

Banca, legitimidad estatal y nacionalismo económico:
la disputa por el banco único de emisión
en el Congreso Constituyente de 1916-1917*

Banking, state legitimacy and economic nationalism:
The dispute for the sole issuing bank
during the 1916-1917 Constitutional Congress

*Leonardo Lomelí Vanegas
e Ismael D. Valverde Ambriz***

ABSTRACT

This article analyzes the debate surrounding the creation of the sole issuing bank during the 1916-1917 Constitutional Congress as an early expression of Mexican economic nationalism. By drawing on primary sources, it examines the tensions among three economic doctrines: economic liberalism, financial pragmatism, and revolutionary economic nationalism. It argues that control over monetary issuance was conceived as an instrument of state legitimacy and economic sovereignty in the new post-revolutionary regime. Although the state monopoly was not immediately consolidated, the debate laid the groundwork for the Banco de México (1925) and the interventionist state model of the 1930s.

Keywords: Sole bank of issue; monetary policy; economic nationalism; Banco de México. *JEL codes:* B27, E52, E58, N26.

* Artículo recibido el 11 de agosto de 2025 y aceptado el 14 de agosto de 2025. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores.

** Leonardo Lomelí Vanegas, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México (correo electrónico: llolemi@unam.mx). Ismael D. Valverde Ambriz, Facultad de Economía, UNAM (correo electrónico: ismael_val@economia.unam.mx).

RESUMEN

Este artículo analiza el debate en torno a la creación del banco único de emisión durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 como expresión temprana del nacionalismo económico mexicano. A través del estudio de fuentes primarias, se muestran las tensiones entre tres doctrinas económicas: el liberalismo económico, el pragmatismo financiero y un nacionalismo económico revolucionario. Se sostiene que el control de la emisión monetaria fue concebido como instrumento de legitimidad estatal y soberanía económica en el nuevo régimen posrevolucionario. Aunque el monopolio estatal no se consolidó de inmediato, el debate sentó las bases del Banco de México (1925) y del modelo de Estado intervencionista de la década de 1930.

Palabras clave: banco único de emisión; política monetaria; nacionalismo económico; Banco de México. *Clasificación JEL:* B27, E52, E58, N26.

INTRODUCCIÓN

Aunque las primeras propuestas de reformas políticas, económicas y sociales se encuentran contenidas en los principales planes revolucionarios y fueron discutidas en la Soberana Convención de Generales Revolucionarios, fue durante el Congreso Constituyente reunido en Querétaro a fines de 1916 cuando se analizaron y debatieron las bases del nuevo Estado posrevolucionario en México. El resultado fue la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, en la que se configuró un nuevo régimen de propiedad y se ampliaron de manera significativa las atribuciones del Estado para intervenir en el sistema económico. Aunque está bien documentado cómo la historiografía del periodo se ha centrado en los temas de propiedad de la tierra (artículo 27) —véanse Córdova (1973), Rouaix (1945), entre otros— o los derechos laborales (artículo 123) (Carr, 1976; Peña, 1995), el debate en torno al control del dinero y del crédito —que se puede condensar en la discusión del artículo 28— ha recibido menos atención en la producción historiográfica, a pesar de su profunda carga ideológica y teórica.

El presente trabajo propone que el debate sobre la creación del Banco Único de Emisión fue, en realidad, un escenario privilegiado para analizar la

redefinición del papel del Estado en la economía y, más aún, la formulación de las bases de un nacionalismo económico que se iría consolidando gradualmente en las décadas posteriores. En el debate afloraron posiciones que retomaron algunos de los argumentos liberales que se opusieron al monopolio de la emisión desde el siglo XIX, combinadas con posturas más pragmáticas que aceptaban la necesidad de centralizar la emisión ante el caos monetario que había padecido el país desde 1913, pero que se resistían a que el banco único de emisión fuera del Estado, ante un planteamiento auténticamente revolucionario de Venustiano Carranza, que desde 1913 esbozó la necesidad de poner bajo el control del Estado el monopolio de la emisión y regular las actividades bancarias, de forma que contemplaba incluso la supresión de la banca privada.

Teniendo como referencias la propuesta de Rafael Nieto durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 y el debate parlamentario que desató, este trabajo pretende analizar de qué manera los constituyentes abordaron una cuestión fundamental: ¿el Estado mexicano debía asumir el monopolio de la emisión como una de las herramientas o instrumentos cardinales de la reconstrucción nacional o debía adoptar una postura de pluralidad bancaria que tal vez se regulara a la distancia? Mediante un análisis detallado de los argumentos de Rafael Nieto, y de algunos diputados, se expone de qué manera el Constituyente fue un escenario en el que se enfrentaron no sólo propuestas de modelos técnicos de crear un banco de emisión, sino también visiones distintas sobre la legitimidad estatal, el papel que debe desempeñar el capital privado y los límites de la soberanía económica.

El presente artículo se divide en tres partes, además de la introducción y las conclusiones. En la sección I se analiza el contexto económico inmediato a la realización del Constituyente, el cual implicaba el colapso del sistema monetario durante la Revolución mexicana, así como los esfuerzos de Venustiano Carranza para disciplinar al sistema bancario. En la sección II se estudian los debates generados en torno a la emisión monetaria en el contexto del Congreso Constituyente como expresión de una disputa política y de pensamiento económico que no estaba resuelta. En la sección III se argumenta que el artículo 28 ayudó a consolidar una visión de Estado que puede interpretarse como una de las primeras formas del nacionalismo económico en México, lo que va en línea con todo el proceso de reconstrucción nacional.

I. EL DINERO Y LA REVOLUCIÓN:
LEGITIMIDAD, PODER Y NACIONALISMO ECONÓMICO EN GESTACIÓN

Uno de los talones de Aquiles del régimen porfiriano era su sistema financiero. Desde la creación del Banco Nacional de México en 1884, durante la presidencia de Manuel González, se habían discutido las alternativas de un sistema de pluralidad de emisión o su monopolio. La discusión se volvió a dar con motivo de la redacción del Código de Comercio en 1888 y nuevamente durante la discusión y la aprobación de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897. Sin embargo, el marco regulatorio mostró sus debilidades durante la crisis económica de 1907, en la que los bancos de la península de Yucatán estuvieron a punto de quebrar, lo cual generó una situación de emergencia que motivó la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aunque en 1908 se aprobaron reformas para reforzar el marco regulatorio y reducir la fragilidad del sistema financiero, no corrigieron el problema de fondo del sistema, que era la pluralidad de emisión (Lomelí Vanegas, 2018: 327). Además, las reformas de 1908 resultaron claramente insuficientes para dar mayor solidez al sistema financiero ante las circunstancias excepcionales que habría de experimentar la economía mexicana en la década siguiente.

La economía mexicana y, con ella, el sistema financiero pudieron superar la caída del gobierno del general Díaz y la elección del presidente Madero en 1911, pero la inestabilidad que afectó al país durante 1912 comenzó a minar la confianza de diversos agentes económicos, al mismo tiempo que las reservas disminuían y se incrementaba el gasto militar para hacer frente a las sublevaciones que surgieron en varios puntos del país, lo mismo de antiguos porfiristas que de revolucionarios insatisfechos. De 1913 a 1916 el sistema monetario en México experimentó una crisis profunda y de muchas aristas. Además de la inestabilidad política producto del golpe de Estado de Victoriano Huerta en febrero de 1913, el estallido de la guerra civil que surgió en respuesta afectó de manera radical las estructuras del gobierno y fragmentó el sistema económico nacional, lo que aumentó sus desigualdades regionales (Womack, 2012: 13-56).

