

96  
ZFD



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**EL SECTOR ASEGURADOR EN EL  
CONTEXTO DE UNA ECONOMIA  
GLOBAL**

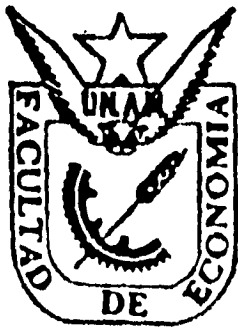
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A**

**ANTONIO ORTIZ PALMA**

**DIRECTOR DE TESIS: MARCO ANTONIO HERNANDEZ LOPEZ**



**MEXICO, D. F.**

**JUNIO 1995**

FALLA PAGINA ALC  
FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Con sincera gratitud a: la Universidad Nacional Autónoma de México.  
y a la Facultad de Economía.**

**por darme la oportunidad de nutrirme en la fuente inagotable de su espíritu.**

**Con amor eterno:**

**a mi madre Angela**

**a mi padre Miguel**

**por sus sacrificios y consejos, vaya ésta como un tributo.**

**a mis hermanos:**

**Consuelo**

**Eva**

**Miguel**

**Roberto**

**Gerardo**

**Luz María**

**Ema**

**por su apoyo y ejemplo.**

**a mi esposa Gely, a mi hija Ornella con amor y cariño crecientes.**

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I: ANTECEDENTES.....</b>	<b>7</b>
RETROSPECTIVA DEL CAPITALISMO MEXICANO.....	7
<i>La transición del capitalismo.....</i>	8
<i>El capitalismo industrial.....</i>	30
EL DESARROLLO ESTABILIZADOR.....	40
EL DESARROLLO COMPARTIDO.....	51
EL PARADIGMA DE UNA ECONOMÍA PETROLIZADA.....	58
<b>CAPITULO II: EL SEXENIO DE LA TRANSICION.....</b>	<b>69</b>
LA POLÍTICA ECONÓMICA: INSTRUMENTO DE REGULACIÓN AUSTERA.....	70
<i>Concepto de Política Económica.....</i>	70
<i>El Proyecto de Política Económica de Miguel De la Madrid.....</i>	73
EL BALANCE DE LA ADMINISTRACIÓN DE MMH.....	76
<i>Niveles de Bienestar.....</i>	78
<i>Descentralización de la Vida Nacional.....</i>	78
<i>El Expediente de la Democracia.....</i>	78
EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA: LA CONCERTACIÓN CUPULAR DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN.....	79
<i>Los Propósitos del Pacto de Solidaridad Económica.....</i>	79
<i>La Lógica del Programa.....</i>	79
<i>La Regulación Fiscal como complemento del PSE.....</i>	82
EL SECTOR ASEGURADOR.....	83
<b>CAPITULO III: LA MODERNIZACION SALINISTA.....</b>	<b>88</b>
METAS CUALITATIVAS Y CUANTITATIVAS.....	89
LA LÓGICA DEL NUEVO ESQUEMA DE CRECIMIENTO.....	91
RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA.....	92
FIRMA DE LA CARTA DE INTENCIÓN CON EL FMI.....	93
NUEVA POLÍTICA ANTIINFLACIONARIA.....	94
COMERCIO EXTERIOR Y TRATADO DE LIBRE COMERCIO.....	95
PRIVATIZACIÓN, DESREGULACIÓN Y REORDENAMIENTO FINANCIERO.....	96
NUEVO TIPO DE CRECIMIENTO.....	98
EL NUEVO MARCO REGULATORIO PARA EL SISTEMA FINANCIERO Y ASEGURADOR.....	100
<b>CAPITULO IV: EL SECTOR ASEGURADOR EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA GLOBAL.....</b>	<b>105</b>
ASPECTOS GENERALES DEL SECTOR ASEGURADOR.....	105
LA DINÁMICA DEL SECTOR 1988-1994.....	111
COMPORTAMIENTO PATRIMONIAL DEL SECTOR ASEGURADOR.....	114
LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL SECTOR ASEGURADOR.....	119
REGIONALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA.....	120
EL SEGURO DE PERSONAS.....	121
<i>El Seguro de Vida.....</i>	122
<i>El seguro de retiro.....</i>	122
EL SEGURO DE DAÑOS.....	124
EL SECTOR ASEGURADOR EN EL MUNDO.....	129
EL MARCO REGULATORIO.....	130
<b>EXPECTATIVAS Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>137</b>

## INTRODUCCION

Al abandonar el modelo de desarrollo estabilizador, la economía mexicana entra en una etapa de transición que por la subsistencia de elementos nocivos (llámese política económica estatista o fondomonetarista, deuda pública, partido de Estado, déficit externo, delitos políticos) la precipitan en crisis recurrentes que imposibilitan construir un modelo de largo plazo.

La suerte del sector asegurador corre paralela a ella en virtud de que es el ambiente en que se desenvuelve.

Dentro la transición es fácil distinguir en el último cuarto de siglo que el país pasó por cuatro etapas, y no por la existencia del mismo número de administraciones, sino porque la conclusión de cada gestión fue seguida de una devaluación de nuestra moneda.

La primera mitad cambia de una situación de deterioro a una de auge, para caer después en una de crisis. Es la época del reforzamiento sistema económico estatal pero también es la crisis de éste tipo de soluciones. Se involucran en estos doce años las administraciones de Echeverría y López Portillo. Todo el periodo el PIB real creció en promedio anual al 6.1 % y los precios lo hicieron al 23.7 %.

De la crisis de agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador (1970-1977), sobrevino entre 1978 y 1982 el auge de los petrodólares. Se pasó de la escasez a la abundancia. De un crecimiento más o menos moderado, la economía se aceleró vertiginosamente hasta alcanzar niveles de desarrollo nunca antes vistos (8.5 % promedio anual entre 80 y 77).

El gobierno de Echeverría buscó administrar el legado del modelo de desarrollo estabilizador con los instrumentos que proporcionaba la solución intervencionista del Estado en la economía bajo el marco de una economía cerrada y promotora de la sustitución de importaciones. Ya no obtendría los mismos resultados que el desarrollo estabilizador. De crecer el producto al 7.6 % y inflación del 2.8 % promedio anual en éste, LEA logró tasas del 6.2 % y 14.9 % respectivamente.

A pesar de que el 50 % de la inversión nacional era de origen público, los resultados no fueron del todo satisfactorios en virtud de que sus efectos multiplicadores eran mínimos y si en cambio provocó el descontento y la desconfianza de los capitalistas al sentirse atacado por las reformas.

La política económica de López Portillo falló a pesar de que contó con abundantes recursos. Las causas fueron múltiples, entre ellas; la falta de voluntad y congruencia para aplicar la política petrolera y la alta prioridad concedida a ella frente a otras políticas. En cambio, se persistió en mantener un proteccionismo desgastado, prolongando la vida de un aparato productivo público y privado que para entonces era ineficiente.

Durante el sexenio de López Portillo la economía nacional creció a tasas del 6.5 % y la inflación lo hizo al 33.2 promedio cada año. En el último año de gobierno lo que parecía crecimiento con estabilidad cayó preso de los desequilibrios internos y externos. El caos financiero convulsionó la sociedad en 1982. Esta situación llevó a López Portillo a nacionalizar la banca con la creencia de que el sector financiero era el culpable del deterioro.

Con el petróleo como su principal divisa, se pensó que en el corto plazo saldríamos del subdesarrollo. Los gobernantes dijeron hasta el cansancio, que esta era la única oportunidad salir del atraso. Sin embargo, poco de lo planeado, ya sea por falta de voluntad, consistencia o incongruencia, se logró.

Con la estrategia seguida, la economía mexicana se petrolizó (se entiende que la fuente principal de ingresos de nuestra economía proviene de la exportación de petróleo crudo, el mismo impacto tiene en el fisco). Del triunfo de la política petrolera se hizo depender el éxito del país. Al petróleo se le tomó como

un fin en sí mismo y no como un medio para que otros sectores, entre ellos el industrial, se conformaran como ejes del desarrollo.

Si al sector industrial no se le dio la importancia que merecía, no se le podía exigir al Estado que prestara atención a otras ramas como la de los seguros para ir construyendo una estructura económica más sana e integrada.

Al mismo tiempo se intensificó el uso del ahorro externo para financiar el desarrollo petrolero, llegándose al extremo del abuso. El aumento de la plataforma de exportación petrolera, requería de abundantes capitales que el país no tenía.

Como las expectativas de los precios del petróleo no se cumplieron, la deuda externa y las tasas de interés empezaron a ahogar el margen de maniobra de las finanzas públicas. El proyecto original se vino abajo. Se tuvo que repensar la situación e idear un nuevo perfil de nación.

Ya para entonces en los países desarrollados, los gobiernos habían adoptado y practicado políticas de corte liberal.

En años ochenta a la crisis se le adjudicaban todos los problemas del país. Los que tuvieron en su manos el poder político durante este tiempo les sirvió para justificar sus fracasos en materia económica. Sin embargo, ella era la consecuencia y no el origen de nuestros problemas, la culpable del deterioro económico del país era ni más ni menos que la política económica.

Poco se tenía de estar disfrutando los beneficios derivados de la explotación del petróleo cuando llegó la "crisis de caja" de 1982. Año de relevo político, de inflación cercana al cien por ciento, de devaluación del peso, de caída del producto y de fuga de capitales.

La segunda etapa no termina de dibujar su fisonomía por completo. Recurre a la estrategia liberal pero carga tras de sí la mayor parte del legado que le dejara el complejo sistema estatista montado durante décadas.

Toda vez de que las bases de crecimiento eran endebles y los precios petroleros no tardaron en desplomarse por las medidas de control establecidas en los países consumidores, vinieron las acciones - a fin de atacar las raíces de la crisis - de reajustes y cambios estructurales y la búsqueda de un patrón de desarrollo y acumulación cuyos resultados fueron recesión, desempleo e inflación (1982-1988). Comienza con un reajuste de todas las variables macroeconómicas sobre la base de abrir la economía mexicana y concluye con estabilidad de precios, equilibrio en las finanzas públicas, deuda pública manejable, un incipiente crecimiento basado en exportaciones manufactureras y en la captación de ahorro externo privado.

La administración de Miguel De La Madrid y de Carlos Salinas son los responsables de estos cambios. Aunque a la administración del Presidente Zedillo se le haya heredado una devaluación que anuncia la llegada de la inflación con depresión económica.

A los desposeídos, el Presidente De la Madrid les pidió una prórroga para reordenar la situación económica de la nación e implantó los programas de "reordenación económica" y "cambio estructural" cuyos propósitos eran combatir la inflación y sentar las bases de un crecimiento económico sostenido.

Los programas de choque aplicados fue de tal magnitud que aceleraron la recesión, el desempleo y la inflación por todo el sexenio. Ello dio la pauta para calificar los años ochenta como la década perdida. Sin embargo, echaron las semillas un nuevo patrón de crecimiento.

La gestión de MMH fue una administración de transición, de reacomodamiento y de ajuste de cuentas. Aunque se tenía proyectado crecer con estabilidad los resultados fueron magros. Seis años no fueron suficientes para reordenar al Estado y a la economía del país.

El producto real no logró ni siquiera la tasa del uno por ciento promedio anual (0.2%). Mientras que la inflación si se desbocó al alcanzar promedio anual de 83.4%. Se superó con creces la tasa del sexenio anterior y más aún la del desarrollo estabilizador. Estancamiento con inflación fue el signo de la época.

Por su puesto, los programas de choque que se pusieron en marcha no fueron tan eficientes como se esperaba. Hubo tantos como años tiene el sexenio sin que la inflación cediera.

En lo que respecta a la industria aseguradora aunque mantuvo un nivel de crecimiento promedio anual superior al del PIB (1.4% real, dinámica medida con las primas directas), no logró consolidarse como sector a la altura de país medio.

En su plan de desarrollo, De la Madrid se trazó el propósito de que el sector asegurador al menos participara con el 2 % del PIB al final de su gestión. A pesar de la dinámica que venía presentando, no fue suficiente para obtener esta meta.

Si lo comparamos con países de similar avance que el nuestro e incluso de menor tamaño, encontramos que los seguros en México no tienen ni remotamente la importancia que esas sociedades le dan.

En el país, el sector asegurador apenas representa en el PIB en 1989 el 1.3 %, cuando Estados Unidos lo hace en 8.8, Canadá 5.2, España 3.2, Venezuela en 6.4 y Panamá en 2.9 para citar solo unos ejemplos.

¿A que se debe que países como Venezuela o Panamá el sector seguros tenga mayor importancia? La respuesta no es fácil porque intervienen factores de naturaleza no sólo económica sino de tipo político y social.

Más allá de los beneficios que para la población tienen en México los seguros sociales y que por Ley el Estado toma en sus manos, ellos restan mercado a los seguros privados sobre la vida. El ciudadano común y corriente, ya de por si con bajos ingresos, se inclina por usar aquellos y desestima canalizar parte de su ahorro para fortalecer individualmente su esquema de seguridad patrimonial.

A partir de 1989 se inaugura la etapa que hoy estamos viviendo. Consiste en una combinación de crecimiento con estabilidad de precios, bajo un nuevo concepto del papel del Estado y de los sujetos productores en un marco de economía abierta.

Un servidor público de la administración salinista lo llamó círculo virtuoso. Efectivamente la inflación promedio anual alcanzó en 1993 el 17.4 % y el producto más del 2 %. En 1994 la inflación alcanzó tan sólo 7.05 % y el producto 3.8 %.

El Plan Nacional de Desarrollo salinista repite la expectativa que tenía el gobierno de MMH. Se planteó elevar su participación a 2 % a finales de 1994, meta que no llegó a cumplir.

Para estas fechas la política petrolera pasó a un segundo plano al tomar carta de naturalización la política de "cambio estructural", "reordenación económica" o "modernización", sin que se deje de utilizar como palanca para ampliar nuestro balance productivo. Nuestra economía hoy en día depende de la exportación de manufacturas.

El objetivo central de la política económica de Carlos Salinas de Gortari fue profundizar la reestructuración de las bases del modelo de crecimiento, combatiendo la inflación, abriendo la economía a los flujos de capital y mercancías y fincando el desarrollo de exportaciones manufactureras.

La nueva política económica se fundamenta en una idea vieja del papel del Estado y el mercado en la economía. La asignación eficiente de los recursos sólo debe llevarla a cabo el mercado, mientras que el Estado debe salir de la esfera de éste para concentrarse en sus tareas primarias (defensa o paz interna e impartición de justicia).

El liberalismo económico de nuevo tipo se esconde tras la estrategia de cambio estructural y modernización. Los diseñadores de la política económica basan su teoría en la idea de que el tamaño del Estado es la principal causa de los desequilibrios internos.

El cambio indica un nuevo camino para salir de la crisis y del atraso económico. Se estima, que avanzar hacia más altos niveles de bienestar no es tarea del Estado ni de una sola industria sino de la eficiencia del conjunto del aparato económico, en especial de aquellos sectores que aprovechen la demanda externa.

Ya no se están en aquellas épocas en que el Estado y su sustento material se podía sustraer del entorno mundial sino que debe necesariamente responder a los retos de la globalización económica.

Enfrentar y superar la crisis es una tarea que compete a la sociedad civil -empresarios, inversionistas, sector social- y no solamente al Estado. La solución privada se impuso a la solución pública y colectiva. La asignación de recursos impersonal a través del mercado triunfó sobre la solución estatal y planificadora.

La solución propuesta por el gobierno al estancamiento económico, la crisis financiera y la inflación ha sido el financiamiento del desarrollo mediante el modelo exportador y de integrar la economía a un mundo cada vez más globalizado y competitivo.

Desde la puesta en marcha de este nuevo proyecto ha provocado que el mercado interno estreche su tamaño y que se pospongan las expectativas de más y mejor nivel de bienestar de la población. La forma tradicional de pensar elevar el bienestar de la población quedó atrás. Sin embargo, para los neoliberales los frutos se empezarán a sentir en el largo plazo.

Con justa razón Salinas negaba que su gobierno fuera neoliberal. La oposición sistemáticamente lo acusaba de ello equivocadamente. Al confrontar su política con la de los neoliberales (v.gr. Friedman) encontramos que no había muchas coincidencias. Si en cambio con la economía política de corte heterodoxo.

Congruente con ello Salinas negó a la sociedad mexicana llevar a cabo la reforma política toda vez que creía que el país podía entrar en guerra civil como le sucedió a la URSS por poner en práctica simultáneamente la reforma económica con la política. La democracia se pospuso para mejores tiempos. Por supuesto que aquí hay una contradicción, el modelo liberal no concuerda con una economía donde la representación popular no este sometida a la competencia.

En esta concepción el seguro juega un papel vital toda vez que permite mantener un nivel de bienestar de la fuerza de trabajo y de los acervos de capital ante eventos dañinos sin que tenga que asumirlos la sociedad por la vía del presupuesto público al mismo tiempo permite ser un captador más de ahorro interno.

No se elimina la posibilidad de que también capte ahorro externo por la vía de asociarse el capital extranjero con las aseguradoras nacionales o establecer sucursales de aseguradoras de otros países.

El proyecto salinista chocaba con el proyecto económico plasmado en la Constitución Política de la República. De ahí que el Ejecutivo Federal propusiera las bases de nuevas reglas del juego (Reforma de Estado) en una etapa donde México se integre más al comercio mundial.

En tal sentido se aprobaron cambios importantes a la Constitución. Se reformó el artículo 28 para privatizar la banca; se reformó el artículo 27 para dar seguridad a la tenencia de la tierra y permitir el flujo privado de capitales al campo.



En el marco legal, se legislaron nuevas reglas para ampliar la inversión extranjera directa, actualización del reglamento aduanal, reforma fiscal para aumentar los ingresos del Estado, cambios en el marco de conducta de los intermediarios financieros no bancarios, entre otras.

Por otro lado, se llevaron a término negociaciones con Estados Unidos y Canadá, a fin de integrar un mercado de libre comercio con ambas naciones además de los tratados ya firmados con países latinoamericanos. Todo encaminado hacia abrir nuestro mercado a los flujos de mercancías y de capitales.

El marco jurídico que regula la operación del sector asegurador no estuvo exento de cambios. Recientemente (1990 y 1993), el legislativo aprobó normas que permite mayor libertad a la industria precisamente con el propósito de adecuarla al nuevo marco del libre comercio pero que dé mayor seguridad a los activos de las inversiones foráneas.

Ya no hay duda que el sector asegurador jugará un papel central en el nuevo marco de relaciones. Una industria aseguradora fuerte e integrada a la economía nacional es una necesidad apremiante. Sin una rama de este tipo es difícil que podemos arribar a un estadio superior de desarrollo por la vía del modelo exportador de manufacturas.

Con esta investigación se pretende aportar elementos que coadyuven a la solución de la problemática que está viviendo el país en materia de seguros.

La situación del sector seguros fue diferente de la del sector bancario. No fue nacionalizado como lo fue la banca, conservando intacta su situación jurídica. De las cuarenta aseguradoras que componen el ramo, sólo tres eran de propiedad estatal. Liquidó el Gobierno Federal a ANAGSA, vendió ASEMEX y se quedó con Aseguradora Hidalgo y Agroasemex.

Existe la necesidad de conocer el estado que guarda la industria del seguro en México al final de la gestión de Carlos Salinas. Implica conocer qué tanto se ha avanzado en esta materia y que falta por hacer. Es de vital importancia conocer las repercusiones que la política económica tuvo en la actividad aseguradora.

No es este el único propósito. Es indispensable saber que ubicación tienen los problemas del sector asegurador dentro del conjunto de problemas que aquejan a la economía del país. Su relación con la dependencia externa, así como el desarrollo del mercado interno, la productividad y el empleo.

Conociendo su mecánica es posible elaborar la estrategia idónea para llegar a concretar en la realidad el proyecto de nación en general y de sector asegurador en particular que deseamos.

Se sabe que un aparato desintegrado provoca problemas en el financiamiento del desarrollo por los altos costos que conlleva. La historia nos dice que la forma de financiar el desarrollo ha sido por la vía del ahorro externo (deuda pública externa principalmente), sin embargo, hoy debe replantearse esta fórmula. En un mundo convulsionado por las altas tasas de interés y la escasez del crédito y de capitales, la solución tradicional o estatista aparece como un fuerte obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo.

Mientras que el sector asegurador sea un entidad importante para la formación de ahorro interno tendremos garantizando un sano desarrollo para el país.

Pero no sólo eso debe motivarnos a consolidar el sector asegurador. Hay razones para pensar que el valor de la fuerza de trabajo no puede quedar a la deriva por eventos que dañen su capacidad, que definitivamente pongan en peligro su reproducción por la muerte prematura o que le lleven a una situación de miseria después de que hayan dejado su vida en la industria por falta de previsión como está sucediendo en estos momentos con los jubilados.

Lo mismo ocurre con el valor de los activos de las empresas, el gobierno y las familias. Debe garantizarse que su valor tenga un continuidad ante eventos dañosos como incendios, explosiones, etc., que tiendan a disminuirlo. La pequeña y mediana empresa industrial y comercial carece en gran medida de protección de sus activos.

El problema central de la tesis está planteado de la siguiente forma: ¿Cuáles son los factores más importantes, tanto de orden socio-económico como de política económica, que influyen en el desarrollo del sector asegurador en México que impiden al sector asegurador aumentar su importancia económica?

La hipótesis de trabajo que se plantea a este problema es que la escasa integración del aparato productivo nacional, el bajo nivel de ingreso de la población y la poca importancia que le concede la política económica; escasa "cultura del seguro" o de previsión resultado de la intervención del Estado, ha propiciado poca participación del sector asegurador en el PIB.

Hay otros problemas de orden secundario que se resolverán a lo largo del trabajo: ¿Por qué es importante la industria aseguradora para la economía del país?; ¿Cuál fue su comportamiento en los últimos años?; ¿Cuál es su naturaleza, tamaño y dinámica en otros países del orbe?; ¿Cuáles son los factores de orden social que limitan su desarrollo? ¿Cuál es el tamaño del mercado interno de seguros? ¿Cuáles son las expectativas frente a la economía nacional y frente al Tratado de Libre Comercio?

La tesis principal de este trabajo consiste en demostrar que:

- 1) La fuerte presencia del Estado en el ámbito económico hace que la sociedad viva permanentemente una sensación de seguridad. La necesidad de cubrir los riesgos de manera individual no aflora como debiera precisamente porque el Estado disminuye el factor riesgo. Esta situación repercute de dos maneras: por una lado no permite el desarrollo de una cultura del seguro y por el otro necesita una regulación igualmente excesiva sobre las empresas que prestan estos servicios a efecto de dar garantías a los usuarios.
- 2) El factor salarial está muy presente en el poco desarrollo del sector seguros. Los ingresos insuficientes de las familias hace que la demanda de seguros sea escasa. No existe en la familia buenos márgenes de ahorro precisamente porque el nivel de los ingresos es de subsistencia.
- 3) La no existencia de los seguros obligatorios indudablemente que contribuye al escaso desarrollo del sector asegurador. Sin embargo su instrumentación hubiera sido prácticamente imposible por los niveles de ingreso de subsistencia de las familias siguiendo el camino de cubrir los vacíos con normas que no golpearan los cimientos de legitimidad del Estado. Todavía en la actualidad -se estima- sería impopular un seguro obligatorio de responsabilidad civil para automovilistas.

## CAPITULO I: ANTECEDENTES

Es propósito en este capítulo dar una visión de la economía mexicana en las administraciones de Echeverría y López Portillo que nos permita conocer como se agotaron las fuerzas que posibilitaban el crecimiento con estabilidad y también con el fin de coadyuvar en el conocimiento del sector asegurador.

Con bastos recursos sociales se intento continuar con un modelo que en la realidad era inoperante. El patrón de crecimiento no logró reestructurarse y buscó afanosamente combinarlo con una penetración más exhaustiva del Estado en la economía, lo que llevó a acelerar aún más la situación de crisis en que se encontraba la economía.

En la docena de años en cuestión hubo un crecimiento alto del producto (6.1%) y una relativa estabilidad de precios (23.7%), no siendo posible sentar las bases de un crecimiento sostenido, sano, equilibrado y de largo plazo que evitará caer en crisis frecuentes.

Por años, el desarrollo del país se hizo depender del presupuesto público y del mercado interno, relegándose a un plano secundario fuentes tan importante de desarrollo como el mercado externo y la inversión privada, tanto interna como externa y que orientara el esfuerzo social hacia la producción de bienes de capital.

En el primer punto de éste capítulo, se tratarán aquellos elementos que delinearón el perfil del capitalismo del "desarrollo estabilizador".

En el segundo se abordará el modelo de crecimiento basado en el endeudamiento de la política populista de Echeverría.

El tercero tratará la dinámica y estructura de la economía mexicana en el gobierno de López Portillo y las distintas manifestaciones del agotamiento del modelo de crecimiento.

### ***Retrospectiva del capitalismo mexicano.***

Entremos pues a analizar la gestación de esos elementos presentes antes de los setenta que mantienen su impronta en la actualidad y conocer cuáles son las principales fuerzas que impulsan el desarrollo del capitalismo mexicano, partiendo de reconocer no únicamente aquellas que se manifiestan en el ámbito económico sino también en el político, en virtud de que ambas esferas se entrelazan en un todo complejo que acaban determinándose mutuamente.

Es difícil situar en algún punto de ella el parto del capitalismo. Sin embargo, cabe decir, que inicia y madura en la colonia, justo con la incorporación de las sociedades precolombinas al mercado mundial.

René Villarreal la denomina a toda esta etapa "modelo de economía de enclave primario exportador", en la que la esencia del crecimiento económico esta orientado "hacia afuera".(1) Los metales preciosos eran la principal materia de exportación.

Durante los tres siglos que duró la colonia, las relaciones sociales de tipo capitalistas fueron tomando cartas de naturalización. Primero en la esfera de la circulación mercantil, para más tarde en el siglo XX acentuarse en la esfera productiva.

## **La transición del capitalismo.**

Entre la Revolución de Reforma y la República Restaurada "se pone en marcha un proceso efectivo, aunque accidentado y desigual, de reordenamiento estructural interno"(2), tanto de la forma de organización política de la sociedad, como de las condiciones materiales que permitan su reproducción. Este pequeño periodo es el punto de arranque de la transición hacia un capitalismo más intensivo.

El reordenamiento inicial del país se da precisamente en la década que corre de 1857 a 1867. Profundos cambios en el Estado dieron inicio a mutaciones que llevaron de una situación de predominio de formas precapitalistas (3) de producción hacia otra en la que domina el capitalismo.

En términos redondos significaron sesenta años de modificaciones estructurales, puesto que la reafirmación completa de las relaciones capitalistas se logró hasta los años veinte y treinta de este siglo.

Este tránsito no es exclusivo de las formas productivas sino que involucra el cambio de todo el sistema social.

"La transición incluye momentos diferentes, encontrados, llenos de ambigüedad política y opacidad socioeconómica. Sin embargo, los grandes acontecimientos que ocurren en este periodo, sin duda disímolos y contradictorios, encuentran un denominador común en los siguientes dos objetivos fundamentales: la creación y expansión de un mercado interno de dimensiones nacionales; de mercancías pero también de trabajo; y la conformación de un Estado y un sistema político que dieran cause y organicidad a una evolución sostenida de las fuerzas productivas dentro de un marco también nacional de relaciones sociales capitalistas."(4)

Los autores le acomodan otro concepto a este periodo. Para ellos es más acertado hablar de una época de "expansión del capitalismo" tanto a la estructura como hacia el espacio.

El capital -entendido como relación social- ocupa y desaloja territorios -recursos naturales- e impone formas de organizar la producción. Contrasta con la etapa que le sigue, que es la de los años cuarenta en adelante y que tiene como tendencia principal el "desarrollo capitalista" propiamente dicho.

La población del país apenas alcanzaba los 8.247 millones de personas en 1857, pasando a 8.396 millones en 1868. Una dinámica de crecimiento promedio anual de 0.4%. Baja si lo comparamos contra los 19.653 millones que se tenían en 1940 y cuya dinámica de población entre este año y 1857 se elevó al 1.0 % promedio anual.(5)

El capitalismo aceleró el crecimiento de la población toda vez de que este sistema desarrolla a gran velocidad las fuerzas productivas, entre las que se encuentra precisamente la fuerza trabajo.

Es posible identificar diferencias sustantivas en todo ese largo periodo. Cabría dividirla en dos: la que va de 1860 a 1910 y la del periodo que cubre de 1920 a 1934-1940.

### ***Primera fase transitiva. (1860-1910)***

Se inicia con la publicitación del proyecto liberal y termina con la quiebra de un "régimen oligárquico, en lo político, y en una economía primario-dependiente". (6)

Este subperiodo se caracteriza en que: "(...) registra los esfuerzos sistemáticos por unificar al país política y geográficamente; la fase brutal y contradictoria de despojo-incorporación del territorio y la población a formas modernizantes de explotación y la integración al mercado mundial por la vía llamada 'primario-exportadora'. Independientemente del componente 'endógeno' en la formación del mercado interno - notable sobre todo en lo que toca al mercado de trabajo-, la dinámica del conjunto de la

economía está dominada directa e indirectamente por el exterior, a través del mercado internacional y de la injerencia directa de la inversión foránea que se asienta predominantemente en las actividades primario-extractivas orientadas a la exportación."

(7)

En realidad el sistema primario exportador por el mismo encadenamiento del proceso productivo provocó cierta diversificación de la actividad productiva interna y sobre el mercado interno en general.

Las consecuencias de este sistema fueron inestabilidad en el proceso de crecimiento económico general del país. De fases de expansión se pasaba repentinamente a las de recesión profunda. Ello fue reflejo de las fluctuaciones externas sin que el Estado pudiera hacer algo para atemperar sus efectos.

Las políticas liberales vivieron su época de oro. El Estado se le consideraba el simple guardián del orden social. Reinaba sobre todas las cosas la voluntad individual.

Al respecto René Villarreal dice lo siguiente:

"La organización del sistema económico se caracteriza por un modelo de crecimiento 'hacia afuera', en el que el Estado como agente económico desempeña un papel relativamente pasivo y la economía se desenvuelve bajo el libre juego de las fuerzas del mercado, las cuales están vinculadas total y directamente al mercado internacional." (8)

Entre 1895 y 1910 el crecimiento medio anual del PIB (pesos de 1970) fue apenas de 2.9 % y del producto por habitante de 1.6 %, como se deja ver en el Cuadro No. 1.1. Un crecimiento más o menos modesto si lo comparamos con los resultados obtenidos entre 1935 y 1970. El crecimiento de los precios también fue modesto en este periodo.

Sectorialmente hay un comportamiento muy parecido al del PIB nacional. Sobresale la dinámica del sector industrial. Medido con pesos de 1960 y en el mismo periodo, el sector primario creció 2.1 %; el sector industrial crece al 5.1 %; el sector servicios lo hizo al 2.8 % promedio anual.

#### CUADRO 1.1

##### Crecimiento del Producto e Inflación en el Porfiriato

Crecimiento % medio anual	1895-1910
PIB (Pesos de 1960)	2.9
Producto por hombre	1.6
Inflación (medida con el índice implícito 1970=100)	5.9
Crecimiento de población	1.8

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*, Cuadro 4.6

La dinámica muestran una tendencia hacia la industrialización de nuestro país. Según el Cuadro No. 1.2, la estructura de 1895 mostraba un país inminentemente agrícola y comercial y que se sigue conservando hasta 1910 sólo que con un peso relativo menor del sector agrícola a expensas de un ligero incremento del industrial.

El primario pasó de participar de un 32.1 % en 1895 a un 28.9 %; el secundario de un 8.9 % a un 12.3 % y el terciario de un 58.9 a un 58.7 %.

Puede verse, asimismo, que ya desde ese entonces el sector comercial y de servicios tenían una fuerte influencia dentro de la producción.

Por lo que se refiere a la fuerza de trabajo, la población económicamente activa reporta un total de 5.360 millones de personas en 1900 contra 5.581 millones que se tenían en 1910. Un crecimiento promedio anual de 0.4 %. Lo que representa un 39.4 % y 36.8 % respectivamente en relación con la población total.

### CUADRO 1.2

#### Producto Interno Bruto por Sectores (Pesos de 1960)

	1895	1910	
	Particip. %	TMCA %	Particip. %
Total	100.0	2.9	100.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	29.1	1.6	24.0
Minería	3.0	6.2	4.9
Manufacturas	7.9	4.9	10.7
Construcción	1.0	4.9	1.4
Electricidad	0.03	17.6	0.3
Comercio	30.7	3.5	33.7
Transporte y Comunicaciones	1.3	2.5	1.2
Servicios	27.0	2.0	23.8

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*. Cuadro 4.2

Como la población total creció 1.8 % promedio anual entre 1895 y 1910 y la producción lo hizo al 2.9 %, encontramos que la producción superó en más de 1 % al crecimiento de la población. No andaba tan mal Porfirio Díaz en esta materia si se evalúa el desempeño de su administración tan sólo con esta variable.

Sectorialmente, el primario absorbía el 61.2 % de la PEA en 1900 y el 67.8 % en 1910. El industrial lo hacía en 15.7 % y 14.7 % respectivamente. Y el terciario en 23.1 % y 17.4. (9) Es notorio como crece la participación de la PEA de el sector agrícola y en cambio disminuye la de los sectores industrial y comercial.

Es de notarse que el sector agrícola no obstante absorber gran parte de la fuerza de trabajo e incrementar su participación en el total de ella durante el periodo, manifestaba un decremento en la importancia del PIB.

La explicación de la notoria baja de productividad del sector estribó en los agudos problemas agrarios resultado de la alta concentración de la tierra y que fue la determinante básica en el estallido social de 1910.

Por otro lado:

"Esta es la época del surgimiento de las primeras siderúrgicas e industrias ligeras, muchas de ellas propiedad de nacionales. Como el conjunto de la economía, pero probablemente con más agudeza, la incipiente industria nacional vive los efectos combinados del régimen de privilegios y concentración de riqueza e ingresos, y de la dependencia externa."(10)

Básicamente el porfiriato estuvo caracterizado por tres elementos sustantivos: la estabilidad política generada por la dictadura, la inversión extranjera en transportes -ferrocarril- y la inversión extranjera en otros renglones como minería y metalurgia, bienes raíces y petróleo. (10a)

Y sobretodo en la sobreexplotación despiadada de la fuerza de trabajo debido a que el Estado fundado en la Constitución de 1857 de corte liberal, ponía en condiciones de iguales a los factores productivos, siendo que el trabajo era el más desprotegido.

