladores, sin exigir la suficiente garantía y quebrantando los requerimientos de capital y reserva metálica que la legislación les señalaba. Esta situación se trató de corregir en 1908 mediante las reformas realizadas a la Ley General de 1897, con el propósito de apartar a los bancos de la riesgosa política crediticia, diferenciar la naturaleza de sus operaciones y disminuir la pluralidad de instituciones emisoras autorizándolas para que se convirtieran en bancos refaccionarios.

A pesar de las deficiencias mostradas en las operaciones llevadas a cabo por los bancos en este periodo, hay que reconocer que tienen la virtud de haber familiarizado al público con el billete de banco, aunque los beneficios del crédito sólo se limitaran a privilegiar a un grupo selecto de amigos y familiares de los fundadores de dichas instituciones. Además, una de las ventajas derivadas del surgimiento de la diversidad de instituciones bancarias fue la disminución de la tasa de interés en las operaciones de crédito, de 12% ó más que se cobraba comúnmente, a entre 8 y 10%, y

eventualmente llegó a 7% y hasta 6% al año; situación que resultaba benéfica para los deudores que anteriormente habían sufrido los efectos del agio.

El inicio del movimiento revolucionario de 1910 no tuvo consecuencias significativas sobre el sistema bancario y monetario; durante el gobierno del Presidente Madero los bancos continuaron operando con los mismos derechos y privilegios que habían disfrutado en el Porfiriato y, por su parte, el tipo de cambio se presenta estable hasta mediados de 1913. Es en la época del régimen huertista cuando el tipo de cambio empieza a depreciarse, México abandona el patrón oro y se observa la quiebra del sistema bancario, la cual es factible comprender a través del conocimiento del proceso histórico concreto del origen y funcionamiento del sector bancario, primero durante el periodo porfirista, y, más adelante, observando el impacto que tuvo en éste el levantamiento armado.

Si bien desde sus inicios el sistema bancario mexicano presentaba deficiencias estructurales, las operaciones realizadas por el General Huerta para allegarse de recursos mediante los decretos que ordenaban que los billetes de banco serían moneda legal y de curso forzoso, permitían a los bancos reducir sus reservas en metálico, de 50% a sólo 30%, y les exigían financiamiento para socavar el movimiento revolucionario, provocan finalmente el desastre bancario al dejar a las instituciones en estado de insolvencia.

A medida que se incrementan notablemente las emisiones de billetes de banco en el segundo semestre de 1913, su valor se deprecia rápidamente. Paralelamente, las monedas metálicas desaparecen de la circulación; ya fuese a través de la exportación debido a que su valor como mercancía superaba al de medio de cambio, o mediante el

atesoramiento por parte de la gente, que veía con incertidumbre la situación política del país.

Por otra parte, las variadas emisiones llevadas a cabo por los diversos ejércitos revolucionarios con el fin de continuar el movimiento y derrocar al usurpador Huerta, inundaron al país de papel moneda, el cual era considerado como el mejor procedimiento para conseguir recursos causando menores perjuicios a la población y sin comprometer la independencia del gobierno ni dejar compromisos futuros al país. De manera similar a lo que sucedía con los billetes de banco, el incremento en las emisiones de papel moneda aunado a las numerosas falsificaciones debido a lo burdo de la elaboración de éste, provocaban su pronta depreciación.

El aumento de las emisiones y la circulación del papel moneda revolucionario generó graves problemas de pobreza e inestabilidad económica en la población. El incremento en los precios se disparó en la medida que había un exceso de dinero disponible; lo cual se vincula con la teoría monetaria entonces dominante, la Teoría Cuantitativa del Dinero, que establece una estrecha relación entre el monto del circulante monetario y el nivel general de precios. Aunado a esto, el hecho de que los billetes tuvieran un radio de acción tan grande como el dominio del ejército emisor provocaba que se declararan ilegales y perdieran su valor en cuanto algún otro ocupaba el territorio y despojaba del poder al primero, estableciendo como de curso forzoso su propio papel moneda. Esta situación hizo que el mismo pueblo perdiera la confianza en los billetes y los intercambiara por bienes a la primera oportunidad, elevando de esta manera su velocidad de circulación.

