

## LOS MOTIVOS DE LA APERTURA A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL SECTOR FINANCIERO MEXICANO.

Lucía Corona Arias\*

SUMARIO: I. Nota introductoria. II. En qué consistió la reforma. III. Antecedentes de la inversión extranjera en el sector financiero. IV. Análisis crítico de los motivos de la apertura a la inversión extranjera en el sector financiero. V. Bibliografía.

### Resumen:

El 10 de enero de 2014 se derogaron las restricciones a la participación de la inversión extranjera en el sector financiero. El objetivo de este artículo es analizar los motivos de la apertura desde los principales argumentos contenidos en la iniciativa de reforma. Se emplearán los métodos deductivo, analítico, sintético e histórico, con base en el positivismo incluyente. Como resultado se mostrará la evolución del derecho de la inversión extranjera en el sector financiero, las causas y consecuencias de que se prohibiera a los gobiernos extranjeros participar en instituciones financieras mexicanas, así como la carencia argumentativa de la vinculación entre los motivos de la apertura y la mejora en el servicio.

Palabras clave: inversión extranjera, sector financiero, reforma, motivos de apertura.

\* Licenciada en Derecho y especialista en derecho internacional público por la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha ocupado cargos en el sector público y actualmente se desempeña como asesora externa en el sector privado. Imparte las siguientes asignaturas en licenciatura: Inversión Extranjera, TLCAN y Mercosur; a nivel Posgrado: Inversión Extranjera y Derecho Internacional Privado. Actualmente es profesora de carrera titular “C” medio tiempo, adscrita a la Facultad de Derecho UNAM.

## LOS MOTIVOS DE LA APERTURA A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

### I. Nota introductoria

El 8 de mayo de 2013 el Ejecutivo federal presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión 13 iniciativas con proyectos de reforma a treinta y cuatro ordenamientos jurídicos que integraron la denominada “reforma financiera”, entre los cuales se incluía la derogación de diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera.

La iniciativa proponía, entre otros, la liberación de las restricciones al capital foráneo en las diversas actividades que integran el sector financiero.

El 10 de enero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley de Inversión Extranjera que derogó las normas que restringían la participación del capital foráneo en el sector financiero mexicano.

En este artículo se hará una breve reseña de los antecedentes regulatorios de la inversión extranjera en el sector financiero y se presentará un análisis crítico sobre los principales argumentos expuestos en la iniciativa de reforma para justificar la apertura total al capital foráneo, en el siguiente orden:

- a) Ventajas probadas de la apertura a la inversión extranjera en el sector financiero.
- b) Violación de reglas prohibitivas: Motivos por los que era insostenible prohibir la participación de gobiernos extranjeros en el sector financiero mexicano.

### II. En qué consistió la reforma

La ley mexicana antes de la reforma contemplaba restricciones a la participación del capital foráneo en tres modalidades:

#### A. *Con participación exclusiva de hasta el 49%*

El artículo 7, fracción III establecía que la inversión extranjera podía participar sólo hasta el 49 por ciento en las siguientes actividades del sector financiero:

- Inciso e). Instituciones de seguros.

Inciso f). Instituciones de fianzas.

Inciso g). Casas de cambio.

Inciso h). Almacenes generales de depósito.

Inciso l). Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley del Mercado de Valores.

Inciso o). Administradoras de fondos para el retiro.

*B. En un porcentaje mayor al 49%, previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras*

El artículo 8º, fracciones VII y VIII, regulaba la posibilidad de que la inversión extranjera participara en un porcentaje mayor al 49 por ciento, previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en las siguientes actividades del sector financiero:

Fracción VII. Instituciones calificadoras de valores.

Fracción VIII. Agentes de seguros.