La circulación monetaria, ya con problemas desde los años de la depreciación de la plata, se tornó en un espacio en disputa entre facciones políticas, gobiernos locales y emisiones privadas. La proliferación de billetes revolu-

cionarios, emitidos sin respaldo metálico y sin alguna coordinación, dio lugar a una inflación agresiva, lo que implicaba la pérdida de valor de las monedas fiduciarias y el colapso de la confianza en el dinero como un instrumento útil para el intercambio y como reserva de valor. Se estima que entre 1910 y 1915, tan sólo entre las facciones de Huerta y Carranza, habían emitido cerca de 923 millones de pesos, eso sin contar las hechas por Francisco Villa y otras facciones (Cárdenas y Manns, 1989: 64).

De igual manera, Kemmerer estimó que entre 1913 y 1917 se emitieron poco más de 600 millones de pesos, sin considerar las emisiones locales que no se registraban. Toda esta circulación contrasta de manera radical con las reservas de metálico; si para junio de 1914 el valor neto de las existencias metálicas ascendía a 90.8 millones de pesos, ya para 1916 no superaban los 78 millones de pesos (Turrent, 2015: 80; Manero, 1958: 84), lo que muestra de manera clara el grave problema de sobreemisión y, por lo tanto, la falta de respaldo para el billete. La disparidad fue tal que, en varias regiones, se instauró una economía de trueque, el retorno al uso de metálico y de moneda extranjera (especialmente dólares estadounidenses): se inició un proceso de desmonetización fiduciaria y de pérdida de autoridad monetaria del Estado revolucionario.

Esta crisis no sólo generó problemas monetarios inmediatos, sino que también causó la pérdida de credibilidad de las instituciones financieras heredadas del Porfiriato. Los bancos fueron vistos como cómplices del régimen de Victoriano Huerta, en primer lugar, por el financiamiento —forzado— al gobierno *de facto*, pero también por su negativa a aceptar billetes revolucionarios. El primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, los consideró enemigos de la Revolución.

En este contexto de franco recelo en contra de los bancos fue que la Comisión Reguladora e Inspectoría de Crédito, creada por el gobierno de Carranza en octubre de 1915, llevó a cabo una auditoría del sistema bancario privado, y los resultados, vale decir, fueron devastadores: de los 24 bancos revisados, 15 fueron declarados en caducidad por no cumplir con el requisito del artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, a saber, la obligación de tener un coeficiente de caja de al menos 50%. Era evidente que la debilidad no era sólo contable, sino política, pues revelaba de manera clara que el sistema bancario porfirista no estaba listo para sostener el nuevo régimen revolucionario y tampoco podía respaldar ni acompañar al país en la creación del nuevo sistema monetario.

Si bien durante 1915 ya se había decretado que el pago de diversos impuestos debía ser en metálico,¹ fue en 1916 cuando el gobierno de Carranza adoptó medidas de carácter más vinculado con lo que podríamos denominar “política monetaria”. Entre el 22 y el 23 de octubre, se decretó que sólo las monedas metálicas tendrían curso legal, lo que retiraba de la circulación todos los billetes emitidos por las facciones revolucionarias. Esta decisión de política monetaria legalizó la vuelta al circulante metálico que, *de facto*, ya había implementado la población.

Para el 4 de diciembre de 1916, se terminó el periodo del llamado billete “infalsificable”, que había sido promovido tiempo antes por la Comisión Monetaria como una tentativa para restaurar la confianza fiduciaria. Esta acción tiene un significado sustancial, pues con ello el gobierno confirmaba no solamente el fracaso de un programa de estabilización monetaria con base en el papel moneda, sino también la incapacidad política e institucional para crear un régimen monetario confiable, no sin una institución emisora centralizada, como la historia lo constatará.

La salida de la circulación del papel moneda tuvo efectos ambivalentes, pues la contracción de la circulación, si bien tuvo efectos deflacionarios inmediatos, por la caída de la base monetaria, también paralizó el crédito (Torres Gaytán, 1944: 131; artículo de Nieto en *El Economista*, 9 de enero de 1917). Con el fin de “estabilizar la economía” se aceptó la desmonetización del país. Había, pues, un desfase entre la aspiración de lograr la soberanía económica del país y la capacidad económica real del Estado, misma que se fue agudizando durante ese periodo. Sin embargo, durante este periodo comenzó otro problema severo. A causa de la fuga de monedas de plata, debido a que su valor como mercancía sobrepasaba su valor como moneda, se generó una fuerte escasez de moneda fraccionaria (Torres Gaytán, 1980: 144-147). Para enfrentar esta situación, el gobierno instrumentó la reducción del contenido metálico de las monedas de plata.

La primera reducción del contenido metálico que se llevó a cabo fue en noviembre de 1918 (de 24.4 a 14.5 gramos y una ley de 0.9027 a 0.800); la segunda fue en octubre de 1919 (pasó a 12 gramos y una ley de 0.720). Se buscaba quitar incentivos para la exportación de monedas, pues su valor facial superaría el valor como mercancía. Sin embargo, fueron medidas temporales, ya que el problema de fondo era mayor: no existía un meca-

¹ Cárdenas y Manns (1989: 71-73) presentan un recuento de estas medidas fiscales.

nismo institucional capaz de emitir, regular y sostener un sistema monetario.

En pocas palabras, en ese periodo el país operaba sin billetes, sin bancos y sin crédito, con un sistema monetario rígido, expuesto a fugas de metal, dependiente de la coyuntura del valor de los metales en el mercado externo y con prácticamente nula elasticidad (Nieto, 1922: 231). En ese contexto tan complejo, la fundación de un banco único de emisión, más que sólo una política y reforma financieras, era una respuesta institucional de largo aliento no únicamente ante una crisis económica, sino también ante una debilidad estructural de la economía mexicana. La emisión centralizada representaba así la condición de posibilidad para un nuevo régimen económico, con la capacidad de controlar la circulación, de restaurar el sistema de crédito y, más aún, de respaldar las funciones económicas del Estado.

En este contexto, el intento de Carranza para centralizar la oferta monetaria a través de la creación de un banco único de emisión representa una respuesta pragmática y fundacional, que resulta vital en la historia política y económica. En el discurso que el Primer Jefe pronunció en Hermosillo, el 24 de septiembre de 1913, ya afirmaba que buscaría cambiar “todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares [...] La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único de Emisión” (Manero, 1958: 67).

Su discurso condensa la transformación profunda de cómo se percibía el dinero: pasaría de ser un instrumento técnico de compra y resguardo de valor a convertirse ahora en un símbolo de soberanía. Emitir dinero no significaba ya, en el imaginario de los revolucionarios, una manera de regular la economía, los precios y el crédito, sino de reafirmar la existencia del Estado revolucionario (Zebadúa, 1994: 120-121).

Sin embargo, como ya habían mostrado la experiencia y el fracaso del “billete infalsificable”, la soberanía no se decreta. El billete de la administración de Carranza debía estar respaldado por un fondo de 50 millones de pesos en oro, pero nunca se pudo constituir, el público no aceptó el billete y retornó al uso del metálico. Esto dejó una lección clara: sin una infraestructura económica sólida y sin una base y mecanismos institucionales adecuados, el intento de monopolizar la emisión de dinero carecía de posibilidades prácticas. Esta incongruencia operativa entre la pretensión política de instrumentar el monopolio del Estado para la emisión de dinero y la capacidad institu-

cional para hacerlo es fundamental a fin de entender la dinámica de formación del Estado revolucionario.