Con el fin de uniformar el papel moneda en circulación y retirar las diversas emisiones existentes, se emitió el papel conocido como “infalsificable”, el cual estaría garantizado por el Fondo Regulador de la Moneda Fiduciaria. Esto último provocó que el público acudiera a su canje por su equivalente en oro, lo que conllevó a su inconvertibilidad en el corto plazo al emitirse una cantidad mayor a la que respaldaba el Fondo Regulador, y a su pronta depreciación.

El proyecto del papel infalsificable fracasó y para el 1º de diciembre de 1916 éste salió de la circulación dejando al país nuevamente en un sistema de patrón oro. Todo ello se logró debido a que el papel infalsificable había dejado de funcionar como dinero, pues no servía como depósito de valor ni como unidad de cuenta a consecuencia de la alta inflación ocasionada por su fuerte emisión, tampoco servía como medio de pago, pues el mismo gobierno no lo aceptaba en el pago de impuestos y, al decidir exigir el mismo en moneda metálica indicaba que ese era el tipo de moneda que realmente tenía valor, de tal forma que esa moneda sufrió el repudio por parte de su propio creador.

Así, se dio una reversión de la Ley Gresham, pues la moneda “buena” (representada por las monedas de oro y plata) reapareció después de haber sido atesorada durante años y lanzó de la circulación a la moneda “mala”, el papel moneda infalsificable carente de todo valor.

Una vez que el papel moneda fracasó como signo monetario se hizo necesario retirarlo de la circulación, dejando su función a las monedas metálicas que se convertirían en el único medio de cambio por cierto número de años. El país regresó

al sistema de patrón oro en octubre de 1918, devolviéndole al peso la equivalencia que la reforma monetaria de 1905 le había otorgado.

Con la llegada al poder del Primer Jefe, Don Venustiano Carranza, se abre una brecha en la relación del gobierno y los bancos privados, pues el primero consideraba a éstos como enemigos de la Revolución por haber apoyado al régimen del usurpador Huerta y por haber emitido grandes cantidades de billetes sin garantía metálica alguna.

La Revolución Mexicana, a partir del régimen usurpador y la lucha armada, interrumpió muchos de los aspectos del periodo porfirista, y, finalmente, dejó al país inserto en un desastre monetario y financiero haciendo urgente la constitución de un banco de Estado que centralizara la función de la emisión monetaria.

De esta manera, a raíz del problema inflacionario y de devaluación que sufrió el papel moneda durante la lucha armada, surge como una de las aspiraciones principales de la Revolución, la consolidación de una institución única, encargada de la emisión monetaria que fuese dirigida por el Estado, lo que formalmente queda establecido en el artículo 28 de la Constitución de 1917. En el periodo anterior a su promulgación, el debate giraba en torno a la adopción de un sistema emisor ya fuese centralizado en una sola institución o mediante la pluralidad de emisores, a partir de entonces la polémica se centra en la participación que tendrían tanto el sector público como el privado en el Banco Único de Emisión.

Las diferentes corrientes de pensamiento económico por un lado, y los problemas concretos del proceso histórico, incidieron y dirigieron la actuación de los ideólogos e intelectuales, tanto de los “científicos” como de los “revolucionarios”, llevándolos a la formulación de propuestas para la creación de un nuevo sistema financiero que sacara avante al país en el periodo posrevolucionario.