*C. Hasta el 100% bajo el régimen de filiales*

Mediante las Reglas para el establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior<sup>1</sup> se permitió la participación mayoritaria del capital extranjero mediante el esquema de filiales. Se consideraban filiales aquellas sociedades mexicanas en las que participara mayoritariamente una Institución Financiera del Exterior, una Sociedad Controladora Filial o una Sociedad Relacionada. La relación de control se presentaba ante la existencia de un vínculo de propiedad directa o indirecta de acciones con derecho a voto que representaran por lo menos el 51 por ciento del capital, tuvieran poder decisorio en las asambleas de accionistas, estuvieran en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de administración o cuando por cualquier otro medio tuviera facultades para tomar las decisiones fundamentales de la sociedad.

Con la “reforma financiera” se eliminaron las restricciones a la participación del capital extranjero, es decir, se abrogaron de la Ley de Inversión Extranjera los incisos e), f), g), h), l) y o)

---

<sup>1</sup> Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1994, modificadas por resolución publicada el 2 de diciembre de 2011.

de la fracción III del artículo 7 y del artículo 8 las fracciones VII y VIII. Se eliminó el requisito de participación mayoritaria del capital foráneo a través de filiales.

Aunado a lo anterior, la reforma permitió que los gobiernos extranjeros participen, directa o indirectamente, en el capital social de los intermediarios financieros, en los siguientes casos:

- Cuando lo hagan con motivo de la implementación de medidas prudenciales de carácter temporal, tales como apoyos o rescates financieros.
- Cuando pretendan hacerlo por conducto de personas morales oficiales, tales como fondos, entidades gubernamentales de fomento, entre otros, previa autorización discrecional del Poder Ejecutivo, siempre que acrediten que dichas personas no ejercen funciones de autoridad y que sus órganos de decisión operan de manera independiente al gobierno extranjero de que se trate.
- Cuando la participación de los gobiernos extranjeros no implique que éstos tengan el control de la sociedad en la que participen.

Para permitir la incursión de los gobiernos extranjeros se modificó el artículo 8º de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, el artículo 21 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, el artículo 15 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y el artículo 50 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas.

### III. Antecedentes de la inversión extranjera en el sector financiero

Es posible distinguir cinco diferentes periodos normativos en el sector financiero mexicano, cada uno de ellos caracterizado por la existencia de un específico sistema de reglas que permitían, prohibían o condicionaban la participación de la inversión extranjera, dichas fases son las que a continuación se indican:

- A. Periodo de apertura total a la participación de la inversión extranjera.
- B. Participación de la inversión extranjera condicionada a autorización estatal.
- C. Nacionalización.
- D. Reprivatización e inicio de la liberalización.
- E. Extranjerización del sector.

A continuación se expondrán los elementos característicos de cada una de las etapas enunciadas:

*A. Periodo de apertura total a la participación de la inversión extranjera*

A finales del siglo XIX el sector bancario representaba la tercera actividad económica receptora de capital foráneo, superada sólo por la industria minera y los ferrocarriles. Francia y España participaban con el 60 por ciento de la inversión extranjera en bancos, el porcentaje restante estaba en manos de capital estadounidense, inglés y alemán.

La actividad financiera en general era regulada por la legislación civil y mercantil; el Código de Comercio de 1884 estableció las primeras normas reguladoras de los bancos, mediante las cuales instauró como requisito obligatorio la autorización del Estado, independientemente de la nacionalidad mexicana o extranjera del inversionista.

El Código de Comercio de 1889 dispuso la creación de una ley que, de manera especial, regulara a las instituciones de crédito e institucionalizara la intervención en el sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*B. Participación de la inversión extranjera condicionada a autorización estatal*

Al inicio de la Revolución mexicana cada institución bancaria tenía derecho de imprimir billetes y, durante los primeros años de la revuelta, se unieron a dicha actividad los distintos grupos revolucionarios; además de la desconfianza popular al dinero impreso, la falta de control monetario generó efectos inflacionarios.<sup>2</sup>

La Constitución de 1917 estableció en el primer párrafo del artículo 28 que las actividades de acuñación de moneda y emisión de billetes estarían encargadas a un solo banco controlado por el gobierno federal.

