

VI

El sistema francés.

La actual organizacion del Banco de Francia está muy léjos de poder ser considerada como un modelo digno de ser copiado. El Banco ha prestado á la Nacion francesa servicios eminentes, dignos de reconocimiento; pero han sido hechos á pesar de su organizacion defectuosa y ellos jamás serán motivo para que la crítica deje de dictar su opinion inexorable.

La creencia de que los Bancos deben ser ántes que instituciones comerciales, máquinas necesarias para el servicio administrativo del Estado, es la que ha presidido á su organizacion y ella sola basta para demostrar que tiene que ser defectuosa, expuesta á mayores y más graves peligros, que los que hubiera podido producir si hubiera continuado rigiéndose por el sistema al cual debió su origen y nacimiento.

Creemos inútil en esta ocasion reproducir la historia del Banco de Francia para hacer ver las crisis por que ha atravesado á causa de los defectos de su constitucion, tanto porque ella está al alcance de todos, como porque basta decir que su existencia está íntimamente ligada á la suerte del Estado para comprender las vicisitudes por que ha debido pasar; pero sí nos detendremos en el exámen de los principios que sirven de base á su emision de billetes, que ese es el objeto de nuestra preocupacion, y al estudio del monopolio absoluto de que disfruta.

A decir verdad el sistema en virtud del cual se verifica la emision de billetes de banco, es más científico que el que sir-

ve de nórma al Banco de Inglaterra, porque no sólo son los valores comerciales en union de la existencia de caja los que le sirven de garantía, sino porque no ha pretendido desnaturalizar al billete convirtiéndolo en certificado de depósito, título que en mucho se diferencia del verdadero billete.

¿Cuáles son las reglas que gobiernan la emision? La fijacion de un límite dado por el Estado.

Las primeras leyes relativas al Banco de Francia, dice Mr. Bousquet,¹ no habian fijado límites á la emision de billetes de banco en tiempo normal. Los Estatutos primitivos del 24 pluvioso año VIII se limitaban á decir: "Los billetes serán emitidos en proporciones tales, que por medio del numerario reservado en las cajas del Banco y de los vencimientos del papel de su cartera, no pueda en ningun tiempo, ser expuesto á diferir el pago de sus obligaciones en el momento en que le sean presentadas" (art. 5, § 4). Como se ve, ésta no era más que una regla de prudencia y una facultad de apreciacion dejada al Banco. La ley de 22 de Abril de 1806 ha confirmado esta latitud de una manera implícita, autorizando al Consejo general (art. 17) á determinar la creacion y emision de billetes de banco pagaderos á la vista y al portador. Se admitia en principio que el verdadero límite es la regla: que el billete debe siempre ser convertible en numerario. En cuanto á las precauciones que deban tomarse para que la convertibilidad estuviera siempre asegurada, eran dejadas á la sabiduría del Consejo General.

El curso forzoso apartó al Banco de Francia de la buena y sana doctrina, contenida en sus primitivos Estatutos; porque hecha forzosa la circulacion de sus billetes y obedeciendo la emision de éstos á principios del todo distintos, la única garantía que pudo darse al público fué establecer un límite, el cual no habria de traspasarse para no recargar demasiado la circulacion como en los tiempos de los *asignados*. "Este lími-

¹ George Bousquet. La banque de France et les institutions de crédit, página 118.

te ¿por qué es necesario en virtud de la ley? decía Mr. Wolowski en la sesión del 21 de Diciembre de 1849. Porque hay curso forzoso, repetía, y porque desde el momento en que uno infringe los principios, es necesario á lo ménos tomar precauciones y consagrar la garantía del límite infranqueable.”¹

El decreto de 15 de Mayo de 1848 fué el primero que estableció este límite en su art. 5º en estos términos: “En ningún caso la cifra de la emisión del Banco y sus sucursales podrá exceder de 350 millones.”²

Con posterioridad, la ley de 12 de Agosto de 1870,³ que decretó de nuevo el curso forzoso, fijó el límite de la emisión en 1,800 millones, el cual fué elevado dos días después á 2,400 millones, á 2,800 millones por la ley de 29 de Diciembre de 1871,⁴ á 3,200 millones por la de 15 de Julio de 1872⁵ y á 3,500 por la de 30 de Enero de 1884.⁶

A pesar de estas constantes elevaciones, la razón de ser de este límite había dejado de existir; el curso forzoso había sido suspendido por el decreto de 3 de Agosto de 1875 y desapareció á fines de 1877.