Sin embargo, durante los años inmediatos al movimiento revolucionario se advierte en México un periodo de inestabilidad política, económica y social, lo que provocó que no se consiguieran los fondos necesarios para fundar el Banco Único de Emisión. No obstante, cabe señalar que corresponde al periodo del Presidente Carranza el primer paso que se dio en materia legislativa con el fin de reformar el antiguo sistema bancario, ya que es aquí donde se generan los lineamientos sobre los que posteriormente se crearía el Banco de México, además de haber declarado la caducidad de las instituciones que no se hallaban en condición de seguir operando.

Más adelante, en el gobierno del Presidente Obregón, se observa que aunque no se abandonan los trabajos para la creación del Banco Único de Emisión, las discrepancias existentes entre el poder ejecutivo y el legislativo impidieron efectuar el proyecto. Si bien es cierto que en este periodo se busca reconciliar la relación entre el gobierno y los banqueros, tratando que éstos cooperaran en el proyecto de reconstrucción nacional.

La constitución del capital necesario para crear el Banco de México se llevó a cabo durante el gobierno del Gral. Calles y bajo la administración de su Secretario de Hacienda, Ing. Pani, mediante el establecimiento de las políticas que lograron colocar al país en condiciones de mayor estabilidad y la aplicación de un estricto programa,

que permitió convertir el déficit presupuestal en superávit, consiguió la formación de un fondo suficiente para instaurar el Banco de México.

La fundación del Banco de México representó un avance importante para el Estado Mexicano, a partir de entonces el gobierno se hizo de una fuente de financiamiento propia al convertirse en la autoridad monetaria central; además, el Banco se constituyó como un instrumento de intervención del Estado en la economía.

Aunque tuvieron que pasar varios años para que el Banco de México llegase a cumplir plenamente las funciones de un banco central, es de reconocerse que paulatinamente logró que resurgiera la confianza del público en el billete de banco, confianza que se había perdido a causa del exceso de papel emitido durante la Revolución. Además, mediante sus operaciones el Banco consiguió que las tasas de interés del periodo tuvieran un descenso significativo de 24% hasta casi 10%.

El panorama presentado en este trabajo viene a comprobar la hipótesis principal al observarse que el pensamiento económico, tanto el que se presenta en el Porfiriato y que se sobrepone al movimiento armado, como el que se origina en el contexto de la Revolución Mexicana, incide de manera significativa en la reconstrucción económica del país a través de la aplicación de políticas económicas y creación de leyes, organismos e instituciones que buscan dar solución a la difícil situación que enfrenta México en ese periodo.

Todo ello se observa más concretamente en el caso de nuestro personaje, el Ing. Alberto J. Pani, quien a través de su pensamiento económico reflejado en su actuación

en los diversos cargos públicos que desempeñó, fue capaz de contribuir en la constitución del Banco de México. Asimismo, Pani fue un gran interlocutor entre los principales grupos del país, convocó al Primer Congreso Nacional de Comerciantes y el de Industriales, a la Primera Convención Nacional Fiscal y a la Primera Convención Bancaria. Logró establecer las relaciones entre México y Estados Unidos, además de negociar y reanudar, mediante la llamada Enmienda Pani, el pago de la deuda externa. Durante su periodo de gestión se formularon la Ley de Ingresos y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Su mayor contribución se puede observar en la reestructuración del sistema financiero del país mediante el establecimiento de una “nueva alianza” entre los banqueros y el gobierno, que culminó con la fundación del Banco de México y la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito.

Desde el punto de vista de Eduardo Turrent, “Pani nunca fue un economista de escuela, en el sentido académico de la palabra. Los lineamientos de política adoptados por Pani durante sus dos gestiones –1923-1927 y 1932-1933- fueron, se puede decir, de carácter ecléctico.” Para él, Pani fue un secretario de finanzas reorganizador durante el régimen callista y su labor se distingue por la reestructuración de la Secretaría de Hacienda (cuyo aspecto más notable fue la incorporación del Impuesto sobre la Renta). Pani tuvo importantes logros tanto en materia fiscal como a raíz de la reforma bancaria.

