

# EL BANCO DE LA REVOLUCIÓN

Emilio ZEBADÚA  
*El Colegio de México*

En lo político, el gobierno establecía la identidad de la nación; en lo económico, tal tarea correspondía al Banco Central.

Karl Polanyi, *La gran transformación*

## LA CONSTITUCIÓN DEL BANCO ÚNICO DE EMISIÓN EN MÉXICO (1925)

EN UN ARREBATO QUE PROBABLEMENTE lamentaría más tarde, Adolfo de la Huerta, secretario de Hacienda del gobierno mexicano, se apresuró a informarle desde Nueva York al presidente de la República, Álvaro Obregón, que sus gestiones realizadas durante el verano de 1922 con J. P. Morgan & Co. y la Banque de Paris et des Pays Bas y el Banco Nacional de México procedían favorablemente y que, con toda seguridad, concluirían con éxito con la obtención de un crédito por 25 000 000 de dólares (equivalente a 50 000 000 de pesos). Era una suma que el gobierno pensaba utilizar para la apertura de un Banco Único de Emisión; institución que debía contribuir —como parte de los planes de reconstrucción política de los sonorenses— a la consolidación de la autoridad del régimen revolucionario al dotar al Estado de un mayor grado de autonomía financiera.

Si con respecto al “Banco Único” he recibido promesas que el acuerdo formal ha sido llevado a cabo con el Banco de París, y éste no es el único plan que he confirmado, le ruego que note especialmente que he utilizado la palabra ASEGURADO. Como me es imposible entrar en mayor detalle por cable con respecto a este asunto, ¿no tiene usted suficiente confianza en mí para sentirse seguro que esta cuestión ha sido resuelta definitivamente?<sup>1</sup>

La apremiante necesidad que sentían los sonorenses de recibir un préstamo del extranjero motivó que, al poco tiempo de haber asumido el poder, los encargados sucesivos del despacho de Hacienda —De la Huerta entre ellos— condujeran la diplomacia financiera del gobierno de manera un tanto desordenada y descuidada. 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 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.

Rumbo a la reunión, sin embargo, mientras la delegación mexicana se encontraba en la ciudad de Nueva York, se recibieron noticias de que los banqueros franceses habían decidido “aplazar el asunto del Banco Único de Emisión”, por lo que la continuación del viaje quedó sin

<sup>1</sup> Fragmento de informe estenográfico del interrogatorio a De la Huerta en sesión extraordinaria del Senado mexicano, celebrada el 19 de noviembre de 1923; memorándum redactado por a.t.b. 10/4/29, en TWL, 195-17. Véase también SMITH, 1972, p. 210 y HALL [en prensa], p. 186.

sentido.<sup>2</sup> En realidad, las posibilidades reales de obtener un crédito en el extranjero (en concreto en Europa) y de poder utilizar dichos fondos para abrir un banco de emisión bajo el control del gobierno eran bastante escasas en ese momento. Pero para Adolfo de la Huerta, en su calidad de secretario de Hacienda y miembro del pequeño círculo en el poder, era indispensable que la reconstrucción del Estado siguiera adelante, o al menos, que existiera esa percepción dentro del país.

Por ello, al ser notificado del cambio de humor de los franceses, De la Huerta insistió en dar la apariencia de que las negociaciones seguían adelante y, con ello, mantener vivas las esperanzas de que el gobierno recibiría próximamente un importante crédito externo. En consecuencia, el secretario instó al director del Banco Nacional, Agustín Legorreta, que también se encontraba en camino a París para participar en las pláticas con los banqueros, a que no interrumpiera su viaje a pesar de que las negociaciones habían sido canceladas, sino que aparentara que continuaban.<sup>3</sup> En lo personal, aun la perspectiva (fundada o no) de que la tesorería del gobierno recibiría un préstamo externo de cuantía suficiente para fundar el Banco Central, volvía a Adolfo de la Huerta un miembro muy valioso del gabinete del presidente Obregón, especialmente en un momento en que la reconstrucción del Estado se encontraba apenas en una etapa incipiente e incierta.

Un crédito internacional podría resultar determinante en la suerte que corriera el régimen. Las experiencias de Francisco I. Madero y de Venustiano Carranza así lo habían mostrado. Ambos habían fracasado en sus repetidos intentos por financiar sus respectivos gobiernos, y éstos habían acabado por caer ante levantamientos armados de un tipo u otro. La legitimidad de un régimen está íntimamente ligada a su capacidad para recaudar ingresos sufi-

<sup>2</sup> Véase oficio número 007268 del 5 de diciembre de 1922 del oficial mayor, en Correspondencia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), vol. 9, ABNM.

<sup>3</sup> Nota del 1º de marzo de 1923, en Records of the Department of State, Record Group 59 (DS), 812.51/946.

cientes, 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. Los alcances de este proceso se fueron concretando en decisiones de política presupuestal, en la reglamentación de la actividad productiva, en acuerdos internacionales y, en el mejor de los casos, en instituciones destinadas al control de los fondos públicos.

El proyecto para la creación del Banco Único de Emisión formaba parte de esta lógica; de hecho, produjo el esfuerzo sostenido y consciente más importante de la reconstrucción financiera realizado por los revolucionarios (con la asesoría técnica y legal de banqueros, abogados y contadores). Los sonorenses, en un sentido, sólo siguieron adelante con los planes ideados por Carranza, uno de cuyos lugartenientes en el ámbito financiero, Rafael Nieto, subsecretario de Hacienda en el gobierno constitucionalista, contribuyó activamente en su calidad de diputado constituyente a plasmar en la nueva Constitución del 5 de febrero de 1917 el deseo de los revolucionarios de establecer un Banco Único de Emisión bajo el control del Estado mexicano. En su artículo 28 la Constitución le otorgó formalmente el monopolio en la emisión de dinero al gobierno que, sin embargo, al no contar con los recursos suficientes (en oro o moneda extranjera) para respaldar a la autoridad emisora, tuvo que posponer dicho proyecto durante muchos años.

La debilidad inicial de los sonorenses —que apenas habían logrado alcanzar el poder en mayo de 1920 y que, hasta 1923, no gozaron del reconocimiento diplomático de Estados Unidos— volvía imperativa la tarea de allegarse recursos económicos. Sin la capacidad de financiamiento autónomo, el riesgo de una nueva revolución o la sublevación de alguno de los generales más ambicioso no desaparecía. Un banco propiedad del Estado tenía un atractivo especial: dotar a los sonorenses, en el poder, de una fuente de crédito propia, independiente de los bancos privados y de las compañías petroleras. Los banqueros habían estado demasiado ligados al antiguo régimen de

Porfirio Díaz y a la dictadura de Victoriano Huerta, a quien le habían prestado dinero —voluntaria e involuntariamente— para combatir a los ejércitos constitucionalistas. Los ejecutivos de las compañías petroleras, por su parte, condicionaban su contribución económica al gobierno a la renuncia explícita por parte de éste a hacer valer sus derechos constitucionales (artículo 27) sobre los recursos naturales del subsuelo.<sup>4</sup>

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. Al hallarse desprovistos de una base interna de financiamiento exenta del chantaje político de grupos empresariales o fuerzas armadas, todos los regímenes anteriores, desde el del presidente Madero, habían tenido que buscar (sin éxito) créditos en Europa o Nueva York para intentar mantenerse en el poder. Tanto Victoriano Huerta como Venustiano Carranza se vieron en la necesidad de establecer controles cada vez más estrictos sobre los bancos locales —hasta el grado de llegar a confiscarlos. Pero ni las medidas drásticas ejecutadas en México ni las solicitudes presentadas en el extranjero tuvieron éxito y ninguno de los gobiernos posteriores a Díaz consiguió alcanzar una posición libre de las complicaciones financieras que impuso la Revolución.