Fue durante esta década cuando se sentaron las bases ideológicas de la facultad del Estado para intervenir y dirigir la vida económica y social de la nación —véanse Córdova (1972: 13-24) y Hernández Chávez (1993: 203-213)—. Esto implica que el nacionalismo económico en México, visto como una forma de organización del poder económico del Estado, no surge de manera plena en la década de 1930, sino que encuentra desde este periodo su germen ideológico y práctico. Este proceso implicó una ruptura parcial con el liberalismo económico oligárquico del Porfiriato y una redefinición del Estado como actor económico activo, con la capacidad de posicionarse frente al capital privado en aras de privilegiar la reconstrucción nacional (Lomelí Vanegas, 2016: 40-44).

Desde esa lógica, el debate en torno a la naturaleza de la oferta y de la emisión de dinero es mucho más que una cuestión solamente monetaria. Se trata, en esencia, de la aptitud y de la potencialidad del Estado para crear y sostener una comunidad económica legítima, de regular los intercambios y de construir un nuevo orden institucional sobre las ruinas del antiguo régimen. En palabras de Rafael Nieto (1922: 202): “Esos tres artículos [27, 123 y 28] son la obra fundamental de los constituyentes de Querétaro. Y esos tres artículos caracterizan a nuestra Carta Magna como eminentemente reformadora y vigorosamente progresista en el campo económico”.

El debate sobre su creación, como se verá a continuación, no sólo giró en torno a su viabilidad económica, sino a su significado político: ¿puede el Estado, carente todavía de recursos y de legitimidad, asumir el control de la oferta monetaria sin volver a caer en los mismos vicios y en generar los mismos problemas de los que ya había salido? ¿Qué tan posible era establecer un nuevo pacto económico sin una base material sólida para sostenerlo?

En nuestra opinión, son estas preguntas las que pueden ayudar a estructurar el perfil del debate constitucional de 1916-1917, en el que la naturaleza del dinero y el problema bancario —que no siempre es explícito en el texto de los debates— fue una de las grandes disputas soterradas en el momento de analizar el modelo que debía regir al Estado posrevolucionario en México.

La crisis del sistema bancario y financiero durante el proceso revolucionario fue la culminación de toda una serie de debilidades y limitaciones

estructurales producto del Porfiriato.² Nuestro trabajo intenta complementar esta interpretación al mostrar que el debate, la redacción y la propuesta de Rafael Nieto al artículo 28 constitucional, si bien respondió a una coyuntura monetaria, también dio pauta para abordar el problema del dinero como instrumento de soberanía, y abrió la posibilidad de construir los instrumentos de política monetaria del Estado mexicano.

II. EL CONGRESO CONSTITUYENTE Y EL BANCO DE EMISIÓN: DOCTRINAS EN DISPUTA

La discusión referente a la oferta de crédito y de dinero del artículo 28 pone en la mesa preguntas de carácter sustancial para la época: ¿debía y podía el Estado tener un papel activo dentro de la economía?, ¿era confiable el capital privado y el sector bancario en la tarea de lograr la reconstrucción económica del país?, ¿se necesitaba la participación del Estado en la economía como representante de la nación y por lo tanto del interés colectivo?

Todas estas cuestiones tomaron forma en el debate en torno a la naturaleza y a la pertinencia de establecer un banco único de emisión. Aun así, si bien la discusión tuvo algunos tintes técnicos, el debate puso en la mesa posiciones que si bien obedecían a opiniones de carácter económico, también anteponian visiones sobre el Estado, la nación y el capital privado.

1. *La propuesta de Rafael Nieto*

El 6 de enero de 1917 en el Teatro Iturbide de Querétaro se dio lectura al proyecto de artículo 28 del Primer Jefe (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México [INEHRM], *Diarios de los debates*, 2016, t. I: 512). Antes de la deliberación que tuvo lugar el 16 y el 17 de enero de 1917, Rafael Nieto propuso una reforma al artículo en la que se incluyera, como parte de los monopolios permitidos, la emisión de moneda fiduciaria por parte de un banco controlado por el gobierno federal (INEHRM, *Diarios de los debates*, 2016, t. II: 803).

Rafael Nieto presentó tres razones en las que basaba la defensa de su postura. La primera era financiera, pues si se concentraban las reservas metá-

² Sobre este tema: Romero Sotelo y Ludlow (2006: 53-112) y Manero (1958: 12-37). Incluso autores que no estuvieron de acuerdo con el sentido que tomó la arquitectura financiera del México posrevolucionario apoyaron esta idea, uno de ellos fue Heliodoro Dueñas (1945: 27-50).

licas, sería mucho más sencillo hacer frente a los desbalances de la balanza comercial, ya que se estabilizaría la exportación o la importación de oro. La segunda razón era una circunstancia económico-política, pues al incrementar la economía sería posible no afectar la base monetaria, ya que muchas de las existencias metálicas estarían a resguardo del banco único, algo que no podría verse en un sistema descentralizado. Además de que el gobierno tendría a la mano los recursos para incrementar el crédito en caso de que se necesitara hacer de manera expedita. La tercera razón se vincula con evitar la “sobremisión” de dinero (INEHRM, *Diarios de los debates*, 2016, t. II: 802). En la opinión de Rafael Nieto había, pues, una relación profunda entre la oferta monetaria y la oferta de crédito,³ y ésta la hizo patente en otros espacios también (*El Economista*, 9 de enero de 1917). La iniciativa de Nieto representaba el reconocimiento de las ventajas políticas y económicas de controlar la emisión de dinero.

2. *El debate en el Constituyente*

El primer comentario vendría del exgobernador y diputado veracruzano Heriberto Jara. Comenzó con una crítica ética y de agotamiento estructural al sistema bancario porfirista, en la que hace mención de sus defectos técnicos y de que fue fraudulento y corrupto; esto dio pie a que viera en el banco único de emisión no sólo una solución técnica, sino una oportunidad para reconstruir la legitimidad económica y — si se nos permite la palabra — “moral” del Estado.

Para Jara, el banco ayudaría a recuperar la confianza en el papel moneda, pero era necesario asegurar una significativa “conurrencia de capitales” con el fin de darle más sustento a la emisión. Pensaba que el nacionalismo económico emergente no era necesariamente incompatible con el capital privado, siempre y cuando el Estado estuviera a la cabeza: “no quiere decir que será fundado y fomentado por capitales exclusivamente del gobierno, sino que el gobierno tendrá el *control* en el número de las acciones” y con esto, señalaba, “estará garantizado el público, estarán garantizados sus intereses y rena-

³ No sabemos hasta qué punto Rafael Nieto estaba informado del funcionamiento de la Reserva Federal, que ya llevaba tres años de existencia en los Estados Unidos, pero en ese momento los bancos centrales que ya existían se guiaban por las ideas de la Banking School, a saber, el sistema de saldos reales (*real bills*) que, entre otras cosas, señalaba que la oferta monetaria está sumamente vinculada con la oferta de crédito (Humphrey, 1982: 3-13).

cerá, como antes dije, la confianza en el papel” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 806). No descarta un modelo mixto con control estatal; es decir, capital privado y público, pero bajo supervisión y control del gobierno. Aquí vale la pena detenernos un momento y poner énfasis en el concepto de *control*, pues después sería clave en el comentario que haría el diputado guanajuatense Fernando Lizardi.