No obstante, todo lo anterior, debe observarse que los logros del Ing. Pani dependieron del hábil manejo que llevó a cabo de ciertos factores que no estaban presentes años atrás: una mayor estabilidad política en el país, el reconocimiento del gobierno mexicano por parte de Estados Unidos a partir de 1923 y una mejor relación entre los Poderes de la Unión. Además, supo aprovechar las aportaciones que

anteriormente Cabrera, Nieto y Manero habían legado para la constitución del Banco Central y, más adelante, tuvo a bien rodearse de tres destacados expertos en finanzas: Gómez Morín, De Lima y De la Fuente, lo que le llevaría a lograr reconstruir y regular el sistema financiero mexicano.

En resumen, Pani llevó a cabo eficientemente las tareas que se le confiaron, tuvo una formación pragmática en su actuación administrativa-financiera, que se va gestando y enriqueciendo a través del tiempo en respuesta a las circunstancias que se le presentan, por lo que sus contribuciones se observan más concretamente en los hechos que en su ideología, es decir, en la reconstrucción y desarrollo del sistema financiero mexicano.



Bibliografía

Fuentes primarias:

Autores de época

1. KEMMERER, Edwing Walter (1953) **“Inflación y revolución (La experiencia mexicana de 1912 a 1917)”**. En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, ene-mar, 1953.
2. KEMMERER, Edwin Walter (1959) **Oro y Patrón Oro**. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 261 p.
3. MANERO, Antonio (1958) **La reforma bancaria en la revolución constitucionalista**. INEHRM, México, 512 p.
4. MANERO, Antonio (1992) **El Banco de México, sus orígenes y su fundación**. Banco de México, México.
5. PANI, Alberto J. (1926) **La política hacendaria y la revolución**. Ed. Cultura, México.
6. PANI, Alberto J. (1951) **Los orígenes de la política crediticia**. Con la réplica y las contrarrélicas suscitadas. Editorial Atlante, S. A., México.
7. PANI, Alberto J. (1955) **El problema supremo de México, ensayo de crítica constructiva de la política financiera**. Inversiones, a.r.p.a., México, 220 p.

Fuentes Secundarias:

8. ÁLVAREZ, José Rogelio (Dir.) (1993) **Enciclopedia de México**, Tomo IX. Edición especial para encyclopedía británica de México. Ciudad de México.
9. ANAYA MERCHANT, Luis (2002) **“La crisis internacional y el sistema bancario mexicano, 1907-1909”**. En: *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, No. 54. Publicación Cuatrimestral del Instituto de Investigaciones José María Luis Mora. Septiembre-Diciembre, 2002. México, p. 155-185.
10. BÁTIZ VÁZQUEZ, José Antonio (1985) **“Trayectoria de la banca en México hasta 1910”**. En: *Banca y poder en México, (1800-1925)*, 1ª ed. Leonor Ludlow y Carlos Marichal, eds. Enlace Grijalbo, México, p. 267-297.
11. BÁTIZ VÁZQUEZ, José Antonio y José Enrique Covarrubias (coord.) (1998) **La moneda en México, 1750-1920**. Instituto Mora, México, 234 p.
12. BORJA MARTÍNEZ, Francisco (1990) **La reforma monetaria de 1905**. Escuela Libre de Derecho, Porrúa, México.
13. CÁRDENAS, Enrique y Carlos Manns (1992) **“Inflación y estabilización monetaria en México durante la revolución”**. En: *Historia económica de México*, Enrique Cárdenas (compilador), El Trimestre Económico, Lecturas núm. 64, FCE, México.
14. CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique (2003) **Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920**. Editorial Biblioteca Nueva. Fundación José Ortega y Gasset. Colección El Arquero. España, p. 237-300.

