

Históricas Digital



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Ma. Ángeles Cortés Basurto

“La Revolución Constitucionalista y su Banco Único de Emisión:
la propuesta de Rafael Nieto”

p. 49-78

*El Banco de México a través de sus constructores
1917-2017*

Leonor Ludlow y María Eugenia Romero Sotelo (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas/Facultad de Economía

2019

592 p.

Cuadros

ISBN 978-607-30-1628-5

Formato: PDF

Publicado en línea: 13 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/707/banco_constructores.html

D. R. © 2019, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONALISTA Y SU BANCO ÚNICO DE EMISIÓN: LA PROPUESTA DE RAFAEL NIETO

MA. ÁNGELES CORTÉS BASURTO¹
Facultad de Economía, UNAM

Introducción

El concepto y los alcances de la banca central han ido cambiando al pasar del tiempo. A fines del siglo XIX más que el concepto de banca central se discutía el de bancos de emisión, y el debate giraba en torno a si debían ser públicos, privados o mixtos. El *Informe sobre la cuestión bancaria y los trabajos llevados a cabo por la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito* que presentó Manero en 1915, señalaba que para esa época “la ciencia económica, la experiencia de largos años en los mercados europeos ha dado la preferencia no a la pluralidad de Bancos ni al Banco Estado propiamente dicho sino el Banco único de emisión administrado y controlado por el Estado”.²

La propuesta de Carranza de establecer un Banco único de emisión (BUE) se enmarca en un momento de la historia en el que varios países estaban discutiendo y transitando hacia este tipo de instituciones.

El monopolio de emisión es ya una realidad legal en Francia, Austria, España, Bélgica, bajo forma de Bancos más o menos privados y además en Rusia, en Suecia, en la mayoría de los Estados de la América del Sur, bajo la forma de Banco de Estado. En los sitios mismos en que el monopolio de emisión no está legalmente establecido como en Inglaterra y en Alemania encaminase hacia un monopolio hecho pues cuando los Bancos que han conservado el derecho de emisión llegan a desaparecer no son sustituidos y el Banco de Inglaterra y el Banco Imperial de Alemania heredan su derecho de emisión.³

¹ Profesora de la Facultad de Economía de la UNAM. Estudiante del Doctorado en Historia en El Colegio de México. Una versión de este trabajo fue publicada en el libro *El legado intelectual de los economistas mexicanos* (2014), coordinado por Ma. Eugenia Romero Sotelo, Leonor Ludlow y Juan Pablo Arroyo.

² Manero, *Informe*, sin año, p. 22.

³ Manero, *Informe*, sin año, pp. 22-23.

En el ámbito nacional varios estudiosos ya habían discutido la pertinencia de este tipo de instituciones más tres décadas atrás, por ejemplo en 1876 Guillermo Prieto se pronunció en contra y un decenio después (1885) Pablo Macedo se mostró a favor.⁴ En 1913 Carranza externó su interés por impulsar un BUE pero la propia dinámica de la revolución impidió poner en marcha el proyecto. Sin embargo, los siguientes años apremiarían la necesidad de crear esta institución para resolver los graves problemas monetarios que la Revolución había causado.

Los encargados de las finanzas públicas carrancistas durante la época preconstitucional y constitucional, fueron Luis Cabrera y Rafael Nieto, como Secretario y Subsecretario de Hacienda, respectivamente. A ellos les correspondió la administración de las finanzas durante la Revolución –que entre 1914 y 1916 fue más intensa y desquició la hacienda pública–⁵ y los posteriores intentos de reconstrucción de las instituciones económicas nacionales. Ambos personaje pertenecieron a una generación de funcionarios públicos con poca experiencia en asuntos de política económica que sirvieron durante el gobierno de Carranza; los expertos en asuntos financieros porfiristas habían salido del país años atrás con la caída del régimen de Porfirio Díaz.⁶

Si bien Luis Cabrera era el secretario de Hacienda en la práctica el encargado del despacho fue Rafael Nieto, ello se debió a los frecuentes viajes de Cabrera al extranjero. En su quehacer en la Secretaría de Hacienda Nieto desempeñó funciones en las áreas fiscal, bancaria y monetaria. Cabe señalar que estas dos últimas materias estaban muy relacionadas en virtud de que durante el Porfiriato el Banco Nacional de México había ejercido las funciones propias de un banco central.⁷ Una vez que las fuerzas carrancistas resultaron las vencedoras en el movimiento armado, Nieto concentró sus esfuerzos en dos proyectos medulares que se impulsaron con el objetivo de reformar el sistema bancario porfirista y garantizar la autonomía financiera del Estado, a saber: la conformación de un Banco único de emisión bajo la dirección del Estado y la reforma monetaria para volver al patrón oro. Ambas propuestas se complementaban porque el éxito del Banco único dependía de la existencia de una fuerte reserva monetaria, lo que, de acuerdo con los carrancistas, se conseguiría si el país volvía al patrón oro. La autonomía financiera que el gobierno lograría a través de la puesta en marcha de un BUE no sólo le permitiría ejercer un mayor control sobre las finanzas públicas de las distintas regiones del país y poner orden en materia monetaria, sino también restarle poder a los bancos, ya que con la creación del banco único el Estado tendría el monopolio de la emisión de billetes, prerrogativa que antes

⁴ Marichal, “Investigación”, 2011, s/p.

⁵ Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, pp. 305-306.

⁶ La élite científica experta en asuntos financieros y encargada de las finanzas públicas salió del país, entre ellos José Y. Limantour, Pablo Macedo, Joaquín Casasús, Francisco Bulnes y Enrique Creel.

⁷ Véase Ludlow, “Formación”, 1998.

correspondía a los bancos privados y les permitía ejercer una gran influencia en las finanzas nacionales.

Para implementar el proyecto del BUE, el primer paso que se dio fue la modificación del artículo 28 constitucional, en enero de 1917, ésta reforma logró incluir entre los monopolios exclusivos de la Federación el relativo a emitir billetes por medio de un solo banco que sería controlado por el gobierno federal. Casi un año después de haberse aprobado dicha reforma se presentó el proyecto de constitución de un Banco único de emisión, sin embargo, esta empresa no logró llevarse a cabo por diversos motivos.

En éste trabajo se busca dar cuenta de los esfuerzos realizados por Nieto para constituir un BUE con el fin de alcanzar la estabilidad monetaria en el país después de que la lucha armada echó por tierra el sistema monetario, ello en el marco de un proyecto de nación que buscaba la autonomía financiera del Estado mexicano. En la elaboración de este trabajo fueron centrales las distintas biografías de Nieto, principalmente los trabajos de Tita Valencia (1998), José Alfredo Villegas Galván (1982) y Luz María Uhthoff (1998). Asimismo, se utilizó la obra del propio Nieto titulada *Más allá de la patria. Ensayos económicos y políticos* (1922), la recopilación de ensayos y artículos de Nieto realizada por Alberto Enríquez Perea en la obra *Rafael Nieto* (1992), así como *el Diario de los Debates*. Este trabajo se compone de cuatro secciones. En la primera se presenta una breve biografía de Rafael Nieto en la que se describen sus primeros años, su incursión en la política nacional y su ascenso al cargo de Subsecretario de Hacienda. En la segunda sección se abordan los problemas financieros que enfrentó en su labor al frente del ministerio. En el acápite tercero se presentan sus esfuerzos para establecer un Banco único de emisión, primero con la discusión en el Congreso de la reforma al Artículo 28, y posteriormente el proyecto. En la última parte se expone brevemente su labor como gobernador y diplomático.

I

La trayectoria de Rafael Nieto

Rafael Nieto Compeán nació el 24 de octubre de 1883 en San Juan de los Cerritos, San Luis Potosí. Sus padres fueron el próspero ranchero Pascual Nieto y Juana Compeán. Desde pequeño Nieto mostró preferencia por la lectura y no por las actividades campiranas, situación que lo distanció de su padre. La relación entre ambos se hizo más cercana cuando Rafael, ya siendo joven, manifestó interés y destreza en las cuestiones mercantiles. Mientras su padre educaba a su segundo hijo, Fidel, en las actividades propias del campo, su madre inició a Nieto en su pasión por las letras.⁸

⁸ Valencia, *Rafael*, 1998, pp. 14-15. Martínez, *Rafael*, 1968, p. 68. Villegas, *Biografía*, 1982, p. 9.

Un personaje que ejerció gran influencia en la formación de Nieto fue su profesor de primaria Ángel Silva, quien se convirtió en su guía y gran amigo.⁹ Fue él quien sugirió que Nieto continuara sus estudios en la capital de San Luis Potosí, sin embargo, su padre sólo aceptó la mudanza de Nieto para aprender contabilidad. Así, en 1896 –a la edad de 13 años– Rafael se mudó a San Luis bajo la protección del español Deogracias Alonso, dueño del almacén *El Telégrafo*; trabajó en dicho almacén y aprendió los secretos del comercio minorista a cambio de casa y comida.¹⁰ Deogracias Alonso lo puso en contacto con Rosalío Bustamante,¹¹ su profesor de teneduría de libros. A lo largo de cuatro años, el estudio de contabilidad y administración se amplió a las operaciones propias de un negocio de abarrotes: principios del sistema bancario, manejo de créditos, impuestos y comercio exterior.

Nieto aprovechó su estadía en San Luis para continuar su formación visitando bibliotecas públicas. Además de comenzar el estudio de las ciencias sociales, se dio tiempo para leer cuento, teatro, poesía y aprender inglés y francés. Entre los autores que estudió en esta época se encuentran J. B. Hobson, Thomas Malthus, Thomas Hobbs, Karl Kautsky, J. Stuart Mill, Carlos Marx y F. Engels. Sus conocimientos de la lengua francesa le permitieron leer literatura socialista europea.¹² Pero no sólo dedicó su tiempo a la lectura de autores extranjeros, también leyó los trabajos de sus connacionales Toribio Esquivel Obregón y Sebastián Lerdo de Tejada, además de ser un ávido lector de la prensa nacional.¹³ Como puede apreciarse Nieto no tuvo estudios formales más allá de la primaria; su formación fue autodidacta y guiada en buena medida por sus profesores Ángel Silva y Rosalío Bustamante.