René Villarreal señala que en este periodo el modelo de economía de enclave alcanza su máxima expresión.

"La organización del sistema económico se caracteriza por un modelo de crecimiento 'hacia afuera', en el que el Estado como agente económico desempeña un papel relativamente pasivo y la economía se desenvuelve bajo el libre juego de las fuerzas del mercado, las cuales están vinculadas total y directamente al mercado internacional...., el modo de operación de la economía se caracteriza por la existencia de un sector líder, el primario exportador, bajo el control de grupos extranjeros." (11)

### **Sector Financiero y Asegurador.**

Conviene contestar a la siguiente pregunta: ¿Qué pasa con el sector financiero durante esta fase?

El sector asegurador es integrante del sector financiero en tanto que también intermedia ahorro. Si hay ahorro interno que intermediar entonces habrá instituciones como los bancos o las aseguradoras que cumplan con la función financiera.

Prácticamente entre 1821, fecha en que se inicia la vida independiente del país y 1864, el país no cuenta con ningún tipo de intermediario financiero.

La causa la encontramos en que el mercado de dinero y de capitales eran casi inexistentes y la actividades de crédito no eran objeto de la actividad empresarial.

Otra de las razón por la que esta actividad no floreció estriba en la inestabilidad social resultado de las continuas contiendas internas.

Es hasta 1864 cuando se crea el primer banco y con él dos aseguradoras, una de vida y otra de incendio. Esta última tuvo vida efímera. (12)

La paz porfiriana y el desarrollo industrial y de transportes, así como la llegada de capital extranjero propiciaron un desarrollo sostenido de los intermediarios financieros. La formación de ahorro interno fue importante y de ahí la necesidad de colocarlo en sectores demandantes.

Así es como los bancos, las aseguradoras, las compañías de fianzas, almacenes de depósito e intermediarios bursátiles alcanzaron gran desarrollo en el porfirato. Sin embargo,

"(...) todas esas actividades financieras se llevaban a cabo carentes de un sistema que estructurase de manera uniforme y armónica a cada tipo de intermediación. Las empresas bancarias, las aseguradoras y las de fianzas prestaban los correspondientes servicios bajo regímenes que diferían sensiblemente de una a otra institución del mismo género. Debido a que en la mayoría de los casos estaban sujetas a los contratos-concesión que negociaban individualmente con el Gobierno y a que la legislación mercantil general, aplicable a sus actividades, les permitía muy amplia libertad de estructura y operación."(13)

En la última década del siglo pasado se crean los primeros sistemas financieros que vienen a modular la actividad financiera del país.

El sistema financiero en el porfirato tuvo las siguientes características:

"(...)alto grado de especialización impuesta en la ley a los diversos tipos de intermediarios; sujeción de sus actividades a un régimen legal que atendía principalmente a la protección de los intereses del público, e intervención del gobierno en esas actividades, limitada a cuidar el estricto cumplimiento de la ley, sin tener, consecuentemente, facultades regulatorias aplicables a la prestación de servicios financieros."(14)

La materia de trabajo del sector asegurador es substancialmente diferente a la que trabaja un banco, una afianzadora o organización auxiliar de crédito o una caja de ahorro popular.

Los bancos manejan básicamente títulos de crédito (cheques, pagarés, cartas de crédito) y contratos de mutuo. En cambio el sector asegurador lo hace únicamente con contratos de seguro. Ambos son instrumentos para la intermediación del ahorro que se genera en los sectores productivos.

Bien dice Díaz Bravo (14a) que la moderna sociedad está sostenida en dos grandes pilotes: el crédito y el seguro. Por un lado bancos, que dan créditos a aquellos que tienen insuficiente ahorro y por el otro las aseguradoras que los contratos de riesgos.

El seguro es un contrato de orden mercantil que tiene como características ser bilateral, de tracto sucesivo, oneroso, aleatorio, principal, nominado, típico y consensual.

La moderna Ley del Contrato de Seguro en su primer artículo define con más claridad este contrato. Nos dice que con el pago de la prima a la aseguradora, el asegurado se hace acreedor a un derecho de crédito de que verificado el evento previsto en el contrato, la aseguradora tiene la obligación de resarcir el daño o bien pagar una suma de dinero.

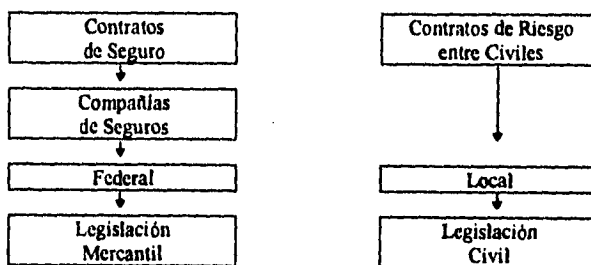
La situación no siempre ha sido igual. En el siglo pasado, la actividad aseguradora se desarrollaba por medio de contratos entre personas físicas y apoyadas en una legislación civil. Posteriormente al llegar las compañías aseguradoras extranjeras la actividad se reguló con leyes de tipo mercantil.

El movimiento fue como sigue: de una cuestión de orden entre privados se pasó a que el Estado reconociera y legislara para operar los contratos de seguros como parte del derecho mercantil, dando con ello garantía y confianza al pequeño mercado en ciernes.

La llegada de las compañías extranjeras de seguros obligó al Estado a regular el mercado de seguros. A partir de su instalación en territorio mexicano, el contrato de seguros ya no era un acuerdo entre individuos o pequeñas economías sino que pasó a ser un acuerdo entre individuos o empresas y la gran empresa aseguradora.

Hay que destacar que los contratos entre individuos eran exclusivamente para proteger el riesgo de muerte (seguros de vida). La llegada de aseguradoras extranjeras fue con el fin de proteger el patrimonio de las compañías mineras y ferrocarrileras.

FIGURA No. 1.1





Veamos como explica la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) esta situación:

Con el triunfo de la República, en 1867, la situación empezó a cambiar. Al menos la perspectiva de paz y de crecimiento del país fueron halagüeñas.(14b)

"Hasta donde nos permite inferir la información documental, el Contrato Civil de Seguros era normal en México; sin embargo, la presencia de empresas aseguradoras hizo necesaria una legislación de tipo comercial sobre seguros. Esta surgió tardíamente y se realizó, en una primera etapa, a través de los agentes de las compañías de seguros de mayor tradición y fuerza: las inglesas y las norteamericanas. (14c)

El Presidente Juárez, en diciembre de 1870, promulgó el primer Código Civil Mexicano, en el que se regulaban diversos contratos de seguros, con excepción del marítimo. Desde entonces y por primera ocasión, se destaca en la exposición de motivo la técnica en que se fundamenta todo contrato de seguro.(14d)

La "técnica aseguradora" es importante para el desarrollo de esta industria.(14e) Sin el conocimiento estadístico de los riesgos no es posible distribuir sus costos entre los mutualizados.

Con ello el Estado mexicano va cobrando solidez al regular la conducta que debe seguir la sociedad en materia de seguros y así evitar las fuerzas centrifugas. Los gobernados satisfacen su demanda en un mercado con reglas claras.

Con anterioridad habían aparecido vestigios sobre esta materia en el Código de Comercio Mexicano de 1854. Este reglamentó los seguros de las compañías, los de conducciones terrestres y los marítimos. (14f)

"En 1884, como resultado de una reforma constitucional se configuró, en materia de seguro de personas, un nuevo Contrato de Seguro Mercantil con carácter federal, independiente del Contrato Civil de carácter local". (14g)

Veamos como se definió en la Ley por primera vez el contrato de seguro ya con carácter mercantil: "El contrato de seguro es mercantil si al contratarse convienen estas dos circunstancias: que intervengan en calidad de asegurador un comerciante o compañía comercial que entre los ramos de su giro tengan el de seguros; y que el objeto de éste sea la indemnización de los riesgos a que están expuestas las mercancías o negociaciones comerciales". (14h)

Se nota en esta norma que fue hecha para regular exclusivamente el ramo de daños. Los seguros de vida todavía se contrataban entre personas físicas y con base en la legislación civil.

Cabe decir aquí que la federalización del contrato de seguro fue el antecedente de la federalización en México de toda la actividad mercantil que se plasmó más tarde en el Código de Comercio de 1989. Contrasta esta situación con la que vive uno de nuestros principales socios comerciales y firmante del TLC: Estados Unidos cuenta con un marco jurídico de la actividad mercantil de carácter estatal.

Por lo que se refiere al seguro marítimo, que tradicionalmente había figurado en las legislaciones mercantiles, es incorporado, en el Código de Comercio de 1884.

La actividad económica que se acercaba en el porfiriato requería de un marco jurídico que le diera seguridad y Díaz se lo dio con el Código de Comercio que entrara en vigor el primero de enero de 1890. En seguros se avanzó respecto al Código de 1884 al considerar que los contratos de seguros, sin limitar el objeto de tales contratos a las mercancías o negociaciones, eran actos de comercio siempre y cuando fueran hechos por empresas.(14i)

La nueva legislación reguló los seguros de incendio, de transporte terrestre y sobre la vida. Dejó abierta la posibilidad para que otra clase de riesgos fueran objeto de un contrato mercantil, siempre que lo pactado fuese apegado a la Ley.

El seguro marítimo se le asignó una sección especial dentro de este nuevo código. En la actualidad sigue vigente este tipo de tratamiento que se le dio al seguro marítimo.

Hasta aquí se tienen que los cambios en la legislación fueron en la dirección de lograr lo que sería el primer cuadro de regulación de la actividad aseguradora. Primero fue el Código Civil, que normaba la actividad de seguros en general y posteriormente vino el Código de Comercio a definir que sería comercial la actividad aseguradora no importando si los contratos se celebraba entre empresas y particulares. Cosa esta muy importante para el desarrollo del seguro.

### **El sector seguros en la última década del siglo XIX.**

Al final del siglo XIX tenemos un marco regulatorio más o menos desarrollado para el seguro mexicano. Pasamos del contrato civil al contrato mercantil. Se federaliza la materia mercantil y paralelamente aparecen las primeras normas para las sociedades mercantiles. Al mismo tiempo tenemos una basta penetración del capital extranjero en la industria minera y ferrocarrilera.

La primera aseguradora de México fue fundada por un agente de seguros que desempeñaba sus tareas de intermediación para diversas compañías extranjeras. La denominó Compañía Anglo-Mexicana de Seguros y operaba únicamente los seguros de daños. Su fundación fue en mayo de 1889, justo cuatro meses de que Porfirio Díaz promulgara el nuevo Código de Comercio. Su fundador se llamó William B. Woodrow de ciudadanía inglesa y titular de la Casa Woodrow. (14j).

"Para finales del siglo existían varias empresas aseguradoras, en su mayoría sucursales de empresas extranjeras, que se dedicaban fundamentalmente a la protección de bienes más que al fomento del ahorro. Otras, las menos, vendían seguros de vida, incluido el de vejez; estos últimos tuvieron un desarrollo efímero, teniendo que ser liquidados a los pocos años de haber sido originados". (14k)

Como se deja ver en la nota anterior, en el siglo pasado hubo indicios del seguro de retiro ("seguro de vejez"). Conviene tener presente esto último para no pensar que el seguro de retiro es una figura novedosa.

Aunque no se tienen estadísticas para conocer el comportamiento de las aseguradoras, se sabe por los informes del gobierno de Díaz, que el seguro tuvo gran penetración en el mercado.

Como se empezaron a manejar cuantiosos fondos del público, surgió la necesidad de reglamentar con mayor detalle la actividad aseguradora a fin de evitar que los asegurados fueran defraudados.(14l) La actividad aseguradora toma el carácter de interés público.

En tal sentido, se promulgó la primera Ley sobre Compañías de Seguros -diciembre de 1892-, prevaleciendo el principio de la libertad de operación, sujeto a ciertas medidas de control por parte de las autoridades.(14m) Como se ve, el Estado dirigido por Díaz se preocupó de darle garantías al público usuario de estos servicios.

Esta Ley es el primer antecedente de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de 1934. En ella se combina libertad de acción de las empresas, que cabe reiterar eran extranjeras, y cierto control gubernamental. Estamos ante un sistema mixto de operación de este tipo de sociedades mercantiles: ni libertad absoluta ni control férreo.

A pesar de la preocupación anterior, la Ley imponía los requisitos siguientes para el desempeño de la actividad aseguradora: (14n)

- Destaca la obligación de las empresas de dar a conocer sus estados financieros para que el público se enterara de su solvencia y buenos manejos.
- Las personas físicas y morales, dedicadas a ello, debían acreditar ante la Secretaría de Hacienda el haber cumplido con los requisitos que establecía para los comerciantes.
- Para aseguradoras extranjeras, se establecía, además, que deberían contar con un agente domiciliado en el país con poderes suficientes para ser representadas ante el público asegurado y ante las autoridades.
- Con el fin de regularizar la situación de las compañías ya existentes, la Ley obligó a que en el término de cuatro meses acreditaran la personalidad legal exigida ante la Secretaría de Hacienda.
- A las compañías nacionales obligó a dar en garantía: a) 10 mil pesos como depósito ya sea en efectivo o representado en valores inmuebles, para toda clase de compañías antes de empezar sus operaciones; b) en lo sucesivo la garantía aumentaría según la siguiente regla 10 mil hasta 2 millones de pesos de importe de pólizas y 5 mil pesos por cada millón de pesos más de pólizas o fracción de millón.
- A las compañías extranjeras exigía otorgar una garantía por el doble de la que se le exigía a las compañías nacionales, tomando como base el importe de las pólizas vigentes en territorio nacional.
- Asimismo, la Ley obligaba tanto a las compañías nacionales como a las extranjeras a que garantizaran el cumplimiento de sus obligaciones para con el público y para con el gobierno, por medio de la adquisición de bienes inmuebles dentro del territorio nacional, o constituyendo en la Tesorería General de la Nación, o en el Banco Nacional de México, un depósito fuera en efectivo o en valores de la deuda pública, que causara el 5 % de rédito cuando menos.

Para promover el seguro marítimo, dos años después -1894-, Díaz emite un decreto que modifica la **Ley Sobre Compañías de Seguros** donde autoriza al Ejecutivo de la Unión - a través de la Secretaría de Hacienda- para liberar a las personas o compañías que pretendan hacer en el país operaciones de seguros marítimos, de los requisitos de garantizar el interés del público exigidos por la Ley de 1892. (14o)

Como las inversiones de las compañías extranjeras deberían quedar protegidas, el seguro de daños superó con mucho al seguro de vida. Este último era conocido entre las personas de clases económicamente altas y por algunas sociedades mutualistas.

Las sociedades mutualistas, cabe decir, operaban mediante el pago de una cuota mensual y el pago por muerte de los asociados, pero su estructura funcionaba sin ninguna base técnica ni supervisión de sus actividades por parte de las autoridades pues la Ley no preveía su operación.

Lo que llama Ruiz Rueda(14p) el alma actividad aseguradora, los agentes, ya desde entonces se organizaban para defender sus intereses profesionales.

"En enero de 1897 se reunieron los agentes de 17 compañías extranjeras de seguros contra incendio que operaban en país (Hanseatic, Royal Corporation Norwich Union), para constituir la Asociación Mexicana de Agentes de Seguros, la cual, al paso del tiempo, sufriría diferentes transformaciones". (14q)

Es de notarse que el marco jurídico que se fue creando con Díaz daba mucho margen de seguridad para que las compañías extranjeras operaran. Era de esperarse, pues la sociedad estaba todavía bajo el influjo de liberalismo.

### **El surgimiento del nacionalismo.**

En el ámbito del seguro los ritmos históricos son diferentes. El sector depende mucho más de lo que se haga o deje de hacer en materia de normatividad jurídica. Así tenemos otro periodo importante, el que corre en las dos primeras décadas de este siglo.

Ya entrados los años de desarrollo económico y social del porfiriato, L.E. Neergaat, corresponsal de la New York Company, concibió el proyecto de crear lo que podría considerarse como la primera compañía de seguros sobre la vida con sede en el país.

Neergaat buscó la asociación con su colega William B. Woodrow, que ya antes había formado una compañía de seguros de daños, logrando cristalizar, en noviembre de 1901, el proyecto de ver constituidas una empresa que cubriera los campos fundamentales del seguro. Así se constituyó La Nacional, Compañía de Seguros sobre la Vida, como sociedad anónima, por suscripción pública y en los términos señalados por el Código de Comercio de 1889.

Para 1902 se estableció la sucursal mexicana de la Confederación de Canadá, Sociedad de Seguros sobre la Vida con matriz en Toronto, Canadá, fundada en 1871.

Para 1906 en un ambiente de casi total ignorancia acerca de los beneficios que brinda el seguro de vida, nació otra compañía, La Latinoamericana, cuyo fin era buscar la protección de las clases más desprotegidas del país. La forma que adoptó fue la de una mutualista.

En 1907, se funda la primera compañía nacional de seguros de incendio, con el nombre de Compañía de Seguros Veracruzana S.A.

En 1910 dejó de operar la compañía de seguros La Fraternal que había sido constituida en 1887 y finalmente en 1918 se crea la Cía. Mexicana de Riesgos y Accidentes, S.A.

Es sabido que para estimar la prima aplicable a los seguros de vida se utiliza la experiencia de mortalidad. A partir de esa fecha, se usaron para el cálculo de las primas de todo tipos de seguros las tablas de mortalidad denominadas American Experience (1902), Tropical y Hunter Semi Tropical.

Por otro lado, la primera noticia que encontramos sobre inspección, de las instituciones de seguros por parte del Estado Mexicano es de 1904, cuando se crea el Departamento de Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros dependiente de la Secretaría de Hacienda, vigilancia que había estado encomendada a la Dirección General del Timbre.

Fue tal el desarrollo de los seguros sobre la vida que Díaz se vio en la disyuntiva de seguir con el sistema de libertad en vigor hasta ese momento previsto en el Código de Comercio u optar por el ejemplo de otras naciones dotadas de mayor experiencia en el campo de los seguros y en las cuales ya había legislación al respecto que prohibían la salida de fondos del país.

En mayo 1910 el Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo Federal, aprobó Ley Relativa a la Organización de las Compañías de Seguros sobre la Vida cuyo fin era regular la operación de las compañías de seguros sobre la vida, en su mayoría era extranjeras.

La Ley señala un cambio sustantivo en la intervención del Estado en la organización y funcionamiento de las empresas de seguros. Con ella se pugna abiertamente por el establecimiento de un control gubernamental sobre las mismas y en beneficio de los asegurados con el fin de evitar la fuga de una parte considerable del ahorro nacional.

La exposición de motivos de la iniciativa de Ley, da cuenta de la fuga de recursos al extranjero y expresa un radical cambio de criterio con relación a la que prevalecía en 1892:

"Uno de los ramos de la actividad comercial que con mayor rapidez ha venido desarrollándose en la República durante los últimos años, es el de los negocios de seguros. Al amparo del régimen de libertad que establece el Código de Comercio, se han fundado algunas compañías dedicadas especialmente a celebrar este género de contratos y se han establecido muchas otras, cuya casa matriz se encuentra en el extranjero, abarcando estas y aquellas en sus operaciones, tanto los Seguros de Vida así como los de Accidentes, Incendio, Transporte y otros. Los generales de seguros mexicanos alcanzan en la actualidad un volumen de cerca de 500 millones de pesos, de los que más de 130 millones de pesos corresponden solamente a las compañías de Seguros de Vida. Con esta suma de obligaciones contraídas por las compañías, se relaciona una percepción anual de fondos por parte de las mismas, que en números redondos fue, en el último año, de 9 millones 300 mil pesos de los cuáles 7 millones de pesos corresponden a las compañías de seguros de vida. Debe tomarse en cuenta que la mayor parte de las compañías a que estas cifras se refieren son extranjeras y depositan fuera del país considerable parte de sus fondos, a medida que se colectan; de donde se sigue que, por la acción de dichas compañías, sufre nuestro medio económico una constante extracción de capitales que no logran compensar los siniestros pagados en la República y los gastos que en la misma hacen las compañías."

Con ello Porfirio Díaz dio los primeros pasos hacia la mexicanización del sector seguros. No puede acusársele de que fuera un ferviente protector de la inversión extranjera. Cuando vio que esta lesionaba la economía de los mexicanos, optó por la corrección, como fue el caso de esta iniciativa.

Se evaluó el hecho de que el seguro de vida es una de los destinos más demandados del ahorro nacional, que el contrato de seguro adquirió lentamente carta de naturalización en los distintos estratos sociales y que no es justo que se deje sin apoyo y abandonado el esfuerzo colectivo encaminado al fortalecimiento de la economía nacional. Debe tenerse cuidado de que tal esfuerzo sea eminentemente positivo, si no se quiere que desaparezca entre la población el estímulo al ahorro.

Dado lo anterior, se vio necesaria la vigilancia del Estado tanto en la administración como en los procedimientos de las compañías de seguros, principalmente las de vida. Con la intervención del Estado no se resolvían los problemas de distinto orden sino que fue necesaria el sometimiento de la operación de seguros a una legislación especial como la de otros países.

Con esta Ley de carácter especial quedaba clara la intervención directa del Estado en la vida de las instituciones. Cuyo contenido nuevo más importante respecto a la ley de 1892 es el que sigue:

- Limita la práctica habitual de las operaciones de Seguros de Vida a las compañías expresamente autorizadas para dicho objeto, prohibiendo a las mismas dedicarse a cualquiera otra actividad distinta;
- Las compañías deben adoptar la forma de sociedades anónimas o de cooperativas, cuando tengan por base la mutualidad;
- Las sociedades, según su organización, se distinguen en nacionales y extranjeras; a las primeras las obliga a que subscriban un capital de consideración (500 mil pesos para las sociedades anónimas, el cual se pagará cuando menos el 60 % al firmarse la escritura y

150 mil pesos de tratarse de sociedades mutualistas e íntegramente pagados) y, además, a que depositen una cantidad suficiente para garantizar su solidez.

- A las extranjeras, respetando la ley de su país y una vez comprobada su solvencia a satisfacción de la Secretaría de Hacienda, se les solicita como requisito efectuar un depósito en la tesorería de la Federación o en el Banco Nacional de México, por la suma de 300 mil pesos en bonos o títulos de la deuda pública federal, valorados al precio de plaza y 100 mil pesos para hacer las operaciones de Seguros contra Inhabilitación por causa de enfermedad y de Seguros de Muerte, Daños o Perjuicios producidos por accidentes personales;
- Por primera vez la ley obligó a las compañías a que constituyan determinadas reservas (matemática de primas para pólizas de Seguros de Vida, de reaseguro para pólizas de Salud o contra Accidentes Personales, las destinadas para pago de utilidades a los asegurados y la de previsión para cubrir desviaciones estadísticas) y a que se inviertan en los bienes que la misma ley señala;

Da al Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, las facultades necesarias para la supervisión de sus operaciones, solicitando además anualmente un informe sobre los estados de cuenta acerca de sus operaciones, exigiendo a las compañías extranjeras el depósito bancario de los títulos y valores que constituyan sus reservas matemáticas y de reaseguro, exceptuando aquellas inversiones que hubieren hecho en bienes raíces, préstamos prendarios, préstamos con garantía de pólizas y en reaseguro;

Da el derecho a la autoridad a suspender a las compañías en sus operaciones y, en su caso, declararlas en estado de insolvencia, retirándoles la autorización para operar o sancionarlas por la violación o infracción a los preceptos de la ley;

Por primera vez la Ley determina cuáles seguros deben de reportarse como mexicanos para los efectos de la misma, con el fin de evitar que los asegurados se vieran obligados a recurrir a las autoridades y tribunales para hacer efectivos sus derechos ante las compañías extranjeras.

En agosto de 1910 el Ejecutivo publicó el Reglamento de la **Ley de las Compañías de Seguros Sobre la Vida**, proponiendo una serie de artículos relacionados con la constitución de las reservas matemáticas (incluye fórmulas), informes y cuentas anuales, vigilancia, providencias en caso de insolvencia y disposiciones generales.

Con ambos textos quedaba claro la función económica y social del seguro y la idea de que en adelante no podrían ser aseguradores los particulares sino únicamente las empresas organizadas como sociedades anónimas, o como cooperativas que tuvieran como base la mutualidad. Asimismo, se confirmaba el importante papel que tenía la autoridad en la constante vigilancia de la actividad de las empresas aseguradoras y así garantizar los intereses del público, debiendo para ello poseer el dominio de la técnica del seguro y una vasta información tanto nacional como extranjera sobre la materia.

Hay pues avances considerables en cuanto a la construcción del marco jurídico que permitiera el desarrollo de la actividad aseguradora. Con Díaz paso de ser una actividad particular a considerarse una actividad social o de interés social.

### ***Segunda Fase Transitiva (1920-1940)***

La fase "incluye la quiebra del modelo liberal-oligárquico, la reestructuración del Estado y del sistema político, la definición de los límites nacionales de desarrollo capitalista y las reformas socioeconómicas de los años treinta (1920-1934, 1940)". (15)

El comportamiento de la economía fue de un crecimiento más lento y de una inestabilidad notable respecto al periodo anterior cuya causa la encontramos en la crisis del capitalismo mundial de 1929. Precisamente "la profunda reordenación nacional" de estos años tuvo como marco y hasta cierto punto paliada por esta crisis. Fue también la respuesta que el Estado dio a la inestabilidad del mercado mundial.

Entre 1925 y 1939 el PIB tuvo un crecimiento medio anual medido a pesos de 1970 de 1.5 % con un decremento igualmente medio anual del producto por habitante de 0.2 %. La inflación, por su parte, alcanzó el valor de 1.3 % promedio anual, un salto considerable respecto al periodo de 1895-1910.

**CUADRO 1.3**

**Crecimiento del Producto e Inflación en la Postrevolución**

Crecimiento % medio anual	1925-1939
PIB (Pesos de 1960)	1.5
Producto por hombre	-0.2
Inflación (medida con el índice implícito 1970=100)	1.3

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*. Cuadro 4.6

La dinámica de la población casi duplicó a la del producto. Entre 1921 y 1940 la población creció al 2.1 % anual promedio. Respecto al periodo anterior se invirtió la tendencia. Entre 1930 y 1940 se aceleró un poco más al registrar una tasa del 2.8%, según datos de NAFINSA. (Ver nota 5)

Hay otros elementos que perfilan este periodo de la historia de México. Como son la "reestructuración política enorme" que se lleva a cabo después de la Revolución de 1910 y las "reformas de base, auténticamente estructurales" que se pusieron en marcha con el Gobierno del general Cárdenas.

Las primeras transformaciones se refieren a los cambios a la Constitución y a la élite política que venía gobernando. Los segundos a los distintos programas que se implementaron con fin de concretar el programa de la revolución. El hecho de haber incluido en la Constitución de 1917 un conjunto de derechos sociales marcó el punto de distinción respecto a la de 1857.

"Se trata, en síntesis, de una fase de preparación de las condiciones para una expansión económica de relativamente larga duración. En particular, la reorientación de la industria petrolera; la reforma agraria y el inicio de grandes obras de irrigación en zonas localizadas pero vastas del territorio nacional; el desarrollo institucional del sector financiero y la ampliación de la banca nacional; la expansión del sector público, etc.; constituyen un auténtico 'paquete' o 'bloque' de desarrollo del cual habría de nutrirse por varios lustros la evolución económica posterior". (16)

En el ámbito político el "paquete" tiene su correspondencia "que se resume en el nuevo Estado de masas, integrador y cuasi-corporativo, que resulta de los años de Cárdenas". (16b)

Ahora bien, el desarrollo propiamente capitalista de México se inicia en 1940. Esta nueva etapa del capitalismo tiene el sello predominante de que la extracción de plusvalor se combina entre el absoluto y el relativo, partiendo del predominio del absoluto hasta imponerse el relativo.

Significa que la producción acelera el desarrollo tecnológico y la productividad en aquellas ramas que reproducen a la fuerza de trabajo, disminuyendo con ello el costo de la producción en general.

Es de notarse como el sector manufacturero ocupa un lugar más importante dentro de la estructura productiva. De un 10.2 % que participaba en 1925 pasa a un 14.7 %, gracias a que creció en promedio anual 4.2 %. El sector minero y el de servicios pierden participación.

CUADRO 1.4

Producto Interno Bruto por Sectores  
(Pesos de 1960)

	1925	1939	
	Particip. %	TMCA %	Particip. %
Total	100.0	1.5	100.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	20.3	1.6	20.7
Minería	11.3	-2.2	6.7
Manufacturas	10.2	4.2	14.7
Construcción	2.5	0.3	2.1
Electricidad	0.6	3.4	0.7
Comercio	29.8	1.8	31.0
Transporte y Comunicaciones	1.8	3.7	2.4
Servicios	23.5	0.9	21.7

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990. Cuadro 4.2*

**Sector Asegurador.**

Se mencionó arriba que existió un desarrollo institucional del sector financiero, con acento en la ampliación de la banca nacional.

En esta época el sistema financiero nacional se refina un poco más, nace en 1925 el banco central (Banco de México) y aparece en los treinta la **Ley General de Sociedades Mercantiles** ya independiente del Código de Comercio.

En 1931 nace Nacional Financiera como una institución que buscaba promover el desarrollo nacional a través del apoyo financiero del Estado a la industria nacional.

La Revolución Mexicana afectó substancialmente las transacciones mercantiles; de tal forma que las compañías de seguros resintieron las consecuencias: bajaron las ventas y se retrasaron ligeramente los cobros.

Con Madero rápidamente se recuperó la situación: las ventas se reanudaron y los cobros tomaron su curso normal. Pero con los acontecimientos de febrero de 1913, la situación del país tuvo que resentir graves trastornos que afectaron seriamente a las compañías de seguros, particularmente a las de vida.

"Con la pérdida del poder adquisitivo del peso mexicano, y después al ser sustituido por el papel moneda, (fueron emitidos por el gobierno o por los distintos jefes revolucionarios, ya que con éste se pagaban las primas de las compañías), se comprenderá que la crisis que se dejó sentir tuvo características de gravedad. Las compañías prácticamente dejaron de vender nuevos seguros; encima de esto, como sus obligaciones tenían que cumplirse, continuaron pagando siniestros y otras prestaciones. De haberse podido seguir cobrando normalmente las primas de renovación, tal vez eso hubiera sido suficiente para salir adelante de la situación con alguna facilidad.(16c)

El triunfo de Carranza marcó el inicio de una nueva era. Aunque la paz no fue duradera, mucho ayudó a la rehabilitación del país. En primer lugar renació la confianza y con ella la reanudación de las actividades bancarias y comerciales.



"La adopción del patrón oro así como el consiguiente desconocimiento de todas las emisiones de papel moneda circulante, hubieran puesto en quiebra a las compañías de seguros de vida, pues éstas habían tenido que cubrir obligaciones de oro nacional con recursos acumulados principalmente en papel moneda depreciado. Esta situación fue tenida en cuenta por las autoridades hacendarias, con lo que se dio origen al mencionado decreto que estableció por los años de 1913 a 1916, una tabla de equivalencias del peso mexicano papel contra oro nacional. Esta medida puso a las compañías en la posibilidad de cumplir sus compromisos en oro nacional en la proporción en que recibieron en esta moneda las primas. En esta forma, el asegurado que deseaba mantener su seguro por su valor original debía pagar la diferencia de primas, una vez reducidas las primas pagadas en papel a oro nacional a los tipos ordenados. Otra forma era que si en asegurado no deseaba pagar esa diferencia, su seguro debía reducirse proporcionalmente. La medida era justa y los asegurados así lo comprendieron, pues acudieron a hacer sus pagos o manifestar la preferencia a reducir su seguro." (16d)

Otra consecuencia más que tuvieron que sortear las compañías ocasionada durante el periodo revolucionario, fue su situación respecto al capital social.

Con la entrada en vigor del nuevo Pacto Federal en 1917 nace una época de paz, trabajo y confianza para la sociedad. Se restablecen las comunicaciones y la apertura o reapertura de fuentes de producción. Y principalmente se desmonetizó el papel moneda y se adopta el patrón oro, medida que, si bien como una reacción opuesta a la circulación del desacreditado papel moneda fue bienvenida, pero más temprano que tarde mostró sus inconvenientes.

De una u otra forma la situación fue mejor para las compañías de seguros, y, en particular las de vida, que contraen compromisos de largo plazo, aunque no dejaba de ser problemático para ellas la pérdida de valor de la moneda como sucedió con la nuestra en el periodo mencionado. A pesar de ello a partir de 1917 pudieron las compañías de seguros normalizar todas sus operaciones (pago de siniestros, constitución de reservas, vencimientos, etc.).

La influenza española dejó sentir sus efectos en la población mexicana poco después de iniciada la reconstrucción del país. No había experiencia en el país de cómo combatirla. Ello hizo que la epidemia alcanzara proporciones extraordinarias en las ciudades del país. No se sabe con exactitud a cuánto ascendió el monto de los siniestros.

Continuaron los movimientos sociales y los levantamientos armados por distintas regiones del país lo que hacía difícil pensar en el fin del periodo revolucionario. El apaciguamiento del país se prolongó un poco de tiempo más.

"El 3 de abril de 1918 se promulgó el 'Decreto de Moratorias', aplicable a las obligaciones que tuvieran las compañías de seguros de vida, como acreedores, como deudoras o como fiadoras, salvo en el caso de las obligaciones entre la compañía y los asegurados, nacidos del mismo contrato de seguros, teniendo en cuenta, desde luego, las alteraciones que, por obra de las circunstancias, hubieran podido sufrir los convenios, como era el caso de las fluctuaciones del papel moneda que afectaban el valor real de las primas. El pago de siniestros, dotales vencidos, dividendos, etc., se haría en oro nacional después de efectuados los gastos urgentes de las empresas; el sobrante se podría usar para conceder préstamos a los asegurados. Los pagos de siniestros se efectuaron de acuerdo con el orden temporal de las reclamaciones." (16e)

Esta vez fue la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la responsable de controlar el cumplimiento del citado decreto, ya que a partir de 1917 esa Secretaría se le encomendó la tarea de vigilar a las compañías de seguros sobre la vida.

## Profundización del nacionalismo.

Durante la época que va de 1920 a 1934-1940, el sector seguros sufre las consecuencias de la reorganización del Estado Mexicano. Una vez de que el "liberalismo oligárquico" fue deserrado del país con Díaz la sociedad mexicana reconstruye a fondo la base jurídicas del Estado; define el sistema político y reordena la base socioeconómica. El sector asegurador inmerso en el todo no estuvo exento de cambios.

Como se dijo antes, en esta etapa se crearon una serie de instituciones que tienden a dar forma al sistema financiero nacional. Fue el caso del Banco de México, Nacional Financiera, el caso del Banco de Crédito Agrícola y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (1925, institución antecedente del ISSSTE).