Por eso, en junio de 1922, el propio secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, viajó a la ciudad de Nueva York para reunirse personalmente con los miembros del Comité Internacional de Banqueros con el fin de realizar un acuerdo sobre la deuda externa de México que, después de más de media década de hallarse en suspenso, sumaba alrededor de 1 000 000 000 de pesos. Para los sonorenses las negociaciones con los banqueros, encabezados por Thomas W. Lamont, socio de J. P. Morgan y

<sup>4</sup> Sobre las posiciones antagónicas de la industria y del Estado véase MEYER, 1981, entre varios trabajos sobre esta materia, todavía el más completo que hay.

presidente del comité, eran primordialmente un medio por el cual esperaban obtener un préstamo externo. Esto fue lo que los motivó a acercarse al Comité Internacional y a mostrarse tan dispuestos a colaborar con los banqueros.

En el primer encuentro de los sonorenses con el comité en agosto de 1920, Salvador Alvarado, en ese entonces secretario de Hacienda en el gobierno provisional que presidía De la Huerta, cuantificó las necesidades financieras del nuevo régimen en 75 000 000 de dólares.<sup>5</sup> En el Club de Banqueros de la Ciudad de Nueva York, Alvarado confirmó públicamente lo mismo que había solicitado en privado al comité, exponiendo que el país “necesitaba mucha ayuda después de una década de revolución y disturbios”.<sup>6</sup>

Pero incluso antes, Rafael Nieto, enviado por el presidente Carranza a Nueva York para reunirse con el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México, cuando éste acababa de constituirse en marzo de 1919,<sup>7</sup> había mostrado la disposición del gobierno revolucionario para colaborar con sus acreedores en espera de recibir un préstamo con el cual fundar el Banco del Estado y realizar los demás gastos necesarios para fortalecer al nuevo régimen.<sup>8</sup> Así, a partir del fin de la Revolución el proceso de reconstrucción del Estado mexicano giró en torno a los esfuerzos repetidos del régimen (de Carranza primero y, después, de los sonorenses) por constituir un fondo de reserva por un monto que oscilaba —de acuerdo con distintos proyectos y propuestas— entre 50 y 150 000 000 de pesos.

<sup>5</sup> Véase memorándum (redactado probablemente por el propio Alvarado en respuesta a la solicitud hecha por Thomas Cochran, miembro de la firma de J. P. Morgan & Co., en TWL, 195-5.

<sup>6</sup> *Bankers' Magazine*, 101, 4, septiembre de 1920, p. 451.

<sup>7</sup> Sobre la constitución del Comité de Banqueros véanse el memorándum del 19 de noviembre de 1929 de Lamont a Vernon Munroe, en TWL, 192-17; el memorándum del 30 de agosto de 1929 de Graham Ashmead a Arthur M. Anderson, en TWL, 195-17, y *The New York Times* (24 feb. 1919). También véase SMITH, 1963.

<sup>8</sup> Declaración leída por Nieto en la reunión del 18 de marzo de 1919 del Comité Internacional de Banqueros, en TWL, 204-11 y memorándum del 15 de marzo de 1919 de Martin Egan a Lamont, en TWL, 192-2.

El propósito explícito de dichos recursos fue, desde un principio, el establecimiento de un Banco Único de Emisión, cuya creación implicaba, sin embargo, dotar de un mayor grado de autonomía financiera al gobierno, así como ampliar el ámbito de soberanía del Estado. Sin embargo, para lograr este objetivo era necesario, paradójicamente, que mediara antes algún tipo de entendimiento entre el gobierno mexicano y los banqueros extranjeros, por lo que se puede decir en un sentido que la búsqueda de la autonomía estaba por encima del fortalecimiento de la soberanía.

Las disposiciones de los gobiernos revolucionarios en materia fiscal y financiera se explican por su deseo de preservar el poder a corto plazo, para lo cual les era imprescindible contar con un Estado unido y poderoso —condiciones que en ningún caso estuvieron garantizadas durante la década de 1920. Al contrario, en esos años se produjo una intensa movilización social y política en las ciudades y, principalmente, en el campo, como consecuencia de una mayor militancia obrera y de la organización armada de campesinos y agraristas. Además, las amenazas a la estabilidad del régimen provenían tanto de las divisiones entre los mismos generales revolucionarios como de las presiones externas (principalmente de parte del gobierno de Estados Unidos), que presentaban constantes desafíos al orden y al progreso constitucional.

La reconstrucción se volvió así sinónimo del proceso de concentración del poder en manos del Estado; un proceso, sin embargo, que no fue privativo de las clases medias y de la pequeña burguesía que asumió el poder en México al término de la Revolución. En realidad, este fenómeno fue común a varios países de América Latina, en los que la antigua oligarquía fue remplazada en el poder por grupos ajenos al control y a la propiedad de los bienes de producción; grupos que, al asumir el poder tuvieron que manejar —o incluso crear— instrumentos financieros y monetarios. Ésta es una de las razones políticas por la que en las décadas de 1920 y 1930 se establecieron bancos centrales

en Argentina, Colombia, Perú, Chile y otros países latinoamericanos.<sup>9</sup>

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. La cantidad de recursos financieros —y, por ende, presupuestarios— a disposición del régimen revolucionario aumentaba casi “proporcionalmente” su capacidad de acción política, por lo que no es una casualidad que la fundación del Banco de México coincidiera con el periodo “radical” del gobierno de Plutarco Elías Calles.

En la etapa inicial de la reconstrucción del Estado mexicano, ninguna otra fuente de ingresos del erario público ofrecía garantías absolutas de libre acceso a los revolucionarios. Los ingresos del comercio exterior estaban expuestos constantemente al posible bloqueo de Veracruz o Tampico por parte de una potencia extranjera (Estados Unidos, especialmente). También existía el peligro de que las aduanas de los puertos fueran a caer en manos de algún general rebelde (como, de hecho, sucedió durante las revoluciones delahuertista y escobarista). Y los impuestos a la producción petrolera, por su parte, estuvieron atados todo este tiempo a las disputas políticas entre las compañías petroleras y el gobierno federal.

<sup>9</sup> DRAKE, 1989, hace un excelente esfuerzo por relacionar la creación de instituciones de banca central en Sudamérica con procesos económicos y políticos globales.



Así, la ambición de contar con un banco con la facultad exclusiva de emitir billetes y la capacidad de extender créditos con qué financiar a la Tesorería del gobierno, animó a todos y cada uno de los regímenes revolucionarios. Por ello, en las sucesivas etapas del Estado moderno se encuentra presente un proyecto de banco central. Las características particulares y la viabilidad (política y económica) de cada uno de los planes individuales contribuyen a ilustrar el proceso de consolidación del Estado, así como los límites y alcances de la soberanía en México.

#### EL VALOR DEL DINERO

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. En septiembre de 1913 —aun antes de representar una amenaza seria al régimen de Huerta— Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe de la Revolución, propuso, en Hermosillo, Sonora, la creación de un Banco Central que debía servir en el futuro como proveedor de crédito para un gobierno constitucionalista.