A partir de 1917, la inversión extranjera en las actividades financieras se sujetó a la decisión del Ejecutivo federal. La Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud de los Decretos del 29 de junio de 1944<sup>3</sup> y del 28 de septiembre de 1945,<sup>4</sup> podía autorizar, negar o condicionar la

---

<sup>2</sup> Cfr. De la Fuente, Jesús, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, 4ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 33.

<sup>3</sup> Decreto por el que se Establece la Necesidad Transitoria de Obtener Permiso para Adquirir Bienes, a Extranjeros y Sociedades Mexicanas que Tengan o Tuvieren Socios Extranjeros, publicado en el Diario Oficial del 7 de julio de 1944.

constitución de cualquier sociedad mexicana, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía como atribución la de otorgar concesiones o autorizaciones para la realización de las actividades del sector financiero. La regla general consistió en que la inversión extranjera podía participar, siempre y cuando lo hiciera de forma minoritaria, es decir, que no rebasara el 49 por ciento del capital social de las sociedades que realizaran actividades financieras.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía declarar la caducidad de la concesión otorgada para el ejercicio de la banca y del crédito, si la mayoría de las acciones pasaban al poder de un gobierno extranjero, disposición que fue modificada mediante el Decreto de modificación a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1965, mediante el que se prohibió, en el artículo 8º, la participación en cualquier proporción de gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistieran, es decir, sólo las personas físicas extranjeras tenían derecho de participar en el capital de este tipo de sociedades. A las instituciones de seguros, las de fianzas y las sociedades de inversión les fue aplicable la misma restricción, ya que tal disposición se reprodujo textualmente, en la misma fecha, en la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la Ley de Sociedades de Inversión, respectivamente. Aunado a lo anterior, cualquier persona que pretendiera detentar 25 por ciento o más de las acciones de las sociedades del sector financiero, debía obtener previamente autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### *C. Nacionalización*

En septiembre de 1982, el Ejecutivo federal expropió la propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas que tuvieran concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito, medida que repercutió en el desarrollo integral de los servicios financieros en México.

El objetivo de la nacionalización fue que el Estado retomara el control directo del sistema crediticio, para posibilitar el acceso al crédito a las grandes mayorías, medida que coadyuvaría a

---

<sup>4</sup> Decreto que Levanta la Suspensión de Garantías del 1 de junio de 1942, restablece el orden constitucional, ratificando y declarando vigentes las disposiciones que éste especifica, publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1945.

superar la crisis económica por la que México atravesaba.<sup>5</sup> Se estableció en el artículo 28 de la Constitución la exclusividad del Estado en la prestación de los servicios bancarios.

#### *D. Reprivatización e inicio de la liberalización*

Para el año 1990, la estrategia de desarrollo nacional se había modificado radicalmente, México abandonó la implementación de medidas proteccionistas para dar inicio a la globalización de su economía. En armonización con las tendencias internacionales, el Estado mexicano buscó la privatización de la mayoría de las empresas que se encontraban bajo su control, entre las que se incluyeron las empresas del sector financiero.

El 27 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modificaba el artículo 28 de la Constitución, para eliminar el monopolio del Estado en la prestación de servicios bancarios.<sup>6</sup>

Inicialmente, se permitió la incursión de la inversión extranjera dentro del margen del 30 al 49 por ciento del capital de las sociedades que prestaran servicios financieros, pero se prohibió cualquier forma de participación de gobiernos o dependencias oficiales extranjeras.

En 1993, la Ley de Inversión Extranjera concentró en un solo cuerpo normativo las limitaciones para la participación de capital foráneo en el sistema financiero mexicano. En armonía con la Constitución, en el artículo 5º, fracciones XI y XII, reservó de manera exclusiva al Estado las funciones de emisión de billetes y de acuñación de moneda. Mediante el artículo 6º, fracciones IV y V, reservó a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros la participación en uniones de crédito y en instituciones de banca de desarrollo. El artículo 7º fracción III, incisos a) al o), limitó al 49 por ciento la incursión de inversión extranjera en las siguientes actividades: sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple, casas de bolsa, especialistas bursátiles, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades dedicadas al manejo de

---

<sup>5</sup> Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de septiembre de 1982.