El 27 de noviembre de 1923 se dio a conocer un nuevo Reglamento de la Ley de Compañías de Seguros sobre la Vida, cuya finalidad fue la de aplicar las observaciones que la práctica había permitido acumular desde 1910, año en que se expidió la ley respectiva. Se buscaba hacer más eficaz la vigilancia de las autoridades sobre las compañías de seguros para garantizar los intereses del público. El procedimiento consistió en precisar, técnica y legalmente, tanto la estructura de las empresas como las formas y los alcances de todas y cada una de sus operaciones.

Lo anterior es prueba de como el Estado intervenía la actividad económica. Sin embargo, todavía no hay indicios de una intervención directa por la vía de la inversión pública. Se trataba de una intervención inducida, un tanto equívoca e incompleta porque debió haberse visualizado no sólo el instrumento de vigilancia directa a las compañías sino también crear y fortalecer las instituciones que impartieran justicia a los contratantes en caso de haber conflicto que dejara desarrollar las compañías aseguradoras, nacionales o extranjeras, por la vía de la confianza en la ley.

Se agrega, además el requisito a la aseguradoras extranjeras de hacer constar en su solicitud de operación que estaban autorizadas por el gobierno de su país para la contratación de seguros en los ramos que apoyaran el desarrollo del país huésped, y contaran con un representante general para la República Mexicana, con capacidad legal para representar a la compañía, judicial y extrajudicialmente, en los negocios que se celebraran en el país.

A las compañías ya existentes se agregaron las siguientes:

En 1922, nace la mutualista, Sociedad Cooperativa Nacional, antes la Mexicana, fundada en 1887; en 1924 los Leñadores del Mundo en México S.A., Compañía de Seguros sobre la Vida (Woodman of de World) y Unión de Seguros S.A.; en 1930 aparece el Fondo de Auxilio, compañía mutualista de Seguros sobre la Vida; en 1933 se constituyeron 3 compañías, América Latina, Seguros Protección Mutua, S.A. y Seguros Azteca S.A. y; en 1934 inicia sus operaciones, la Prevención Obrera.

La desaparición de compañías aseguradoras era normal en esta época de constante competencia. Entre las compañías que estuvieron poco tiempo en operación se encuentran:

La Compañía de Seguros Bancaria de Crédito, que sólo tuvo un año de actividad, de 1923 a 1924; las Compañías General de Seguros, S.A. y La Estrella, S.A., que son constituidas en 1923 y dejan de operar en 1926; la Compañía Mexicana contra Riesgos y Seguros de Accidentes y Responsabilidad Civil, S.A., que también sólo operaron un año, de 1925 a 1926 y; el Fénix de México, S.A. que tiene una duración de dos años, de 1925 a 1927.

La creación del banco central vino a fortalecer la actividad aseguradora. La institución asumió el monopolio de la emisión de moneda, sustituyendo a los diversos bancos que tenían esta función. Además se le asignó la función de controlar la oferta monetaria, regular el cambio de nuestra moneda con las del resto del mundo, manejar las tasas de interés y actuar como banco de depósito y de descuento. Con el pudieron realizarse notables avances en la liberación del crédito y en la reducción de la tasas de interés, así como en el apoyo y orientación en la incipiente reestructuración del sistema bancario mexicano.

Calles en 1926 añade otro elemento al marco regulatorio de la actividad aseguradora. A través de un decreto se establece el procedimiento para indemnizar a los beneficiarios de seguros de vida por parte de las compañías ya que tanto el Código de Comercio como la Ley de Compañías de seguros tenían notorias deficiencias en cuanto al pago rápido y eficaz de lo que correspondía a los tenedores de pólizas. La Ley actual en vigor, da un plazo de 30 días para pagar las indemnizaciones.

El proceso de perfeccionamiento de la legislación emprendido en 1910 parece llegar a su fin 25 de mayo de 1926 con la aparición de la **Ley General de Sociedades de Seguros**.

En esta Ley que a Calles le tocó diseñar y a Luis N. Morones aplicar como titular de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se confirma la función de vigilancia del Estado sobre las empresas que emitan pólizas de vida, ampliándose dicha función a aquellas que lo hicieran en seguros de daños.

Destacaba en la exposición de motivos una visión optimista del seguro. Desde el punto de vista del ahorro y del de la empresa nacional y extranjera, se señalaba el aumento de las operaciones como consecuencia de la estabilidad del país. Muchas empresas extranjeras retornaron cuando vieron que la paz era un hecho.

Esta Ley contiene los siguientes avances :

- Los medios de control sobre las aseguradoras se profundizan, exigiendo mayor precisión técnica de los instrumentos de vigilancia.
- Se precisa qué debe entenderse por operaciones de seguros en los diferentes ramos.
- Se reduce el monto del **capital mínimo** para la creación de compañías, y del depósito necesario para el inicio de sus operaciones. Se cree que dicha reducción obedece a una política de estímulos a las inversiones empresariales en la etapa de reconstrucción nacional.
- Se fija como **capital mínimo** exhibido para poder ejercer un cierto ramo las cantidades siguientes: vida, accidentes y enfermedades e incendio, 200 mil pesos por cada ramo; marítimo y transportes, 100 mil pesos, y la misma cantidad para los ramos no comprendidos en los anteriores.
- Se exigía que el **capital mínimo** estuviera íntegramente suscrito y exhibido en oro nacional.
- El depósito de **garantía** debía hacerse en el recién fundado Banco de México.
- En caso de que este depósito se depreciara más del 10 %, las compañías quedaban obligadas a completarlo en un plazo que fijara la Secretaría de Industria.
- La Ley también obligaba a las compañías de seguros de someter a la Secretaría de Hacienda las reglas para determinar sus utilidades.
- Obligaba a las empresas a pedir aprobación a la misma Secretaría, de los modelos o formas de solicitud de seguros, pólizas, certificados, tarifas de primas y extraprimas y las bases que hubieren apoyado el cálculo de las mismas (hoy en día se le llama "nota técnica"), así como todo documento que se pretendiera usar en la contratación de los seguros.
- Para la **constitución de reservas** establecía el monto en porcentajes fijos sobre primas netas cobradas durante el año. Quiere decir que se le descontaban las primas devueltas y

las cedidas en reaseguro, excepto en el ramo de vida, en que sería determinado por la reserva matemática de primas, correspondiente a las pólizas vigentes al final del año.

- Los renglones de inversión de reservas, se añade la fracción XII al artículo 30 que consideraba como reservas las primas netas pendientes de cobro que no tuvieran más de sesenta días de vencidas en la fecha del balance.
- Eximía a las reservas técnicas de toda contribución que no fuera la general que correspondiera a cada uno de los bienes que pudieran integrarlas,
- Prohibía categóricamente la salida del país de los documentos que acreditaran la existencia de las reservas contempladas en el artículo 20 de la ley, es decir: las reservas técnicas por pólizas vigentes, reservas para obligaciones pendientes de cumplir por pólizas vencidas y por siniestros ocurridos, y las reservas de previsión para fluctuaciones de valores y de desviaciones estadísticas.

El Reglamento a la Ley General de Sociedades de Seguros fue expedido el 25 de noviembre de 1926. En él se establecieron los primeros límites de retención para seguros de vida. Establecía la cantidad de 10 mil pesos en oro nacional para las compañías que se funden y para el resto en cantidades variables que van de 30 a 200 mil pesos.

Este recorrido por la historia de la legislación del seguro muestra cómo fue construyéndose la intervención inducida del Estado y acotándose la libertad económica de la sociedad. Se justificaba la intervención toda vez de que en el ámbito internacional existía una corriente en favor de que el Estado gestionara el bienestar social.

Asimismo, se confirma que aunado al estatismo rige el nacionalismo. Ambos van en aumento desde la Ley de 1910 hasta la del 1926. En esta última se privilegia un mejor trato a las empresas nacionales sobre las extranjeras. Este es el caso del trato diferenciado en los depósitos de garantía. Para las compañías nacionales se establecía la devolución del mismo al año siguiente en que demostraran solvencia. No así a las extranjeras, que sólo se les devolvía el 40 %. El restante sólo era devuelto en caso de un traspaso de cartera, mutualización, liquidación o retiro de la compañía del país, siempre y cuando no tuviera pendiente el cumplimiento de ningún compromiso para con sus asegurados.

"Aparte de garantizar plenamente a los tenedores de pólizas de seguros, los beneficios que los nuevos ordenamientos representaban para la economía mexicana eran evidentes. Los empresarios mexicanos contarían, a muy corto plazo, con fondos para nuevas inversiones y se lograría, asimismo, una forma de arraigo productivo de los capitales extranjeros puesto que sus depósitos, manejados por el Banco de México, podrían canalizarse a inversiones provechosas para el país."(16f)

Cabe comentar este párrafo. Muy difícilmente puede pensarse que un capital se arraigue por el sólo hecho de sujetársele con un depósito. Cuando hay coacción el capital se va. Un capital se arraiga porque tiene buenas expectativas en el país y sobretodo porque obtiene con la operación buenos niveles de rentabilidad. También es absurdo pensar que dicho depósito pudiera darle frutos a la economía puesto que su uso no garantiza tal efecto. Dado el monto de esa inversión es escaso su beneficio. En cambio el efecto indirecto de la salida de inversión extranjera fue devastador. La inversión extranjero empezó lentamente a salir hacia otros lugares donde los Estados garantizarán su dinámica. En seguros era necesaria e importante. En seguros hubiera sido más importante su permanencia. Se tienen beneficios por inversión, por empleo, por técnica en seguros y administración, antes que nada las indemnizaciones por daños que sufran las personas o el patrimonio productivo. ¿Cuanta experiencia no se perdió por la salida de capital extranjero experimentado en seguros por motivo de la reglamentación? Es difícil saberlo, pero sí posible deducirlo de aquellos países que conservaron el capital extranjero en seguros.

Tres cosas estaban ocurriendo al mismo tiempo en esta época: el fortalecimiento del intervencionismo estatal en la actividad aseguradora; el creciente nacionalismo que ahuyentaba la inversión extranjera y la consolidación de una etapa de intervención estatal general en la actividad económica substitutiva de la iniciativa del individuo con el pretexto de garantizar los derechos sociales.

La AMIS valida las acciones emprendidas por el Estado. No escudriña la posibilidad de que con más libertad en la actividad económica, hubiese sido más dinámica y expansiva de lo que fue:

"Sin duda, las medidas de ajuste financiero de la segunda década del siglo conducían a un crecimiento más dinámico y más coherente de la economía mexicana.

"La continuidad de la política económica nacional muestra uno de sus perfiles más acusados en la legislación sobre seguros. Las razones de ese hecho se encuentran, por una parte, en la necesidad de rescatar para el país los cuantiosos recursos que las operaciones de seguros produjeron en México desde siempre y, por otra parte, en la incorporación de los empresarios nacionales en la alianza, promovida por el gobierno, con los grupos de clase media, y con los trabajadores de la ciudad y del campo. Es más, esa alianza empezó a ser verdaderamente posible desde la segunda década del siglo cuando muchos antiguos revolucionarios y muchos hombres del sector público empezaron a participar o tener intereses crecientes dentro de las actividades económicas, situación que los llevaría a identificarse con los problemas y las aspiraciones del sector privado."(16g)

Pascual Ortiz Rubio lleva al extremo la intervención estatal y por supuesto el nacionalismo. El poder legislativo aprueba las modificaciones a la Ley de Sociedades de Seguros el 19 de enero de 1931 tendiente a fortalecer el control estatal sobre la actividad. En la exposición de motivos se destacaba que los grandes montos de utilidades que obtenían las compañías extranjeras salían del país para fomentar la riqueza de otros Estados. Por ende dichas utilidades debían servir para aumentar la riqueza nacional. Además buscaba que las compañías extranjeras de seguros sobre la vida se hicieran empresas nacionales.

Para tal efecto la Ley de Ortiz Rubio preveía lo siguiente:

- Que las empresas extranjeras antes de la autorización que se les concediera para operar, harían expresamente y bajo su firma la renuncia de su nacionalidad para el efecto de este artículo, protestando la sumisión de la compañía a lo dispuesto en la Ley. (Artículo 13).
- Que fueran administradas en su mayoría por nacionales.
- El capital social debía ser mayoritariamente nacional.
- Aquellas empresas que no se sujetaran a la Ley en el plazo de un año, serían consideradas ilegales y liquidadas.
- Se precisaba la vigilancia del gobierno sobre las actividades y operaciones de las empresas de seguros sobre la vida, tales como las cantidades a pagar a los accionistas y asegurados; las formas y contenidos de los contratos; tarifas de primas; los resultados de contabilidad; el monto de las inversiones y de las reservas; etc., todo lo cual debería someterse a la aprobación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- El artículo primero transitorio concedía el plazo de un año prorrogable hasta por otro año más a juicio del ejecutivo, a partir del momento en que entrara en vigor el decreto, para que las compañías mexicanas y extranjeras autorizadas para operar en el país, hicieran la conversión de la totalidad de sus valores extranjeros, afectos a las reservas, en valores mexicanos, en los términos que la propia ley había establecido desde 1926.

A tono con estas medidas, el 21 de mayo de 1931 se estableció la sociedad mutualista de los maestros cuyas operaciones eran exclusivamente de vida. Más tarde, en 1950, el gobierno la rescata cuando estaba a punto de quebrar y la convierte en **Aseguradora Hidalgo S.A.**. Sería la primera Aseguradora del Estado. Importantes modificaciones al sistema monetario nacional en 1931 impactaron al sector seguros. La Ley monetaria desaparece al oro como moneda para quedar en plata el peso y en cobre la moneda fraccionaria. Se siguió emitiendo papel moneda del Banco de México. De esta forma se hacía más ágil la circulación de monedas y de la riqueza nacional.

Estas disposiciones protegían a las empresas aseguradoras ya que no las obligaba a pagar en oro las indemnizaciones previstas en los contratos de seguros aunque hubieran recibido las primas en ese metal. Favorecía también al Banco de México toda vez que tenía que cumplir obligaciones -reservas- con las aseguradoras precisamente en la misma moneda que les exigía. Los billetes de banco tenían también poder liberatorio.

Pascual Ortiz Rubio agrega un artículo al reglamento de la **Ley General de Sociedades de Seguros**, en vigor desde 1926. Este nuevo artículo establecía, a través de sus tres apartados, el procedimiento para fijar el valor de los bonos y acciones del activo de las empresas aseguradoras, para los fines de sus balances generales.

"Con la legislación del presidente Ortiz Rubio se dio un paso muy importante hacia la mexicanización del seguro. Este hecho fundamental, junto con la todavía reciente creación del Banco de México, ponía en manos nacionales el manejo de las finanzas del país en dos de sus más importantes renglones. De ahí en adelante, la tarea sería elaborar todos aquellos preceptos técnicos y legales necesarios para garantizar que una adecuada administración de los recursos logrados sirviera efectivamente para el fomento de la riqueza nacional."(16h)

El General Abelardo L. Rodríguez siendo Presidente también puso su impronta en el marco que regula la actividad de seguros. Crea el **Reglamento del Seguro Obligatorio del Viajero** (mayo de 1933), a efecto de normar un artículo de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Se hizo obligatorio para las empresas transportadoras de personas un seguro. El pasajero quedaba asegurado desde el momento en que adquiría su pasaje. Así también firmó el Convenio de Varsovia relativo al transporte internacional de personas, equipajes y mercancías.

Los intentos por gravar a los beneficiarios de seguros de vida han estado presente a lo largo de la historia del seguros. Pascual Ortiz Rubio fue el primero que intentó llevar a feliz término este proyecto pero afortunadamente fracasó. De haberse concretado hubiera sido de consecuencias desastrosas para el sector asegurador y en especial para aquellas empresas que promueven los seguros de vida, en virtud de que desestimulaba el espíritu de previsión y ahorro. El decreto se publicó en junio de 1934 para ser derogado tres meses después por la resistencia de la aseguradoras.

Ya al final del mandato de Ortiz Rubio -noviembre de 1934- se promulgó un decreto que hace adiciones al Reglamento de la Ley General de Sociedades de Seguros. Se establece la obligación para las aseguradoras de hacer una valuación de sus pólizas por el método de edad alcanzada.

### Las aportaciones de Lázaro Cárdenas

Lázaro Cárdenas dio el toque final al proceso de mexicanización del seguro en México que se iniciara con Porfirio Díaz, sentando las bases legislativas para el desarrollo del seguro mexicano como hoy lo conocemos. Fueron tres los decretos que emite el General y que se convierten en el antecedente de la **Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros** del 26 de agosto de 1935:

- Primer decreto. 21 de enero de 1935, estableció las bases de nuevos preceptos para el cálculo de las primas y de las reservas que deberían ser crecientes en relación con el tiempo para garantizar plenamente el monto de las obligaciones de las empresas de

seguros. Sobre tales reservas no se declararían en ningún caso diviendo alguno, ya fuera de accionistas o a los tenedores de pólizas.

- Segundo decreto. 21 de enero de 1935, establecía la obligación de construir las reservas de previsión con un porcentaje de la prima neta.
- Tercer decreto. 18 de marzo de 1935, establecía las modalidades para la disolución de las sociedades nacionales de seguros.

Comenta la AMIS las consecuencias que trajo consigo la Ley General de 1935:

"Esta ley, que tenía un franco carácter nacionalista, motivó la salida de la gran mayoría de las compañías extranjeras del mercado mexicano debido a su renuncia a acatar la nueva ley. La principal objeción de éstas (...), era la obligatoriedad establecida por la misma de efectuar las inversiones de las reservas técnicas y de capital en México. A tal punto llegó la tirantez de la situación que la Fire Committe Offices, de Londres, ordenó a todas las compañías afiliadas retirarse del mercado mexicano, negándose a conceder el reaseguro por riesgos en la República Mexicana."(16i)

A las disposiciones anteriores se añade la obligación para las empresas extranjeras de que la compañía filial a responder con su activo y el de la matriz, independientemente del volumen de operaciones efectuadas en México.

Dos principios rectores regían la nueva Ley: mexicanizar el sector asegurador y proteger los intereses del público ahorrador.

Se definió qué tipo de sujetos jurídicos podrían realizar operaciones activas de seguros, cómo debían organizarse y qué operaciones podían realizar;

Se estableció un régimen permanente de control y vigilancia sobre las empresas de seguros y sobre las actividades de otros sujetos que coadyuvarán con dichas empresas, así como una serie de sanciones administrativas y penales por infracciones a sus normas, señalando las autoridades que tenían a su cargo esta función;

- Se previó establecer los procedimientos para el caso de reclamaciones contra empresas de seguros con motivo del contrato de seguro;
- Se precisaron los tipos de seguros que debían ser contratados con empresas aseguradoras facultadas para operar en el país.
- Se contempló la posibilidad de que las instituciones nacionales de seguros, constituidas con intervención del Estado, votaran, ya fuera que este suscribiera la mayoría del capital o que se reservara el derecho de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar las resoluciones de la Asamblea o el Consejo.

"En la nueva legislación se hacen explícitas medidas de franca protección a las empresas mexicanas de seguros, y correlativamente, se aumentan los requisitos para la operación de las aseguradoras extranjeras. La primera exigencia fue en relación al establecimiento de sucursales; para que éstas fueran permitidas se requería, además de señalar el capital con que trabajarían, obtener autorización del Gobierno Federal, demostrar tener cinco años de funcionamiento normal y estar debidamente habilitadas para operar de acuerdo con las leyes de sus países de origen."(16j)

Veamos a continuación los avances de la Ley de 1935:

- Se elimina la figura de agencia, quedando únicamente la de sucursal. Ello implica mayor autonomía de las empresas extranjeras instaladas en México respecto a sus matrices. A efecto de que tuvieran mayor control sobre los bienes radicados en el país y respondieran con ese monto con sus obligaciones.
- Los estados financieros que publicaran las sucursales en el país sólo estarían referidos a su patrimonio asentado en el territorio nacional y no comprenderían el de sus matrices (incluía las reservas y el capital).
- Se distribuirían dividendos entre los asegurados provenientes de operaciones únicamente del país. La distribución de utilidades se harían conforme a los mandatos de esta Ley.
- Los capitales mínimos exigidos para una sociedad anónima nacional que operara como institución de seguros por ramo eran: 200 mil pesos para vida, accidentes y enfermedades, responsabilidad civil, marítimo y transportes e incendio y 100 mil pesos para agrícola, automóviles y diversos.
- Para las sucursales la exigencia se leva a 300 mil pesos por cada uno de los ramos.
- El límite de retención en cada riego no podría ser superior al 10 % de su capital, reservas estatutarias y de previsión. En vida el límite la ley autorizaba a la autoridad a fijar la responsabilidad de acuerdo a un estudio.
- La Ley preveía que el sector asegurador se integrara a la economía del país a través de reglamentar las diversas formas en que el capital, reservas estatutarias, de previsión, técnicas deberían ser invertidos. Exigía, asimismo, que los bienes, títulos o valores en que hicieran las inversiones las sucursales permanecieran dentro del país.
- Para financiar el gasto público en obras de servicio y construcción de vivienda, la Ley exigía que el 30 % de la reserva técnica de las instituciones de seguros debía hacerse en obligaciones del Gobierno Federal y en bonos hipotecarios de instituciones de crédito.
- Obligaba también a que el reaseguro se hiciera con instituciones nacionales. Cuando éstas así no lo quisieran, podían contratar con extranjeras siempre y cuando éstas invirtieran la reserva constituida por el riesgo cedido conforme a los términos de ésta Ley.
- Se suprimió la exigencia de dar garantía a través de depósitos o fianzas para poder operar. Con esta disposición las empresas contaron con más recursos.
- La Ley les concedió un plazo de seis meses para tramitar nuevas autorizaciones y poder operar.

Más tarde en armonía con la Ley de 1935 hubo otras reglas como fue el caso de la forma que las aseguradoras deberían rendir sus informes a la Secretaría de Hacienda y lo relativo a la obligatoriedad de usar un sólo catálogo de cuentas con el fin de uniformar la presentación de los balances generales. Otra modificación fue sobre la inversión de reservas. Se limitó la inversión en obligaciones signadas en moneda extranjera hasta por el 25 % de las reservas totales claro que contando con la autorización de la Secretaría de Hacienda. Indirectamente se prohibía la emisión de pólizas de vida en moneda extranjera.

Las repercusiones de la Ley fue nada menos que la salida de compañías extranjeras, contrayendo la oferta de seguros justo cuando más se necesitaban por el crecimiento económico del país. Como se puede ver en



el Cuadro 1.5 se tenían más empresas que las que hoy tenemos donde el 80 % de ellas eran extranjeras. El 40 % era de origen inglés.

No se sabe con exactitud cuantas empresas emigraron, lo cierto es que la década de 1935-1945 se caracterizó por la salida de compañías extranjera y por la constitución y autorización de un buen número de compañías sobretodo mexicanas: en 1935 Seguros de México; en 1936 Aseguradora Anáhuac, La Equitativa, La Metropolitana y la Provincial; en 1937 El Fénix de México, LA territorial, Seguros Monterrey del Círculo Mercantil y Aseguradora Mexicana (filial de Seguros de México); en 1938 El Agente Viajero; Aseguradora del Norte; en 1940 Aseguradora de Occidente. La Peninsular, Pan American de México, Seguros del Pacífico y Reaseguradora Alianza; en 1941, Aseguradora Hidalgo, El Sol, La Atlántida, La Previsora, Seguros Atlas, Seguros de Puebla, Seguros la Comercial de Chihuahua y Seguros Confla; en 1942 Oriente de México; en 1943 Compañía Mexicana del Centro; en 1944 Aseguradora Cuauhtémoc, La Azteca, La Libertad, La Oceánica, Seguros Progreso, Seguros Tepeyac; y en 1945 La Aseguradora de Crédito, La Concordia, La Interamericana y La Laguna.

**CUADRO 1.5**

**Empresas Autorizadas al 31 de Diciembre de 1935**

	Número	%
Total de Sociedades	66	100
Mexicanas	14	21
Alemanas	8	12
Británicas	27	41
Canadienses	2	3
Españolas	1	2
Francesas	3	5
Holandesas	1	2
Italianas	1	2
Norteamericanas	3	5
Suizas	1	2
Otras	4	6

FUENTE: AMIS. Op. Cit. p. 66

Esta década fue muy rica en cambios. Por ejemplo encontramos 9 fusiones importantes y dos liquidaciones. Es muy común encontrar este tipo de procesos en virtud de los constantes cambios que se dan en el mercado.

Es agosto de 1936 cuando se toma varias una medidas encaminadas hacia la intervención directa del Estado en el sector seguros. Se reforma la Ley para obligar a los gobiernos de los tres niveles a cubrir sus necesidades de seguros con instituciones nacionales o privadas pero mexicanas. Aunque no había Instituciones Nacionales se abre la posibilidad para que existan. Es hasta noviembre de 1937 cuando se crea la Aseguradora Mexicana, S.A. como institución nacional de seguros.

Con una reforma a la Ley de agosto de 1936 se hecha marcha atrás la obligación de invertir el 30 % de la reserva técnica en obligaciones del Gobierno Federal y en bonos hipotecarios, quedando en sólo 20 %.

En armonía con un ambiente de hacer y fomentar todo desde el punto de vista colectivo se crea en noviembre de 1936 el primer Reglamento de Seguro de Grupo derivado del artículo 38 de la Ley General de Instituciones de Seguros. No exigía examen médico y definía grupos asegurables específicos como empleados u obreros de una empresa, sindicatos, cuerpos del ejército, la policía y los bomberos. Precisamente La Latinoamericana años atrás, de la misma década, había lanzando al mercado un seguro colectivo casi de características similares al seguro de grupo pero con la distinción de que lo contrataban

grupos homogéneos que tuviera un mismo trabajo, ocupación u profesión conservando la individualidad de sus pólizas, eran sin examen médico, con pago de prima bajas y mensuales y tenían la opción de dar valores garantizados.

Como la migración del campo a la Ciudad de México era un fenómeno social que aumentaba la demanda de servicios, se reformó la Ley para que las aseguradoras invirtieran sus reservas (20 %) en obligaciones emitidas por el Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

El último gesto de Cárdenas fue precisamente en diciembre de 1939 cuando adicionó una fracción al artículo 85 de la Ley, donde señalaba un nuevo renglón de inversión de las reservas técnicas de las aseguradoras: valores mobiliarios garantizados por el Fondo Nacional de Garantía. Con ello el seguro hacía su contribución a el desarrollo del país, así como al de las ciudades.

### **El capitalismo industrial.**

El capitalismo mexicano cambia constantemente. Hasta antes de los cuarenta se combinaban las formas precapitalistas de producir en la agricultura y la industria con las propias del capitalismo -relación capital-trabajo. Hoy en día es una realidad el modo capitalista de reproducción social, adoptando las siguientes peculiaridades :

- El avance material de la sociedad es dirigido y dominado por el sector industrial, principalmente de las ramas manufactureras.
- La economía y la sociedad mexicanas son dominadas por el gran capital oligopólico;
- La industria, las finanzas y el comercio no escapan al poder de esta fracción del capital.

Con base en la forma que adopta la acumulación de capital; la estructura o composición de los sectores dirigentes y los nexos que hay entre la economía mexicana y el mercado mundial, así como la producción global y los precios internos es posible distinguir varios periodos.

a) la primera **acumulación industrial** que va de 1940 a 1954;

b) cinco años de (1955-1960) **transición o recomposición de las fuerzas** hacia una nueva fase expansiva que va de 1955 a 1960.

c) y la fase propiamente expansiva conocida como **desarrollo estabilizador** donde el Estado Mexicana tutelaba sin graves problemas el desempeño del capitalismo . Va de 1960 a 1970.

#### ***La primera acumulación industrial. (1940-1954)***

En esta fase irrumpe la producción manufacturera como forma predominante de la producción industrial. La producción es generalmente de bienes ligeros de consumo popular. Hay, asimismo, una caída del salario real, rápido crecimiento de los precios internos y poca significación del déficit externo.

La industrialización del país toma un perfil y por tanto un sentido más claro, definido y sistemático con los años treinta y más claramente con motivo de la segunda guerra mundial. Dos eventos de naturaleza externa.

El crecimiento de la producción industrial se fincó en la utilización de la capacidad ociosa de la planta productiva que previamente se había instalado. No hubo necesidad de hacer nuevas inversiones en la

industria que bien a bien no se podían hacer porque los países desarrollados las destinaban a la producción bélica.

"La desarticulación del mercado mundial que se inicia con la crisis y se continúa durante la segunda guerra, al aminorar la competencia de mercancías industriales provenientes del exterior, le permitió al país entrar a una fase expansiva. Adicionalmente, el incremento sustancial de exportaciones por el conflicto bélico amplió el mercado para las manufacturas mexicanas y, por la vía de una relativa abundancia de divisas, dotó flexibilidad a la economía nacional para abordar esta fase de industrialización en condiciones favorables" (17)

La inversión industrial creció en buena medida por la puesta en marcha de proyectos industriales de gran escala. El Estado hizo lo suyo a través de Nacional Financiera promoviendo los proyectos industriales mencionados. Otra parte de la inversión industrial se destinó a nuevas pequeñas empresas y a la ampliación y conservación de las ya existentes.

El proceso de acumulación de capital se basó en el deterioro del salario y en la "contrarreforma agraria" que propició la concentración del ingreso y la propiedad. El beneficiario inmediato del deterioro salarial y de una estructura industrial donde predominaba la pequeña industria fue el capital.

**CUADRO 1.6**

**Comportamiento del Salario Real.**

	1940	1954	Var. %
Indice del salario nominal	100.0	417.1	317.1
Indice del costo de la alimentación	100.0	480.8	380.8
Indice del salario real	100.0	86.8	-13.2

FUENTE: CORDERA, R Y RUIZ, C. Op. Cit.

Otro rasgo distintivo del periodo fue las fluctuaciones de la economía por su ligazón con el mercado internacional. El Cuadro No. 1.7 muestra vaivenes significativos. Es el riesgo que corre una economía cuando el crecimiento del país depende de las exportaciones.

**CUADRO 1.7**

**Comparativo del PIB.**

	1940 - 45	1946 - 48	1949 - 52
PIB	6.0	3.8	7.2
Producción Manufacturera	6.8	3.9	9.1

FUENTE: CORDERA, R Y RUIZ, C. Op. Cit.

A pesar de las fluctuaciones, el crecimiento de este periodo, además de ser sensiblemente más estable fue notoriamente mayor al precedente.

"La evolución de industria como el sector dominante dentro de la producción, su cada vez más clara orientación hacia el mercado interno y la intervención creciente del Estado en la Economía, serían los factores que en adelante dominarían las oscilaciones del crecimiento económico, por encima de los movimientos inmediatos de la economía internacional." (18)

Esta forma de atacar las inestabilidades del sistema predominarán hasta finales de la década de los ochenta en que el Estado decide retirarse de la actividad económica.

Es importante esta argumentación por su actualidad. A mayor fluctuación e inseguridad económica hay mayor intervención estatal. Como la inseguridad reinaba, es a partir de estas fechas que se inicia la intervención estatal de manera sistemática, institucional y perfeccionada.

Sin embargo, la acumulación de capital apoya su dinamismo en la inversión privada, aunque no se descarta la inversión pública puesto que era necesaria para hacer frente a las fluctuaciones devenida del exterior.

El Cuadro 1.8 deja ver como la inversión privada y con mayor peso en el total, que la pública. Además el destino es sintomático de un periodo en expansión. La construcción y la maquinaria cubre la mayor parte de ella.

La acumulación se logra en el país por la vía de conseguir en el exterior la maquinaria y el equipo que el país no alcanzaba a producir.

**CUADRO 1.8**

**Patrón de Acumulación 1940-1954.**  
Cifras Porcentuales en Pesos de 1960.

	Inversión						
	Por sector institucional			Por destino			
	Total	Privado	Público	(1)	(2)	(3)	(4)
Crecimiento Med. Anual	9.9	11.5	7.9	8.6	10.5	16.2	1.6
Composición Promedio	100.0	57.2	42.8	53.5	14.4	27.0	5.1

(1) Construcción; (2) Producción interna de maq. y eq.; (3) Importaciones de maq. y eq. y (4) Otros  
FUENTE: CORDESA, R Y RUIZ, C. Op. Cit.

La terminación de la guerra de Corea impactó a la economía mexicana llevándola a la recesión. En 1953 el producto interno creció sólo 0.3 %, mientras que la producción industrial y la construcción lo hicieron al -1.1 y -7.7 %.

**CUADRO 1.9**

Crecimiento Medio Anual a pesos de 1960	1940 - 1954
PiB	5.8
Producto por Hombre	2.3
Inflación (Índice implícito 70 = 100)	10.5
Exportaciones (7,658.2 MMD)	13.6
Importaciones (7,608.5 MMD)	7.8
Saldo (Millones de Dólares = 49.7)	

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en Cifras 1990.*

El estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 favoreció a la economía mexicana con inversión y con la compra a México por parte de Estados Unidos no sólo de materias primas sino también de productos manufacturados (entre 1940 y 1949 las exportaciones crecieron en promedio 14.1 %, mientras que las importaciones lo hicieron al 16.3, propiamente el déficit en balanza comercial empieza aparecer en 1950). En esta época entraron muchos dólares por concepto de exportaciones de mercancías y de mano de obra.

La población creció a una tasa promedio del 2.8 %. Sin duda alguna que fue el periodo más productivo de los hasta ahora analizados.

Por tanto : "La combinación favorable de los años cuarenta (guerra-industrialización, ligera-explotación absoluta del trabajo) parecía haber llegado a su fin. La economía se enfilaba hacia una situación crítica tanto en su dinámica interna como en su relación con el mercado mundial. Se iniciaba la transición hacia un nuevo patrón de desarrollo." (19) En catorce años la estructura productiva cambio notablemente. Los sectores primarios, agricultura y minería, son los más afectados en el descenso, toda vez de que el país avanza hacia la industrialización y la urbanización. Mientras tanto el sector manufacturero manifiesta un aumento en la participación de casi dos puntos. El sector comercio le acompaña en esta tendencia, resultado del proceso de modernización del país.