En 1900 volvió a Cerritos y, al lado de su hermano Fidel, estableció un almacén de ropa y abarrotes. En octubre de 1902, a punto de cumplir 19 años de edad, contra-jo nupcias con Esther del Castillo Suárez del Real, con quien procreó doce hijos. De 1900 a 1908 vivió una “etapa de asentamiento familiar y de boyante expansión en el comercio regional”. Pero también fue una época en la que intensificó su formación a

⁹ Cuando Nieto se convirtió en gobernador de su natal San Luis Potosí Ángel Silva supervisó la elaboración de las iniciativas de ley que Nieto propuso, fue uno de sus más leales secretarios de estado e incluso ocupó el cargo de gobernador interino. Valencia, *Rafael*, 1998, pp. 15-16. Villegas, *Biografía*, 1982, p. 10.

¹⁰ Valencia, *Rafael*, 1998, p. 21. Martínez, *Rafael*, 1968, p. 69. Villegas, *Biografía*, 1982, p. 12.

¹¹ Rosalío Bustamante formaba parte de un grupo de jóvenes con tendencia liberal que, hacia 1898, se habían agrupado en torno a Camilo Arriaga. Camilo Arriaga fundó el Club Liberal Ponciano Arriaga y atrajo a personajes como Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, y Benjamín Millán entre otros. “Rafael Nieto no llega a conocerlos personalmente, pero Rosalío Bustamante... le comenta con particular entusiasmo las pláticas que los liberales sostienen”. Valencia, *Rafael*, 1998, p. 23.

¹² Valencia, *Rafael*, 1998, pp. 21-23. Martínez, *Rafael*, 1968, pp. 69-70.

¹³ Valencia, *Rafael*, 1998, p. 45.

través de sus lecturas.¹⁴ Nieto se allegaba libros de la librería *El Libro Mayor* y de “la biblioteca circulante de Cabrera, que ya incursiona en el servicio interbibliotecario de instituciones a particulares”. Se enteraba del acontecer a través de los periódicos de circulación abierta, así como de la prensa de oposición. Esta última la seguía con particular interés debido a que “su profesor y amigo, Rosalío Bustamante, ha ido a dar a la cárcel de Belén con Juan Sarabia, Alfonso Cravioto, y los hermanos Jesús, Ricardo y Enrique Flores Magón”. La adquisición de un fonógrafo le permitió a Nieto perfeccionar su inglés y francés e incursionar en el alemán e italiano. Además, fue un entusiasta promotor de la cultura y las artes entre los potosinos a través de la organización de veladas literarias y musicales abiertos al público.¹⁵

Su incursión en la política

Sus actividades comerciales y su promoción de la cultura le dieron a Nieto popularidad entre sus vecinos. En 1908, a la edad de 25 años, Nieto aceptó el puesto de síndico municipal¹⁶ de su natal Cerritos y después ocupó el de regidor de Ayuntamiento. En el ejercicio de ambos cargos, Nieto fue testigo de la tensión social en las postrimerías del Porfiriato. Posteriormente, ya bajo el gobierno de Francisco I. Madero, fue electo diputado en la XXVI Legislatura en julio de 1912. Su cargo como diputado federal fue su primera incursión en el escenario político nacional y representó su primer encuentro con la Cd. de México. Nieto fue nombrado miembro de la Comisión de Puntos Constitucionales, nombramiento que le acarreó muchas críticas de parte de otros diputados que lo consideraban inexperto. En su defensa señaló que si bien no había “ido a las aulas a conquistar un título y carezco de conocimientos jurídicos” se había presentado como candidato independiente y el voto lo había favorecido “y vine a la Representación Nacional sin traer sobre mis hombros ni el más leve peso de un compromiso, ni con el gobierno, ni con partidos, ni con persona alguna”.¹⁷ Desde un inició Nieto se adhirió al Bloque Renovador que estaba liderado por Luis Cabrera,¹⁸ entonces comenzó a fincarse una profunda amistad entre ambos. La par-

¹⁴ Valencia, *Rafael*, 1998, pp. 32-33. Martínez, *Rafael*, 1968, p. 69. Villegas, *Biografía*, 1982, p. 13.

¹⁵ Valencia, *Rafael*, 1998, p. 33.

¹⁶ Síndico es el encargado de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento.

¹⁷ Nieto, Rafael, “En la cámara maderista”, septiembre-octubre de 1912, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 14.

¹⁸ Nieto, Rafael, “En la cámara maderista”, septiembre-octubre de 1912, en Enríquez, *Rafael*, 1992, pp. 14-15. Además de Luis Cabrera, pertenecían al Bloque Renovador Serapio Rendón, Isidro Fabela, Jesús Urueta, Ignacio Borrego, Gustavo A. Madero, Juan Sánchez Azcona, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto, Enrique Bordes Mangel, entre otros. Valencia, *Rafael*, 1998, p. 51. También véase Uthhoff, *Finanzas*, 1998, pp. 53-55. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, pp. 308-309.

tipación de Nieto en la XXVI Legislatura le permitiría adquirir experiencia y prepararse para su futuro cargo de Subsecretario de Hacienda.

Después del golpe de estado de Victoriano Huerta, el 19 de febrero de 1913 la XXVI Legislatura reanudó sus sesiones ordinarias. Si bien hubo cierta desbandada –el propio Luis Cabrera abandonó el país en enero ante la inminencia del golpe de Estado–, Rafael Nieto permaneció con el resto de los miembros del Bloque Renovador que continuaron en funciones. Ante la oposición de los renovadores a sus peticiones,¹⁹ Huerta terminó por disolver el Congreso en octubre de 1913 y ordenó la detención de 80 diputados, entre quienes figuraba Nieto. Fue aprehendido a principios de 1914 y aunque no fue encarcelado se le obligó a residir en la Ciudad de México. Al ser liberado Nieto salió de la vida política nacional y volvió a San Luis Potosí, donde abrió un negocio de abarrotes, al lado de su hermano Fidel y su padre don Pascual, quien estaba a punto de concluir su periodo como diputado en la legislatura estatal.²⁰

Medidas bancarias y monetarias de Victoriano Huerta

Mientras Nieto seguía en San Luis, la capacidad financiera de Huerta comenzó a socavarse. Debido a que su gobierno no fue reconocido por Estados Unidos, Huerta no tuvo su apoyo financiero para sostener su gobierno y enfrentar las rebeliones que brotaban en distintas regiones del país. Uno de los problemas que enfrentó fue la fuga de la moneda metálica, lo que lo orilló –por decreto de 1º de octubre de 1913– a declarar el curso forzoso de los billetes del Banco Nacional de México y del Banco de Londres y México para todo el país. De igual forma declaró la admisión obligatoria en cada estado de la República de los billetes emitidos por los bancos locales. Estos decretos pusieron en marcha el régimen de papel moneda inconvertible y de circulación obligatoria prácticamente en todo el país.²¹ Como resultado de esta medida los billetes bancarios se depreciaron, por lo que en diciembre de 1913 los tenedores de billetes de bancos acudieron a las sucursales bancarias para cambiarlos.

Con el fin de proteger a los bancos de la quiebra, Huerta decretó el cierre de bancos durante la primera quincena de enero de 1914 y permitió a los bancos emitir billetes con el 33% de garantía en vez de 50%, es decir, redujo la garantía metálica 50 a 33% (decreto de 7 de enero de 1914).²² A cambio de estas concesiones Huerta

¹⁹ Los diputados del Bloque Renovador se negaron sistemáticamente a aprobar las peticiones de Huerta: la autorización para contratar un empréstito de \$200 millones de pesos; los impuestos al guayule y al petróleo; el gravamen de 10% sobre el oro. Valencia, *Rafael*, 1998, pp. 54-56.

²⁰ Valencia, *Rafael*, 1998, pp. 54-55, 66-67. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 311.

²¹ Manero, *Revolución*, 1957, pp. 41-45. También véase: González, “Banco”, 1987, p. 56, Cárdenas y Manns, “Inflación”, pp. 60-62.

²² Manero, *Revolución*, 1957, p. 45. Valencia, *Rafael*, 1998, p. 69. Cárdenas y Manns, “Inflación”, pp. 60-62. Ludlow, “Desarticulación”, 1993, pp. 560-565.

pidió apoyo financiero a los bancos para sofocar la rebelión constitucionalista; estos préstamos redujeron las reservas metálicas para la redención de billetes.²³ Huerta no sólo recurrió a los préstamos bancarios, sino también a los fondos de la Comisión Monetaria y las reservas del Tesoro.

El resultado de estas medidas fue una mayor cantidad de billetes bancarios sin garantía en circulación, lo que llevó a su constante depreciación. Como los bancos habían dejado de garantizar los depósitos en metales preciosos, la población comenzó a atesorar el oro y la plata “para poner a salvo sus ahorros”.²⁴ El conjunto de estas medidas condujo a las finanzas nacionales a una situación desastrosa.

En enero de 1914 era palpable el resquebrajamiento de la vieja estructura de las finanzas públicas y privadas, diseminadas las fuentes de recaudación, agotados los recursos particulares y cerradas las puertas del crédito externo, en medio de una situación dominada por la exportación clandestina de metálico y de retracción de los negocios, era manifiesta la bancarrota del tesoro y la depreciación del peso, signos que obligaron a Huerta a ordenar la suspensión del pago de la deuda pública.²⁵

El gobierno preconstitucional

Mientras la XXVI legislatura había reconocido al gobierno de Huerta, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, lo desconoció y el 27 de marzo de 1913 lanzó el Plan de Guadalupe, donde afirmaba que se había roto el pacto federal y le confirió el cargo de Primer Jefe del ejército constitucionalista.²⁶ Desde el inicio del levantamiento, Carranza trató de establecer “un aparato administrativo alterno, desconociendo las medidas de Huerta y obligando a los diferentes grupos a establecer nuevas alianzas”. También buscó el control de los recursos con un doble fin: proveer de ingresos al movimiento revolucionario y lograr la dependencia de los jefes revolucionarios.²⁷

Mientras la lucha armada seguía su curso, Nieto permaneció en San Luis. Su negocio se volvió su palestra política desde donde seguía los acontecimientos políticos del país, y los discutía con clientes y amigos.²⁸ Se reincorporó a la esfera pública a fines de octubre de 1914, cuando Carranza –después de desconocer a la Convención de Aguascalientes y establecer su gobierno provisional en Veracruz–, lo invitó a participar como Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda. Poco tiempo desempeñó ese cargo, pues en enero de 1915 fue nombrado Subsecretario de la misma dependencia. Luis Cabrera

²³ Manero, *Revolución*, 1957, p. 49. Cárdenas y Manns, “Inflación”, pp. 60-62.