<sup>6</sup> Decreto que Deroga el Párrafo Quinto del Artículo 28, Modifica y Adiciona el Inciso a) de la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 y Reforma la Fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

carteras de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro. En el artículo 8, fracciones VI, VII y VIII, la ley estableció que se requería resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participara en un porcentaje mayor al 49 por ciento en las sociedades de información crediticia, instituciones calificadoras de valores y en las agencias de seguros.

La Ley de Inversión Extranjera era la norma general que regulaba la participación de la inversión extranjera en el sector financiero, la que, mediante el artículo 4º, en forma inusual, resolvía explícitamente el conflicto normativo que pudiera presentarse entre sus disposiciones y las reglas especiales del sector financiero, bajo la fórmula jurídica “ley especial deroga a la general”, al establecer en su segundo párrafo lo que a continuación se transcribe:

*“Artículo 4º. ...*

*Las reglas sobre la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector financiero contempladas en esta Ley, se aplicarán sin perjuicio de lo que establezcan las leyes específicas para esas actividades”.*

El 1º de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; en su capítulo XIV el Estado mexicano se comprometió a permitir el establecimiento de instituciones financieras de Estados Unidos de América y Canadá en el territorio nacional, así como consentir la participación de los inversionistas de esos países en el mercado mexicano. Fue en ese mismo año que se permitió la participación mayoritaria del capital extranjero en el sector financiero a través de la figura de filiales de instituciones financieras del exterior.<sup>7</sup>

Inicialmente, para calificar a una institución financiera como filial del exterior, se requería de la participación de la matriz extranjera en por lo menos el 99 por ciento del capital social de la institución mexicana.

#### *E. La extranjerización del sector*

En 1994 México comenzó un nuevo episodio de crisis económica que se acentuó en enero de 1995. El gobierno consideró necesario acelerar la apertura de la inversión extranjera en el

---

<sup>7</sup> Véase apartado II, Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1994.

sector financiero: se redujo el porcentaje del 99 al 51 por ciento para calificar como filial del exterior a un grupo financiero, banco o casa de bolsa, además de permitir la participación mayoritaria de inversionistas extranjeros en los bancos mexicanos que tuvieran una intervención en el mercado menor al 6 por ciento, es decir, la inversión extranjera podía adquirir la mayoría de las acciones de los bancos mexicanos excepto las de Banamex, Bancomer y (el otrora) Serfín.

Desde abril de 1994 la banca mexicana comenzó a incrementar progresivamente las tasas de interés con la finalidad de mantener niveles de rendimiento atractivos para los inversionistas. La devaluación del peso derivada de la crisis de diciembre de 1994, aunada al alza en las tasas de interés, precipitaron la crisis bancaria de 1995. Los prestatarios locales se vieron imposibilitados para cumplir con sus obligaciones ante los bancos, además de que se presentaron retiros masivos de capital ante la pérdida de la confianza en las instituciones crediticias.

El Estado mexicano se vio obligado a iniciar el rescate financiero, con el principal objetivo de asegurar que los bancos pudieran responder por los depósitos que las personas habían realizado en la banca mexicana y, de esa manera, evitar la retirada masiva de recursos del sistema financiero, lo cual hubiera agravado el desplome de la economía nacional. En 1995 se decidió emplear el Fondo Bancario de Protección al Ahorro que había sido creado en 1990 como un fondo de contingencia para enfrentar problemas financieros extraordinarios.

El saneamiento del sistema financiero mexicano implicó la inminente venta de las empresas a los bancos extranjeros, la consecuente pérdida de control nacional sobre el otorgamiento de créditos, así como la imposibilidad de controlar el riesgo derivado de la repatriación de las ganancias obtenidas desde México al extranjero.

La banca en México se transformó gradualmente en mayoritariamente extranjera.