En su participación, este último se dice totalmente de acuerdo con que el gobierno *vigile* el manejo del crédito y de la emisión de moneda; la única cuestión es cómo iba a hacerlo —a pesar de que consideraba que los diputados presentes no tenían la preparación técnica ni la información necesaria—. Nos permitiremos citar un fragmento de su participación:

[...] estaría perfectamente conforme en que la emisión de billetes, *que son títulos de crédito* y más que de crédito individual de crédito público, que muchas veces hacen las funciones de moneda, esté perfectamente controlada y vigilada por el gobierno de la nación [...] yo estaría muy conforme en que la emisión de billetes se constituyera en un monopolio que se reservara para el gobierno federal, pero la manera de ejercer ese monopolio establecido a fuerza por medio de un banco único es una de las cosas que discuto en estos momentos [...] no creo que ninguna de las constituciones del mundo nos diga: se establecerá el monopolio del cerillo mediante la creación de una fábrica de cerillos [...] Yo me explico perfectamente que el crédito público sea regulado por el gobierno; esto no solamente es un derecho, es un deber [INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 810].

La cita de Lizardi muestra la complejidad del debate. En primer lugar, hay un reconocimiento evidente de que la emisión de dinero debería ser una función de carácter público, lo que reafirma el principio de la soberanía monetaria. En segundo lugar, el guanajuatense deja ver una distinción entre el principio de monopolio de Estado y el mecanismo institucional para hacerlo efectivo, al cuestionar la vía del banco único de emisión como el mecanismo “necesario”. Tercero, con el ejemplo del monopolio de los cerillos, diferencia entre monopolio legal y forma institucional concreta; es decir, hay una preocupación sobre la constitucionalización de una estructura bancaria demasiado cerrada que no deje lugar a la flexibilidad institucional.

La respuesta de Nieto al comentario de Lizardi es muy densa (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 811-812) y deja ver al menos cuatro espec-

tos centrales. En primer lugar, que la unidad de emisión centralizada por el gobierno era ya un principio técnico y económico consolidado en esos años por las economías más avanzadas. Para Nieto, la creación del banco único de emisión, más que una cuestión ideológica nacionalista, era una solución técnica a un problema desde una perspectiva moderna.

Segundo, un punto que consideramos sustancial, hace una distinción clara entre el principio de unidad de emisión y la estructura de propiedad del banco. En palabras del diputado potosino:

pretendo que se establezca en la Constitución el principio de un banco único de emisión, y no, precisamente, únicamente un banco de Estado. La cuestión de si conviene a un país que se establezca un banco privado, un banco exclusivo de Estado o un banco público controlado por el gobierno puede estar a discusión [...] Un banco de emisión tiene que ser un banco público; esta clase de bancos públicos pueden ser exclusivamente del Estado o pueden ser bancos controlados por el gobierno [INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 811].

Al parecer, Nieto introduce al debate una diferenciación fina: el principio de unidad de emisión está fuera de discusión; no obstante, el régimen jurídico y la estructura financiera sí son sujetos de debate. Lo que hace es conceder mayor flexibilidad en la forma de la propiedad, siempre y cuando se acepte que sólo debe existir una institución emisora.

Como tercer punto, Nieto critica la pluralidad de emisión, pues esto lleva a la desigualdad monetaria, es decir, a las diferencias en los sistemas de precios cuando estén en función de uno o de otro billete emitido, situación que ya se había experimentado, por no decir sufrido, en México.

Finalmente, ante la crítica de Lizardi de posponer el voto, argumenta que ése era justo el momento ideal para zanjar la cuestión del banco único, pues en el futuro los bancos y los intereses financieros podrían capturar a las legislaturas. No se trataba de crear o instrumentar técnica financiera, sino de definir los principios económicos fundamentales del Estado revolucionario.

Posteriormente tomó la palabra el diputado por Hidalgo, Alberto M. González, quien entabló una ronda de preguntas y respuestas con el subsecretario potosino. En principio, el diputado se mostró preocupado, casi a la par que Lizardi, con la idea de que el “control” del gobierno resultara contraproducente para el banco; le inquietaba que “las ligas que resulten entre

el poder oficial, el gobierno y la institución bancaria lleguen a ser de tal naturaleza fuertes y positivas, que forzosamente impliquen un conflicto” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 813). Aquí el hidalguense deja clara una preocupación sobre una fusión, digamos “excesiva”, entre el poder político y el poder financiero en manos del Estado, lo cual a la luz de la teoría monetaria actual se vincula con el problema de la autonomía. Si se piensa con cuidado, González no cuestiona el principio del banco único, sino la forma en que el control del Estado se institucionaliza.

Nieto responde y deja ver que es necesario este vínculo entre Estado y moneda, pues en él recae, precisamente, el principio de la soberanía monetaria. En la respuesta a González es claro que para él la estabilidad política está ligada a la estabilidad monetaria, y por tal motivo no se puede desvincular al Estado del órgano emisor, “la suerte del gobierno —dice Nieto— debe de estar ligada con la circulación monetaria de la República” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 813).

Finalmente, el subsecretario muestra que la instrumentación del banco único de emisión es simplemente una tendencia internacional; lo define como un “principio, una verdad en la ciencia económica” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 814). Además de que considera urgente el establecimiento de la institución frente al agotamiento del sistema fiduciario y a la conocida escasez del circulante metálico en ese momento.

La siguiente participación fue la del diputado de Michoacán Francisco J. Múgica, la cual representó un giro en el debate. Su extensa intervención se centró en presentar una denuncia contra el poder económico de los bancos privados y de la necesidad de que el Estado actúe de manera directa para dismantelar los privilegios del capital financiero. Podemos estructurar la participación de Múgica en al menos tres aspectos.

El primero consiste en la necesidad del control estatal como un mecanismo de ruptura con el sistema bancario del Porfiriato. Él planteó este control no sólo como la simple regulación técnica del sistema financiero, sino como una ruptura con el sistema del viejo régimen.⁴ El banco debe ser un instrumento de reconstrucción nacional en contra del sistema de bancos “enemigos jurados del pueblo mexicano” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 817).

⁴ La posición radical de Múgica fue patente durante el Constituyente. Ribera Carbó (2019: 50-80) presenta un análisis bien documentado de estas participaciones.

Segundo, para Múgica el sistema bancario porfirista ya carecía de legitimidad y consideraba que los bancos privados debían desaparecer como actores económicos autónomos. Representaba una ruptura al abrir una línea de opinión que ve al capital financiero como incompatible con el Estado en formación.

El tercer elemento es ver el control estatal como la herramienta más fuerte y precisa para neutralizar al capital que, desde su lectura de la experiencia revolucionaria, era el enemigo político. La creación del banco no es sólo control sobre la emisión, representa control del poder político sobre el poder económico.

En resumen, Múgica representa 1) una visión del control estatal orientada a sustituir el capital financiero por una nueva arquitectura institucional dominada por lo público; 2) la vinculación del poder político del Estado revolucionario con el poder económico como una continuidad y un escalafón necesario, y 3) la visión de la banca privada no como un problema técnico monetario, sino como un enemigo del Estado.

La siguiente participación la hizo el diputado tabasqueño Rafael Martínez de Escobar, quien entró en un diálogo sobre el concepto de “control” con Francisco J. Múgica: “Yo pregunto: qué entiende la Comisión por ‘controlará’”, dijo el diputado por Tabasco (*Diario de los debates*, 2016, t. II: 819). Las palabras de Martínez de Escobar mostraban cómo la ambigüedad conceptual podría haber comprometido la precisión jurídica del texto constitucional. Para él no era suficiente “sugerir”, digámoslo así, un poder de supervisión, orden o regulación, sino que era necesario explicar con precisión la forma y el alcance de la intervención estatal. Múgica responde que “control” implicaba “poseer la mitad más una de las acciones” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 820). Esto no es trivial, pues implicaba que la forma jurídica del banco puede ser privada, pero el poder de decisión sería público.