²⁴ Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 311.

²⁵ Ludlow, “Desarticulación”, 1993, pp. 563-564.

²⁶ Uhthoff, *Finanzas*, 1998, p. 59.

²⁷ Uhthoff, *Finanzas*, 1998, p. 71.

²⁸ Valencia, *Rafael*, 1998, p. 67.

había sido nombrado Secretario del ramo en diciembre de 1914, sin embargo, debido a que Cabrera viajaba con frecuencia dado que era el principal asesor de Carranza, Nieto se hizo cargo de los asuntos internos del Despacho.²⁹ Cabrera y Nieto pertenecieron a una nueva generación que aprendió a manejar las finanzas públicas nacionales conforme trataba de sortear los problemas financieros que se le iban presentando. Una generación que si bien se había formado “al amparo del crecimiento económico del porfiriato, se había vuelto crítica del poder adquirido por el grupo científico”.³⁰

II

Su labor en la Secretaría de Hacienda

Desde el inicio de la lucha armada Carranza presentó su política de reforma financiera que buscaba transformar el sistema bancario hasta entonces vigente y abolir el derecho de emisión de billetes por parte de los bancos particulares; consideraba que la emisión de billetes debía ser un privilegio exclusivo del gobierno.³¹

Cuando Cabrera y Nieto se hicieron cargo de la Secretaría de Hacienda a fines de 1914 la situación monetaria era un caos. México había abandonado en los hechos el patrón oro.³² Victoriano Huerta había vaciado las arcas nacionales y el sistema monetario estaba desquiciado debido a la salida de las monedas metálicas y billetes bancarios de la circulación, situación que había llevado a los distintos bandos revolucionarios a emitir su propio papel moneda para financiarse. Como ese papel moneda se emitió sin ninguna garantía rápidamente se depreció. El resultado fue una inflación galopante que agravó la carestía de alimentos con un severo efecto sobre la vida de la población.³³ Por ello una de las tareas centrales del gobierno constitucionalista fue reorganizar la circulación monetaria.

Durante la mayor parte de 1915 los encargados de la Hacienda carrancista no pudieron hacer mucho para resolver los problemas monetarios principalmente por dos motivos: 1) los asuntos militares eran la prioridad del gobierno carrancista y

²⁹ Martínez, *Rafael*, 1968, p. 73. Villegas, *Biografía*, 1982, p. 27. Uthhoff, *Finanzas*, 1998, p. 13. Villegas, *Biografía*, 1982, p. 27. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, pp. 309-311. A este período se le llama gobierno pre-constitucionalista “para señalar su carácter excepcional y recalcar que en virtud de encontrarse en estado de guerra, el país no se regía por la Constitución de 1857 ni estaba en condiciones para convocar al Congreso Constituyente encargado de realizar las reformas prometidas por el ejército constitucionalista”. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 310.

³⁰ Uthhoff, *Finanzas*, 1998, p. 50.

³¹ Manero, Banco, 1992, p. XV.

³² De acuerdo con Kemmerer, México abandono el patrón oro en julio de 1913, y a partir de ese momento comenzó el periodo de papel moneda depreciado que se extendió hasta el 1º de diciembre de 1916. Kemmerer, “Inflación”, 1953, p. 173.

³³ Valencia, *Rafael*, 1998, pp. 79-80. Cárdenas y Manns, “Inflación”, pp. 60-63.

2) el creciente poder de los jefes revolucionarios sobre las regiones complicaba el alcance nacional de cualquier medida económica y obstaculizaba la centralización de las finanzas.³⁴ Pero conforme el ejército constitucionalista tomaba el control de las principales plazas –desde mediados de 1915– comenzó a consolidarse su poder.³⁵ El 19 de octubre el gobierno de Estados Unidos extendió su reconocimiento *de facto* al gobierno de Carranza y a mediados de diciembre varios países europeos hicieron lo mismo.³⁶ A partir del reconocimiento internacional los conflictos militares comenzaron a ceder “espacio a los económicos”. En esta nueva etapa, los encargados de Hacienda tuvieron mayor margen de maniobra y pudieron ocuparse de los asuntos de índole monetaria, fiscal y bancaria, así como de la administración de los bienes intervenidos durante la lucha armada y de la producción del henequén y el algodón.³⁷

En abril de 1916 el papel moneda emitido por el gobierno de Carranza sumaba más de 670 millones (véase cuadro 1). Este panorama se complica aún más si se considera que los jefes revolucionarios, con la autorización de la Primera Jefatura, habían realizado emisiones de carácter local que ascendieron aproximadamente a 30 millones. Además, los enemigos también había emitido papel moneda, mismo que no fue reconocido por el gobierno de Carranza y cuya circulación se prohibió en las plazas que tomaban.³⁸ Restaría considerar que existían falsificaciones. Esta enorme cantidad de papel moneda en circulación provocó una constante devaluación de la misma con efectos perniciosos sobre la calidad de vida de la población.³⁹

³⁴ Para limitar el gran poder que los jefes revolucionarios habían adquirido sobre las regiones el gobierno de Carranza utilizó diversas estrategias, entre ellas el control de recursos a través de una administración centralizada. Uno de los propósitos de establecer la Secretaría de Hacienda era que “conforme se extendiera el territorio ocupado se aplicara la reorganización hacendaria”. Uthoff, *Finanzas*, 1998, p. 71. Además, se dictaron diversos decretos cuyo fin era limitar las atribuciones financieras de los militares, de hecho los intentos del secretario de Hacienda Luis Cabrera “por meter orden en las finanzas de los generales constitucionalistas lo llevaron a un enfrentamiento directo con la Secretaría de Guerra”. Frente a las medidas hacendarias “los generales respondieron acusando a Luis Cabrera de enriquecimiento ilícito con los dineros del pueblo”. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, pp. 311, 314-315.

³⁵ Victoriano Huerta fue apresado en junio de 1915 en Nuevo México y murió en prisión. En septiembre “el gobierno de la Convención huyó a Toluca, donde se disolvió en la práctica. Sus miembros se dispersaron o rindieron”. Villa fue definitivamente derrotado en noviembre. Zebadúa, *Banqueros*, 2004, pp. 96-99.

³⁶ Zebadúa, *Banqueros*, 2004, p. 98. Cabe señalar que el gobierno de Carranza recibió el pleno reconocimiento de Washington hasta el 31 de agosto de 1917. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 327.

³⁷ Uthoff, *Finanzas*, 1998, p. 99.

³⁸ *Informe de Carranza*, 1917, pp. 177-180. Martínez, *Rafael*, 1968, pp. 105-106.

³⁹ De acuerdo con el diputado Mújica el fracaso de la emisión del papel de Veracruz se debía a que: “Los bancos debieron haber desaparecido desde el momento mismo en que tomamos la capital de la República, y de esta manera no habríamos tenido el triste espectáculo de que con nuestro papel moneda, emisión de Veracruz, que los mismos bancos despreciaban, estaban ellos redimiendo su

Cuadro 1. Emisiones del gobierno constitucionalista

Fecha	Monto de la emisión (millones)	Nombre de la emisión
Abril 1913	5,000,000	<i>Emisión de Monclova</i>
Diciembre 1913	15,000,000	<i>Emisión del Ejército Constitucionalista</i>
Febrero 1914	10,000,000	<i>Emisión del Ejército Constitucionalista</i>
Noviembre 1914	42,625,000	<i>Emisión del Gobierno Provisional de México</i>
1915	599,329,221	<i>Papel de Veracruz</i>
TOTAL	671,954,221	

Fuente: *Informe de Carranza*, 1917, pp. 174-177.

Para tratar de resolver el caos monetario, por decreto de 3 de abril de 1916 se resolvió emitir 500 millones de pesos en papel moneda *infalsificable*, que equivalían al monto total de las emisiones legítimas; posteriormente aumentó a 540 millones. El objetivo era canjear las emisiones anteriores –depreciadas– por los infalsificables para homogeneizar el papel moneda en circulación. Esta vez para garantizar el nuevo papel moneda se creó un fondo regulador con un monto de 50 millones en oro nacional, y se estableció la Comisión Monetaria –integrada por Luis Cabrera, Nicéforo Zambrano, y Rafael Nieto–, cuya función principal consistía en encargarse del manejo del fondo de garantía.⁴⁰ A pesar de los esfuerzos, la medida fue un fracaso y los infalsificables rápidamente se depreciaron. En noviembre de 1916, el precio del papel infalsificable era tan bajo que fue ya imposible utilizarlo como moneda.⁴¹ Las críticas a la labor hacendaria de Cabrera y Nieto no se hicieron esperar, de ser críticos del sistema hacendario se convirtieron en los receptores de las críticas.⁴²

Si bien estas medidas no tuvieron éxito en su intento por mantener estable el valor del papel moneda y evitar los graves problemas que causaba a la economía de la población, también es cierto que estas emisiones permitieron a la facción carrancista financiar el movimiento armado. El tipo de cambio entre las emisiones anteriores y los infalsificables fue de 10 a 1, con este tipo de cambio se necesitarían 67 millones de papel infalsificable para canjear los poco más de 670 millones de las emisiones anteriores. De acuerdo con Cárdenas y Manns, de los 540 millones de papel infalsificable

papel y sacándolo por las aduanas de Veracruz para llevarlo a Estados Unidos e incinerarlo, porque no creo que lo hayan llevado al Banco Nacional y el Banco de Londres, para hacerlo circular allí; era para destruirlo con objeto de que las reservas vinieran a nivelar sus balanzas desequilibradas por las emisiones forzosas.” *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo II, 1960, pp. 512-513.

⁴⁰ Marichal, *Política*, 2011, p. 32. Uthhoff, *Finanzas*, 1998, p. 109. Valencia, *Rafael*, 1998, p. 81. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 311.

⁴¹ *Informe de Carranza*, 1917, p. 185. Marichal, *Política*, 2011, p. 33.