El 19 de enero de 1999 se eliminaron las restricciones para la participación del capital foráneo en las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles. Para el 4 de junio de 2001 siguieron la misma suerte las sociedades de inversión y las sociedades operadoras de sociedades de inversión. El 18 de julio de 2006 se eliminaron las restricciones para que la inversión extranjera participara en arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero y sociedades financieras de objeto limitado. Como resultado de las modificaciones anteriormente descritas, la Ley de Inversión Extranjera derogó paulatinamente de la fracción III del artículo 7º, los incisos a, b, c, d, i, j, k, m y n.

#### IV. Análisis crítico de los motivos de la apertura a la inversión extranjera en el sector financiero

El objetivo general de la “reforma financiera” según el texto de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, es el de facilitar el otorgamiento de créditos a las actividades productivas, así como incrementar la competencia en el sector financiero.

La liberalización de la inversión extranjera, descansa primordialmente en la hipótesis de que la eliminación de las normas jurídicas que diferencian la inversión mexicana de la extranjera en el sector financiero, incrementará la participación de nuevos agentes económicos, con lo que se promoverá la competencia y, en consecuencia, se mejorarán los servicios y productos financieros, facilitando el acceso al crédito.

La hipótesis parece basada en un silogismo contundente; sin embargo, las premisas fueron estructuradas en términos extremadamente simplistas. Valdría la pena reflexionar sobre los siguientes tópicos:

- Las normas que restringían la participación de la inversión extranjera ¿contenían prohibiciones que excluyeran, limitaran o entorpecieran la inserción de los inversionistas foráneos en el negocio de los servicios financieros?
- ¿Cuál era el sentido teleológico de la participación de la inversión extranjera mediante la figura de filiales del exterior?
- Las normas que restringen la participación de la inversión extranjera ¿atentan contra la competencia económica?
- Las causas de la deficiencia en los servicios y productos financieros, así como la inaccesibilidad a los créditos ¿se encuentra en las normas jurídicas, en la escasa competencia o en las cuantiosas ganancias que, sin necesidad de riesgos, recibe el sector financiero?

Cada una de las preguntas anteriormente planteadas, ameritan la reflexión del lector, por lo que nos limitaremos a sugerir algunas consideraciones que de manera exigua coadyuven con dicha tarea.

*i. Las normas que restringían la participación de la inversión extranjera no excluían, limitaban ni entorpecían la inserción de los inversionistas foráneos en el sector financiero*

El sistema jurídico mexicano, antes de la reforma, ya permitía la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector financiero mediante el establecimiento de filiales. Sin que fuera necesario un cambio (por tener solución a través de la técnica jurídica), la propia Ley de Inversión Extranjera resolvía, mediante el artículo 4º, cualquier posible conflicto normativo entre las reglas de participación establecidas por dicha ley y las normas específicas del sector financiero: la ley especial deroga a la general.

Los intereses de los inversionistas extranjeros no se veían afectados por las limitantes de la Ley de Inversión Extranjera, lo cual puede comprobarse con la ausencia de casos llevados ante tribunales.

La decisión sobre la autorización para el establecimiento de instituciones financieras en México la otorgaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual no hacía distinción en el país de origen de la inversión, tal es el caso, que el porcentaje de instituciones financieras con participación de inversionistas extranjeros en México es por mucho superior al de instituciones financieras con capital exclusivamente nacional.

*ii. Sentido teleológico de la participación de la inversión extranjera mediante la figura de filiales del exterior*

Los insumos y productos de la actividad financiera están relacionados con el manejo de la riqueza del Estado. El que en el sector financiero intervengan exclusivamente empresas con prestigio internacionalmente probado, es un elemento que brinda certeza a los usuarios de los servicios y a la estabilidad económica misma. La certeza en la identidad de los actores económicos debe prevalecer sobre el llamado a incentivar la competencia mediante la inclusión de nuevos agentes independientes.

*iii. Relación de las normas que restringen la participación de la inversión extranjera y la competencia económica*

Las reglas que limitan la participación del capital foráneo no son ajenas ni contrarias con la competencia, ya que su finalidad es también el progreso económico del país. La Ley de Inversión Extranjera contiene reglas que tienden a evitar que el diferenciado desarrollo de una actividad económica extranjera perjudique, con su ingreso al país, a los sectores productivos nacionales, además de velar por la reciprocidad internacional de los límites normativos a la participación del capital en las actividades productivas. Las condiciones óptimas de competencia no implican la eliminación de controles a los agentes económicos, ni pueden ser analizadas de manera ajena a las condiciones reales de la producción y del mercado en cada economía.