**CUADRO 1.10**

**Producto Interno Bruto por Sectores  
(Pesos de 1960)**

	1940	1954	
	Particip. %	TMCA %	Particip. %
Total	100.0	5.8	100.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	19.4	5.4	18.6
Minería	6.4	3.5	4.7
Manufacturas	15.4	6.7	17.3
Construcción	2.5	8.6	3.6
Electricidad	0.7	6.7	0.9
Comercio	30.9	5.9	31.3
Transporte y Comunicaciones	2.5	8.3	3.5
Servicios	22.1	5.1	20.1

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990, Cuadro 4.2*

Los saldos de este periodo se muestran favorables en todos los sectores. Destacan en crecimiento, los sectores de la construcción con 8.6%, el transporte y comunicaciones con 8.3 % y las manufacturas con 6.7%. Los dos primeros fueron presupuesto del segundo, ayudado con la expansión de la capacidad productiva del país.

Es de notarse una baja sustantiva de la participación del sector servicios de 22 al 20 %. Lo que hace pensar que durante este periodo se descuidaron los servicios financieros (banca, seguros y fianzas).

**El Sector Financiero y Asegurador.**

Con Manuel Avila Camacho fue tal el protagonismo del Estado por conducir al país hacia la industrialización que aumentó el déficit fiscal y por consecuencia la inflación. Muchos fueron los instrumentos que se utilizaron para promover la inversión: exención de impuestos, permisos para importar maquinaria y crédito fácil.

Fueron dos las acciones desarrolladas por el gobierno de Manuel Avila en torno al seguro. Analizadas desde el marco de estos años donde impera el proyecto por liberalizar la economía son negativas pero para aquellos fueron benéficas. Una porque se dan los primeros pasos para que el Estado intervenga directamente la actividad de seguros a través de la creación de la empresa Aseguradora Mexicana, S.A. y porque por decreto monopolice todos los riesgos de daños del mercado del gobierno.

La otra acción es que se promulga (1943) la **Ley del Seguro Social** quitándole la posibilidad de que fueran las aseguradoras privadas las que cubriera el mercado de seguros en el país. Para el año de 1944 había 137 mil asegurados por el IMSS, alcanzando la cifra de 500 mil en 1954.(19a) Un crecimiento medio anual de 13.8% entre ambos extremos.

Esta institución vino a colmar un vacío en la sociedad que el sector asegurador privado no podía cubrir con su oferta, asegurándole a la fuerza de trabajo niveles aceptables de bienestar con seguros contra riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y cesantía por edad avanzada.

Al hacer el gobierno una evaluación de los diez años de regir la **Ley General de Instituciones de Seguros** concluye que tenía ventajas pero también deficiencias. Entre los vacíos que fueron llenados estaban: elevar a rango de ramo el seguros de crédito; suprimir algunos límites en la operación de las sociedades mutualistas; suavizar la prohibición de contratar seguros con compañías extranjera, dejando a la Secretaría de Hacienda otorgar los permisos; se perfeccionó el procedimiento para otorgar autorizaciones; se elevó el capital mínimo exigido por rano y se creó el derecho de inspección y vigilancia. Se constituyó la obligación de crear la reserva de riesgos en curso.

En 1946 se crea la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS).

A través de un Reglamento en septiembre de 1946 se crea la Comisión Nacional de Seguros, dependencia del Gobierno Federal y financiada por las compañías de seguros para su inspección y vigilancia.

En 1943 entra en actividad el Paricutín, que llevó a actualizar los seguros de daños y pensar en que vivimos en un territorio de alta sismicidad.

Formalmente en diciembre de 1947 crea el Gobierno Federal por decreto la Aseguradora Mexicana, S.A. para asegurar el patrimonio del Estado.

Para evitar desequilibrios en el mercado inmobiliario, en diciembre de 1947 se aprobó la **Ley** que regula las inversiones de las instituciones de Seguros, instituciones de fianzas y bancos de capitalización. El gobierno trato de evitar que las reservas y capital se invirtieran en inmuebles.

También en diciembre de 1947 se aprobó la **Ley del Impuesto Sobre Primas Recibidas por Instituciones de Seguros** que vendría a sustituir **Ley del Timbre** ya que sólo gravaba a contratos de naturaleza civil. La **Ley** imponía tasas sobre las primas recibidas por las aseguradoras a todos los seguros de manera diferenciada. Los impuestos para los seguros de vida eran los más bajos.

Es hasta 1948 que se anuncia la reforma a la **Ley de Instituciones de Seguros** tendiente a incrementar de 20 a 50 % el porcentaje de la reserva que debía ser invertida en obligaciones gubernamentales. La oposición promovió un amparo a dicha **Ley** haciendo que quedara el porcentaje en 30 %.

A iniciativa del Presidente de la República, las empresas aseguradoras formaron la empresa Hogar y Seguridad, S.A. cuyo fin era construir casas habitación para abatir el déficit que se presentaba en materia habitacional. Las compañías además de coadyuvar en el desarrollo de la comunidad lograban buenos rendimientos para sus reservas y capital, modificándose la **Ley** en 1949 y 1950.

En 1949 la AMIS llega a dos acuerdos. Fijar en 3 % el interés anual para la reserva matemática de pólizas en dólares y la creación de la Oficina Informadora de Impedimentos (OII) para beneficio de todas las compañías ya que agilizaba la expedición de pólizas.

Con decreto del diciembre de 1950 se reforma la Ley General de Instituciones de Seguros concediendo discrecionalidad a la Secretaría de Hacienda para regular por disposiciones generales los renglones, objetos y límites de las inversiones de las instituciones de seguros con el fin de satisfacer necesidades de orden social o de interés público.

La reforma que se hizo a la Ley General en diciembre de 1951 contiene los siguientes avances:

- Las personas que estén en territorio nacional no podrán contratar seguros de vida y de daños con compañías extranjeras.
- Se fijan límites nuevos al capital pagado, la reserva de capital y la de previsión en función de la reserva de riesgo en curso. Para el seguro de vida y accidentes y enfermedades se fija un porcentaje del 10 % de la reserva técnica. Para los otros ramos se fijó en 15 % sobre las primas brutas cobradas en el año. - Se confirma la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en la regulación del destino de las inversiones de las instituciones de seguros.

En 1953 (diciembre) se vuelve a reformar la Ley con el fin de impulsar aún más la actividad. Entre las reformas se encuentra:

- La reserva de previsión para los seguros de daños se formaría del 3 % de la prima neta cobrada en el año. Además a constituir reservas de previsión con el 20 % de las utilidades arrojadas en el estado de pérdidas y ganancias, siempre y cuando ese 20 % superara al 3 % señalado antes.
- Las reservas de previsión debían aumentarse año con año hasta alcanzar el monto del capital mínimo o el 30 % de las primas retenidas cuando el importe del porcentaje fuera mayor del capital mínimo.
- La reserva de previsión es acumulativa y nunca podrá ser disminuida, incluso en los casos en que se excediese los topes establecidos por la Ley.
- Se establecen procedimientos expeditos y rápidos para hacer valer los derechos de los tenedores de pólizas ante las aseguradoras.

Fueron 12 las compañías que se constituyeron en estos años fueron: en 1946 El Potosí, La Nueva Galicia, Unión Reaseguradora Mexicana, El Porvenir; en 1950, Alianza la Hispano Mexicana y Seguros Chapultepec; en 1951 Aseguradora Reforma y la Ibero Mexicana; en 1952 Aseguradora Baja California, La Californiana y Torreón, Sociedad Mutualista de Seguros y en 1953 Reaseguradora Patria.

Fueron dos la fusiones: Alpha con Aseguradora Anáhuac en 1946; y la Colonial con La Comercial.

Liquidaciones sólo fue una; en 1948 La Aseguradora Internacional.

Como puede verse la actividad aseguradora fue rica en creaciones y poca en cuanto a liquidaciones.

La actividad legislativa del Estado en materia de seguros si bien fue dinámica y rica la tendencia era hacia su estancamiento.

### ***La transición del capitalismo oligopólico (1955-1961)***

El rasgo sustantivo es la aparición de la gran empresa oligopólica al mismo tiempo de que empiezan a surgir las primeras asociaciones entre el capital nacional con el capital extranjero.

Cambian también las relaciones institucionales entre los capitales. Con Porfirio Díaz nace el nacionalismo que coexiste con el capital extranjero: un capital nacional apenas en formación reclama espacios al poderoso capital extranjero. En los cincuenta ya tenemos un capital nacional bastante maduro se permite coexistir y asociarse con el capital extranjero.

La estructura de la producción industrial cambia notablemente de perfil. Los bienes de consumo masivo o popular dejan de tener predominio para ceder el lugar a la producción de bienes de consumo duradero.

Al final del periodo viene la confrontación entre los trabajadores y los capitalistas que definirá el futuro del país en las décadas siguientes.

De lo que va de la devaluación de 1954 ( de 8.65 a 11.34 pesos: 31.1 %) a los primeros años de los sesenta, la clase política gobernante puso todas las piezas necesarias en la escena para poner en marcha el programa de desarrollo estabilizador.

En promedio, registra un crecimiento económico muy parecido al del periodo anterior pero con mayor estabilidad. Sin embargo, los esfuerzos fueron insuficientes frente a un avance mayor de la población, arrojando un menor producto por persona. El crecimiento de la población tiende a acelerarse al alcanzar una tasa media del 3.0 %.

**CUADRO 1.11**

<b>Crecimiento Medio Anual a pesos de 1960</b>	<b>1955 - 1961</b>
PIB	5.9
Producto por Hombre	2.7
Inflación (Índice implícito 1970 = 100)	5.3
Inflación (INPC 1978 = 100))	2.8

FUENTE: CORDERA, R Y RUIZ, C. Op. Cit. y NAFINSA. *Economía Mexicana en Cifras 1990*.

Este hecho, más la concentración del ingreso que tuvo lugar en esos años, hicieron que el mercado para la industria ligera se estrechara, generando la desaparición o fusión por absorción de un número significativo de empresas pequeñas y medianas, e impulsando el proceso de oligopolización que ya se venía dando.

Por otro lado, se dio algo importante para la relación Estado-economía que se viene hablando: "(...) se inicia también lo que podríamos denominar la 'expansión no plancada' del sector público, consistente en la absorción por éste de empresas privadas en quiebra ( o poco rentables) con el fin básico de socializar la ineficiencia del capital y contrarrestar -aunque en mínima parte- el desempleo abierto."(20)

En realidad la penetración del Estado en la economía se dio, como ya se dijo antes, con Cárdenas. En estas fechas sólo se profundiza y empieza a tomar signos que más adelante se tornan alarmantes. Es la reacción fácil a las fluctuaciones generadas por el mercado mundial y la desocupación de trabajo y capital.

Los factores endógenos de crecimiento se agotaron. Como los ciclos económicos fueron difícil de contrarrestar y la capacidad para generar ahorro interno era insuficiente, apareció en escena la inversión extranjera directa en ramas industriales y así acelerar el proceso de acumulación de capital.



La inversión extranjera se asienta en ramas nuevas o en aquellas insuficientemente desarrolladas. Este es el caso de la producción de bienes de consumo durable cuya demanda provenía de las capas sociales beneficiadas por la concentración del ingreso. Así se inició lo que vendría a ser la oferta de bienes y servicios para la clase media.

**CUADRO 1.12**

	1940-1954	1955-1961
Flujo de inversión extranjera acumulada (Millones de Pesos)	3,671	7,423

FUENTE: CORDERA, R Y RUIZ, C. Op. Cit.

Sin embargo, no todo fue bonanza dado el esquema de desarrollo en que se fincó la expansión primaria de la demanda de bienes de consumo duradero. La inversión extranjera no fue capaz de jalar al resto de los inversionistas institucionales ni contrarrestar los efectos recesivos, de tal forma que la inversión se estancó.

**CUADRO 1.13**

	1940-1954	1955-1961
Inversión Total	9.9	5.6
Pública	7.9	10.0
Privada	11.5	3.3

FUENTE: CORDERA, R Y RUIZ, C. Op. Cit.

¿Qué explica el retraso de la inversión privada? Dos cosa, la lenta evolución del consumo nacional derivado de la concentración del ingreso y la dificultad para renovar la planta productiva y orientarla hacia el consumo interno en un ambiente de crisis del sector externo. "Ambas obstrucciones funcionaron en realidad como las brújulas de la posterior expansión capitalista." (21)

En el Cuadro 1.14 puede verse como la formación bruta de capital (acumulación de capital) creció a una tasa del 13.8 % entre 1940 y 1954. Sin duda una de las más altas de la historia del país.

La derrota de los sectores más avanzados de los trabajadores en 58 y 59 marcó un hito en la historia del país. Sin ella y el control burocrático-corporativo, hubiera sido imposible lograr la combinación de crecimiento y estabilidad que caracterizó a los sesenta.

"Esta época de transición, involucró definiciones de largo alcance en lo tocante al financiamiento para el desarrollo, las cuales derivaron en la renuncia explícita a la reforma fiscal y en una creciente disciplina financiera del Estado, que trajo consigo la dependencia estatal de los mecanismos privados de intermediación financiera, con lo cual se consolidó el crecimiento del sector financiero y se abrió la puerta para el predominio del gran capital bancario nacional en coalición con el capital transnacional, principalmente norteamericano."(22)

En realidad el entrelazamiento entre el Estado, la economía y el sector financiero viene sentando sus reales desde antes. Aproximadamente, como ya se dijo, desde la administración del General Cárdenas.

En materia de seguridad social, el número de asegurados en el IMSS pasó en 1955 de 583 mil a 1,201 mil en 1960.(22a) Un Crecimiento medio anual de 15.6%. Superó la tasa de crecimiento del periodo anterior.

**CUADRO 1.14**

**Oferta y Demanda Globales**  
(Pesos de 1960)

	1925	1939	
	Particip. %	TMCA %	Particip. %
Oferta	100.0	6.1	100.0
PIB	90.0	5.8	86.9
Importaciones de Bs. y Ss.	10.0	8.2	13.1
Demanda	100.0	6.1	100.0
Consumo Privado	71.2	5.8	68.3
Consumo del Gobierno	8.5	3.3	5.8
FBCF	8.4	9.9	13.8
Variación de las Existencias	-	-	1.4
Exportación de Bs. y Ss.	11.9	5.2	10.6
Déficit o Superávit Cta. Cte	+ 1.9	10.4	-2.5

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*.

**El Sector Asegurador.**

A finales de la década de los cincuenta había 66 aseguradoras autorizadas conforme a Ley -quiere decir que eran todas mexicanas-. 27 de ellas operaban el ramo vida; 50 seguros contra incendio; 33 seguros marítimos; 30 automóviles; 8 seguros agrícolas; 6 seguros de accidentes y 19 de diversos.

**CUADRO 1.15**  
**Comportamiento del Sector 1947-1958**  
(Millones de Pesos)

	1947	1958	%	TMCA%
Reservas estatutarias	330	812	146	8.5
Capital	62	113	82	5.6
Activos	497	1236	149	8.6
Primas	236	663	180	9.8
Prod. Financieros	23	56	146	8.5
Utilidades	13	38	190	10.2
Inflación 1950 - 1958				6.7

FUENTE: AMIS. Op. Cit. p.101 y BANXICO. *Indices de Precios*.

Se puede ver como en la mayoría de los renglones, la actividad aseguradora sobre pasó con mucho el nivel de precios. Las utilidades los rebasan en casi cuatro puntos. Sólo el capital mínimo se rezagó frente a los precios.

El sector asegurador es un intermediario más del ahorro que se genera en el país. En el Cuadro 1.16 vemos como el ahorro que captan las aseguradoras se traslada otros sectores, entre ellos el industrial, cumpliendo con ello el propósito de integrarse al desarrollo económico del país. En este caso es el Gobierno Federal el que más financiamiento recibe, quedando en segundo lugar el sector de inmuebles. En un último lugar queda el financiamiento directo a la industria con un escaso 5.2 %. No es extraña esta situación dado que desde la década de los treinta el Estado toma un papel muy activo en la actividad económica para lo cual necesita de recursos.

**CUADRO 1.16**

**Estructura de las Inversiones (Capital y Reservas)**

Al 31 de diciembre de 1958

	Millones de Pesos	%
Total	1,101.0	100.0
Bonos del Gobierno	298.0	27.1
Bienes raíces	260.0	23.6
Préstamos sobre Pólizas	102.0	9.3
Cuentas por Cobrar	71.0	6.4
Préstamos Hipotecarios	68.0	6.2
Reservas en poder de las aseguradoras	64.0	5.8
Cédulas Hipotecarias	51.0	4.6
Préstamos para la Industria	34.0	3.1
Depósitos a la vista	32.0	2.9
Acciones Industriales	23.5	2.1
Acciones de Instituciones Financieras	21.0	1.9
Inversiones Varias	75.5	6.9

FUENTES: AMIS. Op. Cit.

Las inversiones fueron destinadas en gran parte al financiamiento del gasto del Gobierno Federal y al sector de bienes inmobiliarios.

Para ese periodo, el reaseguro ya significaba un sacrificio importante de divisas para el país. En 1958 salieron 130 millones de pesos por concepto de reaseguro con compañías extranjeras mayoritariamente inglesas (40 %) y norteamericanas (27 %). Se lograron recuperar a penas 89.4 millones de pesos por los siniestros. Significando una salida neta de 41.5 millones de pesos en ese año.

Desde 1954 a través de una modificación a la Ley quedó prohibido para los nacionales contratar seguros de vida o de daños con compañías extranjeras. El vigilancia de esta norma estaba encomendada a la Dirección de Seguros y Fianzas de la Secretaría de Hacienda.

En 1955 se modifica la Ley de Impuesto sobre Primas Recibidas por Instituciones de Seguros para efectos de que las aseguradoras paguen semestralmente sus impuestos por primas, extraprimas y recargos, seguramente para evitar el deterioro de los ingresos del Estado por la inflación.

En el sistema asegurador intervienen aseguradoras, reaseguradoras, asegurados e intermediarios. Hasta estas fechas la actividad que desempeñaban los intermediarios de seguros no había sido regulada. En septiembre de 1955 nace el Reglamento de Agentes de las Instituciones de Seguros. Ahí crea la figura de **Agente General Apoderado**, las formas de remuneración y las causas por las que podía ser revocada su autorización.

En diciembre de 1955 se publicó el Reglamento de las Operaciones de Descuento y Redescuento correspondiente al artículo 85 de la Ley en el que se define y regula las actividades de descuento y redescuento con instituciones de seguros.

En 1956 se expide nuevo reglamento de la Comisión Nacional de Seguros en el que se precisa las funciones de vigilancia, se crea una Comité Permanente y se aumenta a siete el número de miembros del pleno de este comité.

Para vincular el sector asegurador con el desarrollo del país se decreta en 1956 que las aseguradoras destinarían 5 % de las reservas técnicas y de capital en bonos de vivienda popular emitidos por las instituciones de crédito. Y otro 5 % del mismo concepto en la construcción de habitación para renta que no excediera de 350 pesos mensuales, edificación de vivienda mediante procedimiento de amortización y préstamos hipotecarios.

Los capitales mínimos exigidos cambiaron a como sigue: de 2 a 6 millones en vida; accidentes y enfermedades en 500 mil pesos y daños variables de 1 a 6 millones de pesos.

Los límites de retención también se modificaron. Sobre la base del capital pagado, de las reservas de previsión, reservas de capital y de utilidades no repartidas los porcentajes quedaron así: Accidentes y Enfermedades 5 %; daños 5 %. El límite para seguro de vida lo fijaría la Comisión Nacional de Seguros.

Con el fin de adecuar la Ley a la realidad se modifica para detallar la manera en que las compañías de seguros deben invertir sus reservas técnicas.

Si bien es cierto que la demanda de seguros del sector agrícola era entendida incipientemente por el sistema asegurador era necesario darle un mayor impulso. Para tal efecto, se creó en diciembre 1961 la Ley del Seguro Agrícola, Integral y Ganadero.

### ***El Desarrollo Estabilizador.***

La tercera fase del capitalismo industrial, para entonces con un carácter marcadamente oligopólico, coincide con la administración de López Mateos y Díaz Ordaz. A este periodo se le dio en llamar desarrollo estabilizador porque privilegiaba el crecimiento económico con la estabilidad de precios.

Para muchos autores la crisis que actualmente vive el país deriva de este modelo y especialmente de la baja en la producción agrícola de la mitad de los sesentas. (23)

La estrategia del modelo estuvo basada en tres propósitos: crecimiento sostenido del producto, estabilidad de los precios vía de la disciplina en las finanzas públicas y mantenimiento de la paridad cambiaria en condiciones de libre convertibilidad.

Habría que añadir el hecho de que el motor del crecimiento estaba contenido en factores de carácter endógeno, donde la inversión extranjera y el crédito jugaban poca importancia. Imperaba también un fuerte proteccionismo de la industria.

Por propios y extraños, dado los resultados obtenidos, el modelo fue considerado como el milagro mexicano.

Al respecto Luis Angeles dice que : "El Estado Mexicano como conductor de esta estrategia buscó establecer una política económica, más que ecléctica, de vaivén, que incluyera las aportaciones de las dos escuelas del pensamiento sobre la inflación en América Latina, la monetarista y la estructuralista; de una su instrumental de corto plazo y sus recomendaciones contraccionistas, de otra su perspectiva de largo plazo y su acción institucional sobre la oferta." (24)

Precisamente la triada básica del desarrollo estabilizador no hubiese sido posible de concretar sin el intervencionismo estatal ("acción institucional sobre la oferta") que se empezó a construir con la firma del Pacto Federal de 1917, se reforzó con la administración cardenista y consolidó aún más con las administraciones sexenales de la década de los 40, 50 y 60.

En los setenta se entró en una aparente paradoja: o se modernizaba la economía sin atender el costo social o bien mantenía la legitimidad frente a las mayorías y se continuaba sin atender los rezagos en materia de productividad.

"El fortalecimiento del poder político del Estado se consiguió tras encuadrar a las organizaciones masivas de trabajadores y formar el PNR a finales de la década de los veinte, hasta llegar a conformar un esquema cada vez más definido en el que el crecimiento se cumple, si y sólo si, en el marco del control político. La estabilidad económica que asegura la posibilidad de vincular la economía del sector externo sobre nuevas bases, orientar las actividades productivas, ampliar la infraestructura física, establecer una legislación de fomento, crear instituciones de apoyo al crecimiento económicos largo plazo, propiciar el desarrollo vertiginoso del sistema financiero y extenderse cada vez más a las esferas de la producción, la distribución y el consumo, no se consiguió prácticamente hasta tres décadas después. Tal estabilidad, expresada en los precios y en el tipo de cambio, facilitó al Estado más tarde orientar su política económica en favor de la industrialización a ultranza, canalizando excedentes y divisas hacia ese sector, fortaleciendo el mercado interno y asegurando el aliento a la inversión privada en las actividades de más alta rentabilidad."(25)

Los resultados de la estrategia del desarrollo estabilizador fueron positivos. El país tuvo un crecimiento sostenido del producto del 7.6 % promedio anual con una inflación igualmente promedio anual del 3.6 %. El peso se cambió en todo el periodo a 12.5 pesos por cada dólar.

Sin embargo, el asunto no queda ahí. Durante el desarrollo estabilizador la estructura oligopólica que ya caracterizaba a la industria mexicana se profundiza y consolida.

Se puede ver en el Cuadro 1.17 la concentración económica de que fue objeto la industria. Ello no quiere decir que el comercio y los servicios estén exentos de semejante fenómeno.

CUADRO 1.17

(1)	1960				1970			
	(2)	%	(3)	%	(4)	%	(5)	%
Total	101,212	100.0	53,308	100.0	119,963	100.0	212,404	100.0
Hasta 25	64,860	64.0	442	0.8	48,575	40.5	481	0.1
25 - 500	29,648	29.0	3,056	5.7	55,289	46.1	6,000	3.1
501-5000	4,939	5.0	8,355	15.7	10,967	9.1	18,156	8.6
5001 - 20000	1,285	1.0	12,355	23.2	3,332	2.7	32,441	15.3
20,001 - 100,000	422	0.4	16,819	31.6	1,554	1.3	64,057	30.2
100,000 o más	58	0.1	12,280	23.0	366	0.3	90,702	42.7

FUENTE. CORDERA y RUIZ. *Op. Cit.*

Como se puede ver en Cuadro 1.17, en 1960 el 93 % de los establecimientos producía el 6.5 % del valor de la producción lo que implicaba que el restante 7 % produjera el 93.5 %. En 1970 escasamente el 0.3 % de los establecimientos producen el 42.7 % del valor bruto de la producción.

Acompañada a la concentración económica viene una relativa diversificación de la estructura industrial, dirigida por el rápido crecimiento de algunas ramas industriales que se encuentran relacionadas de forma directa o indirecta con la producción de bienes de consumo durable o bien por la apertura de nuevos mercados por parte del Estado ( un ejemplo de ello es la petroquímica).

**CUADRO 1.18**

**Estructura de la producción manufacturera por tipo de bienes.**

			% (1)	Composición %	
	1962	1970	62-70	1962	1970
Consumo no duradero	19,937	36,093	7.8	62.2	53.3
Consumo duradero	2,395	8,313	16.8	7.5	12.3
Bienes Intermedios	8,779	20,533	11.2	27.5	30.3
Bienes de Capital	879	2,714	15.3	2.8	40.0
Total	31,890	67,680	9.9	100.0	100.0

(1) Crecimiento medio anual  
Fuente: Cordera y Ruiz. Op. Cit.

Al observar el Cuadro 1.18 deducimos que la industria empieza tomar su perfil de carácter moderno, una vez de que son los bienes de consumo duradero, los bienes intermedios y los de capital los que tiene una mayor dinámica productiva en el periodo, lo que los llevó en 1970 a un mayor peso específico en la producción.

Cabe señalar que los sectores comercial y de servicios adquieren una semblanza similar a la de la industria.

La modernización económica del país se refleja en un crecimiento acelerado del PIB, superando con creces el crecimiento de otros periodos como puede verse en el Cuadro 1.19.

La modernización y el crecimiento global del producto es la cara bonita del país. Internamente se escondían desigualdades sectoriales, sociales y regionales y sobretodo un patrón de desarrollo con características autolimitativas.

**CUADRO 1.19**

**Crecimiento medio anual (%)**  
(Pesos de 1960)

	1895-1910	1925-1939	1940-1954	1955-1961	1962-1970
PIB	4.0	1.5	5.8	6.0	7.6
Producto por hombre	1.6	-0.2	2.3	2.7	4.3
Inflación (1)	5.9	1.3	10.6	5.3	3.6
Inflación (2)				2.8	2.8

(1) Medida con el índice implícito 1970=100(2) Medida con el INPC 1978=100 del Banco de México.  
FUENTE: NAFINSA. Op. Cit. y CORDERA y RUIZ. Op. Cit.

El Cuadro 1.20 nos muestra que los sectores más dinámicos fueron los del sector industrial, destacando las manufacturas. El sector industrial pasa de participar de un 29.2 % en 1962 a un 34.5 % en 1970. Una política económica encaminada a fortalecer la industria estuvo detrás de estos resultados.

Lamentablemente el sector agrícola sufrió un descenso notorio dada una política de exacción de riquezas del campo y su posterior traslado a la industria y la ciudad. Paso de un 15.5 % a un 11.6 %. Se confirma lo dicho anteriormente (nota 23).

**CUADRO 1.20**

**Producto Interno Bruto por Sectores  
(Pesos de 1960)**

	1962	1970	
	Particip. %	TMCA %	Particip. %
Total	100.0	7.6	100.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	15.5	3.9	11.6
Minería	5.1	6.6	4.8
Manufacturas	19.3	10.1	23.3
Construcción	3.8	9.7	4.6
Electricidad	1.0	15.0	1.8
Comercio	31.4	7.9	31.9
Transporte y Comunicaciones	3.3	7.2	3.2
Servicios	21.6	6.5	20.1
Ajuste por Serv. Bancarios	1.0	10.0	1.2

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*, Cuadro 4.2

***El Estado en el desarrollo estabilizador.***

Con el desarrollo estabilizador el Estado Mexicano adquiere la mayoría de edad. A partir de la crisis de 1929 el Estado Mexicano tuvo la necesidad de incursionar en la economía con mayor fuerza. Empezó con la administración del General Cárdenas y se profundizó en los cincuenta con el fin de evitar colapsos mayores al país por las fluctuaciones del mercado externo y la debilidad del interno.

El vacío que dejaba la iniciativa privada era ocupado por el Estado. Las mismas necesidades que nacían del modelo de crecimiento hacían que se consolidara como conductor y promotor del desarrollo económico nacional.

Sin la participación inducida del Estado en todo ese largo periodo (1940-1970) hubiese sido inconcebible el crecimiento promedio anual (6.4 %) muy por arriba del crecimiento poblacional (3.2 %).

Se detalla esa característica porque los países subdesarrollados como México, el Estado y la economía se entrelazan conformando un cuerpo unitario para combatir el atraso económico.

Es difícil dissociar estos espacios de la vida social. La fortaleza de un Estado-nacional se encuentra en su estructura productiva. Si esta es sólida y grande el Estado también lo será. La organización estatal será fuerte si es fuerte la sociedad civil o la sociedad de los productores.

Por lo mismo, hay una relación también cercana entre la política económica (acción estatal encaminada a perfeccionar las relaciones económicas en la sociedad de los productores) y el desarrollo de determinada rama o sector, que en este caso se trata del sector asegurador.

Quedamos claros que el Estado Mexicano no asumió una actitud pasiva en este siglo. Sino que es un organización para imponer no solamente la paz e impartir justicia, sino que también el mismo Pacto Federal le adjudicó la función promotora de las fuerzas productivas en las están incluidas la fuerza de trabajo.

La misma Constitución del 17 estableció la obligación de que el Estado cubriera con el gasto público una serie de necesidades colectivas (defensa, justicia, educación, salud, infraestructura) para el desarrollo integral de ella.

Para que el Estado responda a toda esa carga de necesidades tiene que allegarse de recursos suficientes. El presupuesto público es tan cuantioso que no logra colmarse con los impuestos normales, teniendo que recurrir al endeudamiento. En cierta forma el desequilibrio de este período logro colmarse con deuda pública con organismos internacionales.

Estamos ciertos que a mayor atención que le de el Estado a algún sector productivo con toda seguridad tendrá un desenvolvimiento más dinámico de esta rama. Hasta los sesenta ya habían quedado claras los dos tipos de intervención del Estado en materia de seguros: a) indirecta o inducida en la que el Estado organiza jurídicamente a la actividad económica y; b) la otra en que el Estado interviene de forma con gasto en inversión pública.

Antes de entrar a analizar esa relación conviene primero definir lo que entendemos por Estado en las actuales circunstancias.

### Concepto de Estado

No es propósito de este trabajo entrar a desarrollar el concepto de Estado pues es materia de una tesis, sin embargo, creemos que es indispensable analizarlo. En el recae mucho de lo que impulsa el hacer de una sociedad organizada.

Todavía se discute sobre el Estado a pesar de los desarrollos teóricos habidos en la centuria pasada y en las primeras décadas del que corre.

Se discute todavía la idea de Estado porque sobre ella giran todos los cambios habidos en los últimos años en el mundo. Detrás de cada administración está una concepción que en ese momento es de uso común y que justifica las acciones emprendidas.

En el desarrollo estabilizador era normal concebir al Estado como un Estado interventor de la actividad económica, como propulsor del bienestar general de la población. Para los marxistas el Estado interventor o promotor al final favorecía a las clases que ostentaban la propiedad de los medios de producción aunque se autocalificara de revolucionario. Proponían cambiarlo por uno que favoreciera a los trabajadores. Al final del camino ambas propuestas devinieron un estatismo que impedía el libre desarrollo de los mercados.

Sobre la idea de Estado se apoya la teoría económica y por tanto su práctica, la política económica.

Aquí se entiende por Estado a la personificación jurídica de la sociedad o la sociedad organizada jurídicamente. Para organizarse la sociedad necesita de normas. La sociedad abandona con estas formas el estado natural o salvaje. Se da orden para sí a través de la ley. Pecaríamos de deshonestos si al Estado lo concibiéramos como lo concibe el marxismo y la corriente estatalista. El iusnaturalismo o moralismo en que se ven envueltos los discursos de los economistas no les permite ver esta realidad viva y actuante.

El Estado es Derecho y el Derecho es Estado. Kelsen descubrió este binomio indisoluble de la sociedad moderna. La sociedad se organiza y adopta un perfil de persona no humana sino jurídica, de ficción o como dicen los contractualista de pacto.(27)

No es posible pensar al Estado sin un sistema normativo que organice a la sociedad. El análisis económico no debe perder de vista el marco normativo y los principios que lo soportan.



La sociedad conformada en nación -la sociedad es nación en tanto que tiene proyecto de lo que debe ser en el futuro como grupo social- desarrolla las bases jurídicas para que sus miembros se conduzcan de acuerdo a cierto marco normativo. En cualquier Estado el sistema normativo está plasmado primariamente en su Constitución.

Cuando nos referimos a México hay que recordar que el Estado mexicano que hoy conocemos surge del movimiento armado de 1910, aunque desde el siglo pasado tomara los rasgos que lo distinguen de otros Estados.

La Constitución de 1917 únicamente integra en su cuerpo normativo los derechos sociales que no tenía la Constitución de 1857.

Sin embargo, esta diferenciación no ayuda mucho para entender el Estado del desarrollo estabilizador. Para comprender mejor el fenómeno conviene se contraste con la idea que actualmente se tiene del Estado. En la actualidad hay una disyuntiva sobre el Estado : Estado Gendarme o Estado Plan.(28)

El Estado Gendarme es aquel Estado que originalmente concibieron los clásicos de la ciencia política y el derecho. El gobierno cuidaba de que los individuos cumplieran con las reglas establecidas para la competencia que el legislativo elaboraba. Los órganos jurisdiccionales administraban justicia.

En cambio el Estado Plan es un Estado de este siglo, salvador de la economía nacional en bancarota e interventor de todos los aspectos de la vida social.

Esta incursión en las disquisiciones sobre el Estado de hoy en día, nos auxiliará en la comprensión del Estado que promovió el desarrollo estabilizador y lo llevó a la crisis de los setenta pues desde aquí con mejores conocimientos podemos observar el carácter del Estado en los sesentas.

El estado de los noventa es aquel Estado que busca legislar ahí donde se necesite sin invadir la esfera de los particulares, dar paz e impartir justicia. Busca suprimir el Estado Plan o promotor y volver al Estado Liberal o Gendarme.

**"Acostumbrados a pensar la política como Revolución social,** hemos celebrado por años al Estado demiurgo, hacedor y dador de sentido, el que reforma y desarrolla la sociedad entera, el que piensa y resuelve los problemas de todos y cambia la faz de la tierra.".(29)

Esta es la situación del Estado al que estamos acostumbrados. Un Estado que nos hace y resuelve todo. Sin embargo la nueva concepción encarna la promesa de un nuevo Estado que basa sus acciones en sus funciones originales: la paz interna , la defensa de la soberanía e impartición de la justicia.