⁴² Uthhoff, *Finanzas*, 1998, p. 81. Zebadúa, *Banqueros*, 2004, p. 111.

emitidos sólo entraron a la circulación 440. Como sólo se necesitaban 67 millones de infalsificables para redimir el papel anterior, los restantes 373 millones se destinaron a “financiamiento gubernamental, lo que pone de manifiesto el carácter inflacionario de la emisión”.⁴³

Los problemas que generaba la inestabilidad del valor del papel moneda apremiaron al gobierno carrancista a poner en marcha el proyecto para establecer un Banco único de emisión. La centralización de las facultades de emisión de billetes bajo la égida del gobierno federal permitiría un mayor control sobre el valor de los billetes y otorgaría autonomía financiera al gobierno. Para la creación de esta institución financiera el gobierno federal requería un cuantioso fondo de reserva, y dado que el gobierno tenía cerrado el acceso a los préstamos internos y externos, sólo podía acudir al retorno al patrón oro y su fondo de garantía. De modo que la conformación de un Banco único de emisión y la reforma monetaria eran proyectos que se complementaban entre sí.

Para poder llevar a cabo el Banco único de emisión (BUE) el gobierno aprovechó la debilidad de la banca privada –uno de los pilares financieros del Porfiriato–⁴⁴ e implementó una serie de medidas que le restaron aún más poder a los bancos, y le permitieron poner en marcha su proyecto.

III

El Banco único de emisión

Para los expertos en finanzas carrancistas la grave situación monetaria creada por el exceso de emisiones de billetes era, en buena medida, resultado del sistema bancario porfiriano que había permitido la pluralidad de bancos de emisión. De hecho, esta facultad de emisión que gozaban los bancos “había sido uno de los dolores de cabeza del ministro Limantour... mantener la pluralidad de emisiones originaba más problemas de los que solucionaba, a pesar de lo cual, había en México renuencia a abandonar dicho sistema”.⁴⁵ De ahí los esfuerzos para terminar con el privilegio de los banqueros para emitir billetes y que esta prerrogativa se convirtiese en monopolio de la Federación a través de la creación de un BUE controlado por el gobierno, lo que atentaba directamente contra los intereses bancarios en México y significaba una transformación del sistema bancario porfirista.

⁴³ Cárdenas y Manns, “Inflación”, p. 67.

⁴⁴ Durante el Porfiriato “el poder del sistema bancario abarcaba la economía pública y privada, la nacional y extranjera... Si al interior uno más de sus rubros era el capítulo hacendario -presupuesto de gobierno, recabación de impuestos fiscales, aduanas, servicios de la deuda pública y la deuda exterior, monopolio de depósitos judiciales, contratos con las diferentes dependencias del gobierno, monte de piedad, oficina de correos, lotería nacional- al exterior eran los representantes del capital extranjero invertido en México”. Valencia, *Rafael*, 1998, p. 70.

⁴⁵ Torres, “Reforma”, 1975, p. 97.

El gobierno de Carranza implementó un conjunto de medidas que debilitaron aún más a la banca privada y prepararon el terreno para el establecimiento del BUE. Por decreto de 12 de septiembre de 1914 se facultó a la Secretaría de Hacienda para vigilar que las instituciones bancarias cumplieran con las disposiciones legales.⁴⁶ Para ejecutar esta tarea de vigilancia, el 26 de octubre de 1915 el ministerio dispuso la creación de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, que quedó integrada por Rafael Nieto, Antonio Manero y Antonio Azuara. Esta Comisión buscaba fortalecer el control federal sobre los bancos y tenía entre sus facultades la de inspeccionar a los bancos así como realizar los trabajos preliminares para la fundación del BUE.⁴⁷

En el *Informe sobre la cuestión bancaria y los trabajos llevados a cabo por la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito*, Manero puso de manifiesto que la reforma bancaria no fue una decisión apresurada y sin reflexión. Por el contrario, el gobierno de Carranza había realizado una radiografía precisa del sistema bancario porfiriano e incluso había reflexionado alrededor de la conveniencia de realizar reformas en época de paz o de revolución.

Desde luego puede asegurarse que todo elemento de intereses consolidados es hostil a cualquier reforma y que los intereses creados pierden gran parte de su poder durante las épocas de revuelta, mientras que, por el contrario durante las épocas de paz dichos intereses tienen un influjo preponderante en todas las manifestaciones de la acción social.⁴⁸

Manero explicaba que el sistema bancario había llegado a su apogeo en las postrimerías del Porfiriato, por ello haber intentado una reforma bancaria dura esa época “hubiera sido absolutamente una utopía”; transitar del sistema de pluralidad de Bancos al de un Banco único de emisión hubiera sido imposible en el corto plazo.⁴⁹ También consideraba que la situación en esos momentos tenía grandes ventajas que debían aprovecharse:

Estas ventajas son, el que los bancos por el estado de revuelta constante en los lugares en que se encuentran ubicados han perdido una gran parte de su prestigio moral, una gran parte de su firmeza económica, y se encuentran en condiciones tales, que para ellos mismos es una salvación su unificación y su conversión al nuevo sistema. Los bancos, tal cual se encuentran en la actualidad abandonados a sus propios recursos, acabarían por precipitar en una bancarrota no solamente al propio sistema bancario sino a una gran parte de las grandes industrias y los grandes negocios nacionales. El que el gobierno pueda concederles nuevas prerrogativas y plazos

⁴⁶ Leyes y Decretos de la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, 1913-1915, pp. 75-76.

⁴⁷ Manero, *Banco*, 1992, pp. 64-65. Zebadúa, *Banqueros*, 2004, pp. 104-105. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, pp. 311-312.

⁴⁸ Manero, *Informe*, sin año, p. 19.

⁴⁹ Manero, *Informe*, sin año, p. 19.

y ayudas de más o menos consideración para salvar la difícil situación en que se encuentran, sería no solamente el incurrir en un grave error respecto a los propósitos de la Revolución, sino el volver a dar vida a un sistema que ha demostrado ya la experiencia, es absolutamente nocivo para los intereses generales del país y no llena los fines económicos y sociales indispensables de los bancos en el moderno comercio.⁵⁰

Además, de acuerdo con Manero el sistema bancario ya no tenía salvación. Aún cuando algunos bancos tenían condiciones para recuperarse y continuar operando, el sistema en su conjunto “tiene un fondo de garantía en metálico insignificante en relación con su circulación de billetes. La cartera general está profundamente lesionada al grado de que no podrá hacerse efectiva ni en un periodo de tiempo racional, ni en una cuantía mayor de un 40%”.⁵¹ Por los motivos mencionados consideraba que la reforma no debía posponerse y que debía aprovecharse el momento para impulsarla, en el sentido de establecer un Banco único de emisión controlado y administrado por el Estado. Para respaldar su postura, explicó que el establecimiento de Bancos únicos de emisión administrados y controlados por el Estado era una tendencia mundial: Francia, Austria, España y Bélgica ya tenían el monopolio de emisión, “bajo forma de Bancos más o menos privados”. Mientras que Rusia, Suecia y algunos países de Sudamérica había monopolio de emisión bajo la forma de Banco de Estado. En Inglaterra y Alemania, si bien el monopolio de emisión no se había establecido, ya se avanzaba hacia él.⁵² Manero se preguntaba, “la acuñación de la moneda es para todos los países un monopolio de Estado. ¿Por qué habrán de suceder de otra manera las cosas cuando se trata de una moneda como el billete de banco destinado a sustituir la moneda metálica y teniendo además curso legal como éste?”⁵³

Nieto comisionó a Manero para estudiar la creación del Banco único; el 1º de marzo de 1916 se presentó el proyecto pero se aplazó debido a los problemas financieros y políticos que el país atravesaba.⁵⁴ A la par que se trabajaba en el proyecto del BUE, la Comisión Reguladora inspeccionó a los bancos del país y declaró que de los 24 bancos existentes en el país sólo 9 operaban dentro de la Ley General de Instituciones de Crédito, ya que “la circulación de papel moneda de la mayoría de los bancos excedía la relación autorizada con respecto a sus reservas en metálico” por lo que se decretó la caducidad de 15 bancos en marzo de 1916.⁵⁵

Por decreto de 15 de septiembre de 1916 se abrogaron las leyes que autorizaban las concesiones a los bancos de emisión “y las disposiciones de la Ley General de

⁵⁰ Manero, *Informe*, sin año, p. 20.

⁵¹ Manero, *Informe*, sin año, p. 20-21.

⁵² Manero, *Informe*, sin año, pp. 22-23.

⁵³ Manero, *Informe*, sin año, p. 22.

⁵⁴ Manero, *Banco*, 1992, pp. 95-103.

⁵⁵ Zebadúa, *Banqueros*, 2004, p. 105. También véase Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 312.

Instituciones de Crédito, de 19 de marzo de 1897, modificada por el decreto de 19 de junio de 1908, por virtud de las cuales las referidas instituciones tienen monopolios de emisión de billetes, están facultadas para seguir procedimientos extraordinarios en ejercicio de acciones judiciales y se les exime de pagar impuestos.” Además, se concedió a los bancos de emisión un plazo de sesenta días para incrementar sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de los billetes en circulación. También se nombró un Consejo de incautación para cada banco con el propósito de vigilar el monto de las reservas metálicas y liquidar la institución en caso de incumplir con lo señalado en el decreto.⁵⁶ Como no se cumplió con el requisito de aumentar sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de los billetes en circulación, el 14 de diciembre de 1916 se decretó la incautación de los bancos, quedando su manejo a cargo del gobierno.⁵⁷

Los problemas monetarios comenzaron a resolverse en virtud de que la moneda metálica volvió la circulación a fines de 1916 y comenzó a salir de ella el papel moneda.⁵⁸ En un contexto de debilidad de los banqueros –por la incautación bancaria–, y

⁵⁶ Leyes y Decretos de la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, 1916, pp. 273-276. Torres, “Reforma”, 1975, p. 80.