La última participación del día fue la del diputado por Nayarit, Juan Espinosa Bávara. Él abordó, en esencia, tres puntos. En el primero sistematizó una clasificación para la naturaleza del banco y presentó el caso de que pueda ser un banco único privado con control estatal, como el Banco de Francia, o un banco único estatal, como lo que él pensaba que era el Banco de Inglaterra.⁵ Intentó mostrar que el monopolio de emisión no requería que el ban-

⁵ Hacia 1917, el Banco de Inglaterra era una institución privada con concesión gubernamental y operaba como banco central; de hecho, en esa época aún llevaba a cabo actividades de banca comercial; véase Sayers (1976: 83-99).

co fuera propiedad del gobierno y que, por lo tanto, la emisión controlada no implica control financiero gubernamental.

En el segundo punto vuelve a tocar la posesión accionaria *versus* el control funcional del banco. Espinosa Bávara considera el criterio de control accionario como el único suficiente para definirlo como un banco de Estado (en concordancia con Múgica), pero separa las formas de intervención de éste. Para él, un banco estatal no debería tener injerencia en las decisiones financieras, y pone como ejemplo el Banco de Francia: a pesar de ser un banco con participación nominal del gobierno, conservaba la independencia operativa del crédito. Con esto, el debate tocaba la naturaleza de la gobernanza y los límites de participación del banco. Esto era una crítica sobre la posible politización del crédito público, lo que resultó profético para los comienzos de la operación del Banco de México.⁶ Planteó una advertencia muy clara sobre el peligro de que el banco se convirtiera en un instrumento de favoritismo político que no tomara en cuenta criterios de riesgo financiero (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. II: 821), sino de lealtad política.

El 17 de enero la primera intervención sería otra vez de Espinosa Bávara. En ésta reafirmó la tipología de los bancos de emisión, pero introduce un nuevo aspecto en su participación: la negación de que la emisión única por parte de un solo banco constituya un monopolio financiero. Argumenta que el monopolio permitiría que la competencia bancaria siguiera existiendo, pues el banco sólo tendría el monopolio de la emisión, no de todas las actividades bancarias. Considera que puede haber un monopolio funcional, sin concentración de poder por parte del banco único de emisión. Para él, este banco no debería restringir las funciones de la banca privada, sino establecer una relación de complementariedad con el resto del sistema financiero (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. III: 27).

En otro aspecto, adopta la posición de Múgica al defender el banco único como una institución de carácter revolucionario y que se justifica no sólo por lograr la estabilidad monetaria, sino por tener un sentido vinculado con los objetivos de la Revolución y de las clases trabajadoras (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. III: 27).

⁶ Por ejemplo, el préstamo que Francisco S. Elías contrató con el Banco de México por 65000 pesos, o las facilidades y el descuento que obtuvo Plutarco Elías Calles (Anaya Merchant, 2020: 13). De la misma manera, Álvaro Obregón, quien debía al Banco Nacional de Crédito Agrícola y al Banco de México cerca de 250000 pesos (Latapí Kuhlmann, 1991: 171).

Finalmente, para el nayarita el control del Estado es visto como una fuente de autonomía financiera pública. Rompe con la idea de que el banco debe ser una entidad neutral y ajena al poder político. El banco debe estar subordinado al gobierno revolucionario como algo necesario; esto contrasta con uno de los elementos sustanciales de la tradición liberal, a saber: la autonomía. Para Espinosa, el control no debería ser una amenaza, sino una fuente de legitimidad.

La última participación fue un debate que surgió entre Dionisio Zavala, diputado de San Luis Potosí, y Fernando Lizardi. Este intercambio enfrentó dos visiones opuestas sobre el control y los riesgos del monopolio de emisión.

Como primer punto, Zavala rompe con la idea de “control” que Múgica había puesto sobre la mesa, vinculada con la propiedad en el capital accionario, y propone una forma contractual y más bien coercitiva. Para él tiene que haber un desequilibrio estructural entre gobierno y banca: el primero concede el privilegio de la emisión y el banco deberá aceptar todas las condiciones, pues gozaría de un gran beneficio. En esencia, el control no depende de la propiedad, sino del poder de negociación: “Ese control se obtiene no porque el gobierno compre muchas acciones: se obtiene por el contrato” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. III: 34).

Otro aspecto importante de la participación de Zavala es que rompe con cualquier ambigüedad y presenta al monopolio como la medida necesaria ante la emergencia fiscal del país y la solución para la crisis de falta de metálico (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. III: 34). Un solo banco minimizaría el riesgo de salida del metálico, ya sea oro o plata; lo concebía ya como un mecanismo en tiempos de crisis fiscal y monetaria. En palabras de Zavala: “No necesitamos más que plantearnos este problema: el gobierno necesita dinero. ¿Cómo se lo damos? No tenemos más que este medio para efectuarlo” (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. III: 34).

La respuesta de Lizardi es un tanto más compleja. Hace ver que el artículo 28 no es el espacio para incorporar todos los elementos expuestos por Zavala; es decir, no considera prudente imponer una forma de organización bancaria específica a rango constitucional (INEHRM, *Diario de los debates*, 2016, t. III: 36). En su opinión, esto podría afectar el principio de neutralidad constitucional e impactar en decisiones que debían ser legislativas.⁷ Esto

⁷ El principio de neutralidad constitucional, propio del constitucionalismo liberal clásico, señala que la constitución debe ser un espacio que no imponga una visión política específica. Por esos años era conocido el texto de A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* de 1885, en el

representaba una alerta del peligro de constitucionalizar políticas económicas que más bien eran coyunturales.

Posteriormente, con los votos de 120 diputados a favor y 52 en contra se aprobó el texto del artículo 28 y quedó en rango constitucional el monopolio de la “emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el gobierno federal”.

En las participaciones de los diputados podemos identificar tres visiones en torno al concepto de *control*: 1) vinculado con el capital accionario y legal-formal; 2) de tipo contractual y funcional, y 3) de carácter político, donde el banco es un instrumento del proyecto revolucionario.

De la misma manera, hubo visiones divergentes en relación con el carácter monopolista del banco único de emisión. Para unos era incompatible con los principios liberales y para otros era una herramienta para coadyuvar a la legitimidad, a la soberanía y para responder a la coyuntura. A simple vista, podríamos calificar estos debates como simples, sobre todo por Lizardi, que señaló la falta de preparación de los diputados; sin embargo, queda muy claro que el debate, más que abordar cuestiones técnicas, expresan una concepción clara y amplia sobre la economía política del Estado revolucionario. Y es que se debatió —en general y no sólo en este artículo en particular— sobre el tipo de constitución que debía normar la reconstrucción nacional, con el trasfondo de la relación entre el poder político y el económico (Lomelí Vanegas, 2016: 48-49).