El Estado Mexicano de hoy en día es un Estado que ha permanecido alejado de la idea original. Es un Estado que muy poco se parece al Estado de Derecho que pregonan los discursos oficiales:

"Un 'estado modesto' algo así como guardián de la constitución, juez imparcial y gendarme puntillosos, ha sido en México una entelequia, vacía de significado y viabilidad."(30)

Por supuesto que hasta aquí se ha hablado más que en términos generales del Estado y de la esencia que lo inspira. Pero ¿qué ha pasado con la forma de gobernar del Estado mexicano?, ¿qué ha pasado como el cúmulo de necesidades públicas que tiene que resolver?

Ese mismo Estado de Derecho permitió y permite que el Estado haya permanecido encarnado en una sola persona que aproxima su gobierno a una monarquía. El presidente con poderes omnimodos que le da la Constitución administra prácticamente todo. Y la economía era su fuerte. Esa misma entelequia es

producto de toda una época de dominio de un sólo partido que también es parte del Estado y no porque así lo disponga el Estado de Derecho sino porque ha permanecido presa de él para darle legitimidad.

Al analizar los dos modelos de Estado planteados al inicio se encuentra que el Estado Plan tiene sus inconvenientes:

"Desde la perspectiva de la modernización (y post) es más decisivo y realista reponer el gobierno de leyes que el de planes. Un estado planificador tiene todavía un alta estima de sí mismo. Considera poder despertar, orientar y coordinar la iniciativa social: 'conducir el cambio', dice el plan (se refiere al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 objeto de este artículo). A pesar de que la crisis puso al desnudo los límites de sus promesas y activismos, el gobierno no duda en cambiar a la sociedad, piensa que su trazado de metas y políticas goza del consenso (hoy concertación) nacional y está seguro de controlar los factores que hacen posible su realización. La planificación comparte así con la teología y con la filosofía de la historia la visión de un mundo humano al que se le puede dar forma, sentido y término desde la idea arquetípica de un actor soberano: un mundo de providencias."(31)

En este último párrafo hay la idea central del discurso que hemos venido analizando: El Estado Plan como el Estado redentor. El Estado que lo puede todo.

La actitud redentora del Estado Plan ("soberana, unitaria y teleológica") fue propia de los Estados Nacionales románticos y la de los estados justicieros revolucionarios.

Se trata precisamente de sociedades que tuvieron serios problemas para instaurar por siempre la vida social con toda la carga de "derechos naturales" del individuo. Sociedades que no valoraron "la legalidad como el principio organizador de la interacción social." (32)

Se odiaba un mundo social sin solidaridad ni cooperación "insensible a la suerte común" basado en normas universales frías que regularan los "intercambios libres y competitivos". En México no se estaba ajeno a esta situación.

Ante la preeminencia de una sociedad tradicional y ante el hecho de que no ha sido posible implantar "una organización liberal de la vida civil y política", se ha preferido "pensar el estado como institución ética más que jurídica." (33)

Es pues sobre esta forma de pensar el Estado como ha transcurrido la vida social y política en México.

### ***Caracterización del desarrollo estabilizador.***

Las relaciones básicas en que se apoyó el desarrollo estabilizador fueron: (26)

a) Sector agrícola. Un sector agrícola dual -predominan el minifundio y la pequeña explotación familiar- básicamente capitalista, respondió positivamente a las demandas del capitalismo industrial, suministrando divisas, materias primas, alimentos y mano de obra.

b) Administración de la fuerza de trabajo. El suministro oportuno de alimentos y la mano de obra del campo, que combinado con un control "cuasi-corporativo" hizo posible una administración salarial favorable al capital, justo porque se mantuvo salarios bajos con un crecimiento real siempre inferior a la productividad de la industria.

c) Expectativas seguras para planear horizontes. La oferta dinámica de alimentos junto con el control corporativo de los sindicatos hicieron posible la estabilidad interna de precios, permitiendo a las empresas, principalmente las monopólicas, planear sus operaciones en el largo plazo con cierto grado de seguridad que aunado a la política proteccionista posibilitó la obtención de altos niveles de ganancia.

d) Diferencias en la productividad industrial. La fórmula bajos salarios con mercados protegidos fueron aprovechados por la gran empresa oligopólica que con la incorporación de tecnología moderna permitió alejarse de la productividad media.

e) Elevada propensión a consumir por los capitalistas. La concentración de las ganancias, que fue producto de la mayor productividad de la industria oligopólica, generaron la expansión de la gran empresa, manteniendo una elevada propensión a consumir por parte de los capitalistas, que consumieron precisamente los bienes de la gran empresa oligopólica.

f) Formación de sectores medios privilegiados. Dos hechos permitieron que la gran empresa expandiera la contratación de personal medio privilegiado y fueron nada menos que las altas tasas de explotación y los crecientes volúmenes de ganancia. Este sector se incrementó por algunos estratos de la tecnoburocracia del Estado.

g) Expansión del mercado por la ideología consumista. Precisamente los altos ingresos de los sectores medios junto con la ideología consumista que viene de la internacionalización de las relaciones sociales capitalistas hacen que el mercado para dichas empresas crezca. La expansión del sistema financiero que se presenta desde los cincuenta hace que se canalicen recursos a las empresas monopólicas para financiar el consumo de los mencionados grupos.

#### CUADRO 1.21

##### Comportamiento del Ahorro. Porcentajes

Año	PIB	Ahorro Interno	Ahorro Externo	Total
1960	100	17.5	0.0	17.5
1961	100	18.3	2.4	20.7
1962	100	17.8	1.4	19.2
1963	100	18.9	2.3	21.2
1964	100	19.9	3.2	23.1
1965	100	21.0	3.4	24.4
1966	100	20.6	2.7	23.3
1967	100	20.2	4.7	24.9
1968	100	19.2	5.3	24.5
1969	100	20.7	3.4	24.1
1970	100	20.6	6.4	27.0
TMCA	7.0	8.8	17.7	11.8

Fuente: *Economía Mexicana en Cifras*. Cuadro 4.1

La concentración del ingreso y la distorsión en el consumo provocó que crecieran las necesidades de ahorro externo (Cuadro 1.21) ante las insuficiencias del aparato económico para financiar la acumulación de capital con su propio ahorro.

h) Distorsión del consumo de los trabajadores. La propagación de la ideología consumista en las ciudades afecta a los trabajadores, dando paso a una brutal distorsión del gasto de la familia proletaria. Esto es bien importante para el seguro, toda vez de que no permite la formación en la clase trabajadora de una cultura

de la previsión o del seguro. Las grandes empresas oligopólicas coparon prácticamente el mercado con los medios tecnológicos más avanzados como el la publicidad masiva.

i) Efectos regresivos de la distribución del ingreso en el sector de bienes de capital. La expansión del mercado de élite, que contrasta con el crecimiento del mercado de bienes-salario, provocó efectos regresivos de algunas ramas productoras de bienes de producción que se encontraba ligadas a los sectores de producción de bienes durables de consumo. Sin embargo, el sector no dependía exclusivamente de este consumo sino también de los programas de obras del Estado y la expansión de empresas públicas. En todo caso, en la diversificación industrial, la división del trabajo y la ampliación del mercado que resultó de la expansión del capitalismo no tuvo relevancia el crecimiento de los salarios.

j) Dependencia del capitalismo industrial del ingreso concentrado. El desarrollo del capitalismo industrial en México depende por el lado de la demanda del gasto efectuado por las ganancias capitalistas, los ingresos de las capas privilegiadas y los gastos del gobierno. Por el lado de la oferta, de la capacidad de la planta productiva para incorporar -mediante divisas- los medios de producción y la tecnología necesarios para llevar a cabo el proceso de acumulación de capital en toda la economía y en las ramas vanguardia.

k) El comercio exterior. Toda la década se mantuvo la estructura comercial típica de cualquier país en vías de desarrollo. Exportadores de materias primas e importadores de maquinaria y equipo.

l) Sector Industrial. El desarrollo industrial se basó en la sustitución de importaciones. El proyecto que proponía la CEPAL consistía en sustituir paulatinamente lo que importábamos, primero las materias primas para la industria y después la maquinaria y equipo.

m) Estructura Económica. La estructura económica en un principio manifestó efectos altamente multiplicadores de la inversión. Más tarde estos niveles de multiplicación de la inversión se fueron deteriorando, como ya se dijo, resultado de la alta concentración del ingreso.

n) Finanzas Públicas. Las finanzas públicas no obstante de mantener cierto equilibrio, se vieron amenazadas por una estructura tributaria bastante heterogénea, una base muy estrecha de contribuyentes y por las necesidades sociales en aumento.

Ya hablamos del concepto de Estado. También, ya hablamos de las características del modelo de desarrollo estabilizador, ahora vamos a relacionar ambas situaciones a fin de que nos puedan dar más luz sobre esta etapa de la historia.

Se supone que la finanzas públicas deben estar equilibradas. Que los ingresos y los gastos deben ser iguales. Sin embargo eso es en teoría, a todo lo largo de la década de los sesenta no sucede así. Hubo cinco años con déficit y cinco con superávits. Compensados ambos tipos de resultados, nos arroja un superávit de 1,186 millones en toda la década.

Significa que el Estado no se haya abocado exclusivamente a las actividades básicas o naturales que se le encomiendan a cualquier Estado, sino que también las actividades promocionales y redistributivas del producto que le asigna la Carta Magna fueron eficientemente administradas.

**CUADRO 1. 22**

**Ingresos y Egresos del Gobierno Mexicano  
(Millones de Pesos)**

<b>Año</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Egresos</b>	<b>Déficit o Superávit</b>
1960	19,458	20,150	-692
1961	19,941	20,362	-421
1962	20,398	20,219	179
1963	19,704	20,295	-591
1964	28,976	28,286	690
1965	64,283	64,020	263
1966	66,619	66,054	565
1967	79,459	79,452	7
1968	85,278	83,422	1,875
1969	97,509	98,001	-492
1970	109,064	109,261	-197

FUENTE: NAFINSA: *La Economía Mexicana en Cifras 1990, Cuadro 13.8*

La inversión pública es un indicador más de como el Estado tenía un papel muy activo en el desarrollo nacional. Ya que se acentuó más en esta época.

**CUADRO 1. 23**

**Inversión Fija Bruta, Pública y Privada, 1960-1970  
(Millones de Pesos)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Pub. Aut.</b>	<b>%</b>	<b>Privada</b>	<b>%</b>
1960	25,507	100	8,376	32.8	17,131	67.2
1961	25,658	100	10,372	40.4	15,286	59.6
1962	27,426	100	10,823	39.5	16,603	60.5
1963	32,571	100	13,821	42.4	18,750	57.6
1964	39,705	100	17,436	43.9	22,269	56.1
1965	44,295	100	16,301	36.8	27,994	63.2
1966	50,249	100	20,669	41.1	29,580	58.9
1967	59,176	100	23,506	39.7	35,670	60.3
1968	65,625	100	27,755	42.3	37,870	57.7
1969	72,700	100	27,500	37.8	45,200	62.2
1970	82,300	100	30,582	37.2	51,718	62.8
TMCA% 60-70	12.4		13.8		11.7	

FUENTE: NAFINSA: *La Economía Mexicana en Cifras 1990, Cuadro 4.3*

**Los límites del desarrollo estabilizador**

¿Cuáles fueron las contradicciones que hicieron que el modelo de desarrollo estabilizador no fuera capaz de mantener al país en crecimiento y con estabilidad?

De alguna manera en líneas anteriores hemos dado respuesta a esta interrogante. Dijimos que el sistema generó concentración del ingreso que llevó al país hacia el estrechamiento del mercado. Crisis de realización le llaman uno autores. Sin embargo la fuerte presencia del Estado y la falta de recursos para continuar dando respuesta a las necesidades conllevaron al estallamiento de desequilibrios.

La idea de crisis conlleva la idea de ruptura de un proceso, evolución u orden -o patrón- de producción y reproducción de la sociedad. Cuando este orden pierde la continuidad que venía observando es cuando se dice que entra en crisis.

Es entonces cuando la sociedad tiene mayores dificultades para continuar con el proceso de producción ( y de reproducción ampliada, porque cada día hay más mexicanos) de sus satisfactores así como de aquellos que también les permiten ampliar sus esfera de influencia.

Producción y reproducción están en peligro. Ciclo simple y ciclo ampliado del proceso producción-consumo pueden romperse con facilidad.

Se dice que las crisis son fundamentalmente crisis de realización del producto social porque la relación de equilibrio oferta-demanda no existe. O una crisis donde la tasa de ganancia se abate.

También hay especies de crisis. La que predomina es la crisis económica. Que puede darse sola o acompañada de otro tipo de crisis, como sería el caso de las crisis políticas y crisis financieras.

¿De qué naturaleza es la crisis económica que se abatió a finales de los sesenta? ¿Cuáles fueron las soluciones que se dieron a ellas?

No podía ser una crisis de naturaleza política puesto que el sistema logró librar los acontecimientos de 1968 dada la fortaleza de los aparatos de control político. Sin embargo, logró cambiar el rumbo de la política económica. Así el gobierno cambio de una política económica monetarista se paso a una donde predominaba la corriente estructuralista y expansiva del gasto público para tratar de romper con el círculo concentrador del ingreso que inmovilizaba los mercados.

Aunque sea este un indicio del principio del fin del sistema de control gestado en los 30. Lo que predominó fue el agotamiento de un patrón de acumulación autolimitativo.

Era una crisis que devenía del interior mismo del sistema, endógena. La concentración del ingreso no permitía que la economía se expandiera como lo venía haciendo, impidiendo la posibilidad de realizar el producto. Con ello la tasa de ganancia descendía.

### ***El Sector Asegurador***

Como las bases regulatorias del sector seguros se sentaron en años anteriores, fue poco lo que se hizo en el desarrollo estabilizador. La *Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadera de 1961*, quedaba incompleta sino se hubiera creado la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. a través del Reglamento que se expidiera el 23 de agosto de 1963. Al mismo tiempo a las mutualidades de seguro agrícola que operaban en el país se les daba un año para regularizar su situación conforme a esta Ley. Fue celebre esta institución por la corrupción que generó. Pedro Aspe la liquidó y creo otra empresa (Agroasemex) sobre nuevas bases jurídicas y promovió entre las aseguradoras privadas el ramo agrícola.

Una Ley que aparentemente no tiene relación con el sector seguros fue la Ley de Navegación y Comercio Marítimo que fue promulgada en noviembre de 1963. Sin embargo, esta Ley complementa el marco regulatorio del seguro marítimo.

Una acto más del Estado tendiente a aumentar su presencia en la vida económica y en especial el seguro fue el relativo a el establecimiento del seguro obligatorio para los burócratas. Justo el primero de septiembre de 1964 se instaura el seguro colectivo de vida y muerte accidental a favor de los trabajadores al servicio del Estado. Hasta hoy este seguro sigue vigente precisamente en un ambiente en que se busca liberar la actividad de seguros. La única empresa beneficiaria de este seguro por años ha sido la Aseguradora Hidalgo, S.A.

En el mismo sentido se estableció en 1964, un seguro colectivo obligatorio para proteger contra incendios las casa habitación de interés social que adquieran las familias mediante fondos públicos.

Todavía en 1965, mediante decreto, se añade un párrafo al artículo 17 a la Ley General de Instituciones de Seguros donde se rectifica el nacionalismo en la actividad: ninguna empresa o Estado extranjero podrá participar en el capital de las sociedades que integran las empresas nacional.

Otro seguro obligatorio fue el de los cuentaahorristas (1969). Sin pago de prima el pequeño ahorrador quedaba protegido contra muerte por una suma asegurada equivalente al saldo promedio de los últimos seis meses natural a la fecha de ocurrencia del evento. El rango del seguro tuvo como límite inferior de mil pesos y el superior 50 mil.

### **El Desarrollo Compartido.**

El gobierno de Echeverría atacó los desequilibrios (externo, interno y distribución del ingreso) que heredó del modelo de crecimiento estabilizador con medida de naturaleza populistas. Para entonces el sistema político atravesaba por la mayor crisis de confiabilidad que conocía la historia del país debido al conflicto estudiantil de 1968. Sin embargo, el sistema fundado en un partido de Estado estaba sólido, de tal modo que logró institucionalizar - y hasta cierto punto mediatizar- las protesta de más democracia y bienestar que le planteó la población.

Para darle continuidad al sistema, la administración echeverrista acudió con más rigor a las soluciones de los gobierno postrevolucionarios: uso excesivo de la deuda pública a fin de apalancar el desarrollo y dar respuesta a la demandas sociales. Así tenemos que la deuda pública crece en términos nominales en el sexenio promedio anual 29.2 % cuando el periodo 62-70 lo hizo al 27.3 %. Aproximadamente 0.8 % arribar de la inflación.

Con dichas medidas desplazó aun más al sector empresarial de la conducción del desarrollo con el pretexto de abatir los rezagos social. Aún así México seguía teniendo una economía mixta.

El combate a la pobreza, la marginación, la desigualdad social por medio del gasto público social fue por muchos años meta del Estado Mexicano en la medida que era la fuente para legitimar el sistema. Con Echeverría se profundizó este tipo de políticas públicas. No tenía porque estar ausente la simbiosis del Estado con las grandes mayorías desposeídas si por décadas así había sido. El Estado nacido de la Revolución no conocía otra forma de dar justicia a la sociedad. Dejar de usar el gasto público implicaba retornar a la situación por la que el pueblo se levantó en armas en 1910.

Aunque en promedio la tasa de crecimiento anual de PIB creció 6.2% promedio anual, hay indicaciones al respecto de que entre 1976-77 fue un periodo recesivo. Recesión de tipo moderada y de vida corta. (34) La inflación medida con el INPC fue de 14.9 % promedio anual. Por su parte la población lo hizo en 3.2 %.

Por lo que se refiere a la estructura, en el cuadro 1.24 se nota que el sector agrícola perdió participación en el PIB general al pasar de 12.2% a 10.0 %, motivado por su escaso dinamismo. Otro sector que disminuyó su participación fue el financiero. El sector manufacturero, en cambio, aumentó en más de un punto su peso resultado de su dinámica. También el sector de servicios a la comunidad aumentó su participación.

**CUADRO 1.24**

**Producto Interno Bruto por Sectores  
(Pesos de 1970)**

	1970	1976	
	Particip. %	TMCA %	Particip. %
Total	100.0	6.2	100.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	12.2	2.7	10.0
Minería	2.5	6.0	2.5
Manufacturas	23.7	6.7	24.5
Construcción	5.3	6.5	5.4
Electricidad	1.2	10.2	1.4
Comercio	25.9	6.0	25.6
Transporte y Comunicaciones	4.8	11.0	6.3
Ss. Finan., Seg. y Bs. Inn.	11.3	5.4	10.8
Ss. Comunales, Soc. y Pers.	14.3	6.5	14.7

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*. Cuadro 4.3

La utilización del expediente populista llevó a la economía del país a profundizar la inflación, el desequilibrio externo y el déficit fiscal.

La estabilidad de precios que reinó en la década de los sesenta desapareció. El brinco que dio la inflación promedio anual significaba empobrecimiento de las mayorías trabajadoras al ser imposible obtener los bienes necesarios para su sustento con el mismo salario. La política salarial de Echeverría buscaba afanosamente subsanar este defecto con aumentos a los salarios mínimos de tal manera que su crecimiento promedio anual fue de 15.8 %.

Con las nuevas tasas de la inflación se iniciaba la larga marcha por los caminos de la inflación. Y no sólo nuestro país será el afectado por el flagelo. El mundo entero vivirá los efectos de este nuevo fenómeno según se deja ver el cuadro 1.25.

**CUADRO 1.25**

**Crecimiento Medio Anual del Índice de Precios al Consumidor  
de los Principales Países Desarrollados**

Años	E. U. A.	Japón	Alemania	Francia	Reino Unido	Canadá	Media
60-70	2.8	2.6	2.6	4.1	4.1	2.7	3.7
70-80	7.8	9.0	5.1	9.6	13.7	8.1	8.9
70-76	6.6	11.1	5.8	8.9	13.6	7.3	8.9
76-82	9.2	5.2	4.6	11.3	12.6	9.9	8.8
82-88	3.4	1.3	1.5	5.3	4.8	4.5	3.5

FUENTE: NAFINSA. *La economía mexicana en cifras 1990*. Cuadro 12.20

El aumento de los precios internos llevó al deterioro del tipo de cambio fijo de 12.5 pesos por dólar que se tenía en ese momento a 19.95. Si el Presidente Echeverría no hubiera devaluado la moneda en 1976, en estos momentos sería considerado por el pueblo mexicano como un Presidente ejemplar. Sin embargo, se hubiera agudizado aún más el desequilibrio externo.



Por lo pronto, el fracaso de la política económica echeverrista fue coronada por esta medida.

Los empresarios, beneficiarios directos de la política del régimen, se convirtieron tan pronto como dejó la Presidencia, en los críticos más recalcitrantes. Llegaron a estimar que las consecuencias negativas se resentirían en el futuro. Muchas de esas críticas se convirtieron en verdades a fuerza de repetirlas. Las protestas del sector empresarial estuvieron encaminadas a cuestionar la política salarial y la intervención del Estado en la economía.

Unas porque afectaba sus costos y por supuesto su ganancias y las otras porque les restaba cuota del mercado interno.

Como lo dejó ver desde la toma de posesión, Echeverría buscó fortalecer la economía de los trabajadores. En tal sentido la política salarial se encaminó a recuperar el poder adquisitivo del salario perdido por la inflación. Con los aumentos decretados a los mínimos buscaba alcanzar los precios de los productos de consumo familiar.

Se discutió mucho sobre el origen de la inflación. Para los empresarios que se oponían a la política salarial de Echeverría la causa era los aumentos decretados. Para el gobierno la inflación era una inflación importada. Para Tello, que retoma la explicación de los estructuralista, el fenómeno inflacionario se debe a la "deficiencia de la oferta, la inversión y el mercado interno".(35) Sin embargo, hoy en día con los resultados de los programas antinflacionarios no se puede estar de acuerdo con ello. La inflación, indica la conclusión de hoy, es producto en todo tiempo y lugar del exceso de gasto del gobierno sobre los ingresos fiscales en tanto que es parte sustantiva del aumento de la base monetaria.

La explicación que daban los empresarios de la inflación estaba plenamente justificada por las expectativas especulativas de los grupos mencionados, que buscaban aumentar sus ganancias por la vía del aumento de los precios y no por la vía que se suponía es la idónea para la empresa: la productividad.

Los argumentos en contra de la política salarial y la intervención del Estado en la economía, se centraron en:(36)

- \* crecimiento desmedido del gasto corriente por la contratación de personal.
- \* gastos de inversión excesivos e improductivos.
- \* financiamiento inflacionario del déficit.

Relativo al gasto corriente, Tello nos dice que efectivamente el personal contratado aumento considerablemente al pasar de 826 mil personas en 1970 a un millón 315 mil con que se cerró el sexenio. Un crecimiento medio anual de 8 %, en todo el sector público, 9 % en el sector gobierno y 6 % en el sector paraestatal.

Los dos sectores que más crecen son el de educación con 11.7% medio anual y el de seguridad social con 11.0 %. Son sectores conflictivos para el país en tanto que está en juego la educación de los mexicanos y la disminución de sus capacidades por enfermedad, accidente o vejez.

Sin duda alguna era necesario incrementar la oferta de este tipo de servicios para hacer frente a la demanda, pero creemos que ya desde entonces y como lo hicieron ver muchos grupos sociales había opciones diferentes a la expansión del aparato de seguridad social y educativo por la vía del gasto público.

CUADRO 1.26

Personal Ocupado en el Sector Público

Entidad	1970	1976	Var % 76/70	Distrib. del Incr. %
	Miles de Personas			
Total	826.2	1,314.6	59.1	100.0
Gobierno Federal	530.5	896.0	68.9	74.8
Educación	265.2	514.5	94.0	51.0
Defensa y Marina	87.0	116.6	34.0	6.1
Agri., Rec. Hid. y Ref. Agr.	44.4	79.6	79.3	7.2
Comun. y Transp.	36.4	46.4	27.5	2.0
H. y C. P.	31.1	43.1	38.6	2.5
Salub. y Asist.	199.9	29.7	49.2	2.0
Otras dep. (a)	46.5	66.1	42.2	4.0
Entidades Paraest.	295.7	418.6	41.6	25.2
Pemex	71.7	88.5	23.4	3.4
Sector Eléct. (b)	57.0	76.6	34.4	4.0
Ferrocarriles (c)	72.2	76.8	6.4	1.0
Seguro Social (d)	82.7	154.7	87.1	14.8
Otros (e)	12.1	22.0	81.8	2.0

(a) Incluye los poderes y el resto de las Secretarías y Departamentos de Estado

(b) Incluye CFE y la Cia. de Luz y Fuerza del Centro.

(c) Incluye Ferrocarriles Nacionales, el del Pacífico, el de Chihuahua al Pacífico, los Unidos del Sureste y el Sonora-Baja California.

(d) Incluye IMSS e ISSSTE.

(e) Incluye CONASUPO, Caminos y Puentes, ASA, Aeroméxico, Proformex, INDECO y la Lotería nacional.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomado del Carlos Tello. La política Económica pág. 190

El sector parastatal fue otro que también aumentó. No fue inútil su aumento. Porque por ejemplo PEMEX aumentó en 23 % el personal que se justificaba por el aumento del 49 % el volumen de procesamiento de crudos. Lo que quiere decir que la evaluación arroja un saldo positivo en esta materia.

Los instrumentos de política económica fueron también utilizados para promover la acumulación privada de capital. El Estado se puso al servicio del capital de manera más abierta a como lo venía haciendo: "(...) la política estuvo orientada a crear un gran número de mecanismos cuyo propósito fue contribuir a la formación de empresas, proteger su desarrollo y estimular su crecimiento." (37)

No era el tipo de intervención tradicional o competitivo sino "funcional al desarrollo capitalista".

"(...) Durante ese periodo el Estado continuó desempeñando su papel doblemente clave para la reproducción del sistema: por una parte, creando las condiciones favorables para la acumulación privada; por la otra, interviniendo directamente en el proceso de formación de capital cuando ello era necesario para fortalecer el desarrollo nacional y, en esa medida, apoyar el que llevaba a la práctica la iniciativa privada." (38)

Para la iniciativa privada el Estado no debía intervenir directamente la actividad económica. Por el contrario, para ella el Estado le restaba mercado y hacía que los costos de la producción de mercancías y servicios aumentaran.

Por qué, entonces, la política económica pretextó beneficiar a los más necesitados del país siendo que al final quienes más recibieron fueron las clases empresariales. ¿Por qué está política se basó en el

presupuesto público y el sacrificios de los trabajadores más pobres sin que se corrigiera la desigualdad social y el rumbo de la política económica?

Al querer dar las razones profundas que explican los problemas que padeció la economía entre 1970 y 1976 Carlos Tello recurre a los siguientes argumentos : fue una "manifestación de la crisis global de la forma de desarrollo capitalista seguida por México a partir de la postguerra, crisis que tiene su modelo principal en el patrón de acumulación dependiente y oligopólico." (39)

Naturalmente el factor exógeno estuvo presente en la crisis, pero no fue todo. Se trató de una crisis de naturaleza universal y no local, pero también tuvo mucho que ver en la crisis de la economía mexicana en la primera parte de los setenta la forma de conducir el desarrollo por parte del Estado.

Buena parte de los problemas que se profundizaron en los setenta y que continúan en los ochenta, se debieron no a la ausencia de intervención del Estado en la economía. Sino que precisamente debido a ello es que el pueblo mexicano vio acrecentar las dificultades para reproducirse con niveles altos de bienestar por falta de organización para hacer frente a sus necesidades en un territorio lleno de recursos naturales y escasa formación de capital.

Como ya se vio, el Estado mexicano empezó a manifestar una fuerte intervención en la economía desde los años cuarenta aunque desde antes estuviera previsto en la Constitución. Con ella se sustituyó la iniciativa de los gobernados para solucionar sus problemas. De una manera u otra la intervención cumplió con la función social encomendada, en la mayoría de los casos con eficiencia y satisfactoriamente. Sin embargo, desde los setenta los efectos multiplicadores del gasto público empezaron a disminuir.

Como se dijo, Echeverría hizo un esfuerzo sistemático por mantener el ingreso real de los trabajadores y sin embargo, en muy pocas ocasiones el salario nominal fue superior a los precios.

Aunado a la política salarial se crearon otras instituciones encaminadas a fortalecer el bienestar de los trabajadores. Entre las reformas más importantes del régimen tenemos:

- Modificación constitucional al artículo 123 para que la revisión de los salarios contractuales se hiciera cada año.
- Expansión de los beneficios de seguridad social. Esta es la más importante del sexenio porque impacta directamente el desarrollo del seguro en México.
- Creación del INFONAVIT y del FONACOT; pasaran a formar parte del mercado de la vivienda y de los bienes de consumo duradero.
- Ampliación de la esfera de influencia de CONASUPO. Desde la toma de posesión de Echeverría fijó el lineamiento de fortalecer el régimen de economía mixta. Al Estado le dio la tarea de dirigir con la inversión pública el proceso de desarrollo económico, que vino a confirmar y reforzar una tendencia presente en México desde el Gobierno de Lázaro Cárdenas.

A las tareas encomendadas originalmente al Estado como las de dirección, orientación, regulación y compensación de la actividad privada se sumó la de fomento directo.(40) Que sin duda alguna ya se venía también manifestándose desde los cincuenta de manera intermitente como ya se dijo antes.

Desde el primer día de su mandato, el gobierno de Echeverría empezó a adquirir acciones de empresas establecidas en diversos sectores (productivo, distributivo y financiero), lo que irritó a los empresarios. En aquel entonces se justificó el acelerado crecimiento del sector paraestatal con la razón de que en muchos países el Estado participaba con un porcentaje considerable en la producción de bienes y servicios,

sean estos en vías de desarrollo o de régimen de libre empresa. Además dicha participación sirvió para:  
(41)

\* reanimar la actividad económica \* mejorar su orientación \* satisfacer la demanda de mercancías básicas  
\* atender zonas de menor desarrollo o grupos de productores desprotegidos. \* incorporar al sector público actividades claves.

La tendencia mundial en esos momentos era expandir a toda costa el sector público, pero como dice Tello, con sentido de eficiencia. Este propósito difícilmente se podría lograr por el nivel de corrupción imperante en el sistema. Era necesario políticas claras y definidas pero sobretodo controladas por la sociedad civil. Muy lejos se estaba de ello. La falta de democracia y el escaso apego a nuestro Estado de Derecho, entre otros factores, dieron el tiro de gracia al proyecto estatalista.

La consecuencia de una política de esta naturaleza fue una transferencia de riqueza al sector privado vía precios y tarifas por abajo de los precios fijados en el mercado.

Retomando un estudio del BIRF, estimó una transferencia de valor del sector público al privado equivalente al porcentaje que tiene el déficit público en el PIB. (42)

Si la administración del sector paraestatal se hubiera hecho con sentido nacional y sin castigarlo con precios y tarifas por abajo del mercado, la situación del sector público hubiese sido otra.

No hubo en los administradores una ética occidental de administrar el patrimonio de todos los mexicanos.

Tello estuvo a la cabeza a aquellos cuyo proyecto era dar justicia a la sociedad y a los que menos poseían, expandiendo al Estado y al sector paraestatal. Era la opción de la justicia social por la vía del gasto público. Ello le llevo a decir que:

" (...) se registró una transferencia importante de recursos reales al sector privado quien, por lo demás, ni histórica ni jurídicamente cuenta con bases suficientes para argumentar en contra de la creación de empresas públicas, ni mucho menos en contra de la participación del Estado en la economía, lo que procede el discutir y precisar las modalidades a que debe sujetarse la propiedad privada."(43)

Los mexicanos estamos acostumbrados a que el legislativo apruebe sin la menor oposición el presupuesto de la federación que le propone el ejecutivo.

A pesar de la falta de resistencias al proyecto del ejecutivo, impera un descontrol administrativo del ejercicio presupuestal que llega a rayar en la corrupción.

Tradicionalmente en México predominan dos posiciones sobre la administración de la hacienda pública : el reformismo o intervencionismo estatal y el conservadurismo o liberalismo.

El primero considera que la política económica es fuente de justicia cuando los actores privados por sí solos no producen resultados aceptables.

El liberalismo resurgió últimamente de los fracasos del intervencionismo estatal de corte keynesiano. Para esta posición la fuente de la justicia social está en el trabajo libre e individual que da el comercio y la industria.

El gasto público desde los sesentas siguió una tendencia de crecimiento alarmante. El aumento en lo relativo ha sido muchísimo, sin embargo en lo absoluto, ha resultado catastrófico.(44)

Ha sido tan alarmante su crecimiento que en los años 70-80 fue la principal fuente de la inflación y de las altas tasas de interés ya que la forma de financiarlo, una vez agotada la fuente externa, ha sido compitiendo con el sector privado por el ahorro interno.

"Entre 1960 y 1980, el PIB real de México creció 3 veces y media (6.5 anual), y los gastos del gobierno federal de 7.8 % del PIB a aproximadamente 20 por ciento. De ahí que el gasto federal haya subido 9 veces (11.5 anual)." (45)

De haber continuado con esta tendencia y de no haber habido cambios drásticos en la política económica, en los últimos años del siglo XX el gasto público federal absorbería la mitad del producto nacional.

### ***Sector Asegurador***

Tan pronto como recibió su mandato Luis Echeverría integró en un sólo organismo la antigua Comisión Nacional de Seguro y la Comisión Nacional Bancaria. La nueva dependencia se llamó Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (decreto de diciembre de 1970). Su Reglamento salió a luz hasta agosto de 1971.

Cuando el régimen de Echeverría llegaba a su fin expidió un acuerdo de carácter administrativo (diciembre de 1975) para que todo el sector público centralizado o descentralizado contratara los seguros de vida colectivos con las aseguradoras oficiales (Aseguradora Hidalgo, S.A.).

La acción del Estado no quedaba ahí. Con misma fecha Echeverría favorece a los transportistas que de manera imprudencial dañen a las personas físicas en su integridad corporal justo al establecer una adición a la Ley de Vías de Comunicación que se paguen 100 mil pesos a los herederos de un pasajero que muriera durante el viaje de un servicio público o bien indemnización a afectado por incapacidad y lesiones. Lo sorprendente del caso es que deja a discreción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la actualización de dichas sumas aseguradas cada dos años "teniendo en cuenta para ello las condiciones de la economía nacional". Con esta disposición administrativa el Ejecutivo Federal sobrepone normas vigentes en materia de responsabilidad civil tanto en el Código Civil como en la Ley Federal del Trabajo. Este tipo de medidas desestimula el uso del contrato de seguro y favorece a grupo generalmente poderosos.