⁵⁷ Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 312. Martínez, *Rafael*, 1968, pp. 107-108. Manero, *Banco*, 1992, pp. 63-94, 110-114. De acuerdo con Antonio Manero la quiebra del sistema bancario no era resultado de la lucha armada: “[...] el sistema bancario nacido de la ley de 1897, comenzó a decaer desde el momento mismo de su aparente grandeza. El motivo, antes explicado por su mismo fundador, el Sr. Limantour, fue que, desde la fundación de la mayor parte de aquellos bancos, la ley fue burlada; primero, en lo relativo a la capitalización en la fundación de los mismos bancos; y segundo, en el mal uso hecho del crédito, tanto por la renovación constante de los mismos créditos, pocas veces garantizados, cuanto porque dichos créditos no extendían sus beneficios sino a un reducido grupo de amigos, del cual formaba la mayor parte el mismo Consejo de Administración [...] La llegada del General Huerta al Poder, y su estrecha conexión con los bancos [...] dio el último toque de destrucción al sistema antiguo, y lo puso en estado de completa bancarrota. Con la revolución o sin ella, el sistema bancario nacido de la Ley de 1897, estaba destinado a desaparecer en breve tiempo”. Manero, *Banco*, 1992, p. 62.

⁵⁸ *Evolución del sistema monetario mexicano, 1916-1936*, ABM. Señala Kemmerer que como “por arte de magia la moneda de oro y plata volvió a ser de circulación general”; ante la necesidad urgente de moneda, la moneda metálica reapareció en la circulación. Kemmerer, “Inflación”, 1953, p. 198. Marichal, *Política*, 2010, p. 33. Sin embargo, Zebadúa señala que “durante los últimos meses de 1916 la Secretaría de Hacienda había procedido a provocar el reemplazo del papel moneda... por moneda metálica. Decretó el pago de los impuestos y derechos en oro, plata o *infalsificables* a una tasa preestablecida; autorizó la importación al país de oro, plata y dólares, y ordenó que los salarios de los trabajadores fueran cubiertos en moneda metálica o su equivalente. Para principios de 1917 los *infalsificables* comenzaron a desaparecer gradualmente de la circulación... mientras la circulación de metálico se restablecía”. Zebadúa, *Banqueros*, 2004, pp. 122-123. Cárdenas y Manns explican que la estabilización monetaria se debía a dos factores fundamentales: 1) “el dinero en circulación dejó de funcionar como tal, pues no realizaba adecuadamente las funciones que caracterizan a toda moneda”; 2) “el gobierno decidió paulatinamente cobrar todos sus impuestos en moneda metálica, lo que indicó que ese era el tipo de moneda que realmente valía”. Cárdenas y Manns, “Inflación”, pp. 69-70.

de mejoría de las condiciones monetarias, en enero de 1917, Rafael Nieto presentó al Congreso Constituyente una Iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional para que se incluyera entre los monopolios exclusivos de la Federación el relativo a emitir billetes por medio de un solo banco que sería controlado por el gobierno federal.⁵⁹

En la exposición de motivos de la Iniciativa Nieto expuso tres razones para llevar a cabo dicha reforma. En primer lugar, la adopción de un sistema centralizado suponía una ventaja desde el punto de vista financiero, ya que en caso de una balanza de pagos negativa, el gobierno tendría mayor control sobre la salida de metálico del país: “si se trata de un solo Banco central que concentre las especies metálicas, podrá, en forma más eficiente y fácil, acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán aminorados”.⁶⁰

En segundo lugar, con un sistema de pluralidad de emisión, al crecer las finanzas del país, el gobierno no podría tener control sobre la circulación monetaria y se corría el riesgo de que las existencias metálicas permanecieran inactivas justo cuando eran necesarias para la economía. En cambio,

[...] un Banco único, en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución, que si tuviera que ocurrir a innumerables bancos.⁶¹

En tercer lugar, señalaba que debido a las concesiones hechas a los bancos locales durante el Porfiriato, éstos habían emitido grandes cantidades de billetes que no estaban respaldados y habían provocado el desquiciamiento monetario.⁶²

En general, los legisladores se pronunciaron a favor de la creación de dicho banco; en algunas de las intervenciones se expusieron los vicios del sistema bancario porfirista y se presentó a los banqueros como enemigos de la revolución y responsables del caos monetario. Por ejemplo, el diputado Francisco J. Múgica –diputado por Michoacán– veía en el establecimiento del BUE “la muerte de los demás bancos que son enemigos jurados del pueblo mexicano”, tanto por su operatividad como por combatir a la revolución.⁶³ Por su parte, el diputado Heriberto Jara –diputado por Veracruz– manifestó que con el sistema bancario existente habían “estado expuestos al fraude los incautos que han depositado su confianza en varios de los bancos de emi-

⁵⁹ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 99. Zebadúa, *Banqueros*, 2004, p. 121.

⁶⁰ *Diario de los Debates*, 12 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 86.

⁶¹ *Diario de los Debates*, 12 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, pp. 86-87.

⁶² *Diario de los Debates*, 12 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 87.

⁶³ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 107.

sión que no han prestado al público la suficiente garantía”. Consideraba que con un BUE controlado por el gobierno volvería la confianza en los billetes por dos motivos: saldrían de la circulación las emisiones “más o menos dudosas” y el banco tendría los capitales para respaldar las emisiones.⁶⁴

Para el diputado Luis Espinosa –diputado por Oaxaca– el BUE beneficiaría la economía nacional y a la sociedad, ya que facilitaría la regularización del cambio, y detendría las fluctuaciones en el valor de los billetes derivadas de la pluralidad de los bancos. Señalaba que el sector bancario también sería beneficiado, ya que el BUE sería su cajero y “allí irá a dar el dinero metálico de todos ellos [los bancos], a cambio de los billetes que reciban. Cuando ellos necesiten metálico no habrá más que ir a cambiar los billetes recibidos. Tienen un centro donde está garantizada la moneda metálica”.⁶⁵

El debate en la Cámara giró alrededor de dos ejes: la naturaleza del Banco único y el peligro de que intereses extranjeros pudiesen hacer quebrar al BUE. En el debate no se discutió el origen de los recursos, ni cuestiones técnicas, ni operativas; se trató de un debate muy general, incluso el propio Nieto señaló que la iniciativa sólo proponía incorporar el monopolio de emisión de billetes en la Constitución.

La naturaleza del Banco único: ¿estatal o privado?

En el debate se planteó que el BUE podía ser de dos naturalezas: de Estado o privado. En el primer caso, el capital, en su totalidad o en su mayor parte, correspondía al Estado. En el caso de un banco privado de emisión única, el capital se reunía a través de la emisión de acciones.⁶⁶ Para el diputado Jara el que fuese un BUE no implicaba que el capital tenía que ser estatal en su totalidad; lo importante era que el gobierno tuviese el control en el número de las acciones.⁶⁷

Nieto estuvo presente en el Congreso, y su presencia se aprovechó para hacer precisiones y aclarar dudas. Nieto explicó que en la Iniciativa sólo se proponía establecer en la Constitución el principio de un BUE, y no un banco de Estado. Consideraba que podía estar a discusión que tipo de banco convenía establecer, ya fuese un banco privado, un banco exclusivo de Estado o un banco público controlado por el gobierno. Aunque en su opinión un banco de emisión tenía que ser forzosamente un banco público; podía discutirse si los bancos de emisión eran exclusivamente de Estado o sólo controlados por el gobierno, pero lo que no estaba a discusión era la existencia de un BUE, “porque es ya un principio conquistado hace muchos años por la ciencia económica [...]. En todos los países más avanzados ha venido ganando cada

⁶⁴ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 91.

⁶⁵ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 113-114.

⁶⁶ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 90 y 112.

⁶⁷ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 91.

día más terreno el principio de que sea un solo banco el que emita billetes”;⁶⁸ para Nieto el principio del BUE era una “verdad científica”.⁶⁹

El diputado Fernando Lizardi –diputado de Guanajuato– fue el único que se pronunció en contra de la constitución del BUE. Si bien estaba a favor del monopolio de emisión de billetes a favor del Estado, no consideraba apropiado constituir un BUE. Por un lado, sostenía que los diputados no tenían la preparación necesaria para decidir si debía establecerse un BUE patrocinado por el Estado o si debían establecerse bancos múltiples. Además, consideraba que faltaban estadísticas y estudios precisos sobre el tema.⁷⁰ Por otra parte, argumentaba que el gobierno no estaba en condiciones de respaldar las emisiones del Banco único, por lo que los billetes se depreciarían rápidamente.⁷¹

Al respecto, Nieto calificó como un absurdo aplazar la aprobación del dictamen bajo el argumento de que los diputados no estaban en condiciones de resolver cuestiones económicas. Señaló que el Congreso “cometería un grave error si dejara sin solucionar esta cuestión para el próximo Congreso, porque indudablemente que todos los bancos actuales de emisión pretenderán defender a toda costa sus intereses y opondrán enérgicos esfuerzos en las próximas Cámaras”.⁷² Es posible que Nieto considerara que era un buen momento para aprobar la reforma al artículo 28 dada la debilidad de los bancos, el regreso de la plata a la circulación monetaria y el contexto de los cambios en la dirección económicos del país derivados de la revolución.

Posibles agresiones extranjeras al BUE

Nieto, a pregunta expresa por parte del diputado M. González sobre si una combinación financiera de intereses extranjeros podía llevar a la quiebra al Banco único, explicó que ante una amenaza de este tipo sería menos vulnerable un Banco único controlado por el gobierno, ya que un “banco fuerte y único podría defenderse mucho mejor, porque tendría en sus manos las fuerzas económicas del país”. Dicho peligro sería mucho más difícil de combatir si existieran muchos bancos débiles. De acuerdo con Nieto, si un gobierno extranjero tuviera interés en hacer fracasar al BUE para hacer peligrar la república, sin duda podría “con más facilidad herir el crédito nacional echando abajo muchos bancos –que por su misma división y falta de cooperación son débiles– que a uno solo, fuerte”.⁷³

⁶⁸ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 98.

⁶⁹ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 103.

⁷⁰ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, pp. 92-94.

⁷¹ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 122.

⁷² *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, pp. 99-100.

⁷³ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, pp. 102-103.

Sobre este mismo temor opinó el diputado Zavala al señalar que el peligro de una enorme salida de oro al extranjero desaparecería si el gobierno tuviese el control; si la balanza comercial fuera desfavorable no saldría del país el oro del gobierno, sino el oro del banco o los bancos.