3. *Tres visiones: tipología del debate*

A partir del debate constitucional, podemos identificar al menos tres posiciones. No son posturas de carácter partidista, más bien se trata de tres visiones de la relación entre Estado y economía, pero que pueden dar muestra de la densidad interpretativa que había en el Constituyente:

que, en esencia, se plantea que el Estado debía estar sometido al derecho (*rule of law*), y que la constitución es un marco procedimental, no sustantivo. Así, la carta magna debía ser limitada y neutral. Sin embargo, para la experiencia mexicana, Arnaldo Córdova (1989a) argumenta que la Carta Magna de 1917 rompió de manera deliberada con la neutralidad. Él dice que la Constitución de 1917 no es liberal, sino “revolucionaria”, que toma partido por intereses sociales y que establece compromisos del Estado con principios fundadores, como el reparto agrario y los derechos laborales. También, Córdova (1973) consideraba que el discurso ideológico de los revolucionarios creó un Estado que resultó en un agente activo de transformación; con esta idea la Constitución estableció un pacto normativamente comprometido con el nacionalismo económico.

a) *Liberalismo económico clásico*. Coincide con los conceptos clásicos de la libertad de comercio, desde luego con la idea de pluralidad bancaria y con una intervención estatal bien definida y limitada. Para éste hay un cierto grado de riesgo al intentar constituir un monopolio, por lo que se abogó por un diseño institucional claro y bien definido. En esta postura podemos reconocer los planteamientos de Fernando Lizardi y de Rafael Martínez de Escobar. Los argumentos de estos constituyentes son, si queremos ser sintéticos, los siguientes:

1. Tenían dudas sobre incluir en el artículo 28 la creación de un banco único, pues consideraban que ese artículo garantizaba libertades económicas y que no debería prescribir instituciones específicas.
2. Cuestionaron la falta de precisión jurídica en el término *controlar*, para ellos era demasiado ambiguo y señalaron la importancia de mayor precisión conceptual sobre los alcances de éste.
3. Era importante que el gobierno contara con el capital suficiente, pues de otra forma el posible control sobre el banco único de emisión sería sólo ilusorio y el poder real estaría en los privados.

b) *Pragmatismo financiero*. Se ve en el banco único y en el monopolio una solución y una estrategia a la crisis fiscal y monetaria del periodo posterior a la Revolución. Se apoya al banco no por una convicción doctrinal, sino como un mecanismo institucional para lograr la estabilización permanente de la moneda, con el fin de centralizar, coordinar la oferta de crédito y dotar al Estado de capacidades financieras. Es una visión técnica con cierta sensibilidad institucional. Aquí tienen cabida Juan Espinosa Bávara, Dionisio Zavala y, desde luego, el subsecretario Rafael Nieto. Ellos son, sin duda, los que mostraron mayor conocimiento técnico y conceptual en economía. Las ideas clave en esta postura son las siguientes:

1. Reconocen la experiencia fallida del “infalsificable” y el agotamiento del sistema bancario del Porfiriato; el banco único y el monopolio de la emisión son vistos como una vía para alcanzar el orden financiero, la credibilidad financiera y, por lo tanto, como una fuente de legitimidad política, pues coadyuvaría a la soberanía monetaria.
2. No entran en profundidad a la cuestión de los alcances del significado del *control* del banco; sin embargo, no consideran que se deba basar,

necesariamente, en la mayoría de la propiedad del capital accionario. Usan la experiencia comparada para dejar ver que hay diversos modelos y estructuras que podrían ser usados.

3. Consideran que la existencia del banco tiene diversas ventajas, la mayor de ellas es la posible disponibilidad inmediata de liquidez, lo que implicaría la existencia de una institución que estuviera disponible para financiar el gasto y la deuda pública.
4. En el mismo tenor, un banco único y el monopolio de la emisión dan la capacidad de actuar en la defensa del crédito nacional, es decir, no sólo para el gobierno, sino para todo el sistema económico.

c) *Nacionalismo económico revolucionario*. Esta visión concebía de manera más abierta el banco único como un instrumento clave del Estado revolucionario. Su postura se basaba casi de manera total en una crítica al poder, a los vicios del sistema bancario del viejo régimen, por lo que la nueva arquitectura financiera revolucionaria debía tener un sentido de clase. Para ellos, el control estatal sobre la emisión y el crédito era una cuestión de justicia social, de soberanía política, no sólo económica. En este bando podemos colocar a Francisco J. Múgica y a Heriberto Jara. Los argumentos clave los sintetizamos en los siguientes aspectos:

1. Presentan una denuncia contra los bancos privados como enemigos de la Revolución, y juzgan de manera negativa lo que consideraron un apoyo de éstos al Porfiriato y al régimen de Huerta.
2. Para ellos la existencia del sistema de bancos privados no tiene justificación, pues no eran instrumentos de reconstrucción nacional y debían ser nacionalizados.
3. El banco único, con un control efectivo del Estado, debía alinearse con los ideales revolucionarios, ser un vehículo de redención social: sería un instrumento sustancial para sustentar la legitimidad del nuevo Estado y para sostener su soberanía.

La clasificación anterior da pie para interpretar el debate no sólo como una diferenciación técnica, sino como un diálogo entre tres visiones de Estado; tres interpretaciones de caminos que debe tomar el Estado revolucionario: una liberal, que debía sostener la autonomía de las instituciones económicas en ciertos aspectos; una pragmática, que estaba más bien enfocada a

resolver problemas y a ser institucionalmente eficaz; finalmente, una, digamos, “revolucionaria” —en el sentido usado por Arnaldo Córdova— que buscaba crear una arquitectura y un reordenamiento de las instituciones económicas con un sentido de clase y a favor de los intereses del Estado revolucionario.

III. CONSTITUCIÓN, CONTROL Y EL NACIONALISMO ECONÓMICO COMO DOCTRINA INSTITUCIONAL

Además de los conocidos artículos 27 y 123, que cambiaron el proceso de la relación entre el Estado y la sociedad, destaca el artículo 28, el cual dotó al Estado de un poderoso mecanismo institucional: el del monopolio estatal de la emisión monetaria. Este hecho fue una piedra angular para la construcción de la soberanía económica y la legitimidad del nuevo Estado. No obstante, no se definió un modelo institucional específico.

Todo este proceso tuvo consecuencias monetarias y políticas. En el ámbito monetario le dio al gobierno la capacidad técnica e institucional para controlar la oferta monetaria; representaría un cambio radical, pues en el futuro el público aceptaría, por fin, la moneda única. En el político, coadyuvó para sentar las bases de la construcción ideológica del nacionalismo económico, así como la institucionalización del Estado intervencionista que entraría en acción en décadas posteriores.

1. *El artículo 28 como cláusula ambigua pero habilitante*

No puede negarse que, en un primer momento, el artículo 28 se redactó con un espíritu cercano al liberalismo económico, pues prohibió los monopolios y los privilegios que inhibieran la libre concurrencia de los agentes económicos: ése era el espíritu básico del artículo.⁸ Sin embargo, tenía excepciones para implementar un modelo económico distinto⁹ en áreas que se consideraban estratégicas, en particular, la emisión de dinero. Esta fórmula representó una ambigüedad deliberada: condenaba los monopolios privados, pero le daba al Estado el derecho de usarlos a nombre del interés colectivo.

⁸ Sobre el espíritu liberal de este artículo habló el diputado queretano Jorge E. Von Versen (Palavicini, 1987, t. II: 8).

⁹ Respecto de esta posible interpretación ambivalente en algunos elementos de la Constitución, véase Díaz y Díaz (1987: 30).

Tal tensión se hizo sumamente patente con la propuesta de Nieto, pues dejó constancia del grado de apertura, y de interpretación, al que daba lugar la redacción del artículo 28 constitucional. Esta cuestión también resultaría evidente y traída a colación en la exposición de motivos de la “Ley que crea el Banco de México” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 1958: 58).