Lo que fué obra de las circunstancias excepcionales de la circulación perturbada, ha acabado por ser la regla de la emisión normal, y como fácilmente se comprenderá ella constituye una violación de los principios.

Si la emisión reconoce como garantía la existencia de caja y las obligaciones de cartera, y si la cifra total de ella sólo puede ser determinada por las necesidades crecientes del comercio y de la industria que por su desarrollo exigen una mayor cantidad de medios de cambio, es imposible que de una manera completamente arbitraria, pueda el legislador es-

1 M. L. Wolowski. La Question des Banques pag. 508.

2 Dalloz. Recueil periodique et critique de Jurisprudence, de legislation et de doctrine 1848, quatrième partie pag. 50.

3 Dalloz, obra citada, quatrième partie pags. 76 y 77.

4 Dalloz, obra citada id. id. pags. 167 y 168.

5 Dalloz, obra citada id. id. pag. 121.

6 Dalloz, obra citada, id. id. pag. 93.

tablecer un límite que al mismo tiempo que no constituya un peligro serio contra el reembolso inmediato no paralice el movimiento progresivo de una nación.

La teoría del límite tiene sin duda alguna, esos dos escollos insuperables: ó es demasiado elevado y entónces resulta del todo inútil ó es excesivamente restringido y en ese caso ocasiona mayores males que los que se propone remediar.

Error funesto ha sido el de los legisladores franceses no volver, pasado el curso forzoso, á los principios contenidos en los primitivos estatutos del Banco. Ellos han reconocido las bases únicas que la experiencia ha enseñado como buenas y debe devolverseles su imperio.

Independientemente de este defecto, en cuanto á la emisión del billete, lo que hace inaceptable para la crítica su organización, es el monopolio de que disfruta, hecho extensivo al territorio de toda la Francia.

El Banco de Francia nació libre, es decir, independiente de la acción de los Poderes Públicos. En el informe que Mr. Perrégaux, presidente del Banco, dió á la Junta de accionistas en Octubre de 1800, se lisonjeaba de la libertad de que el Establecimiento disfrutaba, y decía: libre por su creación, pues no pertenece más que á individuos particulares; independiente por sus Estatutos; ajeno á las condiciones que hubiera podido imponerle un contrato privado con el Gobierno ó un acto legislativo, existe bajo la protección de las leyes generales y por la sola voluntad colectiva de sus accionistas. Cuando trata con el Gobierno sus transacciones toman el carácter que deben tener con un Gobierno libre; no negocia con él sino cuando encuentra conveniencias y el complemento necesario de seguridad; en fin, está absolutamente fuera de él.¹

Esta libertad, de que tanto alarde hacia Mr. Perrégaux bien

1 Rapport de Perrégaux, president de la Banque de France à l'Assemblée générale du 25 vendémiaire au IX. Citado por Mr. Alphonse Courtois dans l'Histoire des Banques en France, pag. 113.

pronto desapareció, ahogada por el poder omnímoto de Napoleón I, que deseoso de robustecer la acción cada día creciente del Establecimiento, creyó obtenerlo haciendo más y más estrechas sus relaciones con el Tesoro Público.

El Banco ligó su suerte á la del Gobierno, la institución comercial se convirtió en institución gubernamental, y á trueque de un privilegio que poco á poco llegó á ser exclusivo, perdió su carácter distintivo, hasta llegar á ser lo que ha sido y es: una máquina necesaria al mecanismo administrativo de la Francia.

El sistema del monopolio descansa sobre principios que ya hemos combatido con exceso en este libro, tanto al hablar de las crisis comerciales y monetarias, como al exponer la teoría del billete de banco y explicar la función en virtud de la cual sale á la circulación; por esta razón creemos inútil repetir toda esa serie de observaciones que hemos formulado ya; pero basta saber que el sistema que preside á la organización de los Bancos en Francia es el del monopolio absoluto concedido al Banco de Francia para comprender todos los vicios de que adolece y las restricciones que ha impuesto al desarrollo de la riqueza pública.