La ayuda del banco único al gobierno, llegado ese momento, por las sumas que el gobierno fuera deudor en el extranjero, es inmensa, comparada a la que se obtuviera si el gobierno concediera la libre emisión a todos los bancos... Si no hubiere un monopolio, entonces el gobierno, para recabar los fondos y enviarlos al extranjero, tendría que hacer una concentración, tardaría algún tiempo; los plazos se vencerían y quizá no cubriría sus compromisos. En cambio, teniendo un BU, el dinero lo tiene a la mano, y el oro que necesitaba lo puede situar inmediatamente al extranjero. Además de las ventajas que resultan al gobierno en caso de crisis, que es cuando alcanzan su mayor resultado, porque en caso de crisis el gobierno declara de curso forzoso los billetes de banco y con esto paga y contrarresta la tendencia general de todos a crearse reservas metálicas, encareciendo así el instrumento de cambio.⁷⁴

El Congreso constituyente aprobó el dictamen el 17 de enero de 1917 –con 120 votos a favor y 52 en contra–, y la emisión de billetes se convirtió en monopolio del Estado. De los diputados que participaron en la discusión sólo uno –el guanajuatense Fernando Lizardi– se pronunció en contra de la creación de un BUE.⁷⁵ La Iniciativa de Nieto fue aprobada sin que se desarrollara un fuerte debate. La discusión que se generó sugiere que aquellos que participaron en el debate no eran expertos en el tema, y lejos de aportar argumentos más sólidos, sus intervenciones fueron más en el tenor de condenar la banca porfirista y presentarla como enemiga de los ideales de la revolución. Esta reforma constitucional no es producto de un largo periodo de cambios paulatinos en el sistema bancario mexicano, sino que los protagonistas de la política hacendaria y bancaria percibieron la coyuntura para impulsar un proyecto que hubiese llevado años aprobar en otras circunstancias. Justamente, la ausencia de los expertos financieros porfiristas –que en su mayoría tenían una postura contraria al monopolio de emisión de billetes–, y la neutralización de los bancos más importantes –dada la incautación de la banca–, propiciaron un ambiente en el que esta reforma pudo aprobarse sin mayor debate y resistencia.

Años más tarde, en enero de 1922, en su artículo “El factor económico y la Constitución de 1917”, Nieto señalaría que la reforma al artículo 28 fue una manifestación de la revolución económica que estaba transformado al mundo. Nieto consideraba que con “en el artículo 28, los Constituyentes de Querétaro no hicieron más que seguir una tendencia universal”.⁷⁶

⁷⁴ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, pp. 118-119.

⁷⁵ *Diario de los Debates*, 16 de enero de 1917, en Enríquez, *Rafael*, 1992, pp. 99-100.

⁷⁶ Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 155.

En opinión de José Juan González Márquez la aprobación de dicha reforma “era cosa fácil en la medida en que para la gran mayoría de los constituyentes de 1917 ésta resultaba incomprensible, y los grandes estadistas estaban muy ocupados en las cuestiones relativas a la propiedad agraria y el artículo 123 como para entrar al debate de una cuestión que, además de compleja, no había sido la preocupación fundamental de la revolución”. Señalaba que la inclusión del BUE en el artículo 28 “fue más el resultado de una idea iluminada que no encontró la oposición suficiente, que el producto de la reflexión en torno a su adaptación al proyecto económico que pretendía constituirse”.⁷⁷ Sin embargo, la idea de conseguir autonomía financiera a través de un banco único se había planteado desde 1913. En septiembre de dicho año Carranza propuso la creación de un banco único de emisión “que podría llegar a servir como fuente de financiamiento para el gobierno, independiente de los bancos comerciales de la ciudad de México y de los bancos extranjeros en Europa y Estados Unidos”. Pero una institución de esta naturaleza requería fondos con que el gobierno de Carranza no contaba y no pudo llevarse a cabo. No obstante, esta propuesta muestra que la idea de centralizar la autoridad financiera del Estado estaba presente en el proyecto carrancista desde una época temprana.⁷⁸

Señala Zebadúa que con esta reforma

La situación privilegiada que los bancos comerciales habían gozado durante el Porfiriato, preservado durante los regímenes de Madero y Huerta, y aún salvado formalmente durante gran parte de la guerra civil entre constitucionalistas y federales primero, y después entre carrancistas y convencionistas, peligraba fatalmente... El artículo 28 otorgaría la justificación legal para reunir los fondos necesarios para el establecimiento del banco y la libertad para reorganizar la circulación del dinero en el país. Con un banco central bajo su control, el Estado gozaría de mayor autonomía financiera.⁷⁹

El proyecto de Banco único

Casi un año después de aprobada la reforma, en diciembre de 1917 se presentó el proyecto de Ley para establecer el Banco único, bajo el nombre de *Banco de la República*. En su elaboración participaron Alberto J. Aguirre Berlanga y Rafael Nieto.⁸⁰

En la exposición de motivos del proyecto, firmada por Carranza y Nieto, se señalaba que a pesar de los defectos de un régimen monetario exclusivamente a base metálica, el gobierno carrancista no había considerado oportuno establecer un BUE debido a la falta de recursos. El proyecto se había aplazado porque su buen éxito requería

⁷⁷ González, “Banco”, 1987, pp. 52-53.

⁷⁸ Zebadúa, *Banqueros*, 2004, pp. 103-104.

⁷⁹ Zebadúa, *Banqueros*, 2004, pp. 120-121.

⁸⁰ Enríquez, *Rafael*, 1992, p. 135.

“iniciar sus operaciones sobre bases firmes, contando con una cierta normalización de los ingresos y egresos del Gobierno de la República, a efecto de alejar el peligro de que una necesidad pública imperiosa, hiciera vacilar en sus principios la marcha de la nueva institución de crédito”. Aunque la nación aún no lograba nivelar los ingresos y egresos, los carrancistas consideraban que ese equilibrio estaba cercano y había llegado el momento de “substituir la dispendiosa circulación metálica por circulación de papel, en forma tal que tenga por base los más firmes principios de las prácticas bancarias”.⁸¹ Posiblemente el gobierno veía ese “equilibrio cercano” en virtud de que la moneda metálica había vuelto a la circulación desde fines de 1916 y sopesaba que pronto se llegaría a un acuerdo con los acreedores externos. Además, confiaban en que “la mejoría creciente en las condiciones económicas del país permitirá muy en breve destinar al banco alguna parte de la riqueza pública”.⁸²

En la iniciativa se señalaba que la nueva institución bancaria no sólo abonaría a la normalización de la circulación monetaria, sino que paulatinamente haría desaparecer “los serios contratiempos que la desaparición del crédito ha venido ocasionando a la nación”.⁸³ En cuanto a los recursos para conformar el banco, el propio proyecto señalaba que no se podía acudir al crédito interior o exterior; la contratación de un empréstito interior no se consideraba posible debido a “las difíciles condiciones económicas porque viene atravesando el país”. El crédito exterior tampoco era viable por las “condiciones anormales que por la guerra mundial prevalecen en los mercados extranjeros, han hecho hasta ahora imposible al Gobierno de la República establecer negociaciones sobre bases que dejen a salvo el decoro y la conveniencia nacional”.⁸⁴

Se dispuso que el capital del *Banco de la República* ascendería a 200 millones de pesos, y se constituiría a partir de tres fuentes: las aportaciones del gobierno federal, un empréstito interior que debía ser aprobado por el Congreso y donativos. El banco emitiría bonos para cubrir, “tanto los capitales aportados por los subscriptores voluntarios, como los provenientes de cualquier empréstito interior”. Ni los suscriptores al empréstito interior ni las personas que voluntariamente aportasen capital tendrían “el carácter de accionistas, sino solamente el de acreedores de la Institución”, pero sus bonos participarían de las utilidades del banco; la nación se hacía totalmente responsable de las sumas aportadas.⁸⁵ Sin embargo, en el propio proyecto de ley se preveía que en el corto plazo no se lograría cubrir el capital del banco, pero se confiaba en

⁸¹ *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, p. 124.

⁸² *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, p. 125.

⁸³ *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, p. 125.

⁸⁴ *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, p. 125.

⁸⁵ *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, pp. 129-132.

que “el seguro mejoramiento en el estado económico del país, vaya permitiendo, de día en día, el acrecentamiento del capital del banco y la mayor extensión de sus operaciones en beneficio de la nación”.⁸⁶

El nuevo banco se estableció sobre “bases estrictamente nacionales”, en vez de una Sociedad Anónima con una participación directa de los accionistas en su manejo. La principal ventaja de esta última opción era la rápida aportación de capital, pero como ello no era viable por la situación económica, se descartó. En cambio, la primera alternativa podía “considerarse como una tendencia de consonancia con los principios revolucionarios, el que la nación opera directamente, por conducto de su gobierno, las principales empresas de servicios públicos –y el servicio bancario de hecho viene a ocupar un primer rango entre ellos–.” Además, “en última instancia y conforme a la Constitución vigente, el Gobierno de la República en todo caso ejercería control en el banco, lo que en la práctica equivaldría casi a una exclusividad de su manejo”.⁸⁷

La nueva institución sería exclusivamente un banco de emisión y descuento, y el monto de sus billetes en circulación no excedería “del doble de su capital ni el doble de sus existencias metálicas y el plazo para los documentos no excederá de noventa días”. El nuevo banco sería agente del gobierno en todas sus operaciones financieras y le extendería al gobierno un crédito que no excedería de 15% del capital exhibido. Si bien el gobierno tendría el manejo del banco, sus atribuciones se limitaban “para conservar siempre a la institución sobre bases estrictamente bancarias” de modo que el gobierno no podía “retirar ni comprometer bajo forma ninguna, las cantidades que vaya aportando para el capital del banco, ni las que obtenga por utilidades, mientras el capital no quede íntegramente suscrito”.⁸⁸ Se tenía contemplado que las operaciones del banco iniciarían el 1º de abril de 1918, pero el proyecto no pudo arrancar por motivos económicos y por falta de interés político.

La falta de recursos para sacar adelante el BUE se debía a que el gobierno tenía cerrado el acceso al crédito interno y al externo. La contratación de un empréstito interior estaba descartada debido a que “los bancos de emisión, principales negociantes de la riqueza interior, habían sido incautados”.⁸⁹ Un préstamo del exterior tampoco era posible por varias razones: 1) la Primera guerra mundial cerró el mercado crediticio europeo;⁹⁰ 2) el gobierno de Carranza inspiraba desconfianza en los círculos financieros internacionales debido a su política nacionalista y anti-intervencionista; eran los financieros porfiristas los que tenían los contactos con la banca extranjera, y

⁸⁶ *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, p. 125.