Para los diputados más nacionalistas, como Múgica y Heriberto Jara, y para algunos más pragmáticos, como Juan Espinosa Bávara, la cuestión del control sobre la emisión de dinero era una condición necesaria para dotar al Estado de un brazo económico fuerte, que pudiera financiarlo y que por lo tanto lo ayudara a conseguir la necesaria y muy buscada soberanía económica; también era la oportunidad de arrebatar el poder económico al sector bancario procedente del Porfiriato. Para otros diputados, como Fernando Lizardi —Félix F. Palavicini también votó en contra—, este artículo cometía el error de insertar esa norma de excepcionalidad en un artículo dedicado a libertades económicas, y ahí radicaba uno de sus problemas, pues era jurídicamente muy arriesgado, más aún porque en su opinión no era claro el alcance del significado de la palabra *control* y de hasta dónde tenía límites el Estado. Aun así, en todos era común la necesidad de una mayor participación del Estado en la economía (González Márquez, 1987: 52-59).

La falta de claridad sobre el concepto de *control* creó una cláusula que podemos denominar ambigua, pero habilitante, pues fue la base de algunas políticas institucionales que se instrumentarían en años posteriores. Así, a pesar de que el banco único de emisión no se creó en 1917, la legitimidad de su creación sí quedó jurídicamente basada en la Carta Magna. El artículo 28 constitucional se estableció como un mecanismo bisagra entre lo que parecía ser un artículo de inspiración liberal y el fundamento de una economía política de la intervención estatal. Y en este aspecto el Banco de México, fundado ocho años más tarde en 1925, quedó como uno de los emblemas institucionales más sólidos, aun ahora, a pesar de que lograr su creación no fue nada sencillo (Zebadúa, 1995: 67-98).

2. Conexión con la institucionalización del Banco de México en 1925

Consideramos que la excepcionalidad para hacer uso del monopolio concedió un marco normativo para la creación de instituciones económicas enfocadas en fortalecer al Estado. La creación del Banco de México debería

entenderse como una continuidad institucional del marco constitucional del artículo 28 (Borja Martínez, 1995: 15).

Entre 1917 y 1924 fueron discutidos varios proyectos para la creación de un banco de emisión, que no se pudieron llevar a cabo por falta de recursos o de presiones por parte del sector financiero.¹⁰ Aun así, es interesante notar que, una vez que se logró, la exposición de motivos de la Ley de 1925, que crea el Banco de México, retoma muchas de las preocupaciones que se hicieron patentes en el debate del Constituyente. Un ejemplo son las de Espinosa Bávara: cómo evitar que el crédito público sirviera al interés político. Esto nos lleva a considerar que hay una clara continuidad; que el Banco de México, como institución, puede ser rastreado hasta Querétaro.

La creación del Banco de México en 1925 fue producto de una estrategia proyectada para consolidar la soberanía monetaria de Estado, particularmente de la administración de Plutarco Elías Calles, pues se buscaba “mantener el equilibrio económico y evitar las crisis” (SHCP, 1958: 67). Con el gobierno del sonoreense, el Banco de México se diseñó como una entidad de capital mixto, y se dio una fracción significativa al capital privado. La razón está en la exposición de motivos de su creación, pues el capital privado evitaría “el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar sobre el interés público” (SHCP, 1958: 59).

La disyuntiva no estaba entre lo público y lo privado, sino que se relacionaba con los excesos de cada uno. Así, a pesar de que el Banco de México era formalmente una entidad de capital mixto, la mayor parte del capital accionario pertenecía al gobierno (Carrillo Flores, 1976: 30-31). Se buscaba reconciliar la autoridad del Estado con la racionalidad técnica ayudada con la “vigilancia” del capital privado. La intención era que la emisión, el control monetario y la oferta de crédito estuvieran subordinados al interés nacional,

¹⁰ Entre ellos podemos encontrar: Venustiano Carranza (presentado por Rafael Nieto), “Iniciativa de ley para el establecimiento del Banco Único de Emisión” (8 de diciembre de 1917); Antonio Madero, “Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión” (22 de septiembre de 1920); Salvador Alvarado, Manuel Padrés, Pedro Solís Cámara, Fernando González Roa y Alfonso Caso, “Proyecto sobre organización bancaria” (21 de diciembre de 1920); Álvaro Obregón, “Iniciativa de ley que faculta la constitución de ocho bancos de emisión y aplaza la del banco único” (9 de febrero de 1921); Tomás Cerón Camargo, “Proyecto de ley orgánica del Banco Nacional de México” (21 de marzo de 1921); Francisco Trejo, “Contraproyecto de ley orgánica del Banco Único de Emisión” (7 de julio de 1921); el proyecto de Agustín Legorreta (15 de agosto de 1923); Fernando González Roa, Enrique Martínez Sobral y Fernando de la Fuente, “Estudios sobre el Banco Único” (20 de noviembre de 1923); Toribio Esquivel Obregón, “Banco de Emisión” (13 de febrero de 1924); Manuel Calero y Sierra, “Banco Federal de México. Proyecto de Ley” (s. f.; véase Valverde Ambriz, 2023: 290). Para un análisis de algunos de los proyectos, véase Ludlow y Romero Sotelo (2019: 15-196).

no al afán de lucro o a los vaivenes del poder político.¹¹ Y esta preocupación, como se mostró en la sección II, no surgió en 1925, ya estaba en el Constituyente.

Este diseño, digamos híbrido, en la estructura accionaria, que buscaba vigilar el cumplimiento del interés público a través de la vigilancia del sector privado, fue el primer intento de crear un mecanismo institucional para alcanzar la soberanía monetaria. No obstante, la tarea del Banco de México, e incluso la posibilidad de ejercer el monopolio de la emisión de dinero, tuvo varios sobresaltos en los primeros años de su gestión (Cavazos Lerma, 1976: 55-76). No sería sino hasta la década de 1930, ya con la consolidación política, los cambios traídos por la administración de Cárdenas y su proyecto de nacionalismo económico, que la arquitectura institucional y el sentido de las ideas de Rafael Nieto en el Constituyente comenzarían a adquirir una definición más clara orientada hacia un proyecto de desarrollo económico nacional (Cavazos Lerma, 1976: 76-91).

En esa lógica, consideramos que la consolidación del nacionalismo económico de la década de 1930, particularmente con la administración de Lázaro Cárdenas, puede vincularse, o en todo caso rastrear sus raíces, en los debates constitucionales de 1916-1917 (Córdova, 1989b: 103-140).

Los constituyentes debatieron no sólo la creación de un banco único controlado por el gobierno, sino también la relación de éste con la estabilidad política del régimen, con la soberanía monetaria y con la capacidad de reacción del gobierno ante diversas crisis. Estos temas resonaron en las instituciones económicas creadas en años posteriores en México y, particularmente, durante el cardenismo (Anaya Merchant, 2011: 27-43). Ejemplos de lo anterior fueron la nacionalización del petróleo en 1938, la expansión de la banca de fomento (Moore, 1963) y el uso del Banco de México como un instrumento estratégico de desarrollo. Sin duda, estos casos pueden ser vistos como mecanismos del proyecto de soberanía vinculado con la Carta Magna de 1917.

Visto de esta manera, el nacionalismo económico no fue una invención de la década de 1930: puede ser interpretado como la maduración institucional de una serie de proyectos que se debatieron —pero no se completaron— en el Congreso Constituyente. Las raíces ideológicas del nacionalismo económico y del proceso de reconstrucción nacional no comenzaron en la admi-

¹¹ Resulta interesante cómo, durante ese periodo, ya se abordaba el problema de la “independencia” del banco central.

nistración de Plutarco Elías Calles, durante el Maximato o con el cardenismo, fue mucho antes, desde el Constituyente (Córdova, 1989b: 72-73); ésa es la razón por la cual los primeros pasos del proceso de reconstrucción nacional se dieron desde Venustiano Carranza, y tomaron mayor impulso en la primera mitad de la década de 1920, con el gobierno de Álvaro Obregón (Lomelí Vanegas, 2016: 87-282).