Un banco de emisión armado de un privilegio exclusivo, es verdad que puede ser más fuerte y vigoroso que muchos bancos repartidos en toda la extensión de un país: que su acción en momentos determinados puede ser más oportuna y enérgica porque obedece á un solo y único impulso, y que el apoyo que el Estado puede prestarle en circunstancias críticas es capaz de modificar esas circunstancias para hacer menos sensibles sus consecuencias; pero los bancos múltiples auxilian con más eficacia al comercio aprovechando más útilmente los capitales por el hecho mismo de la competencia que entre ellos se establece; dan una mayor garantía á la circulación, porque limitan su acción á la esfera comercial, y no puede negarse que hacen menos innecesaria la protección del Poder Político, porque están lejos de su acción y de las catástrofes que ella ocasiona.

Midiendo y contrapesando las ventajas de una y otra organización, la ciencia proclama la excelencia de la multiplicidad de bancos sobre la unidad, porque se acomoda más á los principios que ella desenvuelve y enseña.

VII

El sistema americano.

El más malo de los sistemas bajo cuyo imperio pueden constituirse los bancos de emision, es sin duda el sistema americano, porque ha hecho del Estado el único emisor de billetes y porque ha dado como garantía la deuda pública del Estado, convirtiendo la emision del billete en una funcion estrictamente administrativa.

Las circunstancias excepcionales en que la Nacion Americana se halla colocada, la dificultad de que estallen en su seno convulsiones más ó ménos profundas, el rápido crecimiento de todos sus elementos de riqueza y el enorme crédito de que disfruta su Gobierno, han evitado hasta hoy, el completo desprestigio á que en otro país cualquiera hubiera sido conducido su sistema bancario, y las terribles catástrofes que sin duda alguna hubieran tenido lugar; pero el retardo en la realizacion de hechos que deben suceder y que han sido evitados por meros accidentes, no autoriza para justificar un sistema que rompe abiertamente con todo principio y que constituye un constante desafío á las leyes que rigen las funciones de los bancos de emision.

La ley americana al declarar que la emision del billete corresponde al Estado, acepta el principio del antiguo derecho regaliano que equiparaba esta funcion con la acuñacion de la moneda, y para hacer aquel título semejante á éste, modifica esencialmente su naturaleza; restringe su uso y empleo, evita

que preste los servicios que le han dado nacimiento y lo convierte en valor de circulacion escasa y de casi ninguna importancia. Al darle como primera garantía los valores del Estado, es decir, la deuda pública en circulacion, lo priva de su carácter comercial, lo convierte en representacion del crédito público en lugar de serlo del crédito privado y lo sujeta á las constantes oscilaciones á que á menudo está expuesto el papel del Estado.

Preocupándose la legislacion americana de asegurar el reembolso del billete, priva á los bancos de los recursos necesarios para verificarlo y los entrega á los azares de una circulacion llena de peligros; y si puede en último resultado garantizar su pago definitivo, olvida por completo el reembolso inmediato y diario, que es lo único que lo puede hacer circular al igual de las especies metálicas; y queriendo evitar los males que puede ocasionar, ha logrado que no llene las funciones que le corresponde satisfacer, porque en vez de hacer productivos los capitales que ociosos permanecen separados del movimiento circulatorio, hace improductivos una gran parte de aquellos que se reunen para concurrir á la produccion de la riqueza.

El propósito del legislador americano ha sido el de todos los Gobiernos que al organizar su sistema bancario han querido no ser víctimas de las exageraciones que el crédito puede producir y de las perturbaciones que puede ocasionar; pero al procurarlo ha adoptado principios erróneos llamados á engendrar opuestos resultados.

Haciendo un exámen más detenido de las diversas prescripciones de la ley, fácil nos será comprobar nuestros asertos.

Para que los bancos no expongan al público á la falta de pago de sus billetes, la ley ha sustituido á la responsabilidad de estos la del Estado, cuidando éste á su vez de tomar seguridades que lo pongan en aptitud de cumplir sus obligaciones.