⁸⁷ *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, p. 126.

⁸⁸ *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión* en Enríquez, Rafael, 1992, p. 127.

⁸⁹ Torres, “Reforma”, 1975, p. 82.

⁹⁰ Torres, “Reforma”, 1975, p. 83.

dadas las tensas relaciones de la banca privada con el gobierno carrancista era poco probable su apoyo para conseguir un crédito;⁹¹ 3) aunque el 31 de agosto de 1917 el gobierno de Carranza recibió el pleno reconocimiento de Washington, ello no fue suficiente para obtener un empréstito, ya que

La banca internacional exigía el cumplimiento de las obligaciones financieras de México como primer paso para volver a considerarlo sujeto de crédito, en tanto que México requería de recursos del exterior para poder fundar su banco central y consolidar su sistema financiero, alejar la amenaza de un nuevo caos monetario y de esa manera sentar las bases para la reconstrucción económica que le permitiría, entre otras cosas, cumplir con sus obligaciones en el exterior.⁹²

A estas razones debe sumarse que el gobierno de Estados Unidos –que conocía bien la situación económica y financiera del país en virtud de los informes derivados de la visita de los expertos estadounidenses como asesores para la reorganización administrativa y financiera del gobierno–, se negó sistemáticamente a “otorgar crédito alguno a México mientras Carranza no desistiera en la aplicación del Artículo 27”.⁹³ Finalmente, hacia septiembre de 1919, “al poco interés del Congreso en materia bancaria se sumó la oposición derivada de la sucesión presidencial, por lo que se decidió abandonar el procedimiento parlamentario. Formalmente se adujo que el cambio en las condiciones económicas externas e internas obligaba a cambiar los proyectos”.⁹⁴ Aunque hubo otros intentos por echar a andar el proyecto⁹⁵ hubo que

⁹¹ Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 326. Zebadúa, *Banqueros*, 2004, pp. 126-127. “Los que hubieran podido ser los intermediarios naturales, los banqueros mexicanos y en particular los miembros del Consejo del Banco Nacional de México, el más importante del país y el mejor conocido fuera de sus fronteras, no tenían demasiados incentivos para cooperar con Carranza con su banco incautado como estaba y obligado a extender préstamos sin garantía para que el gobierno pudiera pagar sus sueldos. A pesar de ello, el director del Banco Nacional, Agustín Legorreta, aceptó colaborar con las autoridades hacendarias para tender puentes con la banca internacional y comenzar las negociaciones sobre la deuda mexicana”. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 327.

⁹² Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 327. También véase Zebadúa, *Banqueros*, 2004, pp. 124-130.

⁹³ Se formó el Comité Internacional de Banqueros para México “cuya finalidad era representar a los tenedores de los bonos de la deuda exterior mexicana, la cual era parte de la herencia porfiriana. La maniobra para bloquear cualquier posible préstamo consistió en someter a los banqueros franceses, ingleses, suizos y de los Países Bajos, a los intereses de los norteamericanos y en asegurar que la política de Estados Unidos respecto a México fuera la influencia dominante en las operaciones del Comité. Así pues, la negociación de cualquier préstamo quedó supeditada al gobierno estadounidense”. Torres, “Reforma”, 1975, p. 83.

⁹⁴ Torres, “Reforma”, 1975, p. 82.

⁹⁵ 1) El gobierno de Obregón también intentó poner en marcha el BUE pero terminó por enfrentarse a los mismos problemas que Carranza, como la falta de capital y la imposibilidad de contratar un empréstito interno o externo; 2) a fines de 1921 la Confederación de Cámaras de Comercio (Con-

esperar hasta agosto de 1925, ya bajo el gobierno de Calles, para la fundación del Banco de México.

Se conjeturó que el BUE podía tener éxito debido a que fue un proyecto que se concibió junto con el plan de retornar al patrón oro. Además, cuando se presentó el proyecto del BUE los problemas monetarios ya referidos –escasez de circulante para las transacciones monetaria y devaluación del papel moneda debido a las emisiones sin respaldo por parte del gobierno constitucionalista, de los enemigos de los carrancistas y las falsificaciones–, comenzaron a remediarse a fines de 1916, cuando comenzó a salir de la circulación el papel moneda emitido por los distintos bandos revolucionarios y la moneda metálica volvió a la circulación; además, el restablecimiento de la circulación metálica coincidió con el alza del precio de la plata.⁹⁶

Las antiguas monedas de oro y plata volvieron a la circulación. Sin embargo, la plata pronto comenzó a salir del país; como lo explica la Ley de Gresham, el alza del precio del metal blanco provocó la salida de la circulación de las monedas elaboradas con este metal, ya que era más redituable fundirlas y venderlas como metal que mantenerlas en circulación. Con la salida de las monedas de plata las de oro se convirtieron en la principal moneda circulante.⁹⁷ Por un lado, la favorable balanza de pagos permitió retener y acuñar el oro producido por las minas y, por el otro, el 26 de abril de 1918 se decretó la libre importación y exportación de oro, lo que dio por resultado una gran afluencia de oro al país, que permitió acuñar monedas de oro por valor de \$165,105,466.00 entre 1917 y 1920.⁹⁸

Se generó un problema de escasez monetaria debido a la salida de la moneda de plata –pesos fuertes y moneda fraccionaria– y al hecho de que las monedas de oro en circulación eran de altas denominaciones. La necesidad de moneda fraccionaria llevó al gobierno a acuñar pequeñas monedas de oro y plata, pero las monedas de plata continuaron saliendo de la circulación. Con el fin de obtener consejo para contener la

canaco) presentó un proyecto de BUE pero fue abandonado ante la oposición del grupo Monterrey, unificado en la Cámara de Comercio e Industria; 3) a principios de 1923 el director del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta, consiguió la cooperación de bancos europeos para fundar el BUE pero su propuesta fue rechazada por la Secretaría de Hacienda por considerar que el BUE quedaría en manos extranjeras; 4) el Secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta también propuso el establecimiento del BUE con recursos nacionales pero su iniciativa tampoco prosperó. Torres, “Reforma”, 1975, pp. 84-90.

⁹⁶ Marichal, *Política*, 2011, p. 31. Con el fin de la guerra europea el precio de la plata comenzó a subir debido a que este metal fue utilizado como “instrumento liberador de las obligaciones internacionales”. Señala Moreno que antes de la firma del armisticio los países europeos habían comenzado sus compras de plata para cubrir las deudas de guerra a los del oriente, que son tradicionalmente acaparadores de plata. Moreno, *Moneda*, 1955, pp. 89-90.

⁹⁷ *Evolución del sistema monetario mexicano, 1916-1936*, ABM.

⁹⁸ Torres, *Política*, 2001, p. 134. *Evolución del sistema monetario mexicano, 1916-1936*, ABM.

desaparición total de la moneda de plata el gobierno contrató a E. W. Kemmerer, experto estadounidense en asuntos monetarios y profesor de la Universidad de Princeton.⁹⁹

En octubre de 1917 Kemmerer presentó sus conclusiones en un folleto que se editó en inglés, con el título de *The Monetary System of Mexico*. Para detener la salida de moneda de plata, Kemmerer recomendó: 1) mantener el patrón oro con base en 75 centigramos de oro puro como unidad de valor; 2) reacuñar las monedas de plata existentes “para ser emitidas con una cantidad menor de plata por cada peso y la reducción en el contenido de plata de las nuevas monedas no debía sobrepasar lo estrictamente necesario para evitar que sus poseedores pudieran obtener una ganancia al fundirlas o exportarlas”; 3) la creación de una reserva de oro para controlar el valor de la moneda y evitar la vulnerabilidad de la economía ante cambios en el mercado internacional y una posible bancarrota del estado. Con una reserva de oro bajo control absoluto del gobierno, este “podía participar en los mercados financieros: emitiendo dinero, extendiendo préstamos, financiando el déficit público y protegiendo el tipo de cambio”. Las recomendaciones de Kemmerer coincidían con los proyectos defendidos por Nieto.¹⁰⁰

Un año después de que Kemmerer remitiera sus recomendaciones, el gobierno de Carranza las puso en práctica en noviembre de 1918 cuando se decidió reducir el contenido de plata en las monedas, y por decreto de 13 noviembre de 1918 comenzaron a ser acuñadas con un contenido de 14.5 gramos de plata pura por peso y ley de 0.800.¹⁰¹ Con esta medida, en los hechos se adoptó el patrón oro con libre acuñación y libre exportación e importación de oro.¹⁰² Sin embargo, el precio de la plata continuó en ascenso y la nueva moneda también salió del país.¹⁰³ Ello obligó al gobierno a una nueva reducción del contenido de plata en las monedas, por decreto de 29 octubre de 1919, los nuevos pesos tendrían 12 gramos de plata pura y ley de 720 milésimas de fino.¹⁰⁴

⁹⁹ Zebadúa, *Banqueros*, 2004, p. 130. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, pp. 327-328. Fue a través de Rafael Nieto que se contactó a Kemmerer. Nieto conoció a Henry Bruere, Director General de la empresa minera ASARCO, en un viaje a Estados Unidos. A su regreso a México, cuando Carranza propuso la creación de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera a principios de 1917 -de la que Nieto y Alberto J. Pani fueron nombrados responsables-, Nieto recomendó la colaboración de Bruere. Este llegó a México en junio de 1917 y sugirió que se invitara a Kemmerer y Chandler para que atendieran los asuntos monetarios y fiscales, respectivamente. Valencia, *Rafael*, 1998, p. 101. Marichal, *Política*, 2010, p. 35. Villegas, *Biografía*, 1982, pp. 34-35.

¹⁰⁰ Zebadúa, *Banqueros*, 2004, p. 131.

¹⁰¹ *Evolución del sistema monetario mexicano, 1916-1936*, ABM, Caja 6203, p. 2.

¹⁰² Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 325.

¹⁰³ *Evolución del sistema monetario mexicano, 1916-1936*, ABM, Caja 6203, p. 2.