Las tensiones ideológicas vistas en el Constituyente sobre el papel del crédito, el control estatal de la moneda y las ventajas económicas y políticas de un banco de emisión anticiparon muchos de los dilemas y los problemas a los que se enfrentarían los hacedores de políticas en los años venideros, pero también, y no es menos importante, delinearon el contorno de las bases ideológicas de la reconstrucción nacional y del nacionalismo económico. Todos estos procesos tendrían una representación clara en el conjunto de instituciones que se irían creando a lo largo de las décadas siguientes, un ejemplo es el Banco de México.

IV. CONCLUSIONES

El debate en el Constituyente de 1916-1917 en torno al artículo 28 no fue un asunto de técnica bancaria o financiera, un estudio pormenorizado del efecto de los monopolios y mucho menos un tratado de teoría monetaria; si se lee con cuidado, es fácil percatarse de que fue un espacio donde salieron a colación conceptos y dudas relacionados con lo que ahora denominamos “la economía política de la política monetaria”. El debate del Constituyente fue también una expresión temprana del nacionalismo económico que delinearía el marco ideológico e institucional de la reconstrucción nacional.

La versión final del artículo 28 constitucional, ambigua en su forma, pero habilitante en sus efectos, permitió establecer un acuerdo político para el Estado —tal vez inestable por problemas de definición formal del concepto de *control*— que le iba a permitir sustentar todos los mecanismos institucionales basados en el derecho que sólo éste disfrutaba para tener monopolios.

La creación del Banco de México en 1925 y su consolidación en la década de 1930 fue la prueba clara de que todos los principios y las preocupaciones discutidos en el Constituyente no fueron en vano, no fueron palabras al aire, ni elucubraciones de personas sin preparación que sólo soltaron proclamas políticas; antes bien sirvieron como la base ideológica y normativa para crear

la arquitectura institucional que le daría un sentido al proyecto económico del Estado revolucionario (Lomelí Vanegas, 2024: 74-77).

Las ideas plasmadas en el debate constitucional del artículo 28 atravesaron todo el siglo xx. Fue así como el banco central fue una pieza clave que vislumbró el pacto político que dio forma al Estado mexicano en todo el siglo xx y aún ahora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anaya Merchant, L. (2011). *El Banco de México y la economía cardenista*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos/Miguel Ángel Porrúa.
- Anaya Merchant, L. (2020). Calles, fundador de instituciones bancarias: el Banco Mercantil y Agrícola de Sonora, 1917-1935. *América Latina en la Historia Económica*, 27(3), e1083. Recuperado de: <https://doi.org/10.18232/20073496.1083>
- Borja Martínez, F. (1995). El nuevo régimen del Banco de México. *Comercio Exterior*, 45(1), 12-19.
- Cárdenas, E., y Manns, C. (1989). Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución. *El Trimestre Económico*, 56(221), 13-56.
- Carr, B. (1976). *El movimiento obrero y la política en México*. México: Ediciones Era.
- Carrillo Flores, A. (1976). Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México. En E. Fernández Hurtado (coord.), *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos, 1925-1975*. México: Banco de México/Fondo de Cultura Económica.
- Cavazos Lerma, M. (1976). Cincuenta años de política monetaria. En E. Fernández Hurtado (coord.), *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos, 1925-1975*. México: Banco de México/Fondo de Cultura Económica.
- Córdova, A. (1972). *La formación del poder político en México*. México: Ediciones Era.
- Córdova, A. (1973). *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*. México: Ediciones Era.
- Córdova, A. (1989a). *La nación y la Constitución: la lucha por la democracia en México*. México: Claves Latinoamericanas.
- Córdova, A. (1989b). *La Revolución y el Estado en México*. México: Ediciones Era.

- Díaz y Díaz, M. (1987). Molina Enríquez y la Constitución heterodoxa. *Alegatos*, (6), 30-38.
- Dueñas, H. (1945). *Los bancos y la Revolución*. México: Editorial Cultura.
- Fernández Hurtado, E. (1976). *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos, 1925-1975*. México: Banco de México/Fondo de Cultura Económica.
- González Márquez, J. J. (1987). El banco único de emisión en el Constituyente de 1917. *Alegatos*, (6), 52-59.
- Hernández Chávez, A. (1993). El Estado nacionalista, su referente histórico. En J. E. Rodríguez O. (ed.), *The Evolution of the Mexican Political System* (pp. 203-213). Wilmington, Estados Unidos: SR Books.
- Humphrey, T. M. (1982). The real bills doctrine. *FEB Richmond Economic Review*, 68(5), 3-13.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2016). *Diarios de los debates del Congreso Constituyente* (tomos I, II y III). México: Secretaría de Cultura.
- Latapí Kuhlmann, P. (1991). La testamentaria de Álvaro Obregón en una época de crisis. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 14(14), 159-176.
- Lomelí Vanegas, L. (2016). *La política económica y el discurso de la reconstrucción nacional (1917-1925)*. México: UNAM.
- Lomelí Vanegas, L. (2018). *Liberalismo oligárquico y política económica. Positivismo y economía política del Porfiriato*. México: Fondo de Cultura Económica/UNAM.
- Lomelí Vanegas, L. (2024). *Revolución y reconstrucción. La economía política del México posrevolucionario, 1917-1938*. México: Siglo XXI Editores.
- Ludlow, L., y Romero Sotelo, M. E. (coords.) (2019). *El Banco de México a través de sus constructores, 1917-2017*. México: Facultad de Economía/ Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM.
- Manero, A. (1958). *La reforma bancaria en la Revolución Constitucionalista*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Moore, E. (1963). *Evolución de las instituciones financieras en México*. México: Centro de Estudios Latinoamericanos.
- Nieto, R. (1922). *Más allá de la patria... Ensayos económicos y políticos*. México: Andrés Botas e Hijo.
- Palavicini, F. F. (1987). *Historia de la Constitución de 1917* (t. II). México:

- Gobierno del Estado de Querétaro/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Peña, G. de la (1995). *El artículo 123 y los orígenes del constitucionalismo social en México*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Ribera Carbó, A. (2019). *Francisco J. Múgica. El presidente que no tuvimos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero Sotelo, M. E., y Ludlow, L. (eds.) (2006). *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*. México: UNAM.
- Rouaix, P. (1945). *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- Sayers, R. S. (1976). *The Bank of England 1891-1944* (vol. 1). Cambridge: Cambridge University Press.
- SHCP (1958). *Legislación sobre el Banco de México*. México: SHCP.
- Torres Gaytán, R. (1944). *Política monetaria mexicana* (tesis de licenciatura). México: Escuela Nacional de Economía.
- Torres Gaytán, R. (1980). *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Turrent, E. (2015). *Historia del Banco de México. Antecedentes, fundación y despegue* (vol. I). México: Banco de México.
- Valverde Ambriz, I. D. (2023). La definición de la política monetaria en tiempos de Alberto J. Pani. En L. Lomelí Vanegas y R. Gamboa Ramírez (coords.), *Estado, economía y sociedad en el México posrevolucionario* (pp. 265-290). México: UNAM/Grano de Sal.
- Womack, J. (2012). La economía de México durante la Revolución 1910-1920: historiografía y análisis. *Argumentos*, 25(69), 13-58.
- Zebadúa, E. (1994). *Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera, 1914-1929*. México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Zebadúa, E. (1995). El Banco de la Revolución. *Historia Mexicana*, 45(1), 67-98.