Desde Echeverría se dieron las bases legales para lo que en los hechos ya ocurría: la concentración económica del sector seguros. Precisamente al hacer circular, a solicitud de las aseguradoras, un acuerdo de la Comisión Permanente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros las aseguradoras podían actuar ostentándose como grupo con el simple hecho de constituir un igual a la suma del 50 % de sus capitales pagados y de sus reservas de capital.

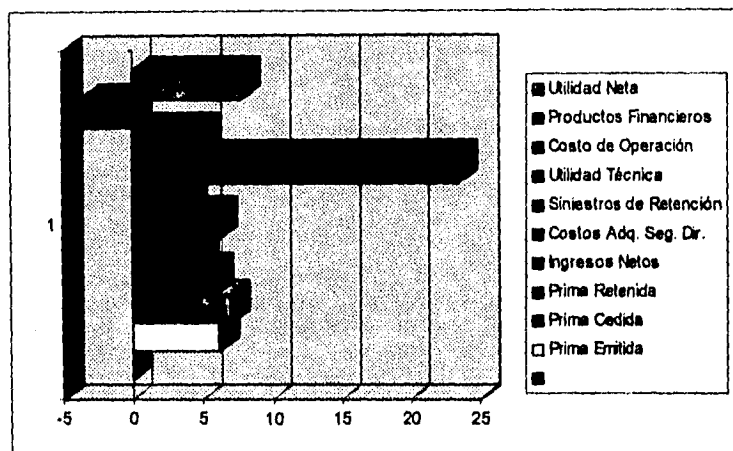
Otro intento de Echeverría por hacer obligatorios seguros que en los hechos son voluntarios, correspondió al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de julio de 1976. Para autorizar la circulación de vehículos era obligatorio para el propietario presentar una póliza de seguros de responsabilidad civil. Afortunadamente nunca fue cumplida esta norma y en los hechos se siguen presentando accidentes de tránsito que dañan bienes y personas sin que nunca puedan resarcirse los daños por parte de las personas que cometen los ilícitos. Si se quisiera imponer un seguro obligatorio de este tipo sería más conveniente que se impusieran el requisito de presentar la póliza al momento de obtener la licencia de manejo y no sobre el vehículo. En el municipio de Monterrey, N.L., actualmente está vigente una norma de esta naturaleza. Sin embargo se considera que para ampliar la libertad de las personas no imponer ninguna disposición así concebida y fortalecer los órganos de administración de la justicia. El problema de esta solución viene cuando el causante del ilícito no tiene bienes con que resarcir el daño para conseguir el perdón de la víctima o de los beneficiarios de ella. La privación de la libertad es también una sanción que estimula la prudencia al conducir.

"(...)De implementarse este decreto, hubiese sido una forma por la que las compañías de seguros cumplieran su labor social".

Creemos que esta manera de ver la actividad aseguradora es redundante. Efectivamente cumplen con su labor social desde el momento que promueven sus servicios. Son entidades sociales por sujetarse a un normatividad que de entrada es social. No es posible pensar en el Robinson Crusoe. Acentuar su labor social sería efficientarse internamente reduciendo sus costos operativos y ofertando seguros a primas más bajas para que los seguros sean adquiridos por la población trabajadora. Esa hubiera sido una labor social.

A través de su Comité Permanente, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros fijo en noviembre de 1976 un deducible del 2 % para el caso de terremoto con un coaseguro del 25 % sobre el valor del edificio, contenidos y pérdidas de utilidades. Las reservas para riesgos catastróficos se elevaron de 40 % a 60 %. En seguro colectivo de vida para los servidores públicos que en 1964 se instituyó se elevó a 100 mil pesos por muerte natural; 200 por muerte accidental y 300 mil por muerte accidental y colectiva.

**Gráfica 1.1**  
Tasas de Crecimiento Anual de los principales conceptos del Estado de Resultados.  
1970 - 1976



### **El paradigma de una economía petrolizada.**

Las expectativas para los mexicanos al terminar el mandato de Echeverría no eran buenas a pesar de la política salarial. Alta concentración de ingreso, déficit comercial, grandes núcleos de la población en la extrema pobreza, sector agrícola deprimido, desintegración económica, déficit público, una economía oligopolizada y una inflación que se tornaba amenazante.

Sin embargo, el escenario negativo que estaba enfrente, cambió. Se abrió un periodo de espera donde todo dependía de la buena utilización que se le diera al petróleo.

Las reservas de hidrocarburos pasaron de 6,338 millones de barriles en 1975 a 72,008 millones de barriles en 1982. Un crecimiento medio anual de 41.5%. La explotación de estas reservas fueron redituables para el país toda vez de que el aumento que desde 1973 se habla presentado en el precio internacional del crudo garantizaba ganancias extras para PEMEX.

López Portillo tuvo en sus manos la gran oportunidad histórica que le brindó el mercado internacional del petróleo de contar con abundancia de divisas por la venta este recurso.

Los resultados no fueron muy halagadores. Muy a pesar de que la tasa de crecimiento de la población bajo a 2.8 % en promedio anual en el sexenio, el producto a duras penas alcanzó el 6.0 %. En cambio los precios de los bienes de consumo familiar alcanzaron el nivel del 33.2 %.

Entre 1978 y 1981 tenemos el periodo del boom petrolero. Impulsado por la explotación petrolera se logra un crecimiento del producto por arriba de la experiencia histórica. Precisamente la rápida expansión trajo consigo vulnerabilidad real y financiera.

CUADRO 1.27

**Producto Interno Bruto por Sectores**  
(Millones de Pesos de 1970)

	1976	1982	
	Particip. %	TMCA %	Particip. %
Total	100.0	10.0	100.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	10.0	3.9	8.8
Minería	2.5	13.8	3.8
Manufacturas	24.5	5.8	24.1
Construcción	5.4	6.2	5.4
Electricidad	1.4	7.9	1.6
Comercio	25.6	5.9	25.4
Transporte y Comunicaciones	6.3	9.1	7.4
Ss. Finan., Seg., y Bs. Inm.	10.8	4.3	9.8
Ss. Comunes, Soc. y Pers.	14.7	6.3	14.9

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*, Cuadro 4.5

El comportamiento estructural de la economía mexicana indica que la dinámica del sector minero, en el que está incluido la explotación del petróleo, creció cada año 13.8 % lo que lo llevó a contribuir al PIB en casi el 4 % en 1982. Destaca la disminución del sector agrícola al pasar del 10 % en 1976 a 8.8 en 1982 a pesar de los esfuerzos del gobierno federal por reanimar el sector con recursos devenidos del petróleo. El sector manufacturero también perdió importancia.

En el plan de desarrollo industrial de López Portillo se planteaba la posibilidad de un auge temporal de las exportaciones petroleras, las que llevarían a financiar el desarrollo industrial y agrícola. Los resultados obtenidos estuvieron lejos de este proyecto. El patrón de crecimiento de estos años tuvo las siguientes características: (46)

- 1) La inversión fue muy dinámica, pero su estructura sectorial estuvo sesgada a favor de la industria petrolera, el comercio y los servicios. La consecuencia de esta estructura de inversión fue la caída de la dinámica de la industria manufacturera.
- 2) La inversión pública estuvo destinada a la industria petrolera, absorbiendo el 50 % de los gastos de inversión de las empresas públicas.
- 3) La inversión privada tuvo una nueva orientación a favor de los servicios y el comercio, a costa de la industria manufacturera. La inversión en manufacturas se reduce drásticamente.
- 4) Hay una relación directa del deterioro del sector manufacturero con la situación que guarda en el comercio exterior.

Sin embargo el modelo de desarrollo impulsado no pudo mantenerse más allá de cuatro escasos años dada la traba que se manifestaba desde finales de los años sesenta. La economía logró momentáneamente un respiro.

**CUADRO 1.28**

**Estructura de la exportaciones de mercancías por sector de origen  
(Porcentajes)**

	1980	1981	1982
Total	100.0	100.0	100.0
Petroleras	64.4	69.8	75.4
No-Petroleras	35.6	30.5	24.6
Agropecuarias	9.9	7.4	5.8
Extractivas	6.2	6.0	4.6
Manufactureras	19.5	16.7	14.2

FUENTE: NAFINSA. *Economía Mexicana en cifras 1990*, Cuadro 15.11

El Plan Global de Desarrollo nació con mucho retraso. Para ello tuvieron que pasar dos años de gobierno. El descubrimiento de la reservas petroleras mantuvo en estado de espera al gobierno mientras asimilaba lo que debía hacer con ellas.

Los grandes volúmenes de reservas petrolera dio la posibilidad al gobierno para ampliar su plataforma de exportación, precisamente motivadas por los altos precios del barril de petróleo crudo en el mercado internacional.

La oportunidad estaba ahí y no debía de desaprovecharse. El país vivió intensos momentos de discusión. Fueron dos las posturas que predominaron. Aquella que creía que el petróleo debía de explotarse con moderación y aquella que luchaba por incrementar la plataforma de exportación para aprovechar los precios altos del petróleo.

A los largo de varias décadas el sector bancario creció y se fortaleció por la libertad cambiaria, sin embargo esta fue mal utilizada por sus principales actores de tal forma que hizo peligrar la preciada estabilidad financiera y cambiaria del país.

Ante el peligro de que el país se quedara sin reservas para hacer frente a los compromisos internacionales, en su último informe de gobierno López Portillo nacionalizó la banca.

El excedente petrolero transformó radicalmente las perspectivas casi nulas de crecimiento del gasto público y el PIB.

Las perspectivas para los 80 eran de un gasto del 40 % del PIB con ingresos petroleros del 12 al 15 % del PNB sin cambios en el sistema tributario y en los ingresos del sector parastatal y con un volumen modesto de empréstitos externos se eliminaría casi el déficit público.

Era el modelo que se planteaba en el PNDI y el PGD. Sin embargo, en la práctica ocurrió otro fenómeno distinto al planeado.

Las recomendaciones sobre el uso del excedente petrolero fueron variadas. Tenemos el caso de Laurence Whitehead que recomendó usar los petrodólares en la adquisición de haberes extranjeros que con el paso del tiempo los rendimientos pagaran la deuda externa.



La administración lopezportillista se inclinó porque fuera destinado a la formación de capital fijo a lo que llamaría sembrar petróleo en virtud de que las inversiones redituaban enormes ventajas a las de por sí castigadas finanzas públicas.

La duda estaba en la eficiencia de éstas inversiones. En la práctica sucedió que el excedente petrolero se desvió en subsidios que en nada beneficio a los mexicanos pobres a los cuales estaban destinados.

La deuda pública (prácticamente toda fue en dólares) creció en forma alarmante, precisamente para financiar el proyecto petrolero, en promedio anual lo hizo en 49.1 %. Los salarios mínimos generales crecieron en promedio cada año 24%. Aproximadamente 7 % por abajo de la inflación. Para estas fechas la pugna entre fundomonetaristas y estructuralistas se había decidido por aquellos.

### **El Sector Asegurador.**

En el Cuadro 1.29 vemos la estructura de la oferta por aseguradoras. El seguro que más se ofrece es el de incendio. Resultado del proceso de industrialización y urbanización del país. Le sigue el seguro de automóviles por el auge que este tipo de bienes tiene en las sociedades modernas para transportar a la familia.

Dramática es la situación del campo cuya demanda sólo la cubre una aseguradora oficial en paquete y doce en el ramo de granizo. Para entonces este sector de la economía del país llevaba trece años que había entrado en crisis.

**CUADRO 1.29**

**Estructura de las aseguradoras por tipo de ramo**  
1977

	Número
<b>Aseguradoras Públicas</b>	
Vida	1
Daños	1
Agrícola y Ganadero	1
<b>Aseguradoras Privadas</b>	
Vida	29
Accidentes y Enfermedades	30
Responsabilidad Civil	34
Marítimo y Transporte	37
Incendio	49
Agrícola (granizo)	12
Automóvil	39
Crédito	33
Diversos	35
Reaseguradoras	2
Mutualistas	6

FUENTE: AMIS. Op. Cit. p.111

José López Portillo esperó cuatro años para poner su impronta al marco regulatorio del sector. Hasta diciembre de 1980 se publicó la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, misma que estaba destinada a normar la actividad de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.

La intención de esta Ley era apoyar al campo que desde 1964 se debatía en una profunda crisis. Se estimaba que los créditos y las inversiones tendrían mayor garantía con la contratación de seguros.

La Ley contemplaba los siguientes seguros para el campo:

- El Seguro Agrícola Integral preveía el resarcimiento al agricultor del 100 % de la inversiones reales efectuadas en los cultivos
- El seguro ganadero cubre al asegurado el valor de su ganado por la realización de alguno de los riegos previstos en el contrato o atención médica cuando se enferme.
- El seguro de vida campesino que paga una suma de dinero a los beneficiarios del campesino muerto.
- Otros seguros conexos con la actividad agropecuaria para resarcir daños en bienes utilizados directamente en la actividad agropecuaria y forestal.

Preveía autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las instituciones de seguro privadas y las sociedades mutualistas podían otorgar estos seguros.

Para enero de 1981 se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Departamento del Distrito Federal a fin de que lleven a cabo la contratación con la Aseguradora Hidalgo, S.A. de un seguro colectivo de retiro para los trabajadores al servicio del Estado.

En 1981 López Portillo modificó prácticamente todo el articulado de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros con el propósito de adecuarla a las nuevas condiciones del país y modernizar al sector. Las reformas se clasifican en cuatro grupos:

a) Las de naturaleza estructural o de redefinición de los roles de los distintos sujetos que componen el sector.

- Se suprimieron las sucursales de compañías de seguros.
- Se requiere autorización de la SHCP, con la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para funcionar bajo cualquiera de las dos figuras permitidas.
- Las instituciones de seguros se harán representar en todos los actos por uno o más funcionarios de cuyos actos responderá solidaria e ilimitadamente la institución. La Comisión Nacional Bancaria podrá promover la remoción o suspensión de los funcionarios cuando a su juicio no tengan la calidad moral o técnica suficiente.
- Las instituciones deberán ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo, con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles en lo que no este previsto en la Ley de Instituciones de Seguros y en especial a lo siguiente: deberán contar con capital mínimo; ninguna persona deberá ser propietaria de más del 15 % del capital pagado; la duración podrá ser indefinida pero no menor a 30 años; el objeto será funcionar como institución de seguros; sus asambleas deberán celebrarse en su domicilio social que dentro de la República.
- Para fungir como intermediario de seguros se requiere de autorización, la cual será intransferible y para una o varias operaciones. Y serán de tres tipos: para personas físicas vinculadas por una relación de trabajo con las aseguradoras (apoderados); personas físicas ligadas con ellas con base en un contrato mercantil y agentes de seguros personas morales.

- El ajustador también requerirá autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- Las aseguradoras deberán constituir un reserva de capital para fluctuaciones de valores con las utilidades del ejercicio. Los porcentajes nunca podrán exceder del 20 % para cada operación y que se fijarán con reglas de carácter general.
- Las instituciones de seguros se obligan a crear una reserva para siniestros ocurridos y no reportados.
- Se establecieron las bases para el manejo de las reservas, así como los porcentajes de inversión de las mismas.
- Las aseguradoras deberán tener, además del capital mínimo, el capital neto (= capital pagado + reservas de capital + utilidades o pérdidas del ejercicio - inversiones en acciones de sociedades) de acuerdo al monto que fije la ley.
- Se dispuso que habría disposiciones de carácter general que deberían ser acatadas por las instituciones de seguros y que emitiría la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para efectos un equilibrado desenvolvimiento de la situación patrimonial de las aseguradoras.

b) Reformas que tienen que ver con la salud del sector.

- Se ratificó las funciones de inspección y vigilancia de las autoridades.
- Se precisaron las reglas para la disolución y liquidación de las instituciones de seguros.
- Se detallaron los actos que tienen prohibido realizar las aseguradoras: dar en garantía su propiedades; obtener préstamos; dar en reporto o prenda los títulos de crédito; operar con sus propias acciones; emitir acciones preferentes o de voto limitado; dar fianzas o cauciones; comerciar con mercancías de cualquier clase.
- Se redefinieron y complementaron las reglas para sancionar y revocar concesiones.
- Los funcionarios y empleados de compañías que realicen operaciones ilícitas serán sancionados, procediendo por la Secretaría de Hacienda.

c) Modificaciones generales.

- Los conflictos entre las aseguradoras y sus trabajadores serán derimidos en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.
- Se autorizaron a las autoridades locales los impuestos a las instituciones de seguros.

Por acuerdo presidencial se ratifica que las entidades que componen la administración públicas centralizada y descentralizada deberán contratar sus seguros con la Aseguradora Hidalgo, S.A. los seguros colectivos de vida y con Aseguradora Mexicana, S.A. los seguros de daños necesarios para su desempeño. Con esta medida el Estado garantizaba un mercado cautivo para estas dos instituciones.

En septiembre de 1981 se publicó el Reglamento de Agentes de Seguros. Se señala que no se podrá autorizar el ejercicio de la intermediación de seguros a los ajustadores, comisarios de averías, a los representantes de aseguradoras extranjeras y a las personas que puedan ejercer coacción en la venta de

seguros. Ahí mismo se detallan las causas por las que se pueden revocar las autorización para agentes de seguros.

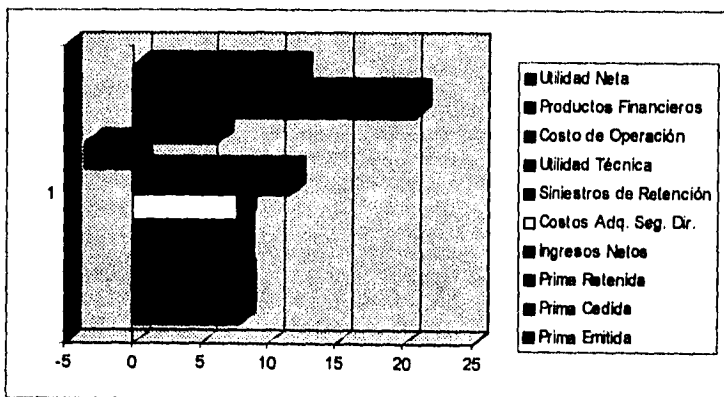
En octubre de 1981 fueron expedidas Reglas Generales de las fracciones II y III del artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. El fin de estas reglas fue normar la tenencia de la propiedad accionaria de las empresas de seguros.

Con el propósito de garantizar el interés del público, en ese mismo año la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros da a conocer los capitales mínimos necesarios para operar como agente de seguros persona moral.

También se establecía el monto de la garantía necesaria que debían otorgar los agentes de seguros personas morales y sus apoderados. Se dieron a conocer los requisitos para obtener la autorización como agente de seguros.

En junio de 1982 el Reglamento de la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.

**Gráfica 1.2**  
**Tasas de Crecimiento Anual de los principales conceptos del Estado de Resultados.**  
1976-1982



## NOTAS AL CAPITULO I

(1) VILLARREAL, René. El Desequilibrio externo en la industrialización de México. México, F.C.E. 1976.

(2) CORDERA, R. y RUIZ, D. C. "Esquemas de periodización del desarrollo capitalista en México" En: Investigación Económica #153 Jul.-Sep. 1980. Subrayado de los autores.

(3) Son varias las formas de reproducción de la sociedad en el precapitalismo. Lo básico de él es que el trabajo no se separaba de sus "condiciones objetivas de realización", la tierra fundamentalmente. No había trabajo libre. El trabajador se comporta como si fuera propietario. Sujeto y objeto era una sola entidad. Frente a los otros sujetos el trabajador se comporta como copropietario. Los objetivos de estas sociedades no eran producir valores o productos para el exterior sino reproducir como propietarios individuales y su familia como parte de una comunidad global. Precisamente las sociedades precapitalista se distinguen unas de otras por la forma y los medios que subyacen para relacionarse con sus condiciones objetiva del trabajo y los productos de éste. Son varias las comunidades precapitalistas: la tribal, la asiática, la germánica, la romana. MARX, K. Formas que preceden a la producción capitalista. México, Siglo XXI. 1976.

(4) CORDERA, R y RUIZ, C. Op. Cit. Subrayado de los autores.

(5) NAFINSA. Economía Mexicana en cifras 1990. Cuadro 1.1.

(6) CORDERA, R y RUIZ, C. Op. Cit. Conviene hacer unas reflexiones sobre los extremos del periodo aunque no sea materia de nuestro trabajo pero de actualidad porque sirve para delinear el marco conceptual.

Sobre el origen no hay desacuerdo: nace con la publicitación del proyecto liberal que, cabe decir, fue una de las etapas más fructíferas de nuestro país en cuanto a la creación de instituciones.

Por lo que se refiere al extremo final, se disiente parcialmente en materia económica y totalmente en materia política. Y no gratuitamente. Ya que hoy en día estamos llamados a precisar muchos de los conceptos que en su tiempo fueron apropiados pero que devinieron con el paso el tiempo en equivocaciones.

En materia económica vamos a dejar para más adelante el uso teórico "economía primario-dependiente" que fue acuñado por la CEPAL. Formó parte de todo un sistema discursivo sobre el desarrollo de los países de arriba tardío al capitalismo. En cambio nos vamos a detener en el uso o concepto "oligarquía".

El asunto a discusión estriba en que al aplicárselo al gobierno de Porfirio Díaz se comete el error y acaban siendo condescendientes con un régimen que a todas luces era una tiranía.

Oligarquía significa, el gobierno de unas cuantas personas que detentan el poder en forma arbitraria e ilegítima. ( Ver a N. Bobbio. La Teoría de las formas de gobierno. F.C.E. o Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI.) Lo que sucedió en la realidad no cuaja con la hipótesis aquí planteada. En cambio si coincide con el concepto que Bobbio y los demás autores dan de dictadura o de tiranía. porque se trato del poder en manos de una sólo persona y sin apego a las leyes.

Todos sabemos de que se trato de una tiranía, esto es, del gobierno de un sólo hombre alejado por completo del Estado de Derecho vigente (Constitución de 1857 y leyes), así lo confirman los historiadores de la talla de Cosío Villegas. Al respecto véase COSIO VILLEGAS, Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticos. 1980. que trata exhaustivamente el arribo de Díaz al poder.

Cabe esta aclaración porque se piensa que lo que opera en la economía es válido trasladarlo a la esfera de lo político y en la realidad no ocurre así.

El razonamiento es más o menos el siguiente: en la economía la riqueza estuvo concentrada en pocas manos, luego entonces pasó lo mismo con el poder político. Precisando, la economía responde a leyes tanto naturales, mientras que el poder político a las leyes que se da la sociedad de forma consciente. Por eso es que decimos que el concepto de oligarquía es un concepto estrictamente político.

La diferencia con los autores no queda ahí. Es cierto, como ya se dijo antes, de que entre 1860 y 1910 el capitalismo se instala definitivamente en México; sin embargo, se debe de tomar con cautela el criterio que hay detrás del ejercicio de periodizar.

Son válidas aquellas periodizaciones que se basan en motivos de diversidad económica y sociales o por algún tipo de ruptura o evento económico trascendente. No así aquellas que toman como criterio de periodización "el carácter del Estado".

¿Qué significa éste criterio? Parte de que el Estado y la economía se entrelazan en un todo. En esa unidad lo que predomina siempre es el hacer del Estado, determinando la historia del conjunto de relaciones sociales.

Ello confirma la idea de que en nuestro país en los últimos cincuenta años, el desarrollo económico dependió de lo que pasaba en la esfera estatal. Fue ella quién inclinó la balanza. El mercado y sus leyes quedaron en un plano casi secundario sino es que encubierto por el movimiento de la "voluntad general".

Fue así como surge la necesidad de precisar el predominio de la acción estatal y colectiva pues su ejercicio cotidiano por largo tiempo puso, un velo sobre sí misma y sobre otros espacios de la vida social.

Se estima que con dicha expresión los autores se refieren al conjunto social que vive y se reproduce con formas específicas de organización (Estado) y no precisamente a las formas como se ejecutan los mandatos del Estado o de la sociedad civil organizada (Gobierno).

Es el eterno problema de falta de distinción entre el Estado y el gobierno. Aquel no tiene carácter puesto que se trata exclusivamente de la decisión de los individuos asentados en un determinado territorio de darse una organización para salir del estado salvaje y anárquico.

El Estado busca suprimir con el Derecho que le es concomitante, el estado natural. Su característica fundamental es ser soberano. En donde la soberanía estriba en el pueblo, la cual es imprescriptible, inalienable e indivisible.

En cambio, el gobierno que se erige para y por una determinada organización social -Estado- si puede llegar a ser calificado o caracterizado. El gobierno puede adoptar formas monárquicas, aristocráticas o democráticas según sea si el poder político está depositado en una sola persona, varias o en toda la sociedad y si este se ejerce por la vía del derecho.

Los autores para reforzar su idea toman la calificación que da Arnaldo Córdova al "Estado" como "régimen de privilegios", con la que tampoco se puede estar de acuerdo porque alude a gobiernos de corte monárquico como oligárquicos en la que uno o varios gobiernan legítimamente. El gobierno de Díaz era - como ya se dijo- una tiranía.

El concepto de Estado, sus funciones y sus límites sigue siendo objeto de confrontaciones teóricas. No es nueva esta discusión. Ya se había dado entre los liberales y conservadores desde el siglo pasado. Desafortunadamente las discusiones desaparecieron cuando Díaz arribó al poder. La sociedad civil y el individuo quedó sometido al gobierno fuerte que delineó el porfirismo. (Véase COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit.)

Ya desde ese entonces la sociedad no cuestionaba ni la idea de nación ni la falta de Estado, como lo hizo a principio del siglo XIX. El Estado -o sea la personificación jurídica de la organización de la sociedad- estaba bastante desarrollado al tener como soporte una constitución.

Nos referimos a la Constitución de 1857 que ayudó en mucho a la consolidación del Estado. Con ella se rebasó la disgregación imperante en las décadas anteriores.

Estado y gobierno son dos instituciones completamente distintas, pero de muy difícil diferenciación. El error de asimilación en que caen los autores no es exclusivo de ellos. Se ha generalizado en muchas esferas sociales retrasando el desarrollo social y político del pueblo mexicano.

(7) CORDERA, R y RUIZ, C. Op. Cit.

(8) Op. Cit. pág. 23

(9) NAFINSA. Op. Cit. Cuadro 2.2

(10) Cordera y Ruiz. Op. Cit. Subrayado mío. Conveniente hacer un alto en la idea de "dependencia externa". Ya antes mencionamos que es un concepto que fue tomado de la escuela cepalina y que fue parte de un sistema discursivo que resultó fructífero en su momento y que también es parte de una concepción del Estado que hoy en día está en franca retirada. Luego entonces, esta debe ser tomada con cautela porque hace alusión a generalizaciones que a estas alturas de la globalización económica incitan al nacionalismo.

Para muchos autores la independencia externa es un objetivo nacional, así como lo es el empleo y la redistribución del ingreso. Sin embargo, en las actuales circunstancias de libre comercio y globalización es muy difícil seguir sosteniendo semejante propuesta.

La pregunta que hecha por tierra semejante afirmación es ¿Qué a caso el capitalismo mundial no nos hace dependiente a todos los países del orbe de una u otra manera al universalizarse las relaciones sociales de tipo capitalista, los mercados de mercancías, de fuerza de trabajo y de capitales?

Puede argumentarse con facilidad que unos países cambian materias primas por bienes de capital, otros a la inversa. Otros, su fuerza de trabajo por el capital que necesitan para expandir el ingreso. O materias primas por alimentos. De tal modo de que unas sociedades dependen económicamente de otras.

La división de trabajo internacional apunta en este sentido. Un país difícilmente puede llegar a ser autosuficiente del todo. David Ricardo ya veía en su tiempo las ventajas que trala para un país la especialización y el comercio mundial mencionando el caso de los granos que al conseguirse a mejor precio en otros países abarataba los costos internos al abaratar la fuerza de trabajo.

Cabe decir, que el concepto económico de independencia externa se le opone el concepto jurídico-político de soberanía. Precisamente ésta, aunque no se tenga aquella, es la que reafirma la independencia de un pueblo frente al mundo. Se puede ser soberano y sin embargo dependiente de los comerciales externos.

En este trabajo se entiende la independencia económica con una óptica diferente a la de los autores de la década de los seicenta. Hoy en día no es posible concebir un desarrollo independiente y sano de la economía sin la presencia de capital extranjero, toda vez de que como economías subdesarrolladas que son, han sido incapaces por sí solas formar el capital que necesitan para la autorreproducción social.

(10a) HANSEN, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. 1ed., México, Siglo XXI, 1971. p 22-28. El origen de la inversión extranjera que más destino al ferrocarril era de Estados Unidos y Gran Bretaña, siguiéndole Alemania y Francia.

(11) Op. Cit. pág. 23

(12) BORJA MARTINEZ, Fco. El nuevo sistema financiero mexicano. F.C.E. p.38 y 39

(13) BORJA M., Fco. Op. Cit. p. 41.

(14) BORJA M., F. Op. Cit. p. 42

(14a) DIAZ BRAVO, Arturo. Contratos Mercantiles. 3ed. México, Harla, 1991. pág. 130.

(14b) ASOCIACION MEXICANA DE INSTITUCIONES DE SEGUROS, A.C. (AMIS). Historia del Seguro en México. México, AMIS, 1988.

(14c) Idem.

(14d) Idem.

(14e) RUIZ RUEDA, Luis. El Contrato de Seguro. México, Porrúa, 1978

(14f) AMIS. Op. Cit.

(14g) AMIS. Op. Cit.

(14h) AMIS. Op. Cit.

(14i) AMIS. Op. Cit.

(14j) AMIS. Op. Cit.

(14k) AMIS. Op. Cit. Conviene precisar aquí si el sector asegurador tiene como propósito central el fomento al ahorro o la protección del patrimonio de las personas o ambos. Deja entre ver la AMIS que el seguro de daños es simple protección y el seguro de vida es ahorro. No es posible hacer esta distinción. Ambas operaciones tiene como propósito el fomento del ahorro, sólo que la operación de daños está encaminada a la reproducción del capital constante o fijo, mientras que la operación de vida se destina hacia el capital variable o fuerza de trabajo si lo vemos desde el punto de vista de la economía política. Naturalmente que la pérdida de capital constante presiona para se expanda la esfera de acción del capitalismo si y sólo si hay recursos dinerarios para la adquisición de los mismo en el ámbito financiero (ahorro).

(14l) AMIS. Op. Cit.

(14m) AMIS. Op. Cit.

(14n) AMIS. Op. Cit.

(14o) AMIS. Op. Cit.

(14p) RUIZ RUEDA, L. Op. Cit.

(14q) AMIS. Op. Cit.

(15) CORDERA, R. y RUIZ, C. Op. Cit.

(16) CORDERA, R. y RUIZ, C. Op. Cit.

(16b) CORDERA, R. y RUIZ, C. Op. Cit. Al respecto, cabe decir que no se coincide en utilizar la calificación "Estado de masas" en contraposición del "régimen de privilegios" que imperaba en el periodo anterior. Es más adecuado conceptualizar a la administración cardenista como un Gobierno populista que

buscaba legitimarse con el beneficio que daba a las clases populares, obreras y campesinas mediante el gasto público y el reparto de la tierra. Instrumenta un discurso político que tenía influencia de la dinámica revolucionaria de la Europa Oriental y que se había manifestado en la creación del Estado soviético. De hecho cualquier Estado es un estado de masas, si pensamos en que estas se conforman por un gran conglomerado de sujetos. Con el arribo de la sociedad industrial desaparecieron del orbe los Estados formados por pequeños conglomerados.

Cárdenas fue el autor del corporativismo mexicano. Es válido hablar que el Estado de los treinta fue "cuasi-corporativo" en tanto que Cárdenas promulgó las normas que tendían a organizar desde el gobierno la conducta de los principales sujetos sociales. Hoy en día este sistema le sigue dando sustento al Estado en medio de políticas liberales. Se aprovecha inteligentemente para controlar la oposición de los trabajadores a las políticas de adelgazamiento del Estado y a la desvalorización de la fuerza de trabajo. Este tipo de sistema debiera ser la base para que se desarrollaran las sociedades mutualistas de seguros, sin embargo, no es así. Y si sirve para que se desarrollen los seguros colectivos y de grupo contratados con empresas privadas.

(16c) AMIS. Op. Cit.

(16d) AMIS. Op. Cit.

(17) CORDERA, R. y RUIZ D., C. Op. Cit.

(18) CORDERA, R. y RUIZ D., C. Op. Cit.

(19) CORDERA, R. y RUIZ D., C. Op. Cit.

(19a) NAFINSA. Op. Cit. Cuadro 2.15

(20) CORDERA, R. y RUIZ D., C. Op. Cit.

(21) CORDERA, R. y RUIZ D., C. Op. Cit.

(22) CORDERA, R. y RUIZ D., C. Op. Cit.

(22a) NAFINSA. Op. Cit. Cuadro 2.15

(23) BLANCO, José "Génesis y Desarrollo de la Crisis en México 1962-1979" En: Investigación Económica No. 150. Oct.-Dic. 1979. p.21-88. Carlos Tello en su libro que citamos más adelante dice respecto a las causas de la crisis agrícola: "Alto grado de concentración de la tierra y de la maquinaria agrícola, poca atención relativa del sector público a las actividades agropecuarias, concentración del crédito, el seguro, la asistencia técnica, los almacenes, los precios de garantía, etc., en las zonas de mayor desarrollo y en ciertos cultivos, fueron minando el desarrollo agrícola del país y, con ello, la fortaleza y las posibilidades de expansión de la industria y de la economía en su conjunto." (pág. 27)

(24) ANGELES, Luis. Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana. Ed. El caballito. p.12

(25) ANGELES, Luis. Op. Cit. p.14-15.

(26) CORDERA, R. y RUIZ D., C. Op. Cit.

(27) KELSEN, H. Teoría General del Derecho y del Estado México, UNAM, 1988

(28) AGUILAR VILLANUEVA, L. "El Estado de Planes.." En: Cuadernos de Nexos No. 13. Julio de 1989.

(29) AGUILAR VILLANUEVA, L. Op. Cit.

(30) AGUILAR VILLANUEVA, L. Op. Cit.

(31) AGUILAR VILLANUEVA, L. Op. Cit.

(32) AGUILAR VILLANUEVA, L. Op. Cit.