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.<sup>10</sup>

Los revolucionarios norteros se toparon desde un principio (en Coahuila, Chihuahua y Sonora) con la oposición de los bancos privados, por lo que carecieron de una fuente valiosa de financiamiento para la guerra. Los banqueros se apresuraron a cerrar las sucursales en las zonas

<sup>10</sup> Citado en MANERO, 1958, p. 67.

de conflicto<sup>11</sup> y a negarse a colaborar con el Ejército Constitucionalista. Éste, por su parte, tomó por la fuerza los establecimientos bancarios en los poblados bajo su poder, obligando a los gerentes a entregar todo el oro y los billetes que se hallaban en sus cajas.

Victoriano Huerta, mientras tanto, gozó del apoyo (si bien, en ocasiones, no del todo voluntario) de los principales bancos del país y conservó los contactos con los banqueros de Nueva York y París, con quienes habían realizado tratos los "científicos" durante los regímenes de Díaz y Madero. De hecho, las inversiones y los negocios de los banqueros pasaron a depender en distinto grado de la suerte que corriera el gobierno federal. Y si bien las relaciones entre ellos se volvieron cada vez más tensas a medida que la autoridad de Huerta fue decayendo (y de manera paralela, las presiones de su gobierno sobre los bancos fueron en aumento), ante los ojos de los constitucionalistas los banqueros nunca dejaron de aparecer como aliados de Huerta, unidos en defensa de la dictadura y los privilegios del antiguo régimen. Además, los recursos que el gobierno federal obtuvo en el extranjero en 1913 también fueron facilitados por los banqueros de la ciudad de México: el Banco Nacional presidió el sindicato que proporcionó a Huerta un crédito inicial por 6 000 000 de libras (cerca de 58 500 000 pesos).<sup>12</sup>

Hasta el último día del gobierno de Huerta, en el verano de 1914, la Secretaría de Hacienda no cesó de presionar a los directivos del Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México y los demás bancos para que extendieran créditos adicionales a la Tesorería de la Nación. Y en un momento en que los banqueros externaron con vigor su reticencia a colaborar en condiciones cada vez más desfavorables para ellos, Victoriano Huerta los amenazó con establecer "un banco del Estado"; una

<sup>11</sup> Véase sesión del 20 de mayo de 1913, en *Actas del Consejo*, vol. 7, y el informe del director del Banco Nacional, José Simón, en la sesión del 9 de diciembre de 1914, en *Actas del Consejo*, vol. 8, ABNM.

<sup>12</sup> Véase TURLINGTON, 1930, pp. 248-251.

institución que significaría la pérdida de muchos de los privilegios que las instituciones privadas —en especial el Banco Nacional— habían gozado en su calidad de prestamistas y agentes financieros del gobierno.

La situación de los bancos se deterioró drásticamente durante el curso de la guerra civil entre federales y constitucionalistas (y zapatistas); los banqueros se convirtieron, en la práctica, en rehenes de las necesidades de financiamiento de Huerta y de su ejército. En un sentido, los banqueros no parecían tener opción, pues el cobro de los créditos que le fueron extendiendo al gobierno dependían de que éste saliera victorioso del conflicto armado, del mismo modo que el valor de los billetes en circulación dependía del restablecimiento de la estabilidad monetaria en la totalidad del territorio nacional.<sup>13</sup> Aunado a sus intereses más amplios de clase —que los revolucionarios parecían amenazar—, lo anterior hizo de los banqueros aliados, más o menos dispuestos, de la dictadura huertista.

Enfurecido por la estrecha colaboración que existía entre Huerta y los banqueros, Venustiano Carranza anunció en su discurso en Hermosillo: “cambiaremos todo el actual sistema bancario evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años la riqueza de México”. Al triunfo de la revolución constitucionalista, el Primer Jefe amenazó: “aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda, por bancos particulares”.<sup>14</sup>

Las diferencias entre los banqueros y Carranza se fueron profundizando. El acceso al crédito privado que disfrutaba el gobierno de Huerta y que necesitaban los revolucionarios volvió a éstos enemigos de clase de los banqueros o, al menos, de algunos de los privilegios de que gozaban; en particular, de su derecho a emitir dinero. Por

<sup>13</sup> Véase el memorándum de la conversación entre Willard Straight y Long de la División de Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado, 27 de marzo de 1914, en DS, 812.51/51/135.

<sup>14</sup> MANERO, 1958, p. 67.

su parte, las diversas emisiones de papel moneda que imprimió el Cuartel General del Ejército Constitucionalista sumaban, en el verano de 1914, unos 32 millones de pesos,<sup>15</sup> y competían con los billetes de los bancos por la aceptación del público, además de que habían contribuido a devaluar todo el dinero fiduciario.<sup>16</sup>

A medida que el Primer Jefe fue extendiendo su autoridad territorial, las medidas para reglamentar la emisión y circulación del dinero intensificaron el recelo que le tenían los banqueros. El 22 de octubre de 1915 Carranza dispuso la creación de una Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, con el fin de ejercer un mayor control sobre los bancos. La comisión debía unificar las distintas emisiones de billetes de banco y así reducir la especulación a la que estaba siendo sujeta el dinero constitucionalista. Se trataba de una tarea previa que debía realizarse si el proyecto del Banco Único de Emisión en manos del Estado iba a prosperar en el futuro.

Poco tiempo después, las autoridades constitucionalistas ordenaron a los bancos privados que en un plazo de 60 días aumentaran sus reservas metálicas hasta igualar el monto de sus billetes en circulación. Pero para dar cumplimiento estricto a dichas disposiciones, las instituciones bancarias fueron puestas bajo la administración directa de un consejo de incautación.<sup>17</sup> Las concesiones que habían permitido hasta entonces a los bancos emitir papel moneda fueron derogadas.<sup>18</sup> A ello siguió la clausura temporal de las oficinas de los bancos y la notificación a los directivos de dichas instituciones de que se procedería a levantar un arqueo, previo a la incautación de los fondos y valores en manos de las instituciones privadas.<sup>19</sup> Desaparecie-

<sup>15</sup> Las emisiones del Ejército Constitucionalista, en KEMMERER, 1940, p. 33.

<sup>16</sup> El valor del peso, que a finales del porfiriato equivalía a 0.4975 de dólar, había caído a sólo 0.25 de dólar en agosto de 1914.

<sup>17</sup> MANERO, 1958, pp. 88-89.

<sup>18</sup> Véase sesión del 17 de septiembre de 1916, en Actas del Consejo, vol. 8, ABNM.

<sup>19</sup> Véase sesión extraordinaria del 22 de septiembre de 1916, en Actas del Consejo, vol. 8, ABNM.

ron en el acto las prerrogativas económicas que disfrutaban los bancos privados —entre ellas la exención de ciertos impuestos y los negocios con las instituciones gubernamentales. Y con ello pareció quedar abierto el camino para la constitución del Banco del Estado; incluso se contaba ya con un proyecto para su organización.<sup>20</sup>

La promulgación de la Constitución de 1917 materializó, en su artículo 28, la ambición del gobierno carrancista de hacerse de una institución financiera propia. Para los banqueros privados representaba, evidentemente, una seria amenaza para los privilegios que gozaban desde hacía más de tres décadas, los cuales habían obtenido inicialmente durante el porfiriato, preservado durante los gobiernos de Madero y Huerta, y aun salvado formalmente durante la guerra civil entre los constitucionalistas y los federales primero y, después, entre los carrancistas y los convencionistas. En 1917 las prohibiciones a los bancos de emitir moneda fueron elevados a rango constitucional. A partir de entonces el monopolio en la emisión del dinero correspondería al Estado, a quien la Constitución facultaba también para establecer un Banco Central (artículos 28 y 73, fracción X).