¹⁰⁴ Por decreto de 29 octubre de 1919 se adoptó el patrón oro clásico sobre las siguientes bases: I. La unidad monetaria sigue siendo el peso, con su misma equivalencia de 75 centigramos de oro puro; II. Las únicas monedas dotadas de poder liberatorio ilimitado son las del oro; III. La acuñación del oro es libre; IV. Las monedas de plata tienen la calidad de fiduciarias y su poder liberatorio queda

El patrón oro funcionó hasta 1922 y mientras operó hubo un periodo de prosperidad en el país. Este periodo favorable terminó cuando los países europeos comenzaron a recuperarse de la guerra y dejaron de demandar productos mexicanos. Entonces comenzó a disminuir la corriente de oro hacia el país, “hasta iniciarse la corriente inversa, que se mantuvo constante hasta 1931, con la única excepción del año bonancible de 1925”.¹⁰⁵ A ello se suma que el precio de la plata comenzó su caída cuando “los créditos de los países asiáticos habían sido saldados y Europa, abatida por la crisis, cerraba sus puertas a los productos del Oriente”.¹⁰⁶ La caída del precio de la plata fue brusca y la Ley de Gresham operó a la inversa: el oro recuperó su calificativo de buena moneda y salió de la circulación, y las monedas de plata se volvieron la moneda corriente.

IV Gobernador y Diplomático

Rafael Nieto dejó la Secretaría de Hacienda para postularse como candidato a la gubernatura de San Luis Potosí en 1919.¹⁰⁷ Después de una controvertida elección, Nieto asumió la gubernatura de San Luis Potosí de 1919 a 1923.¹⁰⁸ Cabe destacar que después del asesinato de Carranza en mayo de 1920, mientras Cabrera se fue al exilio, Nieto continuó en su cargo de gobernador.

Entre las leyes y decretos más importantes que se expidieron durante la gubernatura de Nieto se encuentran las siguientes: ley de irrigación, ley agraria, ley reglamentaria de expropiación, ley reglamentaria del artículo 123, ley reglamentaria de la Junta de Conciliación y Arbitraje, ley de educación primaria y normal, ley del servicio civil, ley de responsabilidades de funcionarios públicos, decreto que otorgó el derecho a voto a la mujer, decreto que fundó la Universidad de San Luis Potosí.¹⁰⁹

restringido: hasta 20 pesos en un mismo pago; V. Los pesos plata de 800 milésimos, acuñados en 1918, quedan desmonetizados; VI. Los nuevos pesos contendrán 12 gramos de plata pura, y se acuñarán a una ley de 720 milésimas de fino.

VII. El Estado convertirá los pesos plata en monedas de oro en cantidades ilimitadas, y viceversa. Moreno, *Moneda*, 1955, pp. 91-92.

¹⁰⁵ *Evolución del sistema monetario mexicano, 1916-1936*, ABM, Caja 6203, p. 2.

¹⁰⁶ Moreno, *Moneda*, 1955, p. 92.

¹⁰⁷ Cabrera decidió lanzarse como diputado constitucionalista dejando a Nieto a cargo de la Secretaría de Hacienda a partir de mayo de 1917, sin embargo, Nieto no fue nombrado Secretario del ramo sino que continuó en el puesto de Subsecretario. Cabrera regresó a su cargo de Secretario de Hacienda en abril de 1919 al mismo tiempo que Nieto dejaba su puesto para contender por la gubernatura de su natal San Luis Potosí. Lomelí, “Reconstrucción”, 2002, p. 319.

¹⁰⁸ Martínez, *Rafael*, 1968, pp. 75-77.

¹⁰⁹ Enríquez, *Rafael*, 1992, p. V.

Mientras ejerció el cargo de gobernador continuó escribiendo sobre temas económicos en la prensa y plasmó su pensamiento en tres libros: *Más allá de la patria* (1922), *Polémica laborista* (1926) y *El imperio de los Estados Unidos y otros ensayos* (1927). Además de estos trabajos, publicó numerosos artículos en la prensa nacional. Una parte importante de la obra de Nieto ha sido rescatada por Alberto Enríquez Perea bajo el título *Rafael Nieto. Obras escogidas* (1992).

Nieto no concluyó su período de gobierno. Poco antes de terminar su administración fue propuesto por el Gobierno Mexicano como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el gobierno de Suecia. En agosto de 1923 Nieto se separó de su cargo y en octubre estaba en Estocolmo presentando sus credenciales al gobierno sueco. Además de las tareas propias de su nuevo cargo, Nieto publicó numerosos artículos periodísticos sobre temas económicos.¹¹⁰ El clima frío afectó la salud de Nieto, motivo por el cual el General Calles –Ministro de Gobernación y amigo de la familia de Nieto–, dispuso su traslado a Roma. En enero de 1925 Nieto ya estaba trabajando en Roma, desde donde también se hizo cargo de las legaciones de Suiza y Hungría.¹¹¹

El trabajo tan intenso que realizó en Roma minó aún más su salud. En febrero de 1926 pasó varias semanas en un hospital al sur de Suiza pero su estado no mejoró. Finalmente, murió en ese país el 11 de abril de 1926. Sus restos arribaron a México el 23 de mayo. El día 25 de mayo salió el cortejo fúnebre rumbo al Panteón Francés, “presidido por el Presidente Calles y los señores Pascual Nieto y Rafael Nieto Castillo, padre e hijo de Don Rafael Nieto respectivamente. Fueron acompañados por los miembros del gabinete; por todo el Cuerpo Diplomático acreditado en México... y numerosas personas y representaciones de organizaciones obreras”.¹¹²

¹¹⁰ Martínez, *Rafael*, 1968, p. 78 y Villegas, *Biografía*, 1982, pp. 76-77.

¹¹¹ Martínez, *Rafael*, 1968, pp. 80-84.

¹¹² Martínez, *Rafael*, 1968, pp. 85-86 y Villegas, *Biografía*, 1982, pp. 87-88.

Bibliografía

Fuentes primarias

Archivo histórico del Banco de México.

Archivo del Centro de Estudios de Historia de México Carso.

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, México, 1960.

Decretos de la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista.

Informes de Gobierno del Presidente Venustiano Carranza.

Bibliografía

Cárdenas, Enrique y Manns Carlos, “Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución”, en *El Trimestre Económico*, vol. 56, núm. 221(1), enero-marzo de 1989, pp. 57-79.

Drake, Paul W., “The Political Economy of Foreign Advisers and Lenders in Latin America” en Paul W. Drake (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Estados Unidos, SR Books, 1994.

Eichengreen, Barry, “House Calls of the Money doctor: The Kemmerer Missions to Latin America, 1917-1931” en Paul W. Drake (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Estados Unidos, SR Books, 1994.

Enríquez Perea, Alberto (compilador), *Rafael Nieto*, México, San Luis Potosí, Comité Organizador “San Luis 400”, 1992.

Fujigaki Cruz, Esperanza, “Estudio del pensamiento económico durante la Revolución Mexicana, de 1910 a 1920 y su influencia en los años 1920 a 1928” en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005.

Fujigaki Cruz, Esperanza, “Monometalismo y bimetalismo en la revolución mexicana. La estabilización monetaria a debate” en *Temas a debate. Moneda y Banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006.

González Márquez, José Juan, “El banco único de emisión en el constituyente de 1917”, en *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 6, mayo-agosto de 1987.

Kemmerer, Edwin W., “Inflación y revolución (la experiencia mexicana de 1912 a 1917)” en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. V, enero-marzo, 1953.

- Lomelí Vanegas, Leonardo, “La reconstrucción de la hacienda pública: la gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno de Venustiano Carranza”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1993)* (Tomo II), México, UNAM, 2002.
- Ludlow, Leonor, “Desarticulación monetaria y la iniciativa para fundar el Banco único de emisión: artículo 28 constitucional”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993. En: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3447/32.pdf>
- Ludlow, Leonor, “La formación del Banco Nacional de México: aspectos institucionales y sociales”, en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *La Banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998.
- Manero, Antonio, *El Banco de México. Sus orígenes y fundación*, México, Banco de México, 1992.
- Manero, Antonio, *La Revolución bancaria en México. Una contribución a la historia de las Instituciones de Crédito en México*, México, 1957.
- Manero, Antonio, “Informe sobre la cuestión bancaria y los trabajos llevados a cabo por la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito”, Centro de Estudios de Historia México, VC, XXI.60.6703.1.
- Marichal, Carlos, “Investigación histórica: la política monetaria en México, 1900-1940: notas históricas”, Manuscrito, 2011.
- Martínez Franco, Raúl, *Rafael Nieto. El marco histórico. Su pensamiento político, económico y social*, Tesis de licenciatura del Instituto de Investigaciones Económicas, México, D.F., 1968.
- Moreno Castañeda, Gilberto, *El nuevo orden monetario de México. Un plan para volver al seno del patrón oro*, Guadalajara, México, Ed. Gráfica, 1944.
- Moreno Castañeda, Gilberto, *La moneda y la banca en México*, Guadalajara, México, Imprenta Universitaria, 1955.
- Nieto Rafael, *Más allá de la patria. Ensayos económicos y políticos*, México, Ed. Andrés Botas e hijo, 1922.
- Ortiz Mena, Raúl, *La moneda mexicana. Análisis histórico de sus fluctuaciones, las depreciaciones y sus causas*, México, Banco de México, 1942.
- Seidel, Robert N. “American Reformers Abroad: The Kemmerer Missions in South America, 1923-1931” en Paul W. Drake (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Estados Unidos, SR Books, 1994.



- Torres Gaytán, Ricardo, *Política monetaria mexicana*, México, UNAM, 2001.
- Torres Mejía, David, “La reforma bancaria de la Revolución”, en *Trimestre político*, año 1, núm. 2, Octubre-Diciembre de 1975.
- Uthhoff López, Luz María, *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-Iztapalapa, 1998.
- Uthhoff López, Luz María, “Rafael Nieto, entre el nacionalismo y la revolución. Un protagonista y observador atento del proceso revolucionario”, en *Signos Históricos*, México, UAM-Iztapalapa, diciembre de 1999.
- Valencia, Tita, *Rafael Nieto: la patria y más allá*, México, FCE, 1998.
- Villegas Galván, José Alfredo, *Biografía de Rafael Nieto*, Universidad Autónoma de SLP, 1982.
- Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, Colegio de México-FCE, 2004.
- Zebadúa, Emilio, “El banco de la Revolución”, en *Historia Mexicana*, v. XLV, núm. 1, 1995.