No obstante, la deuda pública es el valor ménos á propósito para servir de garantía al billete; porque su carácter y condiciones y la naturaleza del deudor hacen de ella el valor más expuesto á bruscas oscilaciones, y el de más difícil rea-

lizacion, á causa del largo plazo á que está sujeto su reembolso y de la falta de coaccion para hacer efectivo su importe si no fuere satisfecho.

En efecto, la deuda pública de un país, por sólidas que sean las garantías sobre las cuales descansa, no es una obligacion de realizacion inmediata y está sujeta á alzas y bajas considerables en su precio, debido al interes fijo que perciben y al plazo enorme dentro del cual puede reembolsarse en relacion con el tipo de capitalizacion del mercado en el momento en que su venta se hace indispensable; pero aun cuando así no fuera no es un valor que pueda sustituir ora al numerario ora á las obligaciones comerciales; porque aquel es un capital siempre efectivo, en todo instante disponible para entrar en la circulacion, y las otras son realizables con poco esfuerzo, y con un quebranto insignificante debido tanto al número y solvencia de las firmas que las garantizan como á su plazo nunca mayor de seis meses.

Pretender cambiar las garantías del billete dándole en vez de obligaciones comerciales títulos de deuda pública, es acrecentar los peligros que su circulacion engendra en lugar de aminorarlos, y exponerse á que con más facilidad deje de reembolsársele á su presentacion.

Puede suceder, si se quiere, que asegure el reembolso definitivo despues de practicada una liquidacion y realizados los valores activos; pero, como decia Mr. Weguelin en la Enquête de 1848, el reembolso inmediato, que sólo puede hacerse con especies metálicas, resulta problemático; porque no puede haber en las cajas del Establecimiento bancario en todo tiempo la cantidad bastante para cubrir el importe de los que diariamente vuelven á las cajas en busca del numerario.

Por otra parte, el sistema priva á los bancos de una parte importante de su capital en numerario, y aunque es verdad que el capital no es la garantía propia del billete, él asegura el servicio de los reembolsos diarios y debe estar disponible para suplir las pérdidas que la cartera pudiera sufrir.

Estos defectos propios del sistema, es cierto, se han hecho

sentir poco en los Estados Unidos, á causa de sus excepcionales condiciones; pero está fuera de toda duda, que aplicado á cualquiera otro país, serian funestos sus resultados:

En efecto, donde la administracion pública no estuviera exenta de ataques, donde las luchas de los intereses políticos pudiera armar las manos de los partidos contendientes y en consecuencia el crédito público no estuviera suficientemente consolidado, donde las rentas públicas no sufrieran un acrecentamiento constante que infundiera la fundada esperanza de que las obligaciones contraidas serian estrictamente cumplidas, en una palabra, en los países nuevos, expuestos á los vaivenes que producen las tormentas revolucionarias que con frecuencia se desencadenan, el sistema americano no haria sino precipitar la ruina de todos los intereses comerciales ligados á los bancos de emision, porque en la catástrofe del crédito público seria por fuerza arrastrado el crédito privado, precisamente en los momentos en que hubiera menester de un mayor apoyo y de una sabia proteccion:

Lo artificial y empírico del sistema salta desde luego á la vista cuando se le supone aplicado á una nacion distinta de la nacion americana; pero aun ella misma no puede decirse que está del todo libre, en un porvenir tal vez lejano, de hacer una triste experiencia; porque si por desgracia se llegara á ver envuelta en otra guerra formidable como la pasada de sesesion, en que el crédito público sufrió tan sensible quebranto, todos los bancos repartidos en su enorme territorio sufririan las consecuencias de ese quebranto, y ó llegarían á una bancarrota inevitable ó á un curso forzoso, tanto más grave cuánto mayor fuera el número de los bancos existentes.

Ligar tan íntimamente el crédito del Estado con el crédito comercial, ó es de imposible práctica cuando los problemas que el primero suscita no han sido resueltos de una manera satisfactoria ó están en via de solucion, ó es en extremo peligroso, porque la ruina del uno traerá consigo la del otro, y no hay país que pueda creerse del todo exento de conmociones más ó ménos profundas.

Independientemente de estas reflexiones que van dirigidas contra la base primera del sistema, hay otra de no menor importancia que no debe dejar de formularse.