El proyecto de reorganización partía, sin embargo, de la necesidad inicial de estabilizar el valor de la moneda y, a partir de ello, ejercer un control soberano sobre su emisión y circulación. Por ello, entre las primeras acciones que llevó a cabo Carranza, a su triunfo sobre el régimen de Victoriano Huerta, destacan las que tenían por objeto lograr la reorganización del sistema monetario a través de la unificación de las diversas emisiones de billetes que circulaban en el país, la creación legal de la deuda pública interna y el establecimiento de una autoridad monetaria central, entre las más importantes.<sup>21</sup>

La gran cantidad de papel moneda emitido por diversas autoridades contendientes (e incluso sobreimpuestas en ciertos casos) había terminado por debilitar el valor

<sup>20</sup> Véase MANERO, 1958, pp. 84-88.

<sup>21</sup> *El Demócrata* (22 sep. 1914).

del peso. En consecuencia, para que tuvieran éxito los programas del gobierno carrancista, así como la propia reconstrucción financiera del Estado en su conjunto, era imprescindible que se restableciera la solidez de la moneda sobre bases firmes. Por ello, Carranza invitó a Edwin W. Kemmerer, un especialista estadounidense en asuntos monetarios, para que visitara México y le hiciera recomendaciones al gobierno en relación con la reorganización del sistema financiero.

Incorporadas en un documento final presentado por la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera —creada con el mismo propósito, el de poner en orden las finanzas públicas del gobierno constitucional—, las propuestas de Kemmerer estaban encaminadas a fortalecer el valor del peso. El asesor de Carranza sugirió que se mantuviera el patrón oro con base en 75 cg de oro puro como unidad de valor, que las monedas existentes de plata fueran acuñadas nuevamente para ser emitidas con una cantidad menor de plata por cada peso, y que la disminución en el contenido de plata de las nuevas monedas no sobrepasara lo estrictamente necesario, con el fin de que sus poseedores no pudieran hacerse de una ganancia al fundirlas o exportarlas.<sup>22</sup>

Kemmerer también recomendó que el gobierno creara una reserva de oro. En su opinión, el fondo contribuiría a ajustar de manera automática el valor de la moneda a los precios del mercado y a fortalecer la confianza en el dinero en circulación. Asimismo, el oro en reserva debería servir para estabilizar el tipo de cambio, a la vez que crearía una base para el crédito interno. La propuesta para establecer un fondo de reserva metálica podía interpretarse, desde la perspectiva política de los revolucionarios, como un plan para constituir el Banco Único de Emisión. Además de la facultad de extender créditos al gobierno (algo que en sí mismo volví muy atractiva la idea del Banco Central), el Banco Único de Emisión contribuiría —según la justificación técnica que desarrolló Kemmerer— a la estabilidad del dinero.

<sup>22</sup> Véase KEMMERER, 1917, pp. 65-67.

## LOS PROYECTOS DEL BANCO ÚNICO

La precariedad financiera de los regímenes revolucionarios determinó la forma en que el Banco Central fue constituido finalmente. En el Congreso Constituyente, el encargado de promover dicho proyecto, Rafael Nieto, afirmó la flexibilidad del gobierno con respecto a la organización del banco y a su propiedad. En los debates, Nieto aceptó que “la cuestión [de] si conviene a un país que se establezca un banco privado, un banco exclusivamente del Estado o un banco público controlado por el gobierno, puede estar a discusión”. Yaclaró que lo importante era que se estableciera “el principio de un banco único de emisión, y no precisamente un banco único de Estado”.<sup>23</sup>

El artículo 28 constitucional confirió el monopolio de la emisión de papel moneda al Estado, pero no especificó el régimen de propiedad que debería tener la futura institución emisora. Eso quedó por determinarse en una ley secundaria y, también, por medio del contexto político-económico en que el banco sería constituido finalmente. Los proyectos elaborados entre 1917 y 1925 (año en que fue fundado el Banco de México) incorporaron por ello distintas propuestas sobre el financiamiento, la propiedad y el control del Banco Único de Emisión. El diseño formal de las estructuras jurídica y administrativa del Banco Central estuvo subordinado al proceso más complejo de relaciones y conflictos políticos que subsistieron entre los regímenes revolucionarios y los banqueros desde que las propiedades de éstos fueron incautadas a finales del verano de 1916 y aun antes, desde que el gobierno mexicano suspendió el servicio de la deuda en los primeros meses de 1914.

La inauguración del Banco de México el 1º de septiembre de 1925 fue antecedida por negociaciones complejas y acuerdos previos entre el gobierno revolucionario, el Comité Internacional de Banqueros, en la ciudad de Nueva York y los directivos de los principales bancos en

<sup>23</sup> Citado en ULLOA, 1983, pp. 194-195.

México. El presidente Álvaro Obregón tomó los primeros pasos para recomponer las deterioradas relaciones que el gobierno tenía con ambos grupos de banqueros. (Aunque ya antes, durante el gobierno provisional de Adolfo de la Huerta, se habían llevado a cabo reuniones privadas en la Secretaría de Hacienda con algunos grupos de banqueros mexicanos.)<sup>24</sup>

En el presupuesto de 1921 fue asignada una cantidad de 10 000 000 de pesos al pago de la deuda que el gobierno reconoció tener con los bancos privados como consecuencia de los daños causados por la Revolución.<sup>25</sup> El 31 de enero de 1921 el presidente Obregón autorizó que se devolvieran los bancos confiscados a sus dueños.<sup>26</sup> También pospuso el proyecto para la creación del Banco Central, pues como explicó, las repercusiones de la Revolución, agravadas por la crisis financiera mundial, hacían imposible “el establecimiento del Banco Único de Emisión con características de seriedad, estabilidad y riqueza que al decoro y necesidades de la República Mexicana corresponden”. (Después, Obregón consideraría un proyecto para crear una serie de bancos de emisión regionales y el proyecto de un Banco Central con una amplia participación de capitalistas privados, pero acabaría por desechar ambos.)<sup>27</sup>

Álvaro Obregón concluiría su periodo presidencial a fines de 1924 sin que se hubiese establecido aún el Banco Único de Emisión que contemplaba la Constitución. Sin embargo, durante su gestión se exploraron diversos proyectos alternativos, cada uno de los cuales revela aspectos

<sup>24</sup> Véase carta del 9 de julio de 1920 de Guillermo Obregón a Francisco León de la Barra y carta del 7 de julio de Thomas Macmanus a De la Barra, docs. 1296 y 1293, respectivamente, en FLB.

<sup>25</sup> *El Universal* (22 nov. 1920).

<sup>26</sup> Véase el decreto respectivo en TWL, 195-5; el telegrama del 4 de febrero de 1921 al secretario de Estado de Summerlin, en DS, 812.515/238; *Bankers' Magazine*, 102, 4, abril 1921, pp. 611-612, y MANERO, 1958, pp. 93-94.