La iniciativa carece de elementos medibles y objetivos cuantificables que prueben que la liberación del sector financiero a la inversión extranjera propiciará el desarrollo de éste, aumentará el volumen de operaciones y mejorará el servicio para el público en general.

*iv. Relación entre las restricciones a los inversionistas extranjeros, la deficiencia en los servicios y productos financieros y la inaccesibilidad a los créditos*

La reforma apuesta a que la flexibilización de los requisitos para el ingreso del capital foráneo redundará en el aumento de instituciones financieras, mejorará la competencia y, en consecuencia, la eficiencia en los servicios y productos financieros, y el acceso al crédito. Resulta interesante observar que, el posibilitar a los mexicanos el acceso a la obtención de crédito fue justamente el argumento por el que se llevó a cabo la nacionalización de la banca en septiembre de 1982.

Como quedó asentado, las restricciones legales previas a la reforma no constituían impedimentos reales para la participación de inversionistas extranjeros en el sector financiero, no eran entonces, la causa primordial de la escasa competencia en el sector.

Respecto del desempeño de la actividad económica, las estadísticas proporcionadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores durante 2013 mostraron que México es uno de los países con más bajo índice de morosidad en el mundo (2.5 por ciento frente a países como Grecia con más del 20 por ciento); a pesar de esta situación, el sector financiero mexicano es también puntero entre los países en los que menos crédito se otorgan (México se ubica por debajo del

estándar en América Latina y sumamente alejado de Estados Unidos, país líder en el continente americano).<sup>8</sup>

El sector financiero mexicano es, bajo las condiciones actuales, atractivo para los inversionistas extranjeros, ya que es uno de los más estables y rentables del mundo, pero éste no cumple con su función económico-social puesto que el acceso al crédito está limitado al consumo de bienes y a grandes empresarios.

Los datos aportados para sustentar la reforma, demostraron que en México el sector financiero da prioridad al otorgamiento de créditos al consumo sobre los créditos a la producción. Las pequeñas y medianas empresas, en su mayoría, no son partícipes en el reparto de los financiamientos. Las ganancias obtenidas por los créditos al consumo hacen que la actividad financiera sea tan redituable que es innecesario asumir los riesgos que representa el financiamiento a empresas en vías de creación o expansión.

Revisaremos a continuación los argumentos expuestos en la iniciativa de reforma para justificar la apertura total al capital foráneo:

*A. Ventajas probadas de la apertura a la inversión extranjera en el sector financiero.*

La iniciativa de reforma presentada por el Poder Ejecutivo sugería la liberalización del sector con base en la experiencia de apertura iniciada de los años noventa, la cual tuvo por resultado el incremento significativo del nivel de capitalización, de la competencia entre los distintos participantes, así como la innovación en los productos financieros que se ofrecen en el mercado.

Sin embargo, la crisis económica mundial de finales de la primera década del siglo XXI, mostró una faceta distinta de la inversión extranjera en el sector financiero mexicano. Se acusó a las filiales de los bancos extranjeros de realizar transferencias de recursos desde México a sus matrices en el exterior.

A pesar de que el Gobernador del Banco de México negó en variadas ocasiones la existencia de operaciones irregulares de transferencia de recursos, se exhibió un hecho innegable: el negocio de los bancos extranjeros en México generaba altos rendimientos que se traducían en pagos de dividendos de hasta el 70 por ciento de las ganancias obtenidas en el país. El pago de

---

<sup>8</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx).

dividendos desde México al extranjero implicaba irremediablemente la salida de recursos que no se emplearían para el desarrollo del sistema bancario nacional y que, particularmente, no serían utilizados para el otorgamiento de nuevos créditos.