(33) AGUILAR VILLANUEVA, L. Op. Cit.

(34) ROS, J. La economía y la política macroeconómica durante el auge petrolero. 1978-1982.

(35) TELLO, C. La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI

(36) a la (42) TELLO, C. Op. Cit.

(43) TELLO, C. Op. Cit. p. 209

(44) WHITEHEAD, Laurence. "Gasto Público, Control Fiscal y Carácter del Estado Mexicano." En: México una economía en transición. Vol. 1 ed. LIMUSA p.227-264

(45) WHITEHEAD, Laurence. "Gasto Público, Control Fiscal ...

(46) ROS, Jaine. "La economía y la política macroeconómica durante el auge petrolero: 1978-1982". En: El auge petrolero: de la euforia al desencanto. Fac. de Eco. UNAM p.13-33



## **CAPITULO II: EL SEXENIO DE LA TRANSICION.**

En este capítulo nos proponemos desarrollar los logros alcanzados por la gestión de Miguel De La Madrid en materia de crecimiento económico, empleo, integración del aparato productivo, distribución del ingreso y por supuesto lo obtenido en el sector asegurador.

La administración en cuestión tuvo que enfrentar la crisis financiera que azotó al país en 1982 por la enorme deuda pública que había contraído el Gobierno Federal.

El primer año de gobierno se destinó a combatir la crisis de caja de 1982. El resto de los años estuvo encaminado a reajustar el aparato productivo y sentar las bases de un nuevo modelo de crecimiento.

El gobierno que presidió MMH no alcanzó a concretar el nuevo modelo económico. Sin embargo, muchos de sus actos indicaban que la economía mexicana desde entonces se había montado en el carro de la economía liberal.

El propósito desde entonces estaba dirigido hacia lograr una economía menos intervenida y regulada por el Estado y abierta a los flujos mundiales de mercancías, servicios y capital.

Y no fue porque así se lo hubiera trazado razonadamente la clase gobernante, sino que compelida por las circunstancias adoptaron un patrón de desarrollo que como moda en el mundo se asumía como la medicina a los desequilibrios económicos.

La escasez de crédito, la presión de los organismos internacionales (como el FMI que tenían una fuerte inclinación hacia el monetarismo y al librecambismo) y sobre todo por una decisión autónoma y soberana del pueblo mexicano de allegarse nuevas formas de convivencia y reproducción es que se adoptó el modelo.

A lo largo del sexenio se ensayaron varios programas antinflacionarios (PIRE, PERE, PAC, PASE) con resultados que ya todos conocemos.

La inflación, en cambio, siguió desbocada, el déficit público ahogó con más fuerza las finanzas y la riqueza se siguió concentrando en pocas manos en un entorno de escaso crecimiento económico.

Como resultado de los programas de choque de corte recesivo la balanza comercial fue superávitaria a lo largo de todo el sexenio.

La expectativa de mejor nivel de bienestar de los mexicanos se deterioró notablemente, hasta prolongarse por toda la década de los ochenta. La CEPAL le dio en llamar a la década perdida.

Al momento en que se ensayaban los programas antinflacionarios, se aplicaron programas de reajuste estructural tendientes a reorganizar la estructura productiva. El núcleo del cambio estructural fue el retiro de la participación directa e indirecta Estado de la economía con el fin de que el mercado fuera el único mecanismo que asignara los recursos. En este proyecto coadyuvaba el fortalecimiento y profundización de la liberalización de la economía mexicana en tanto instrumento para hacer más competitiva la economía y de combate a la inflación.

Los programas de choque fueron de tal magnitud que la economía creció escásamente 0.2 % promedio anual en el sexenio. Mientras que la inflación no cedió, alcanzando una tasa promedio del sexenio del orden de 83.4 %.

En cambio, con el fin de disminuir la presencia del Estado en la economía, disminuye considerablemente el número de empresas públicas, se ajustan los subsidios y se cambia la estructura impositiva de las importaciones.

Con esta gestión se inicia un camino sinuoso de cambios importantes y substanciales de la vida económica del país. Se intentó con relativo éxito pasar de una economía estatizada a una donde el individuo, con toda la carga de riesgos que implica invertir y dirigir el proceso productivo, tomara en sus manos los destinos de la sociedad.

Era difícil el camino escogido puesto que los mexicanos de la postrevolución se acostumbraron a que el Estado resolviera buena parte de la problemática individual y social, otorgándoles sino gratuitamente al menos a bajo costo, un cúmulo de bienes y servicios que se pensaron instrumentos de la distribución del ingreso que con el tiempo devinieron en ineficientes para los propósitos que perseguían.

Para citar sólo algunos: escuela gratuita, drenaje, agua, casa subsidiada, alimentos baratos, carreteras, calles pavimentadas y energía barata. La repercusión más importante: se suplantó la iniciativa del individuo en la producción de estos satisfactores por una falsa iniciativa colectiva.

El desarrollo precario de la actividad aseguradora se explica, en parte, por el entorno mencionado. La importancia que tienen en otros países difícilmente podía darse en un medio en que el Estado brindaba a la sociedad seguridad. Era el gran asegurador por excelencia que daba cobertura a los riesgos que enfrentaban las personas y su patrimonio. Y para ello basta el ejemplo de las dos aseguradoras estatales que monopolizaban el más grande mercado en seguro de personas y de bienes, sin contar el aspecto regulatorio.

El Estado asume el papel de conservar el valor del capital constante y regular el de la fuerza de trabajo mediante la política salarial y de seguridad social.

En el presente trabajo venimos demostrando precisamente que mientras haya la penetración del Estado en la actividad económica y no se brinden las garantías jurídicas que la Ley otorga a favor de los contratantes, no habrá un sector asegurador fuerte. Sin embargo no son todas las causas que están determinando la dinámica del sector asegurador. La educación o cultura del seguro si bien es importante no tiene la magnitud de los factores señalados como lo puede tener el deterioro del salario e ingreso de las familias y las empresas que permita liberar ahorro.

### ***La política económica: instrumento de regulación austera.***

La política económica adquirió una importancia mayor con MMH. Fue el instrumento por excelencia que tenía el Estado en sus manos para combatir la crisis por la que atravesaba la economía.

Es a través de la política económica que el Estado promociona la actividad económica y que de una u otra forma con ella distribuye la justicia entre los distintos miembros de la sociedad.

### **Concepto de Política Económica.**

El concepto de política económica adquiere un uso mayor en el sexenio de Miguel De La Madrid. Por boca del pueblo era muy común escuchar el dicho de que la política económica afecta la economía popular.

Lo que hacía o deja de hacer el gobierno afectaba positiva o negativamente la economía popular más que otras épocas.

Sin embargo, el asunto no es nuevo, viene de muy atrás y de otros Estados. La relación entre el Estado y la economía viene aparejado con el origen del Estado moderno aproximadamente entre el siglo XIII y el XVII.

El uso de ella se generalizó hasta la instauración del Estado contemporáneo (siglo XVII), precisamente porque se convirtió en una práctica del poder del Estado para controlar las fuerzas que pretendían destruir el capitalismo.

Era necesario que el Estado regulara el salario y las condiciones en que se desarrollaba, de lo contrario el capital acabaría con la fuerza de trabajo dado el interés por maximizar la ganancia mediante largas jornadas de trabajo.

Precisamente, en el este siglo XX, después de la primera guerra mundial, adquiere más importancia con la puesta en práctica del estado de bienestar social.

En México toma lugar preferente con el Estado revolucionario que se instauró en la década de los veinte. Quizás en aquel entonces no haya tomado el nombre de política económica o quizás sí, no importa tanto, lo cierto es que el poder público fue utilizado para desplegar, no sólo el marco normativo necesario para desarrollo de las fuerzas económicas sino que también intervino directamente en la construcción de buena parte de la infraestructura y de empresas que como ya se dijo antes devinieron en subdrias del capital.

Con Miguel De La Madrid la política económica adopta la forma de una política de intervención mermada y débil pues se busca a toda costa adelgazar al Estado con el fin de hacer frente al gigantesco débito público. La deuda pública fue el principal enemigo de la política económica en un mundo endémico de crédito. El gobierno de Miguel De La Madrid hizo suya la conciencia de que el país se encontraba inmerso en una crisis de orden estructural que, de no combatirse, la economía nacional caería en fuertes desequilibrios de naturaleza financiera y a la postre política y social. El Estado, para cubrir muchas de sus obligaciones que le asigna la Constitución, necesitaba de recursos que bien a bien no podía cubrir con el ahorro interno.

Por lo pronto, veamos a continuación algunas apreciaciones que hay en torno al concepto, no son todas, pero sí las más relevantes:

Carlos Perzabal nos da la siguiente definición:

"La política económica entendida en su sentido laxo, como regulación del ciclo económico por el Estado, que atiende una correlación de fuerzas sociales y procura la constitución de una estructura productiva y un modo predeterminado de industrialización."<sup>(1)</sup>

Hay que puntualizar varias ideas de estas palabras. Destacan dos conceptos: El de ciclo económico y el Estado, que se hacen unir por la acción regulatoria que el segundo ejerce sobre el primero. Que a su vez se delinea por la acción de la correlación de fuerzas sociales que ya tienen preconcebida cierta idea. Modo, forma o modelo de reproducción de la sociedad en la etapa industrial.

Hay cierto parecido de esta definición con la de Suzanne de Brunoff<sup>(2)</sup>, pioneros en el estudio de la idea de política económica en el campo del marxismo.

Asimismo, recoge la relación entre ciclo económico del capitalismo y el Estado, donde este último como una entelequia consciente y absoluta busca superar los obstáculos que se le presentan al capitalismo y moldear la estructura productiva por arriba del mandato que el pacto social establece.

Se trata de un juego entre cosas naturales en donde la voluntad social poco interviene. El capitalismo se naturaliza como se naturaliza el Estado, siendo que ambos son parte de un mundo social y humanizado

donde interviene además de leyes naturales las leyes humanas. El capitalismo da una justicia de tipo natural donde el Estado interviene únicamente para reforzar esa tendencia.

Se considera que es una definición insuficiente si no se le ubica en el marco de la teoría política.

El maestro Eduardo González argumenta esta categoría casi en el mismo sentido que Perzabal.

González creyó fervientemente en la importancia social de la política económica porque con ella se administraba y distribuía justicia en un país subdesarrollado.

Para él la política económica es de antemano un fenómeno complejo: "un terreno de disputa social".

Se dice que "(...) en diversos textos encontramos la idea-fuerza de que la política económica es una práctica social del poder y que, en cuanto tal, resulta un fenómeno complejo que no sólo manifiesta la intencionalidad económica (en términos objetivos) de quien detenta el poder, sino que expresa también las formas como se procesan las contradicciones entre diversos sectores de la sociedad, al interior del grupo dominante y entre éste y los componentes del grupo dominado."(3)

Vista de esta manera la política económica debe entenderse como una "práctica social del poder", lo que significa reconocer la importancia de los conflictos sociales en su diseño.

Siento que es una definición muy amplia que estaría absorbiendo a las otras prácticas sociales inherentes al poder, como serían el poder político y el económico.

Conviene pues reconocer este avance y confrontarlo con la idea de Bobbio de que ve a la política económica una especie del poder político y no como el todo que subsume a otras prácticas del poder.

La idea de política económica nos lleva a discutir la idea que se tiene del Estado. La cual ha venido cambiando con el paso de los años y que precisamente hoy en día se busca una nueva apropiada a las condiciones del capitalismo actual y que ya discutimos con anticipación.

Enrique Quintana nos da una definición más cercana al concepto anterior. Así nos dice que:

"La política económica, en sentido inmediato, es el resultado de la decisión de los gobernantes, es decir, es el resultado de sus intereses, intenciones y conocimientos, empero, estos no se dan en el vacío, sino condicionados por la realidad. Tanto por la realidad histórica como por las circunstancias, nacional e internacional. Desde luego los factores condicionantes no pesan todos en igual medida, existen algunos que deben privilegiarse."(4)

En realidad con esta definición Quintana nos está describiendo el proceso que corre la política económica para que llegue a externarse como práctica social.

Es una descripción que se separa de las apreciaciones marxista tradicionales al incluir categorías propias del derecho y la filosofía política como es el caso del concepto de gobernante pero que todavía está envuelta le hace falta otros elementos.

Para llevar a cabo esta tarea donde se abandone el iusnaturalismo de la ciencia económica habría que utilizar la idea de Norberto Bobbio sobre política económica que él la denomina como el subgobierno. Y no porque sea un gobierno o esfera gubernamental oculta sino porque opera, aunque sea una actividad estatal que debe estar bien legitimada, casi siempre en el mundo de los hechos y no de los actos jurídicos.

Hay que tomar en cuenta que el concepto de política económica es un concepto que tiene que ver mucho con el concepto de Estado porque es él quien lo pone en práctica.

Esta idea, esta más cerca de la realidad que aquella supuesta concepción del Estado correlacionada a una concepción del ciclo económico. En virtud de que las actividades esenciales de los gobiernos son la impartición de la justicia y la defensa de la soberanía, subsidiariamente aparece la política económica.

"Subgobierno 'ha quedado hasta ahora como un término casi exclusivamente periodístico, sin embargo ahora merece entrar en el universo del discurso técnico de los politólogos. Quizás ha llegado el momento de intentar una teoría del subgobierno, del que existe solamente -¡y de que manera!- una práctica. Tal práctica está estrechamente vinculada con aquella función del Estado keynesiano (y que los neo-marxistas llaman el Estado del capital) que es el gobierno de la economía. Allí donde el Estado ha asumido la tarea económica del gobierno, la clase política ya no ejerce el poder sólo mediante las formas tradicionales de la ley, del decreto legislativo, de los diversos tipos de actos administrativos, que desde que existen un régimen parlamentario y un Estado de Derecho (entiendo un Estado en el que los actos de la administración pública son sometidos a un control jurisdiccional) entraron a formar parte de la esfera de poder visible, sino también por medio de la gestión de los grandes centros de poder económico (banco, industrias de Estado, industrias subvencionadas por el Estado, etc.) por el cual, además, son posibles los medios de subsistencia de los aparatos de los partidos, de aquellos aparatos de los cuales, a su vez, mediante las elecciones, capta su propia legitimación para gobernar. A diferencia del poder legislativo y del poder legislativo tradicionales, el gobierno de la economía pertenece en gran parte a la esfera del poder invisible en cuanto escapa, si no formal sí substancialmente, al control democrático y al control jurisdiccional."(5) Como puede verse, la política económica es ese poder invisible que escapa al control de los tres poderes del Estado y en general escapa al control de la sociedad.

### **El Proyecto de Política Económica de Miguel De la Madrid.**

En su toma de protesta como Presidente de la República, Miguel de la Madrid esbozó en diez puntos su programa de gobierno y que más tarde se recogería en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con ellos se asumía el tamaño de la crisis que habría que enfrentar. Una crisis de deuda heredada por los dos gobiernos anteriores.

Reordenar el aparato económico para combatir la inflación y la crisis financiera y llevar a cabo en el mediano plazo el cambio estructural requerido por la economía nacional con el propósito de adecuarla a las nuevas circunstancias internacionales eran los propósitos más urgentes.

### **El PND y las Metas Cualitativas.**

La administración en cuestión plasmó por primera vez la idea de cambio estructural en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En él se afirmaba la existencia un gran propósito nacional que dice así:

"Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población en un medio de vida digna; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre las familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático." (6)

Un gran propósito nacional que contiene tres grandes pilares: económico, político y social.

En lo económico se concebía que no era posible la independencia sin un crecimiento económico sostenido que generara los empleos necesarios para la población para que con su trabajo se dé una vida digna.

En lo social se buscaba una mejor distribución de la riqueza entre las familias y regiones. Y por lo que al aspecto político se refiere era necesario que el pueblo participara directamente en la toma de las grandes decisiones, más democracia.

El mismo PND contempló la derivación de cuatro objetivos fundamentales para el periodo administrativo 1983-1988 a fin de concretar el gran propósito anunciado.

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis, cuyos signos más visibles son la inflación, el desempleo, el consumo de las mayorías, protección de la planta productiva, problemas financieros e inestabilidad cambiaria.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Uno de los objetivos que merecen nuestra atención es el relativo a "recuperar la capacidad de crecimiento". Con él se perfilan los detalles de la estructura productiva que se pensaba obtener al final de sexenio. Integran bajo este renglón las siguientes subpropósitos:

a) Utilización racional de los recursos disponibles. b) Atención equilibrada de los diversos sectores productivos. c) Articulación eficiente de los procesos de producción, distribución y consumo. d) Fortalecimiento del mercado interno. e) Diversificar el intercambio con el exterior. f) Sustitución eficiente de las importaciones.

Son dos las líneas estratégicas propuestas para lograr el gran propósito nacional y los propósitos secundarios.

La línea de reordenación económica que coincide con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), es una línea de corto plazo que incluye los siguientes fines: abatimiento de la inflación; protección del empleo, planta productiva y el consumo básico y; recuperación de la capacidad de crecimiento.

La segunda línea estratégica está diseñada para lograrse en un plazo más largo y comprende seis orientaciones: enfatizar en los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar en el territorio nacional las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo nacional; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional y; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y estimular el sector privado.

Existe en este apartado de PND un tratamiento especial para los sectores agropecuario, industrial y de servicio que se desarrolla en forma abundante e independiente en sus respectivos programas sectoriales.

### ***El PND y las Metas Cuantitativas.***

En término de cifras se proyectó el PIB para 1984 y para el periodo 1985-1988. Para el primer año se estimó crecer a precios constantes entre 0 y 2.5 % y para el periodo subsecuente entre 5 y 6 % acorde con las líneas estratégicas mencionadas. Ver Cuadro No. 2.1

Cabe adelantar que ninguno de estos propósitos se lograron. La tasa media de crecimiento del producto que se supone iba a ser de 3 a 4 % a penas se logró un crecimiento del 0.3%.

Nótese en estas proyecciones la idea de recuperar el crecimiento de la economía en la segunda parte del sexenio. De aproximarse precisamente a la tasa media de crecimiento anual de los dos sexenios anteriores. Tarea bastante dura para un gobierno que se debatía en la anemia financiera.

Cabe mencionar también que existió el propósito de que fuera el sector manufacturero de los sectores más dinámicos que componen la estructura productiva del país después del sector de la construcción. En orden jerárquico le siguen la industria eléctrica y el sector del comercio, restaurantes y hoteles.

**CUADRO 2.1**

**Producto Interno Bruto**  
(A precios constantes de 1970)(Tasas de Crecimiento)

	1971-1976	1977-1982	1981	1982(p)	1984(e)	Prom. 1985-88(e)
Producto Interno Bruto	6.2	6.1	7.9	-0.2	0.0-2.5	5.0-6.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	2.7	4.0	6.1	-0.4	0.0-2.0	3.5-4.5
Minería	6.1	14.0	15.3	9.6	2.8-3.5	3.7-4.7
Manufacturas	6.8	6.0	7.0	-2.4	1.0-4.0	6.7-7.9
Construcción	6.7	6.7	11.8	-4.2	-3.0-2.0	7.0-9.0
Electricidad	10.3	7.9	8.4	6.8	2.0-4.0	6.2-7.2
Comercio	6.0	6.1	8.5	-1.6	0.0-1.5	4.3-4.5
Transporte y Comunicaciones	11.0	9.5	10.7	-2.3	-0.6-2.0	6.5-7.0
Ss. Finan., Seg. y Bs. Inm.	5.4	4.3	4.3	2.9	0.8-2.0	3.2-4.0
Ss. Comunales, Soc. y Pers.	6.6	6.4	7.7	4.7	-0.5-1.5	4.1-4.5

FUENTE: INEGI, SPP. Sistema de Cuentas Nacionales (1971-1981). (1982 preliminar). (1984-1988 estimaciones del Plan)

Curiosamente el sector compuesto por los intermediarios financieros bancarios y no-bancarios (seguros y fianzas) e inmuebles, se les reserva un dinamismo mucho menor al mostrado tanto en la gestión de Echeverría como de López Portillo, debiéndose en gran medida a la falta de conocimiento que se tiene de la importancia económica de estos sectores (en particular los no-bancarios) y a la incongruencia que llevaba consigo la administración de una banca nacionalizada y una política de programas de ajuste poco eficientes.

**Bases para la Planeación del Desarrollo.**

Aunque el régimen de Miguel de la Madrid fue el primer régimen que se inclinó hacia una menor participación del Estado en la economía, sentó las bases legales para que el Estado dirigiera el desarrollo nacional. De esta forma la planeación se elevó a rango constitucional.

El artículo 25 de la Carta Magna dice que: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y la más justa retribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad, de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

Se trató de una reforma que con el tiempo será letra muerta como muchas otras normas que fueron gestadas al amparo de una concepción providencialista del Estado.

## **El Balance de la Administración de MMH.**

No hay quien coincida en que la gestión de MMH haya sido una gestión exitosa. El balance final de la administración es sumamente negativo si lo medimos en términos de bienestar de la población. El producto por habitante cayó en términos reales entre 1982 a 1988 en 15 %.

**CUADRO 2.2**

### **PIB por Habitante**

<b>Año</b>	<b>PIB (1)</b>	<b>Población (2)</b>	<b>PIB por Hab. (3)</b>	<b>% de Var.</b>
1982	4832	72,968	66,221	-2.9
1983	4629	74,633	62,024	-10.4
1984	4796	76,293	62,863	1.4
1985	4920	76,938	63,127	0.4
1986	4736	76,563	61,858	-2.0
1987	4815	81,163	59,325	-4.1
1988	4879	82,734	58,952	-0.6
TMC 82-88	0.2 %	2.1 %	-1.9 %	

(1) Miles de Millones de pesos de 1980 (2) Miles de Personas (3) Pesos de 1980

FUENTE: NAFISA. *Economía Mexicana en Cifras 1990*, Cuadro No. 4.18

En cierta forma según se deja ver en el discurso oficial, la política de cambio estructural, núcleo de la política económica, obró como justificación de los fracasos de la gestión.

No importaba tanto el nivel de vida de los mexicanos dado que este provenía de una situación de ineficiencia. Era necesario un verdadero cambio de las estructuras que en el mediano plazo mejorar la productividad y con ello el nivel de vida.

"El mensaje implícito del discurso político de la administración es en el sentido que esta reducción del bienestar ha estado ligada a una transformación que requería el país, que en sus términos ha sido manejada como la política de 'cambio estructural'." (7)

Relativo al control de la inflación, la administración se propuso combatirla desde el inicio de su gestión, creando para ello un programa económico denominado PIRE. En lugar de abatir el crecimiento de los precios, éste logró acelerarse hasta alcanzar la tasa del 83.4 % promedio cada año. Dos y media veces más que la obtenida en el sexenio anterior.

"Fue una administración de alta inflación, que descapitalizó a los más débiles, colocándolos a niveles por abajo de los mínimos nutricionales. Al finalizar el sexenio, en un cambio de actitud, se acordó un programa antinflacionario. No obstante, el esfuerzo exitoso se vio desvirtuado al crearse un esquema de inflación reprimido." (8)

Cabe subrayar que fue propósito de gobierno y lema de campaña el combate a la inflación, para ello se estimó conseguir una tasa de inflación próxima a la que tiene los países con los que comerciamos. Nada más alejado de eso.

Más adelante se analizará las características del programa antinflacionario denominado "Pacto de Solidaridad Económica" que logró abatir el cambio de los precios de un 159.2 % en 1987 a 51.9 % en 1988.



La política de cambio estructural se compone de dos vertientes. La vertiente que intenta reducir la participación del sector público en la economía y aquella que persigue transformar las relaciones interindustriales. Sobre la primera vertiente se dice que:

"El retraimiento del gasto público no fue sustituido por la actividad privada, probándose que no existe autonomía de gestión de la inversión privada para impulsar el crecimiento. El crecimiento requiere de la fuerza del Estado, puesto que el sector privado no puede generar como se ha demostrado, un crecimiento. Conviene resaltar la situación de la estructura económica después de seis años de política de cambio estructural:

"(...) la planta productiva se deterioró y los niveles de desempleo abierto y encubierto se incrementaron, dando como resultado el empobrecimiento de la sociedad y creando un ambiente de frustración entre los grupos mayoritarios." Y estima que "viendo hacia el futuro, se ha limitado la frontera de posibilidades de la economía. Con ello se ha reducido la capacidad de absorción de la mano de obra, lo que provocará un proceso de recuperación con baja generación de empleo. Es decir, cambiaron las relaciones básicas de generación de empleo, debido a modificaciones tecnológicas." (10)

Poco antes de que concluyera la gestión que estoy comentando Carlos Tello hacia el siguiente balance:

"En 1981, ..., termina en México un largo periodo de expansión -casi sin interrupción- de la economía nacional que duro más de nueve lustros. Entre 1935 y 1981 el crecimiento económico del país, en términos reales, fue de casi 7 % al año y, en buena parte de ese largo periodo, tal crecimiento acelerado de la economía se pudo combinar con la relativa estabilidad de precios. "A pesar de los nada despreciables y muy numerosos logros de esos años, el balance de nueve lustros de crecimiento económico está más en el debe que en el haber. Las insuficiencias y las deficiencias de nuestro aparato productivo y la mayor y creciente dependencia de la economía respecto del exterior son testimonio elocuente de ello. Más importante aún y, desde luego también claro testimonio de que el crecimiento económico que logró México en esos años deja bastante que desear, son las muy lamentables condiciones de existencia en que viven millones de mexicanos.

"Hoy podemos decir, sin temor a equivocarnos, que si bien hay cosas que para resolverse requieren de crecimiento económico, el solo pasar el tiempo y el mero crecimiento no son suficientes para superarlas. La afirmación de que con el tiempo se resolverán las cosas no tiene fundamento alguno.

"A los problemas que hemos heredado de varios lustros de vigencia de un estilo de crecimiento, se suman los más recientes ... los problemas que vienen con la crisis de los últimos cuatro años. Desempleo, disminución del salario real, capacidad ociosa, inflación, desnutrición, devaluación que en 1982 las importaciones representaban 8.8 % del PIB, mientras que en 1988 este porcentaje se eleva al 9.6 %.(12) Esta ya probado que a finales de los setentas y principios de los ochentas hay un agotamiento del modelo de desarrollo que fincaba sus bases de crecimiento en la "sustitución fácil de importaciones".(13)

El aparato productivo mostraba una integración débil y una desvinculación entre ramas que aumentaba la dependencia exterior. La economía mexicana presentaba niveles altos de importaciones, principalmente de maquinaria y equipo que en ausencia de divisas truncaba el proceso de crecimiento.

Para contrarrestar estos efectos se propuso darle una "solución de continuidad". Por parte de los grupos en el poder nació el proyecto de "reconversión industrial" o "cambio estructural" que consistía básicamente en un :

"(...)ajuste productivo, tecnológico y financiero del aparato económico cuya dirección se proponía dejar en manos de la iniciativa privada. Así tendríamos una reconversión industrial en la mayoría de los ámbitos productivos: industria, servicios, sector paraestatal."(14)

Ante esta propuesta Perzabal hace la suya que denomina "industrialización compleja". Consiste en la sustitución de importaciones de bienes de capital y el volcamiento de la producción masiva de bienes de consumo hacia los mercados tanto internos como externos a precios bajos.

Creo que hay cierta similitud entre este proyecto y el "oficial". El oficial presupone la sustitución de importaciones de bienes de capital pero indirectamente, vía fuerzas del mercado, así como la exportación masiva de bienes. Nunca se olvida del mercado interno. La diferencia estriba en que el primero deja la dirección del proceso productivo en manos de la iniciativa privada y el segundo en manos del Estado, bajo la razón de que los proyectos de bienes de capital son de maduración larga y que sólo el Estado tiene recursos para sostener macroinversiones con plazos largos: "... en la industrialización compleja se sugiere que el Estado sea el factor dirigente." (15)

### **Niveles de Bienestar.**

Son muchos los estudios que indican que la mayoría de los mexicanos viven en condiciones de subalimentación y en la subsistencia. En términos medios, se dice, el ingreso per capita descendió 11.5 % entre 1982 y 1988. Y si lo comparamos con 1981 el descenso es de 40.7 %.(17)

### **Descentralización de la Vida Nacional.**

Aunque exista en el texto constitucional el propósito de fortalecer la vida municipal, poco se avanzó en este sentido. Los municipios siguen dependiendo de los recursos que proporciona la Federación. La vida política, económica y social sigue girando en torno al centro del país.

### **El Expediente de la Democracia**

A pesar de que se legisló en este renglón, dando origen al Código Federal Electoral, la democracia avanzó poco. Este Código tuvo poca vida.

Una prueba más del fracaso en esta materia es la elaboración por la última legislatura en vigor de un nuevo código que regula la contienda partidaria.

El principio de que el pueblo elija a sus gobernantes en forma directa resultó estropeado. Con este instrumento el Presidente sigue manteniendo el control de los procesos electorales con sus consecuentes distorsiones.

Las jornadas de 6 de julio de 1988 muestran esta situación, el Presidente Miguel de la Madrid no pudo disipar la incredulidad en la jornada electoral.

En México sigue todavía pendiente de resolver el expediente de la democracia, esto es sigue todavía sin resolverse la reforma política.

En la mayor parte del mundo, y principalmente en el llamado socialista, la reforma económica marchó al lado de la reforma política. En México sigue pendiente esta última so pretexto de garantizar la paz y la confianza de los inversionistas.

El proyecto de la Revolución Mexicana consagraba entre sus ideales la instauración de un modelo político basado en la vigencia del sufragio efectivo y en la democracia política.

Los regímenes que gobernaron desde 1940 hasta la fecha, posponen este ideal a cambio de progreso material, cuando todos sabemos que en materia económica la pobreza de millones de mexicanos es la prueba irrefutable del fracaso de esta manera de ver el desarrollo de la vida nacional.

La democracia política con esta administración se convirtió en el principal reclamo de la sociedad.

### ***El Pacto de Solidaridad Económica: La concertación cupular de los factores de la producción.***

Miguel de la Madrid intento fallidamente abatir la inflación con una serie de programas de estabilización. El primero de ellos como ya se dijo se llamó Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Prácticamente cada proyecto de ingreso y presupuesto sometido al Congreso de la Unión estuvo inspirado un programa de corte estabilizador de los precios internos. No se va detallar cada uno de ellos en virtud de los escasos resultados, sin embargo, sí se va a detallar el contenido del último y más exitoso de ellos.

### **Los Propósitos del Pacto de Solidaridad Económica.**

El día 16 de diciembre de 1987 firmaron los tres sectores productivos, obreros, campesinos y empresarios y como testigo el gobierno federal el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Se trataba de una nueva modalidad de programa de estabilización donde artificialmente se involucra a la sociedad por conducto de sus representantes sectoriales a signarlo, comprometiéndose a ceñir sus actos económica al lo estipulado en él.

Fue muy criticado por las formalidades que sigue, el involucrar a representantes sociales a sabiendas de que dicha representación está viciada de origen.

Este programa se tomaría, más tarde, como la columna vertebral de la política económica de la administración salinista.

### **La Lógica del Programa**

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se distingue de los anteriores programas de estabilidad instrumentados por MMH principalmente por su gran coherencia lógica como por su eficacia.

Clemente Ruiz analizó a detalle la lógica del PSE. Por su agudeza crítica se transcribe la totalidad del artículo donde el autor vintiera su primer comentario a los hoy famosos pactos, siguiendo el orden como originalmente fue publicado:

"Hace cinco años, en abril de 1982, sobre las medidas entonces adoptadas por el gobierno realicé el siguiente comentario: "Existe en el país un ambiente de desilusión, de que las cosas no marchan, de que todo está enredado, de que las acciones que se adoptan son inadecuadas y que todo parece avanzar hacia una situación incontrolable. En esta ocasión, el rumor y las prácticas desestabilizadoras han sido complementadas por las contradicciones de la política económica. El último paquete de medidas anunciado, en vez de atar los hilos dispersos y reencauzar la economía hacia la solución de sus problemas coyunturales, muestra la intención de frenar drásticamente la

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

economía, como si con esto se fueran a solucionar los problemas que afronta el país. Parece que una vez más la ideología de la ortodoxia financiera ha logrado confundir y enredar las cosas aún más de lo que ya estaban".

"Efectivamente la política económica adoptada en esos momentos y continuada por la actual administración condujo a la pérdida del crecimiento económico y a la mayor etapa de inflación que haya vivido en toda su historia el país. La pregunta que surge hoy día, después de anunciado el Pacto de Solidaridad Económica nacional es: ¿tiene viabilidad la estrategia adoptada o llevará al país a una etapa de obscuridad y deterioro en las condiciones de vida de la población en general? La pregunta es compleja, como la misma situación que vive el país. Por ello, para intentar aclarar este galimatías, a continuación presentamos una serie de preguntas y respuestas."

"1. ¿Existe alguna lógica en este programa anunciado por el gobierno, o es simplemente una serie de medidas desordenadas? Indudablemente que existe una lógica, pero como ha sido costumbre de la actual administración, no ha querido darla a conocer a la opinión pública, como si se debiera creer ciegamente en ellos y aceptar el sacrificio por decreto. Así, al no darse una explicación amplia de la forma como se concibió la presente estrategia, el gobierno ha creado un mayor distanciamiento de la sociedad civil. (AOP: Debíó haber dicho que el gobierno se distanció más de la sociedad civil, no que la sociedad civil se distanció entre ella.) La tecnoburocracia estatal que ideó los argumentos, obviamente no tiene la menor idea de lo que es la política, ni cómo se concierne con las diferentes fuerzas sociales de un país tan complejo como México. Si tan sólo conocieran los dichos populares del país las cosas serían menos difíciles, como aquel que dice: hablando se entiende la gente. Después de este preámbulo entremos en materia."

"La propuesta gubernamental parte de la idea de que el origen de la inflación es el déficit público Para atacar de raíz el problema, decide elevar las tarifas y precios del sector público y reducir el gasto programable, con el fin de obtener un mayor superávit en la relación gasto-ingreso de las operaciones no financieras del sector público y que la actual administración ha denominado como superávit primario. ¿Con qué fin?"

"Para tener un margen de acción en las operaciones financieras del sector público y poderlas ajustar posteriormente, de suerte que sirvan como instrumento antinflacionario a partir de marzo. ¿De qué forma? Al generarse un mayor superávit primario, suponen que los requerimientos financieros del sector público disminuirán, con ello se liberarán recursos hacia el mercado que presionarán las tasas de interés hacia la baja y con esto se inducirá una desinflación en cadena."