<sup>27</sup> Véase decreto ejecutivo del presidente Obregón, en DS, 516/242 y MANERO, 1958, pp. 116-122.



fundamentales sobre el grado de autonomía del gobierno, las limitaciones y los alcances de la soberanía financiera en el país, y la importancia que tuvieron los bancos privados en la reconstrucción del Estado moderno en México.

En casi todos los proyectos que los revolucionarios y los banqueros consideraron para establecer el nuevo Banco Único de Emisión, el Banco Nacional de México tuvo un papel clave. Eso fue natural, ya que el Banco Nacional había sido la principal institución financiera en México durante el porfiriato y continuaba siéndolo al término de la Revolución.

Los directivos y accionistas del Banco Nacional no deseaban perder su posición de preeminencia dentro del sistema financiero nacional, mientras que al gobierno mexicano le resultaba imposible actuar con total independencia de los bancos existentes. Es por eso que el Banco Nacional figura de manera estelar en la historia de la formación del Banco de México, desde que el propio Venustiano Carranza consideró la posibilidad de establecer un banco central en colaboración con el Banco Nacional, en un esquema en que participarían inversionistas privados en el financiamiento inicial y en la posterior conducción del Banco Único de Emisión.<sup>28</sup>

De cualquier manera, no debemos olvidar que los esfuerzos de los regímenes de la Revolución siempre estuvieron encaminados al establecimiento de una institución propia, lo menos vinculada posible con los banqueros mexicanos y extranjeros que controlaban las finanzas del país. Por eso, la posibilidad de quedar marginados del proyecto del Banco Central nunca desapareció de las mentes de los accionistas del Banco Nacional, que consideraban la creación del Banco Central sin su participación como una especie de “expropiación sin indemnización”.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Véase mensaje del 15 de junio de 1917 de Cobb, del Departamento del Tesoro, al secretario de Estado, en DS, 812.51/515/183 y también telegrama del 26 de junio de 1917 de Legorreta a A. N. Negrete, en Correspondencia de la Dirección, vol. 22, folio 466, ABNM.

<sup>29</sup> Véase memorándum de sir William Wiseman sobre este particular, en TWL, 194-21.

En esta perspectiva, los banqueros franceses idearon varios esquemas alternativos que, sin obstaculizar los planes del gobierno, los incluyeran a ellos también. En particular, plantearon la posibilidad de que las estructuras legal y administrativa del Banco Nacional fueran transformadas para constituirse en la base del Banco Único de Emisión. Esta nueva institución se regiría por las disposiciones constitucionales respecto al monopolio en la expedición del papel moneda. La concesión que poseía el Banco Nacional y que le daba existencia jurídica y lo facultaba a realizar negocios financieros sería modificada, dentro del esquema que planteaban los franceses, o bien, remplazada por una nueva que estableciera los términos en que compartieran la propiedad y el control, el gobierno y los banqueros privados.

Los banqueros franceses, sin embargo, no contaban con suficiente capital disponible con qué financiar este proyecto, ni gozaban tampoco del peso político necesario en los mercados internacionales para tener éxito por sí solos en dicha empresa. Las nuevas relaciones de fuerza que al término de la gran guerra prevalecían en el hemisferio occidental —en particular, en la región del Caribe y Centroamérica— no permitían que se llevara a cabo un proyecto de tal envergadura, en que la estabilidad monetaria y política de México estaban en juego, sin la participación de los banqueros estadounidenses y la aprobación del Departamento de Estado.

Además, ni los banqueros ni los diplomáticos en Estados Unidos permitirían que una institución que tenía el potencial de poseer un papel estratégico en los negocios públicos de México, quedara bajo el control de un grupo de capitalistas europeos.<sup>30</sup> Por eso, antes de ver su proyecto socavado por la influencia de los estadounidenses, los banqueros franceses propusieron “internacionalizar” la propiedad y la administración del futuro banco,

<sup>30</sup> Véase memorándum “conversación sobre el Banco Nacional de México”, entre Lamont, Wiseman, Anderson y E. C. Grenfell, en TWL, 194-21.

invitando a que participaran en su creación, inversionistas de Estados Unidos, Holanda, Gran Bretaña y de Francia.

Así, si el Banco Nacional llegara a transformarse en el nuevo Banco Central del Estado mexicano con la participación de capitalistas europeos y estadounidenses, el gobierno contaría con una fuente de crédito público bajo su control (relativo), a la vez que los intereses políticos en Washington y los financieros de los banqueros franceses serían reconocidos y salvaguardados.<sup>31</sup>

Pero el proyecto no fructificó. En Wall Street los riesgos anticipados de una inversión en México, en una etapa en que la reconstrucción política era apenas tentativa e inicial, rebasaban los beneficios esperados. A diferencia de los accionistas europeos del Banco Nacional o del Banco de Londres y México, J. P. Morgan & Co. —que encabezaba el Comité Internacional de Banqueros y era la firma financiera más influyente de Estados Unidos— no tenía inversiones “fijas” en el sistema bancario mexicano, por lo que prefería destinar sus esfuerzos en México a resolver el problema de la deuda externa, cuyo servicio se mantuvo en suspenso entre 1914 y 1922.

A pesar del desinterés relativo de Morgan por invertir en México, cuando el gobierno le solicitó un crédito para financiar el proyecto del Banco Central, se elaboraron inmediatamente planes en Nueva York para un “Banco México-Americano”.<sup>32</sup> Esta institución sería constituida con un fondo de 50 000 000 de dólares en oro y gozaría, según lo dispuesto por la Constitución mexicana, del monopolio de la emisión de papel moneda. De constituirse, el Banco México-Americano fungiría, de acuerdo con el proyecto trazado, como el agente financiero del gobier-

<sup>31</sup> Sobre la forma en que las acciones existentes del Banco Nacional serían intercambiadas por los nuevos títulos de la nueva institución de tener éxito dicho proyecto, véase el memorándum del 7 de marzo de 1921 de Anderson para Lamont, en TWL, 194-21.

<sup>32</sup> Véase copia de archivo del memorándum a este respecto del 29 de noviembre de 1920 de Anderson para Lamont, en TWL, 195-28, y el memorándum del 29 de noviembre de 1920 de Egan para Patchin, en TWL, 194-21.

no mexicano, y sus reservas quedarían depositadas en un banco de Estados Unidos. Un punto entendido era que en el banco participarían tanto banqueros como inversionistas extranjeros.

Los banqueros estadounidenses, sin embargo, no impulsaron dicho proyecto en forma muy decidida porque hubiera requerido que J. P. Morgan suscribiera la mayor parte del préstamo de 50 000 000 de dólares que se necesitaban para abrir el nuevo banco. Speyer & Co., en cambio, estaba dispuesto a ser más arriesgado. Esta firma internacional —con socios en Nueva York y Alemania— había sufrido en los últimos años una doble pérdida de prestigio en México: al haberse excluido del poder político a los “científicos” (con quienes mantenía estrechas relaciones) y, de manera paralela e independiente, al haber emergido J. P. Morgan como la firma financiera con mayor influencia en la política exterior de Washington.