15. CARDERO GARCÍA, María Elena (1976) **“Evolución financiera de México: Porfiriato y Revolución”**. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXVIII, Vol. XXXVIII, Núm. 2. Abril-Junio, 1976. Instituto de Investigaciones Sociales. p. 359-387.
16. CARRILLO FLORES, Antonio (1976) **“Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México”**. En: *Cincuenta años de banca central; ensayos conmemorativos, 1925-1975*. Fernández Hurtado, Ernesto (comp.), FCE, México.
17. CAVAZOS LERMA, Manuel (1976) **“Cincuenta años de Política Monetaria”**. En: *Cincuenta años de banca central; ensayos conmemorativos, 1925-1975*. Fernández Hurtado, Ernesto (comp.), FCE, México.
18. CREEL DE LA BARRA, Enrique (1979) **La historia de la Banca en México**. En: *El Mercado de Valores*. Año XXXIX, Núm. 27, Jul. 2 de 1979. p. 540-552.
19. DEL ÁNGEL, Gustavo A. (1998) **Banca Universal: consideraciones de historia económica**, en: *Monetaria*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Vol. XXI, Núm. 2, Abril-Junio, 1998.
20. DE LOS MONTEROS, A. E. (1934) **La controversia monetaria actual**. En: *El Trimestre Económico*, Vol. 1. Núm. 2. México, 1934.
21. EKELUND J.R., Robert B. y Robert F. Hébert (1992). **Historia de la Teoría Económica y de su método**. Ed. Mc Graw Hill, España.
22. FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto (comp.) (1976) **“Reflexiones sobre aspectos fundamentales de la Banca Central en México”**. En: *Cincuenta años de banca central; ensayos conmemorativos, 1925-1975*. FCE, México.

23. FROYEN, Richard T. (1995) **Macroeconomía. Teorías y políticas**. Ed. Mc Graw Hill, Colombia.
24. FUJIGAKI CRUZ, Esperanza (2001) **Breve bibliografía para el estudio del pensamiento económico durante la revolución mexicana de 1910-1920.** / Colab. Iris Campero. Facultad de Economía, UNAM, México.
25. FUJIGAKI CRUZ, Esperanza (2004) **Estabilización monetaria en la Revolución Mexicana: La visión de Edwin Kemmerer**. Facultad de Economía, UNAM, México.
26. HAMILTON, Nora (1983) **México: Los límites de la autonomía del Estado**. Ed. Era, México, p. 50-103.
27. ITURRIAGA DE LA FUENTE, José (1976) **La revolución hacendaria**. 1ª ed. SEP, México, p. 191.
28. KRAUZE, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Ruíz (1977) **Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La reconstrucción económica**. Colegio de México, 1ª ed., p. 31-82.
29. LOBATO LÓPEZ, Ernesto (1945) **El crédito en México, esbozo histórico hasta 1925**. FCE, México, 316 p.
30. LUDLOW, Leonor y Carlos Marichal (1986) **Banca y poder en México, 1800-1925**. Grijalbo, México, 427 p.
31. LUDLOW, Leonor y Carlos Marichal (1998) **La banca en México, 1820-1920**. Instituto J.M.L. Mora, México.

32. MARTÍNEZ OSTOS, Raúl (1942) **El Banco de México frente a la teoría de la banca central**. En: *Investigación Económica*, Tomo II. México, Tercer Trimestre, No. 3.
33. MARX, Karl (1998) **El Capital, Tomo I/Vol. I, Libro Primero. El proceso de producción del capital**. 22^a edición, Siglo XXI editores, S.A., México.
34. MUSACCHIO F., Aldo (2002) **La reforma monetaria de 1905: un estudio de las condiciones internacionales que contribuyeron a la adopción del patrón oro en México**. En: *Secuencia*, Revista de Historia y Ciencias Sociales. No. 52, Publicación Cuatrimestral del Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, Enero-Abril, 2002.
35. NIVEAU, Maurice (1974) **Historia de los hechos económicos contemporáneos**. Ed. Ariel, Barcelona, p. 213-244.
36. OÑATE, Abdiel (1985) **Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola**. En: *Banca y poder en México (1800-1925)*. Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.). México, p.347-373.
37. OÑATE, Abdiel (2000) **La batalla por el Banco Central. Las negociaciones de México con los banqueros internacionales, 1920-1925**. En: *Historia Mexicana*. Vol. XLIX, Abril-Junio, 2000, Núm. 4, 196. El Colegio de México, p. 631-672.
38. RAMÍREZ SOLANO, ERNESTO (2001) **Moneda, banca y mercados financieros**. Instituciones e Instrumentos en países en desarrollo. Pearson Education, México.
39. RODRÍGUEZ GARZA, Francisco Javier (1996) **Cambio Institucional y pensamiento económico en el México de entre-guerras**. Tesis de Doctorado, El Colegio de México, A.C., Centro de Estudios Históricos, México.