El propósito de asegurar la conversión definitiva del billete ha sido de tal manera exagerado, que se ha limitado la circulación del billete á una suma menor aún á la de las especies metálicas empleadas como capitales circulantes en las operaciones bancarias.

En efecto, dados los preceptos de la ley, cada banco está obligado á depositar en la Tesorería del Gobierno un 5 por ciento del importe de su circulación en dinero efectivo, y en bonos una cantidad un 10 por ciento mayor que la suma de dicha circulación. Es verdad que el capital que representan los bonos depositados vuelve á la circulación porque ellos son comprados en los mercados públicos; pero ya está distraído del objeto á que estaba consagrado, y el hecho es que cada banco sólo recibe en billetes el 90 por ciento del capital que invierte en la garantía de su circulación, disminuido todavía por el 5 por ciento depositado en efectivo.

El billete de banco en estas circunstancias emitido, no es el título de crédito, de eficacia incomparable, que tiene por objeto acrecentar la masa de los capitales circulantes para hacer más productivo y más fecundo el trabajo, sino un título de importancia escasa, imposibilitado para llenar la función que le corresponde.

En Inglaterra á pesar de las restricciones impuestas por la ley de 1844, el billete, aparte de la cantidad garantizada por la deuda pública, representa una cantidad igual á la de las especies metálicas á las cuales se sustituye; pero en los Estados Unidos no representa sino una cantidad menor de aquella que sin su empleo podría utilizar el establecimiento bancario para sus operaciones comerciales. En lugar de ampliar la esfera de acción de los bancos la restringe, y en vez de darles mayores elementos de aquellos que pueden proporcionarse con su capital en numerario se los limita, dificultando su marcha y su progreso.

El Gobierno inglés al reformar su legislación bancaria y reorganizar su Gran Banco se propuso la realización de un objeto levantado, evitar las crisis comerciales sujetando la circulación de billetes á las leyes que rigen la circulación, y aunque no le fué dado alcanzarlo, porque estaba fuera de su acción, sin embargo, buscaba principios generales para aplicarlos y preconizar su universal aceptación; el Gobierno americano no ha querido hacer de sus bancos sino instrumentos consagrados á su servicio y compradores de su deuda.

Así considerados su papel está definido; fueron la obra forzosa de un momento histórico excepcional; pero el sistema no está llamado á alcanzar vida perdurable ni á ser ungido con la aprobación de la ciencia, extraña á todo lo transitorio y casual.

VIII

Conclusion.

Creemos haber dado término al estudio que hemos consagrado á los bancos de emision y descuento, y que hemos abrazado en él, el análisis de sus diversas operaciones, es decir, de las funciones que desempeñan, así como el de los principios sobre los cuales debe basarse su mejor organizacion.

Hemos procurado desvanecer muchos errores esparcidos, rectificar algunas opiniones con exceso acreditadas y demostrar que no sin grandes peligros se les puede hacer dejar de ser lo que deben ser.

Los bancos de emision son máquinas de estructura complicada y difícil que exigen una constante dedicacion para ser comprendidas y manejadas; pero su importancia y desarrollo dependen únicamente del papel que se les pone en aptitud de desempeñar.

Los problemas todos que ellos suscitan no reconocen por origen en realidad sino cuestiones de organizacion, y éstas, como hemos visto han sido ocasionadas por la distinta intervencion que el Poder público ha querido tener en sus funciones para aprovecharlas en su favor. Dejarlos libres de esta intervencion en todo lo que tiene de abusiva, hacer respetar ésta, en cuanto es necesario y en tanto que se somete á los principios que nacen de la naturaleza de las cosas, demostrar que el mejor sistema de organizacion es el que se inspira en estas doctrinas y procurar que el espíritu moderno guie la

opinión pública por este sendero en cuyo término serán hallados el orden y la prosperidad, tal es el fin á que han sido dirigidos nuestros trabajos.

Puede habernos faltado el acierto, fácil es que hayamos puesto en olvido algunos principios que se hubieran debido tener presentes, y que nuestra obra se resienta de falta de claridad, de método y de ciencia; pero lo que jamas podrá reprochársenos será la falta de buena fé en nuestras convicciones. Nuestra ignorancia queda suplida con ella.