En un esfuerzo por recuperar el lugar que había ocupado en los negocios financieros de México durante el porfiriato (como el banco consentido de los “científicos” en Nueva York), Speyer asumió el control del Banco de Comercio e Industria, institución en la que ya poseía una participación accionaria inicial. El otro propietario principal, el Deutsche Bank, estaba imposibilitado para ejercer el control directo de sus acciones como resultado de las prohibiciones legales impuestas por el gobierno de Estados Unidos a las empresas de origen alemán durante la guerra mundial.<sup>33</sup>

El 26 de abril de 1922 los accionistas del Banco de Comercio e Industria eligieron en asamblea general a Eduardo Iturbide para que se hiciera cargo del puesto de gerente de la institución. Iturbide —que recibía honorarios de parte de Speyer & Co.—, recibió instrucciones para que procediera a adquirir un mayor número de acciones y así consolidar el control que ejercía Speyer sobre el banco. Un control que pareció quedar garantiza-

<sup>33</sup> Véanse las carpetas en TWL, 196-21 y 196-22 sobre las actividades de Speyer & Co. y el Banco de Comercio e Industria.

do al integrarse el consejo de administración con una mayoría de empleados, representantes o socios de Speyer.

Uno de los objetivos de Speyer con su más reciente incursión en el mercado financiero mexicano, era lograr que el gobierno considerara al Banco de Comercio e Industria como la posible base del futuro Banco Único de Emisión que los revolucionarios ambicionaban crear.<sup>34</sup> El atractivo de la oferta de Speyer era que abría, al gobierno mexicano, una alternativa ante las pretensiones hegemónicas del Banco Nacional y de J. P. Morgan —instituciones que dominaban abrumadoramente sus respectivos campos. Sin embargo, el proyecto, como tantos otros, no tuvo éxito.

#### EL CONTROL DEL DINERO

Los diversos intentos por establecer un banco bajo el control del Estado estuvieron obstaculizados desde un principio por la escasez de recursos públicos y la inestabilidad política que caracterizó casi todo el periodo desde 1917 hasta 1925 e incluso años después. La falta de reconocimiento diplomático por parte de Washington —situación que sólo fue remediada relativamente tarde para Carranza (a principios de su presidencia constitucional), y que los sonorenses volvieron a sufrir hasta que finalmente la obtuvo Obregón en 1923— impidió que el gobierno mexicano obtuviera el préstamo de los banqueros internacionales que se requería para establecer el Banco Único de Emisión.

La apertura de dicho banco dependía de que el gobierno contara antes con una base mínima (pero segura) de recaudación fiscal; algo que el conflicto con las compañías petroleras puso en entredicho de manera permanente, aun después de firmados los Acuerdos de Bucareli. El Banco Central también requería que el gobierno hubiese

<sup>34</sup> Véase la carta confidencial del 5 de mayo de 1922 de Summerlin a Hanna, jefe de la División de Asuntos Mexicanos en el Departamento de Estado, DS, 812.51/747.

acumulado antes un fondo de reserva de aproximadamente 50 a 100 000 000 de pesos en oro, lo que resultó aún más difícil, debido no sólo a los problemas para recaudar impuestos en todo el territorio nacional, sino para distraer fondos del servicio de la deuda externa una vez que se llegó a un acuerdo con el Comité de Banqueros en junio de 1922.

A excepción de los bancos que, como el Banco Nacional y el Banco de Londres y México, gozaban de concesiones públicas para emitir dinero, la comunidad financiera nunca se opuso, en principio, a que el gobierno mexicano estableciera un Banco Único de Emisión. De hecho, instituciones de esta índole fueron creadas en varios países latinoamericanos durante este periodo: en casi todos los casos bajo los auspicios o, al menos, con el conocimiento de los círculos políticos y financieros de Estados Unidos.<sup>35</sup> Ni el gobierno de Washington ni las compañías petroleras tenían tampoco ningún interés económico especial para oponerse al establecimiento de un banco público. Así que los obstáculos principales para el proyecto del Banco Único de Emisión en México tuvieron que ver siempre con su financiamiento inicial.

Antes del acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros, el gobierno mexicano no contaba con recursos disponibles y, después, éstos quedaron comprometidos al servicio de la deuda. La única forma en que el gobierno mexicano podría llegar a establecer un fondo de reserva, una vez que sus ingresos comenzaron a aumentar en relación con sus gastos (lo que sucedió a principios de la década de 1920, como resultado de la bonanza petrolera), era violando el acuerdo con el comité.

En parte, por eso el Comité de Banqueros terminó por erigirse como el principal —acaso el único— obstáculo político serio para la creación del Banco Central. No sólo exigió —hasta el último momento antes de que abriera sus puertas el Banco de México el 1º de septiembre de 1925— que no se fuera a utilizar un solo peso asignado a

<sup>35</sup> Véase DRAKE, 1989.

la deuda externa a dicho proyecto, sino que siempre contendió con el gobierno mexicano sobre la cuestión fundamental del control del banco.

Las principales críticas al proyecto del Banco de México se centraron en torno a quién ejercería la dirección y la administración de dicha institución, en caso de que el gobierno mexicano pudiera llegar a reunir los fondos necesarios. Parte de esta discusión tenía que ver, en efecto, con la competencia imperialista por nuevos mercados, en la que participaban distintos grupos bancarios presididos por la Banque de Paris et des Pays Bas, Speyer & Co. y J. P. Morgan & Co. Pero también existía una preocupación común entre los banqueros privados sobre la posibilidad de que el Banco Central fuera a convertirse en un instrumento de la voluntad política del Estado mexicano y, en particular, de los sonorenses que estaban en el poder.

Los banqueros franceses, que siempre estuvieron entre quienes mostraron mayor interés por participar en el proyecto del Banco Único de Emisión, hicieron saber en varias ocasiones las diferencias que mantenían con respecto a las intenciones de los sonorenses sobre la dirección del banco. Se oponían a que fuese a quedar en manos de un "político" y preferían que quien fuera a presidir el Banco de México procediera de los círculos bancarios privados del país: alguien como José Simón, que había sido director general del Banco Nacional de México hasta antes del triunfo de la Revolución, o Elías S. A. de Lima o Eduardo Iturbide, porfiristas con experiencia bancaria y buenos contactos en el régimen revolucionario en el poder.<sup>36</sup> Con alguno de ellos a cargo de la dirección, los banqueros franceses confiaban en preservar parte de la influencia que habían disfrutado durante el porfiriato.

En las negociaciones (infructuosas) que Adolfo de la Huerta, en su carácter de secretario de Hacienda del gobierno de Obregón, había sostenido con el Comité Internacional para explorar la posibilidad de establecer

<sup>36</sup> Véase carta del 7 de abril de 1923 de Francisco León de la Barra a José Diego Fernández, en FLB, doc. 1596.

un Banco Único de Emisión con la participación de algunos bancos extranjeros, la cuestión del control del banco siempre terminó por dominar las discusiones. El secretario de Hacienda llegó en una ocasión a aceptar incluir en los estatutos del banco una cláusula que los banqueros estadounidenses le habían propuesto, por medio de la cual se otorgaría a los propietarios 49% de las acciones del nuevo banco el poder para designar a varios de los directivos de la institución. Pero De la Huerta nunca renunció a ejercer el control último del banco, designando en su proyecto al secretario de Hacienda como presidente ex officio del consejo de administración.<sup>37</sup>

Frente al Comité Internacional de Banqueros, la Secretaría de Hacienda siempre defendió la posición nacionalista de conservar el control del banco en manos del gobierno. En una carta que le envió a Lamont, De la Huerta le hizo saber que esperaba recibir su comprensión y apoyo para que el presidente del consejo del futuro banco, fuera “designado por el gobierno”. El presidente del consejo gozaría como única atribución especial, según De la Huerta, el derecho de veto “en aquellos asuntos estipulados en la legislación vigente”. Pero, a cambio, el secretario de Hacienda mexicano dijo estar dispuesto a que tanto el vicepresidente como el director del banco, fueran nombrados por los accionistas privados.<sup>38</sup> Además, De la Huerta prometió a los banqueros privados que la dirección del banco no se sujetaría a la “política” y seguiría, por lo tanto, criterios financieros estrictos.<sup>39</sup>

El control sobre la presidencia del consejo se convirtió, sin embargo, en un punto medular de disputa. Ni el ejecutivo ni el Congreso mexicanos estaban dispuestos a renunciar al control del banco. Pero los banqueros privados eran inflexibles también, pues consideran el asunto

<sup>37</sup> Copia del telegrama del 25 de agosto de 1923 a Félix de De la Huerta, en TWL, 204-18.