40. ROSENZWEIG, Fernando (1974) **Moneda y Bancos**. En: *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*. Daniel Cosío Villegas. Ed. Hermes. México, Vol. VII, Tomo II. p. 789-885.
41. ROVZAR, Eugenio F. (1978) **Alberto J. Pani. Un capitalista revolucionario**. En: *Investigación Económica*, No. 145, Vol. XXXVII, julio-septiembre, 1978. Facultad de Economía, UNAM, México, p. 205-240.
42. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda (1983) **El sistema monetario y financiero mexicano bajo una perspectiva histórica: el Porfiriato**. En: *La banca: pasado y presente*, (problemas financieros mexicanos). José Manuel Quijano (Coord.) Ensayos del CIDE. México, p. 15-92.
43. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda (1985) **La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionalistas, antecedentes inmediatos para la fundación del Banco de México (1917-1925)**. En: *Banca y poder en México (1800-1925)*. Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.). México, p. 375-407.
44. SAYERS, R. S. (1940) **La Banca Moderna**, 1a ed. Fondo de Cultura Económica, México.
45. SCHUMPETER, Joseph A. (1971) **Historia del análisis económico**. Ariel, España, 1371 p.
46. SILVA HERZOG, Jesús (1947) **El pensamiento económico en México**. FCE, México, 199 p.
47. SILVA HERZOG, Jesús (1967) **El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964**. FCE, México.

48. SOLLANO RAMOS, Antonio (1961) **El sistema monetario mexicano de 1877 a 1911**. Tesis de Licenciatura, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México.
49. TOPIK, Steven (1990) **La Revolución, el Estado y el desarrollo económico en México**. En: *Historia Mexicana*, Vol. XL, Jul-Sept, 1990, Núm. 1. Colegio de México, p. 79-129.
50. TORRES GAYTÁN, Ricardo (1980) **Un siglo de devaluaciones del peso mexicano**. Siglo Veintiuno Editores. México, 414 p.
51. TURRENT DÍAZ, Eduardo (1982) **Historia del Banco de México**, Volumen I. 1ª ed. Banco de México, 502 p.
52. ULLOA, Berta (1979) **Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La encrucijada de 1915**. México, 1ª ed., Colegio de México, p. 17-25 y 216-223.
53. WHITTAKER, Edmund (1998) **Historia del pensamiento económico**, 1ª ed. Fondo de Cultura Económica, México.
54. ZEBADÚA, Emilio (1994) **Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera de México**. COLMEX, México, 383 p.
55. ZEBADÚA, Emilio (1995) **El Banco de la Revolución**. En: *Historia Mexicana*. Vol. XLV, Jul-Sep, 1995. Núm. 1, 177, El Colegio de México, p. 67-98.
56. ZORRILLA ARENA, Santiago y José Silvestre Méndez (1999) **Diccionario de Economía**. Limusa, Noriega Editores, México.
57. LOMELÍ VANEGAS, Leonardo. **Las nuevas ideas sobre la economía y las finanzas**, en la página electrónica <http://132.248.45.5/gaceta/gace157.pdf>
58. Banco de México, página electrónica, <http://www.banxico.org.mx>