*B. Violación de reglas prohibitivas: motivos por los que era insostenible prohibir la participación de gobiernos extranjeros en el sector financiero mexicano*

La eliminación de las restricciones a la inversión foránea se apoyó también en la idea de que el Estado debe ejercer su rectoría a través de la ejecución de las facultades de regulación y supervisión que le confieren las leyes, sin importar la nacionalidad del capital.

El sistema jurídico prohíbe la participación de gobiernos extranjeros en el sector financiero mexicano.

Derivado de la crisis económica internacional de la última década, algunos gobiernos extranjeros tuvieron que intervenir en el rescate de instituciones financieras con filiales en México, participando directa o indirectamente en su capital social.

La Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, prohibían la participación de personas morales extranjeras que ejercieran funciones de autoridad, en el capital social.

El caso más emblemático de la participación de un gobierno extranjero en el sector financiero se presentó ante el rescate del gobierno estadounidense al *Citigroup* (y la presencia de este grupo en el sistema financiero mexicano a través de su filial en México Grupo Financiero Banamex). A pesar de la prohibición legal, el Estado mexicano asumió la participación del gobierno estadounidense como el socio controlador del 34 por ciento de las acciones de la matriz del Citigroup y, en consecuencia, de su filial mexicana Grupo Financiero Banamex.

Las redes empresariales en el mundo globalizado generan efectos en los diversos sistemas jurídicos; los Estados generalmente reconocen como válidas las situaciones jurídicas creadas lícitamente en el extranjero, siempre que éstas no vulneren el orden público.

El Estado mexicano reconoció y asumió los efectos legales generados en las filiales, derivados del rescate gubernamental de las instituciones financieras extranjeras.

Con la reforma esta situación se legalizó, al permitir que los gobiernos extranjeros participen, directa o indirectamente, en el capital social de los intermediarios financieros, siempre que:

- Lo hagan con motivo de la implementación de medidas prudenciales de carácter temporal tales como apoyos o rescates financieros.
- Pretendan hacerlo por conducto de personas morales oficiales, siempre que acrediten que dichas personas no ejercen funciones de autoridad y que sus órganos de decisión operan de manera independiente al gobierno extranjero de que se trate.
- La participación de los gobiernos extranjeros no implique que éstos tengan el control de la sociedad en la que participen.

Incluir en la ley la posible participación de un gobierno extranjero en el sector financiero fue la reacción jurídica ante un suceso fáctico, sólo cabe preguntarse si en el futuro el Estado mexicano verdaderamente impedirá la participación de los gobiernos extranjeros en el sector, si se llegaran a violar las condiciones que actualmente se exigen para su participación en instituciones financieras.

## **V. Fuentes de consulta**

### **Bibliográficas**

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, 4ª edición, México, Porrúa, 2002.

CORREA, Eugenia, "El ciclo de auge y crisis financieras: hacia una nueva regulación monetaria y financiera", en *Regulación de flujos financieros internacionales*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

RAMOS GARZA, Óscar, *México ante la inversión extranjera, legislación, políticas y prácticas*, 2ª edición, México, editado por el propio autor, 1971.

SALMERÓN, Alicia, *La política exterior del porfiriato, 1888-1910*, en Gran Historia de México, Tomo IV, México, Planeta, CONACULTA, INAH, 2001.

### **Legislativas**

Código de Comercio.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones en Materia Financiera y se Expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Decreto por el que se Establece la Necesidad Transitoria de Obtener Permiso para adquirir Bienes, a Extranjeros y Sociedades Mexicanas que Tengan o Tuvieren Socios Extranjeros, publicado en el Diario Oficial del 7 de julio de 1944.

Decreto que Deroga el Párrafo Quinto del Artículo 28, Modifica y Adiciona el Inciso a) de la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 y Reforma la Fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de septiembre de 1982.

Decreto que Levanta la Suspensión de Garantías del 1º de junio de 1942, y restablece el orden constitucional, ratificando y declarando vigentes las disposiciones que éste especifica, publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1945.

Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas.

Ley de Inversión Extranjera.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Ley Federal de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

## **Electrónicas**

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx), [página oficial](#).