<sup>38</sup> Telegrama del 11 de septiembre de 1923 a Félix de De la Huerta, en TWL, 204-19.

<sup>39</sup> Carta del 6 de septiembre de 1923 de Legorreta (?) a Mortimer L. Schiff, en Correspondencia de la Dirección, vol. 23, folio 287, ABNM.



de la presidencia como “fundamental para el éxito o el fracaso del banco”.<sup>40</sup> Los miembros del Comité Internacional exigieron que la dirección del banco quedara en manos privadas, pues cualquier otra alternativa que “diera incluso la apariencia de influencia o control político en la operación del banco” complicaría sus operaciones.<sup>41</sup>

Sin embargo, la lógica que había seguido el proyecto (o proyectos) del Banco Central impedía que los sonorenses aceptaran renunciar al control sobre él de manera voluntaria. El control sobre un banco propio era lo que había motivado desde un principio el interés por establecer una institución financiera de esas características. Que la dirección del banco llegara a quedar fuera de su control frustraba toda su razón de ser. Por eso, en este caso, las ambiciones personales de los sonorenses coincidían con los intereses del Estado. Ni el presidente Obregón ni el resto de los revolucionarios en el poder estaban dispuestos a entregar el control sobre los fondos de que dispondría el Banco Central a banqueros o funcionarios privados sobre los que no tendrían absoluta autoridad. Un Banco Único de Emisión bajo el control directo del gobierno formaba parte del proyecto de reconstrucción del Estado mexicano.

### EL BANCO DE MÉXICO

El éxito de la reconstrucción dependía, sin embargo, de la capacidad con que contaran los sonorenses para suministrar fondos de manera regular a la tesorería del Estado. Los esfuerzos encaminados a lograr este objetivo terminaron por condicionar el trato especial que brindarían los regímenes de la Revolución a los banqueros en México, e influiría en las relaciones que se establecieron finalmen-

<sup>40</sup> Copia de la carta del 13 de septiembre de 1923 a Félix de Wiseman (o Lamont), en TWL, 204-19.

<sup>41</sup> Carta del 6 de septiembre de 1923 de Legorreta (?) a Schiff, en Correspondencia de la Dirección, vol. 23, folio 287, ABNM.

te con los banqueros extranjeros agrupados en el Comité Internacional de Negocios en México.

Habiendo ascendido recientemente al poder político, los líderes revolucionarios —procedentes en su mayoría del noroeste de la República, de un sector social ajeno a los grandes negocios del país— requerían aún más de un Estado poderoso de lo que lo había necesitado la clase dirigente en el porfiriato. El poder político de los sonorenses derivaba de la fuerza del Estado y, en particular, de los recursos materiales y políticos con los que éste llegara a contar. El establecimiento de un Banco Único de Emisión les permitiría centralizar parte del poder financiero en manos del Estado y, con ello, contribuir al fortalecimiento del dominio político que gozaban en el país.

La exclusión de los antiguos detentadores del poder (los “científicos”) del ejercicio político directo —como resultado, primero, del colapso del Estado en 1914 y, posteriormente, del curso que siguió el proceso de reconstrucción desde entonces— minó irremediamente los estrechos lazos que existían entre el Banco Nacional de México y el gobierno federal. Los obstáculos con los que se toparon por igual los carrancistas y los sonorenses para obtener un préstamo en Nueva York y París dejaron fuera al Estado mexicano de las fuentes internacionales de financiamiento tradicionales. Después de las medidas que tomó el presidente Obregón a principios de su gobierno para reconciliar su régimen con los accionistas de los bancos privados, no volvería a haber nuevos enfrentamientos directos entre los revolucionarios y los banqueros, pero tampoco se restablecería la cercanía que había caracterizado los tratos entre las autoridades políticas y las instituciones financieras antes de 1914. Y aunque los términos de la nueva relación que se fue estableciendo durante el curso de la década de 1920 no estaban definidos de antemano y no presuponían el continuo funcionamiento del Banco Nacional como el agente financiero del gobierno, la realidad política del país aconsejó que los sonorenses dotaran al Estado de un banco propio que fuera lo más autónomo posible del sistema financiero existente.

Durante los debates en el congreso constituyente de Querétaro el diputado Francisco Múgica había abogado a favor de que el Banco Único de Emisión quedara en manos del Estado, pues conduciría a “la muerte de los demás bancos que son enemigos jurados del pueblo mexicano”.<sup>42</sup> Si pronto se había dejado a un lado esta retórica, la desconfianza mutua que existía entre los banqueros y los revolucionarios no desapareció tan fácilmente.

Los orígenes sociales de los sonorenses contribuían a alimentar estos sentimientos a la vez que fortalecían su deseo de contar con su propio banco. A pesar de haber alcanzado la cima política al término de la Revolución, lo cierto es que aún subsistía parte de la enorme distancia que los separaba de los propietarios de la riqueza material en el país; capitalistas entre los que los banqueros mexicanos, estadounidenses y europeos ocupaban un lugar prominente. Un banco del Estado ayudaría a reducir esa distancia, otorgando acceso directo a los sonorenses al manejo de los créditos público y privado.

A principios del gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928), un balance más positivo en las finanzas públicas permitió considerar como viable el establecimiento del Banco Central. Las dificultades políticas y diplomáticas que enfrentaba el régimen en ese entonces volvían más riesgoso el proyecto, pero como finalmente ocurriría, también lo hicieron más atractivo y necesario.

Por instrucciones del presidente Calles, la Secretaría de Hacienda comenzó a distraer fondos públicos de manera regular hacia un fondo de reserva destinado al establecimiento del Banco de México. El secretario, Alberto J. Pani, constituyó, además, una comisión que incluía a Elías S. A. de Lima (un antiguo banquero porfirista) y a Manuel Gómez Morín (uno de los pocos estudiosos de las finanzas públicas asociado con los sonorenses) para elaborar el proyecto de organización legal y administrativa del banco.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Citado en ULLOA, 1983, p. 196.

<sup>43</sup> MANERO, 1992 (1ª ed., F. Mayans, Nueva York, 1926), pp. 161-162.

Para allanar el camino del Banco de México y continuar ampliando el control del Estado sobre el sistema financiero del país, a principios de 1925 el gobierno emitió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Este ordenamiento obligó a todas las instituciones financieras del país, incluyendo las sucursales de los bancos extranjeros, a que en un plazo de tres meses (a partir del 31 de diciembre de 1924) tramitaran ante la Secretaría de Hacienda nuevas autorizaciones para seguir operando.<sup>44</sup>

El gobierno también dispuso que los impuestos a la exportación del petróleo y a las rentas de los Ferrocarriles Nacionales fueran depositados, no en el Banco Nacional como se venía haciendo hasta entonces, sino en la Comisión Monetaria, que fue reorganizada con tal propósito. Y desde principios de 1925 la Comisión Monetaria empezó a fungir como depositaria de algunos de los fondos del erario público, antecediendo en dicha función al futuro Banco de México.

Con estas medidas, el Banco Nacional dejó de percibir los intereses que generaban el manejo de esos depósitos y el Comité Internacional de Banqueros perdió parte del poder de supervisión que ejercía sobre los fondos del gobierno (asignados al servicio de la deuda externa, según lo estipulado por el Convenio Lamont-De la Huerta de junio de 1922).<sup>45</sup>

El uso que se estaba dando al dinero comprometido al pago de la deuda provocó protestas formales de parte del Comité Internacional de Banqueros, en su calidad de representante de los tenedores de bonos mexicanos.<sup>46</sup> En

<sup>44</sup> MANERO, 1958, pp. 137-139 y véase circular núm. 3 de la Comisión Nacional Bancaria, 13 de marzo de 1925, en Correspondencia con SHCP, vol. 11, ABNM.

<sup>45</sup> Véase carta del 15 de enero de 1925 del subsecretario de Hacienda, en Correspondencia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vol. 11, ABNM, y sesión del 21 de enero de 1925, en Actas del Consejo, vol. 10, ABNM.

<sup>46</sup> Véase copia del memorándum núm. 5 por E. R. Jones, 4 de julio de 1925; la copia de la carta del 14 de julio de 1925 para Lamont de Jo-

la embajada de Estados Unidos en la ciudad de México los planes para crear un banco central también causaron inquietud, pues los diplomáticos temían que “de fracasar el banco”, sólo aumentaría “la actual confusión sobre la posición fiscal de México”.<sup>47</sup>

Para el presidente Calles, los problemas fiscales (y políticos) que enfrentaba el régimen eran precisamente lo que lo alentaba a seguir audazmente con el proyecto del Banco Único de Emisión. Las presiones diplomáticas que sufría su gobierno no evitaron que se continuaran distrauyendo fondos para constituir el Banco de México y, felizmente para el gobierno, en esa coyuntura las relaciones con Gran Bretaña mejoraron y se normalizaron, prácticamente, unos días antes de la inauguración del Banco de México.<sup>48</sup>

La lógica de la política mexicana sugirió en ese entonces que, ante una coyuntura particularmente difícil, se hiciera un esfuerzo extraordinario para fundar el banco y, entonces, confiar que con ello la posición (política y financiera) del Estado mejorara en relación con los diversos grupos de interés que actuaban sobre el gobierno.

Para finales de agosto de 1925 las ambiciones de los sonorenses se cumplieron. La Secretaría de Hacienda contaba con un balance de aproximadamente 40 000 000 de pesos en las cuentas asignadas al Banco de México; además de cerca de 8 000 000 de dólares en depósito en Nueva York.<sup>49</sup> Era dinero suficiente para establecer el fondo de reserva.

El 1º de septiembre fue inaugurado el Banco de México. Se trató de un acto soberano por el cual el Comité Internacional de Banqueros fue desafiado. La fundación del banco también definió la autonomía del Estado mexi-

---

nes, y el memorándum del 9 de julio de 1925 de Patchin, en TWL, 203-26.

<sup>47</sup> Carta confidencial del 28 de agosto de 1925 para el secretario y subsecretario de Estado de Schoenfeld, en DS, 812.51/1201.

<sup>48</sup> MEYER, 1991, pp. 367-376.

<sup>49</sup> Carta del 26 de agosto de 1925 para Patchin de Hilarion N. Branch, Pan American Petroleum and Transport Company-Huasteca Petroleum Company, en TWL, 194-27.

cano frente a los bancos privados en el país. Y así, inmediatamente después de la apertura del Banco de México, el gobierno ordenó al Banco Nacional que entregara al Banco Central los depósitos en bonos de la deuda pública que conservaba en garantía de los contratos del gobierno federal.<sup>50</sup> Los bancos comerciales tuvieron, además, que acatar la disposición que los obligaba a aceptar los billetes que emitiría el Banco de México “considerándolos como oro nacional”.<sup>51</sup>

El proceso de reconstrucción del Estado mexicano no concluyó con la creación del Banco de México en 1925. Este hecho, sin embargo, redefinió tanto la soberanía financiera del país como su propia autonomía, aunque dentro de márgenes muy estrechos en cualquier caso. La pequeña base de reservas del Banco Central y las crecientes necesidades de financiamiento del gobierno no permitieron a los revolucionarios colocarse por encima de los principales grupos de capitalistas extranjeros que, desde el porfiriato, dominaban ciertos sectores estratégicos de la economía. El conflicto con la industria petrolera sobre el control efectivo de la riqueza natural del país continuó durante muchos años más, mientras la Secretaría de Hacienda tendría que volver a recurrir al Comité Internacional de Banqueros en busca de un nuevo arreglo financiero. Del mismo modo, persistiría la influencia que ejercían los principales bancos privados en el sistema financiero de México.

De cualquier manera, cuando el Banco de México abrió sus puertas el 1º de septiembre de 1925, la reconstrucción del Estado mexicano dio un importante paso hacia adelante. A partir de la fundación del Banco de México, el gobierno se hizo de una fuente de financiamiento propia y de un poderoso instrumento de política económica con qué contribuir al desarrollo del país.

<sup>50</sup> Véanse copia del telegrama del 1º de septiembre de 1925 para Lamont de Patchin, en TWL, 199-27 y la sesión del 17 de septiembre de 1925, en Actas del Consejo, vol. 10, ABNM.

<sup>51</sup> Sesión del 26 de agosto de 1925, en Actas del Consejo, vol. 10, ABNM.

## SIGLAS Y REFERENCIAS

- ABNM Archivo del Banco Nacional de México. México.  
 DS Records of the Department of State.  
 FLB Manuscritos de Francisco León de la Barra.  
 TWL Manuscritos de Thomas W. Lamont.

DRAKE, Paul W.

- 1989 *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.

HALL, Linda B.

- [en prensa] *Oil, Banks, and Politics: The United States and Post-Revolutionary Mexico, 1917-1924*. Texas: The University of Texas Press.

KEMMERER, Edwin W.

- 1917 *Monetary System of Mexico, Proposed Reforms*. México: Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera.  
 1940 *Inflation and Revolution: Mexico's Experience of 1912-1917*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

MANERO, Antonio

- 1958 *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*. México: Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.  
 1992 *El Banco de México. Sus orígenes y fundación*. México: Banco de México.

MEYER, Lorenzo

- 1981 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*. México: El Colegio de México.  
 1991 *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*. México: El Colegio de México.

SMITH, Robert Freeman

- 1963 "The Formation and Development of the International Bankers Committee on Mexico", en *The Journal of Economic History*, xxiii:4 (dic.).  
 1972 *The United States and Revolutionary Nationalism in*

*Mexico, 1916-1932.* Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.

TURLINGTON, Edgar

1930 *Mexico and her Foreign Creditors.* Nueva York: Columbia University Press.

ULLOA, Berta

1983 *La Constitución de 1917*, «Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917», vol. 6. Luis González (coord.). México: El Colegio de México.