"El otro punto central de la estrategia es el tipo de cambio. A este respecto se supone una igualación de los tipos de cambio libre y controlado, de suerte tal que ambos se muevan homogéneamente y evitar presiones de devaluaciones bruscas posteriores. Así, el brusco ajuste inicial se suaviza posteriormente, moviéndose al ritmo de crecimiento de los precios que van en descenso por la reducción del costo del dinero. En esta perspectiva la estabilización del tipo de cambio crea una segunda inercia desinflacionaria. Esta situación se encadena con la liberación de las importaciones, puesto que los artículos del extranjero imponen un tope al crecimiento de los precios internos, es decir modulan el margen de ganancia interno, lo que se convierte en el tercer elemento antinflacionario."

"A lo anterior se suma el efecto que tiene sobre el consumo el impacto inicial del ajuste. Así, se supone que los consumidores ante el aumento en los precios, empiezan a adelantar consumos previstos para el futuro. De esta forma se intenta mantener el crecimiento por la vía del consumo privado y no del gasto público. Posteriormente, para lograr mantener el crecimiento del consumo, se propone indexar los ingresos de los

asalariados en una segunda fase. Es decir el aumento del consumo inicialmente es por pánico; posteriormente por indización."

"Como se observa, la lógica del programa existe, y la argumentación técnica para no darla a conocer es que supuestamente el éxito del programa depende en cierta medida de un elemento adicional: "la sorpresa"; sin ella, se argumenta, se perdería algunos de los efectos antes mencionados.

"2. ¿Existe alguna posibilidad para que esta lógica diseñada por el gobierno pueda tener éxito y disminuir la inflación a los niveles esperados? Si existe, pero también existen muchos elementos que la pueden hacer fracasar. Un elemento esencial en todo este proceso es la suficiencia de reservas internacionales del Banco Central. Estas se suponen que permiten financiar las importaciones y estabilizar el tipo de cambio. El problema que existe es, si alguno de los agentes económicos mantienen previsiones negativas sobre el tipo de cambio o el rumbo de la economía. De ser así la demanda de dólares se incrementa en forma excesiva y las reservas se reducen en forma acelerada en unas cuantas semanas, obligando a ajustes adicionales, creando un proceso de inestabilidad creciente. Es decir, la fuga de capitales se puede convertir en un elemento de fracaso de este programa."

"El supuesto gubernamental es que la actual fuga de capitales desaparecerá como consecuencia de los altos rendimientos que se pagan en moneda nacional. En realidad este es el punto más débil del programa, puesto que todos los programas gubernamentales fundamentados en el mercado han fracasado por la fuga de capitales. Hoy la situación es aún más grave puesto que el gobierno no ha querido tomar una decisión en torno al mercado de valores para reactivarlo, lo cual actúa negativamente en contra de las expectativas de los inversionistas y por lo mismo los lleva a enviar sus capitales al extranjero, o cubrirse en valores denominados en dólares. Es decir, si quiere atraer que la fuga de capitales no acabe con este programa el gobierno requiere reordenar el mercado de valores."

"Un segundo elemento en contra del éxito del programa es si el consumo no reacciona de la forma esperada, o si los empresarios no responden ante la reducción de las tasas de interés y la estabilización del tipo de cambio, y elevan sus precios en forma más que proporcional. Si el consumo no reacciona en la forma esperada el gobierno tendría que empezar a gastar más de lo esperado, lo cual, combinado con la caída de los precios del petróleo, y por ende con los ingresos gubernamentales, daría por resultado un déficit público mayor y mayores tasas de interés. Esto acabaría con el ajuste desinflacionario previsto por el gobierno. Ahora bien, si las expectativas empresariales no responden a la acción gubernamental, se presentaría el peor de los cuadros previsibles, puesto que no sólo la fuga de capitales acabaría con las reservas, sino que la inversión caería y los niveles de inflación serían incontrolables. Es decir, existen riesgos muy grandes, pero no se puede descartar el posible éxito del programa."

"3. ¿Existe algún país en donde este programa haya sido probado, o es algo totalmente novedoso? Algo similar, no idéntico, se instrumentó en Bolivia. En este caso, el economista estadounidense, Jeffrey D. Sachs, de la Universidad de Harvard, ayudó a desarrollar la estrategia. Los resultados son sorprendentes en cuanto al abatimiento de la inflación, pero no en términos de crecimiento. Es decir, el abatir la inflación por este medio en Bolivia tuvo un fuerte efecto negativo sobre el bienestar global de la población."

"4. ¿Se podría haber instrumentado este programa de manera diferente, o existía alguna alternativa? Indudablemente que sí, no había necesidad de crear un clima de conflicto para introducir el "programa de choque". Se podría haber introducido un sistema de

indización de salarios y de precios y tarifas diferencial, que evitara golpear al movimiento obrero de la forma que hizo. Con el fin de concertar con los sectores mayoritario, se podría haber hecho públicas algunas de las reducciones en algunos precios del sector privado. Con estas medidas se habría creado un clima propicio al programa y un compromiso real de los diferentes sectores mayoritarios

"El programa alternativo sería uno fundamentado en controles de precios, movimientos de capitales, y salarios. La ventaja de un programa de este tipo es que existe mayor certidumbre y la carga es distribuida en forma más equitativa. Pero esto, obviamente, implica una visión diferente de la vida, de la sociedad, y del país, que no comparte la actual administración."(17)

Una cuestión cabe resaltar de todas estas notas relativas al PSE: el éxito de este programa se debe en gran medida al sistema laboral corporativo y que a pesar de que chocaba con la Reforma del Estado -que vendría con el Presidente Salinas- no se atrevió a desecharlo por la gran utilidad que le proporcionó como instrumento de control social.

El programa funcionó durante el primer año de vida al abatir la inflación a menos un tercio de la obtenida en 1987 (159%). Los programas de los años siguiente se basaron en este tipo de lógica.

### **La Regulación Fiscal como complemento del PSE.**

El control de las finanzas públicas en el marco del cambio estructural y la modernización y del combate a la inflación, ocupan un lugar central. Sin la reducción del déficit público no es posible hablar de una solución de continuidad para el sistema. Lo que antaño venía siendo la locomotora del crecimiento -el gasto público- hoy en día viene siendo el cabús del tren económico. Toda vez que resulta prácticamente imposible de seguir financiándolo con el ahorro externo.

"Durante décadas, el Estado descuidó las tareas de regulación, (AOP: creo que se refiere específicamente a la regulación fiscal porque hubo y sigue habiendo espacios económicos sobregulados) dando espacio a una serie de actividades ilícitas por parte del sector privado, que afectaban la recaudación fiscal. (AOP: El Estado en todo momento fue el promotor de la acumulación de capital y naturalmente que lo hacía a través del déficit público, No era de esperarse que una larga etapa -1940 a 1980- hubiera equilibrios fiscales) Esta situación se presentó en etapas del desarrollo en que el Estado Mexicano requería expandir fuertemente su gasto, para poder atender las necesidades de rezagos básicos en lo social y en lo económico. La consecuencia fue un creciente desequilibrio fiscal."(18)

Ahora son "rezagos básicos, antes se le llamaba necesidad en la formación de capital. ¿Por que hoy en día se le da ese nombre? Bueno, pues, porque el programa de gobierno salinista está dándole prioridad a las llamadas necesidades básicas.

"El sector privado, no contento con el aumento de la rentabilidad empresarial, basado en el sacrificio fiscal, estructuró un discurso contra el déficit fiscal, argumentando su carácter desestabilizador."(19)

Lo cierto es que no fue el sector privado nacional el que se abalanzó sobre el Estado obeso. Formó parte del discurso liberal que permea desde la década pasada en el orbe. Y en cierta forma tienen razón. Lo que aquí reprocha Clemente es su falta de congruencia: Le están dando patadas al pescbre.

"Esta incoherencia del sector privado parecía perpetuarse y daba mayores elementos para su fortalecimiento ideológico, argumentado incluso como base de la crisis fiscal a la corrupción que privaba en el sector público.(20)

La iniciativa privada y el pueblo en general tenían razón al acusar de corrupción a las personas que administraban los recursos del Estado.

"El Estado Mexicano, en vez de corregir esta situación, basó su relación con el sector privado en una actitud permisiva, bajo el argumento que una corrección podría alterar la confianza para la inversión privada. Todo esto dio lugar a un Estado débil, que cada vez perdía terreno ante el envalentonamiento del sector privado. Finalmente la falta de regulación llegó a extremos que se tradujeron en enfrentamiento irresolubles, en los que el Estado tuvo que recurrir al expediente expropiatorio como fue el caso de la nacionalización bancaria."(21)

Finaliza este párrafo diciendo que la nacionalización no pudo reordenar su relación con el sector privado sino que la complicó. Con ello reconoce Clemente que el proyecto que ellos fraguaron fracasó sin remedio. Quiere decir también que el Estado de la revolución cedió finalmente a los dictados del sector privado o porque no del gran capital. La lucha se perdió.

Al hablar de la gestión de MMH, C. asegura que "Hubo falta de decisión para un reordenamiento estratégico, creándose un ambiente de desconfianza respecto a la autoridad fiscal."

Sobre Salinas nos dice que " En esta perspectiva, la nueva política de regulación fiscal emprendida por la actual administración, pareciera marcar el inicio de una nueva etapa de desarrollo institucional." Este comentario se hizo teniendo fresco el hecho de la detención de Eduardo Legorreta, seguramente.

Dos cosas quiere decir respecto a estos comentarios: Que la nueva actitud del gobierno respecto al sector privado obedece a un mandato del FMI y que detrás de estas acciones hay una nueva concepción del Estado que mucho tiene que ver con el proyecto liberal y que consiste en hacer valer la ley a toda costa.

### ***El Sector Asegurador.***

Como ya vimos con Miguel de la Madrid, se inicia una nueva era para el Estado Mexicano en materia económica, consistente en el retiro del estado de la actividad económica para lograr equilibrios financieros en las cuentas públicas y con ello combatir el proceso inflacionario. Asimismo, vimos que el marco regulatorio del seguro privado logró pleno desarrollo para una operación óptimamente controlada por el Estado y de forma autónoma el sistema de seguridad social como si se tratara de algo completamente ajeno a un sistema global de combate de riesgos a las personas tanto en su integridad física como en su patrimonio.

Se conoce poco de lo que deseaba hacer el gobierno federal en materia de seguros. Hasta donde se sabe es que se buscaba que este sector participara a finales del sexenio con el 2 % del PIB. Dicha contribución se mediría por el monto de las primas obtenidas por las empresas.

Sin duda alguna se trató de un buen propósito que quedó en eso precisamente, a pesar de los esfuerzos del gobierno y de las aseguradoras, la participación no logró sobrepasar el 1.2 % en 1988. (Ver gráfica 4.1)

Para ese entonces el sistema de seguridad social, en lo que se refiere al seguro de personas, prácticamente cubría en 1988 al 63.4 % de la población total como lo muestra el cuadro 2.3. En todo el sexenio de MMH la cobertura creció trece puntos porcentuales, casi 20 millones de personas más. Sin duda es un gran avance social en medio del proyecto de corte neoliberal. Indicaba también que el estado no pretendía

fortalecer el seguro privado de personas como solución a la inseguridad que trae consigo las enfermedades, los accidentes de trabajo, la muerte o la pérdida del vigor vital.

**CUADRO 2.3**

**Población Amparada por las Instituciones de Seguridad Social**  
Miles de Personas

Años	Población			Coef. Asegur.
	Total	Asegurada	Sin seguro	
1982	72,968	33,640	39,320	50.2
1983	74,633	33,850	40,783	45.4
1984	76,293	33,043	39,250	48.6
1985	76,938	39,498	38,440	50.6
1986	76,563	38,503	41,060	48.4
1987	81,163	52,876	28,187	65.1
1988	82,734	52,445	30,289	63.4

*Incluye asegurados del IMSS, ISSSTE, PEMEX, FF.CC., SDN, SM, IMSS COPLAMAR e IMSS Programa de Solidaridad Social.*

*FUENTE: NAFINSA. Economía Mexicana en Cifras. Cuadro No. 1.11*

El PND le da una importancia secundaria al sector. Al observar el cuadro de metas, encontramos que la dinámica que se le asigna al sector 8 fluctúa entre 3 y 4 %. Baja si la comparamos con otros sectores que andan en la media de crecimiento o que la superan. En mayo de 1983 se dan a conocer las reglas para la operación de seguro y reaseguro en moneda extranjera celebrado con instituciones y sociedades mutualistas de seguros en el país.

El seguro de viajero se incrementó para caso de fallecimiento e incapacidad.

Por medio de circulares se dieron las reglas para la conversión de sumas aseguradas en moneda extranjera a moneda nacional en pólizas de seguros de vida.

En octubre de 1983 se reformó la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros con el fin, nuevamente de proteger a los demandantes de seguros. Se mejoraron los procedimientos para solucionar los conflictos entre los asegurados o beneficiarios y las aseguradoras a fin de hacerlos rápidos y objetivos.

Por circular en 1984, cuando la inflación perjudicaba el poder adquisitivo de la moneda, se exige a las aseguradoras a incluir una cláusula en los contratos de seguros en moneda nacional donde la aseguradora se obliga a pagar intereses por mora imputable a ella.

En otra circular se establecieron los lineamientos para operar los seguros de inversión.

En 1985 se expide el Reglamento Relativo al Registro de Reaseguradoras Extranjeras y a la operación de intermediarios de reaseguro.

En 1985 se reforma nuevamente la Ley General de Instituciones de Seguros. Esta vez se hizo con el fin de proteger la generación del ahorro interno:

- Se tomaron medidas más estrictas en el régimen de regulación de las tenencias del capital a fin de promover su desvinculación del sistema bancario y un desarrollo autónomo. Se prohibió la formación de grupos, lo que antaño se permitía, evitando el cruzamiento y piramidación de acciones entre sociedades que estén sujetas a un régimen de capital



mínimo. Se prohibió, asimismo, seguir políticas comunes con instituciones de fianzas, organizaciones auxiliares de crédito y casas de bolsa, así como ostentarse como formando un grupo con ellas. En la actualidad se permite lo que aquí se prohíbe.

- Se incluyen dentro del catálogo de operaciones, la administración de reservas relativas a seguros que tengan como base planes de pensiones.
- Se ajusta el régimen de constitución e inversión de algunas de las reservas técnicas.
- Se establece que los productos de inversión serán para beneficio del reclamante si venciera en juicio a la aseguradora con el fin de compensar la pérdida que hubiere por la duración del mismo.
- Se prevé el dictamen de un actuario independiente para valuar las reservas matemáticas de pólizas en vigor de instituciones que operen vida.
- Las sanciones administrativas por violación a la Ley se actualizan conforme al salario mínimo general en el D.F.

En 1985 se reforma la Ley de Vías Generales de Comunicación a fin de darles libertad a los transportistas de personas que elijan el medio que más les convenga para cubrir su responsabilidad objetiva.

En diciembre de 1985 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece reglas de carácter general sobre la constitución de las Reservas de Riesgos en Curso. La Secretaría determinará los porcentajes aplicables para su constitución.

En la operación de vida se determinó mediante el sistema que permita a las instituciones de seguros mantener el equilibrio técnico en relación a sus obligaciones contraídas. En operaciones de accidentes y enfermedades y daños la reserva se establece bajo el principio de prima no devengada. Y para la reserva de reaseguro tomado por aseguradoras y reaseguradoras nacionales se constituirá en la proporción que lo hace el cedente.

Estas reglas contemplan también, la constitución de reservas para planes de seguros que den beneficios adicionales y extraprima por ocupación peligrosa o estado de salud precario del suscribiente.

Los sismos de septiembre de 1985 fueron afrontados por la industria aseguradora con responsabilidad y oportunamente. Aproximadamente el número de reclamaciones ascendió a 7000 y el monto de las indemnizaciones alcanzó los 100,000 millones de pesos de aquel entonces (2.200 millones de nuevos pesos de septiembre de 1994).

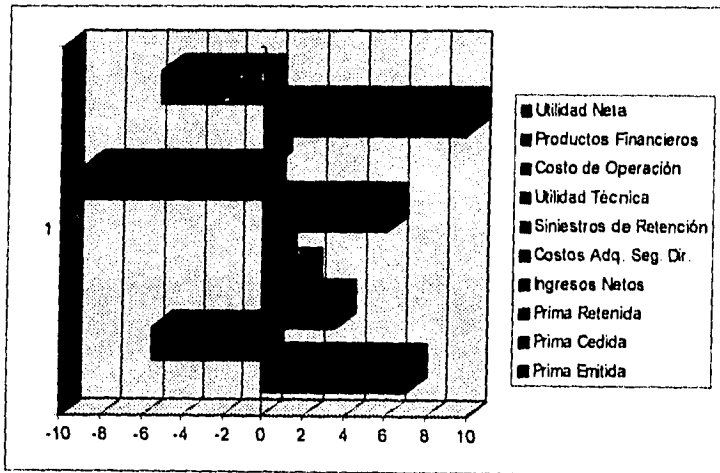
En diciembre de 1985 se publicaron las reglas para la Constitución de las Reservas de Riesgos en curso, las Reglas para la Constitución de Valores y Responsabilidades de Prevención de las Instituciones de Seguros y las Reglas para la Constitución de las Reservas Técnicas Especiales.

En agosto de 1988, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revocó la concesión a Panamerican de México, Compañía de Seguros, S.A. por haber acumulado a mayo del mismo año pérdidas por 15,500 millones de pesos, por haber superado el pasivo al activo en 7,953 millones de pesos y por faltante de cobertura de reserva técnica por 10,107 millones de pesos. Además de omitir el pago de sus obligaciones fiscales. Y ordena también su disolución y liquidación. La cartera de seguros de vida fue adquirida por Seguros Constitución, S.A.

Con el huracán Gilberto las aseguradoras del país subsanaron daños económicos por 260,000 millones de pesos (631 millones de nuevos pesos aproximadamente de agosto de 1994).

Al cierre de 1988 operaban en el mercado de seguros 38 aseguradoras privadas; dos sociedades mutualistas; dos reaseguradoras profesionales y dos instituciones nacionales de seguros.

**Gráfica 2.2**  
**Tasas de Crecimiento Anual de los principales conceptos del Estado de Resultados.**  
 1982-1988



## NOTAS AL CAPITULO II

- (1) PERZABAL, Carlos. Acumulación de Capital e industrialización compleja. México, Siglo XXI, 1988. p. 65-66
- (2) DE BRUNHOF, Suzanne. Estado y Capital. España, Ed. Villalar, 1978. 199p.
- (3) CARRASCO LICEA, Rosalba y Fco. Hernández y Puente. "Eduardo González". EN: La Jornada. Dic. 11, 1989. p. 25
- (4) QUINTANA, Enrique. Balance y Perspectivas de la política energética (1977-1981). Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM.
- (5) BOBBIO, N. El futuro de la democracia. p. 81. Subrayado mío.)
- (6) PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En: Antología de la Planeación en México 1917-1985. 10. Sistema Nacional de Planeación Democrática 1982-1985). SPP-FCE.
- (7) RUIZ DURAN, Clemente. "Gestión fallida o el fracaso de la ortodoxia." EN: La Jornada. Agosto 31, 1988. p. 25 Aquí no sabemos a qué tipo de ortodoxia se refiere Ruiz, si a la ortodoxia keynesiana o a la ortodoxia monetarista. Friedman, por ejemplo, encamina sus críticas a la ortodoxia keynesiana.
- (8) RUIZ DURAN, Clemente. "Gestión fallida o el fracaso de la ortodoxia." EN: La Jornada. Agosto 31, 1988. p. 25
- (9) RUIZ DURAN, Clemente. "Gestión fallida o el fracaso de la Ortodoxia." EN: La Jornada. Agosto 31, 1988. p. 25
- (10) RUIZ DURAN, Clemente. "Gestión fallida o el fracaso de la ortodoxia." EN: La Jornada. Agosto 31, 1988. p. 25
- (11) TELLO, Carlos. "Retos y compromisos de los nuevos economistas". En: Economía Informa No. 141. Junio, 1989. p. 19.
- (12) NAFINSA. Economía Mexicana en Cifras 1990. Cuadro 4.15
- (13) PERZABAL, Carlos. Acumulación de Capital ... p. 65-66
- (14) PERZABAL, Carlos. Acumulación de Capital ... p. 65-66
- (15) PERZABAL, Carlos. Acumulación de Capital ... p. 65-66
- (16) NAFINSA. Economía Mexicana en Cifras. 1990. Cuadro 4.19
- (17) RUIZ DURAN, Clemente. "¿Cuál es la Lógica del Programa?". La Jornada. 22, dic., 1987. p. 1 y 17
- (18) RUIZ D., C. "La Regulación Fiscal". En: La Jornada. Mier. Feb. 15, 1989. p. 1 y 11)
- (19) RUIZ D., C. "La Regulación Fiscal". En: La Jornada. Mier. Feb. 15, 1989. p. 1 y 11
- (20) RUIZ D., C. "La Regulación Fiscal". En: La Jornada. Mier. Feb. 15, 1989. p. 1 y 11
- (21) RUIZ D., C. "La Regulación Fiscal". En: La Jornada. Mier. Feb. 15, 1989. p. 1 y 11

## **CAPITULO III: LA MODERNIZACION SALINISTA**

La administración de Presidente Carlos Salinas de Gortari pasará a la historia como aquella que logró contener el proceso inflacionario, de llevar a cabo una reforma integral del Estado, llevar al máximo la apertura comercial y ser el segundo de no haber devaluado en las últimas décadas.

El último año de su mandato los precios alcanzaron la tasa anual de 7 % (el promedio del sexenio fue de 15.6 %) con crecimiento del producto del 3.5 % (3.0 % en promedio en el sexenio). Visto así, la política económica fue positiva toda vez que superó el crecimiento promedio anual de la población (2.5 %).

Consolidó lo que el gobierno de Miguel de La Madrid buscó crear: la modernización del país. La reforma del Estado se combinó con la utilización de mecanismos corporativos y de posponer indefinidamente la democracia.

Después de la renegociación de la deuda pública externa, uno de los logros mayores fue haber suscrito con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio para que entrara en vigor el primero de enero de 1994. Con ello se abría la posibilidad de que México no estuviera sólo en la competencia globalizada.

El saldo negativo se manifestó en el desempleo abrumador, la atonía en el agro y la concentración del ingreso en pocas manos, llevó a los indígenas de Chiapas a tomar las armas en forma espectacular y por demás original el primer día de 1994.

El último año de la gestión salinista por el mismo ciclo del sistema político y por la acumulación de necesidades insatisfechas en la población, anunciaba conflicto sociales. Era un año de elecciones que por el mismo retraso de la democracia y el mantenimiento artificial y nada legítimo del partido de Estado llevó a la utilización del asesinato político.

El levantamiento del EZLN, el asesinato de Colosio y Francisco Ruiz Massieu, así como la renuncia de Mario Ruiz Massieu señala el Banco de México como causas del agotamiento del principal éxito del programa, nuestras reservas internacionales.

La devaluación de nuestra moneda el 20 de diciembre pasado muestra hasta cierto punto el fracaso del modelo económico salinista y principalmente de la estrategia antinflacionaria.

Se mantuvo una combate a la inflación de carácter artificial mediante subsidios implícitos a las importaciones (vía tipo de cambio subvaluado) a fin de que llevaran hacia abajo los precios internos de las mercancías y no por mecanismos naturales del mercado.

Esta medida estatal volvía a desplazar al mercado como instrumento de asignación eficiente de los recursos precisamente en una gestión que se ostentaba como de corte liberal.

La gestión salinista estuvo encaminada en desarrollar estrategias de corto y largo plazo perfectamente bien articuladas. Las primeras comprendían la renegociación de la enorme deuda pública que se venía arrastrando desde 1982 y el combate a la inflación bajo un nuevo esquema.

La segunda confluía hacia la modernización integral del país con el fin de insertarlo eficientemente en la economía global. Para tal efecto se llevó a cabo la Reforma del Estado en todos los ámbitos del qué hacer económico. Básicamente comprendió la desregulación de la vida económica, la reprivatización de empresas públicas, la consolidación y extensión de la apertura comercial y la firma del Tratado de Libre Comercio.

Desde luego que en la estrategia general se incluyó al sistema financiero y al sector seguros. Antes de entrar a desglosar estos aspectos, vamos a traer sucintamente los que esperaba la gestión salinista en materia de crecimiento general y del sector asegurador.

### **Metas Cualitativas y Cuantitativas.**

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se consignan tres grandes acuerdos sobre los que se marcharía el gobierno presidido por CSG:

- Acuerdo para la ampliación de nuestra vida democrática;
- Acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios y;
- Acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de Vida.

El primer acuerdo es una novedad y tiene gran importancia en virtud de que los cambios estructurales no son posibles sin la existencia de la democracia.

El resto de los acuerdos son equiparables al de reordenación económica y cambio estructural de la administración del amarrillista.

Del sector de intermediarios no bancarios dice poco. Unicamente se propone "promover decididamente la actividad aseguradora y de otros intermediarios financieros no bancarios, como las afianzadoras, las arrendadoras, los almacenes generales de depósito y otros." (PND. pág. 68).

Quiere decir esto que el Estado tendrá mínima injerencia en las actividades del sector asegurador como hasta ahora lo ha venido haciendo, sin que lo deje de apoyar en cuanto al examen de la reglamentación que la rige a fin de "garantizar el sano y eficiente funcionamiento de los mercados" (Idem. pág. 67)

El horizonte presentado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari estimaba la siguiente evolución para el caso de la oferta y la demanda agregadas:

**CUADRO 3.1**

**Evolución de la Oferta y la Demanda Agregadas  
(Crecimiento porcentual anual promedio)**

	1983-1988	1989-1991	1992-1994
Oferta Total	0.2	3.0-3.6	5.4-6.1
PIB	0.1	2.9-3.5	5.3-6.0
Importaciones	1.1	4.8-5.4	5.8-6.6
Demanda Total	0.2	3.0-3.6	5.4-6.1
Consumo	0.4	1.4-2.2	4.1-4.5
Público	1.8	2.1-2.5	4.2-4.4
Privado	0.2	1.2-2.2	6.4-4.6
Inversión	-4.4	7.8-8.0	8.0-9.7
Pública	-10.7	6.3-7.3	8.0-8.5
Privada	-0.5	8.4-9.4	9.2-10.0
Exportaciones	4.8	3.1-3.5	3.5-4.3
Petroleras	-2.6	-0.4	0.0
Otras	12.7	5.0-6.0	5.5-6.7

*1/ Los cálculos se realizaron con base en el PIB a precios constantes de 1980.*

*p/ Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.*

*e/ Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese periodo.*

*FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.*

Es de notarse como el crecimiento en el sexenio se planea en dos etapas y dentro de ciertos rangos lo que da cierta holgura a la planeación.

Una primera fase va de 1989 a 1991, en donde el crecimiento apenas si llega a superar el crecimiento de la población. En la segunda etapa el crecimiento es más acelerado sin que llegue a superar los niveles históricos logrados hasta 1980.

A las importaciones se les concedía una dinámica mayor a la observada en la gestión pasada y también superior a las exportaciones. Lo que significaba que había la intención de obtener un déficit comercial. Por lo que se refiere a la inversión invertiría la tendencia regresiva que se venía observando con MMH. Asimismo, se reacomodan los sujetos, de tal forma que la inversión pública cedería lugar a la privada para efecto de que el Estado se ocupara de los aspectos sustantivos que le encomienda la Constitución.

**CUADRO 3.2**

**Producto Interno Bruto**  
(Crecimiento porcentual anual promedio) 1/

	1983-1988 p/	1989-1991 e/	1992-1994 e/
Producto Interno Bruto	0.1	2.9-3.5	5.3-6.0
Agric., Silvi., Ganad. y Pesca	0.8	2.3-3.0	4.5-4.9
Minería	0.4	2.2-2.6	3.9-4.4
Manufacturas	0.2	3.4-4.0	5.7-6.3
Construcción	-4.3	3.7-5.4	7.1-8.0
Electricidad	4.2	4.5-5.5	6.8-7.5
Comercio	-1.6	2.3-3.2	5.4-6.3
Transporte y Comunicaciones	1.2	3.1-3.8	5.2-5.9
Ss. Finan., Seg. y Bs. Im.	3.7	2.4-2.8	4.3-5.9
Ss. Comunales, Soc. y Pers.	0.8	2.9-3.6	4.9-5.3

1/ Los cálculos se realizaron con base en el PIB a precios constantes de 1980.

p/ Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.

e/ Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese periodo.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

En cuestión de precios, el gobierno buscaba obtener una tasa de inflación similar a la de nuestros principales socios comerciales.

Por lo que se refiere al sector financiero en el que se encuentra contabilizado el sector de seguros y fianzas, en el sexenio de Miguel De La Madrid se encuentra en primer lugar.

Muy a pesar de lo que registra la historia, el PND propone un crecimiento modesto para el sector en cuestión, muy atrás de la industria manufacturera y la industria de la construcción.

**La lógica del nuevo esquema de crecimiento**

Ya se dijo que la economía mexicana presenta dificultades sino para crecer a los ritmos que lo venía haciendo durante el periodo 1940-1980, si al menos a tasas superiores al crecimiento anual de la población (en la década 1970-1980 fue de 2.9 %) y que la causa estribaba en que la principal fuente de crecimiento era la inversión pública que al verse agotado el financiamiento provocó la retracción.

Al igual que en cualquier época, el futuro en los noventa depende de lo que se haga en cuanto a inversiones y acumulación de capital. Sin embargo los sujetos que dirigen dichos procesos cambian. Tradicionalmente en México se ha combinado la dirección empresarial con la estatal, en donde esta última tiene mayor peso. Con la crisis de la deuda pública se ha cuestionado la participación del Estado en los procesos económicos, de ahí que la definición de su papel en el desarrollo económico sea una tarea a desahogar.

La historia nos dice que hasta los 80 el proceso de acumulación estaba predominantemente basado en el gasto público deficitario y que desde antes este gasto tenía efectos multiplicadores cada vez menores. Mismos que se llegaron a difundir hacia el exterior. De ahí que el llamado gasto deficitario sea menos eficiente hoy en día.

Veamos a continuación un horizonte que nos ayuda a comprender lo que pasó y pasará en los noventa:

"Como siempre en los capitalismo tardíos, el rezago de inversiones obligará a que el Estado asuma un papel más activo en los noventa, sólo que en una relación de acumulación menos centralizada en el sector público. De esta forma, la compleja situación de los procesos de inversión no cambiará sólo los énfasis de los agentes, sino que para ser vigorosos requerirán involucrar nuevas contrapartes, en donde obligadamente se tendrá que poner énfasis en el concepto de inversiones mixtas (inversión pública-privada nacional, inversión pública-privada transnacional, inversión pública-empresas sociales, y la multiplicidad de combinaciones que se pueda generar.). Esta situación pareciera señalar que esta etapa de transición está revalorando la economía mixta como forma de organización fundamental."(1)

No es que nos inclinemos hacia la llamada economía mixta, sino que es lo que exactamente está ocurriendo. El Estado se involucra cada vez menos de manera directa en el proceso económico a través de la inversión pública y continúa haciéndolo por la vía de dar reglas claras para el juego económico y vigilando su cumplimiento cuando haya conflicto entre los sujetos económicos.

### ***Renegociación de la Deuda Externa.***

Al recibir el gobierno el Presidente Carlos Salinas de Gortari inmediatamente dio instrucciones al secretario de Hacienda para que iniciara la renegociación de la deuda externa.

Al finalizar 1988 México tenía contraída una deuda de 96,700 millones de dólares que se integraba por: 58,000 millones de deuda del sector público a bancos comerciales; 21,000 del sector público a otros acreedores y; 8,000 millones de deuda del sector privado a diversos acreedores.(2)

En realidad el monto que el gobierno negoció fue a 58,000 millones de dólares que representan el 60 % de la deuda total.

Los propósitos que desde un inicio se esgrimieron fueron fundamentalmente dos: 1) reducir el saldo de la deuda y, 2) obtener recursos adicionales para reiniciar y recuperar el crecimiento.

Sin embargo, el saldo de la deuda importaba menos que los recursos internos adicionales requeridos para reiniciar el crecimiento y elevar el nivel de vida de la población. Una vez que se establecieron los propósitos centrales de la renegociación y del programa de gobierno, la atención se centró en conseguir un aumento del consumo privado por habitante.

Clemente Ruiz estimaba que para lograr un crecimiento real del 2 % en el consumo privado se requeriría de un financiamiento externo adicional del orden de 5,000 millones de dólares anuales, lo cual necesitaría, también de un crecimiento de la inversión total del 4 %; de importaciones de mercancías del 7 % y del PIB del 4 %. Y en caso que se decidiera mantener la política de apertura comercial para combatir la inflación, el monto de recursos adicionales se elevaría a 7,000 millones de dólares.(3) Había dos formas para que la renegociación de la deuda pudiera atender los requerimientos de divisas para el crecimiento: mediante la reducción del monto del servicio de la deuda o bien mediante la obtención de créditos adicionales.

Por los 58.000 millones de dólares de deuda, el país paga por concepto de intereses alrededor de 5,300 millones de dólares. Justo los necesarios para crecer al ritmo del 4 % anual sin que el país se abra al exterior.

Para hacer frente al endeudamiento se presentaron dos opciones viables: la moratoria o un paquete de alternativas. Se descarta la moratoria porque generaría un situación de conflictualidad incontrolable para el gobierno con consecuencias negativas para la población. Se decidió por la segunda opción en tanto representa la solución de continuidad.



El paquete de alternativas para la continuidad incluía lo siguiente:

- 1) Intercambio de deuda por bonos, cuyo monto factible de negociación alcanzaría el orden de los 28,000 millones, dando al país un ahorro de 2,500 millones.
- 2) Reducción de las tasas de interés. Si estas se lograran reducir en un 50 %, se lograría un ahorro de 1,474 millones de dólares.
- 3) Contratación de nuevos créditos. El resto de los recursos que se esperan obtener de la contratación de nuevos créditos, los cuales estarían entre mil y 3 mil millones.

Ruiz Durán estimaba un valor aproximado de 4,974 millones los que se obtendrían para iniciar el crecimiento.

En aquellos días era difícil que los banqueros dieran más créditos. Por tal motivo el gobierno norteamericano presionó a la banca para que diera un trato especial a México, lo que a cambio exigiria continuar con la política de cambio estructural "que en cierta forma implica una política de fronteras más abiertas que beneficie a sus exportaciones". (4)

"Es de esperarse que existan presiones para que una Institución Multinacional sirva de aval, como el FMI o el Banco Mundial, en cuyo caso se requería firmar una carta de intención nuevamente. Esto hace más difícil las cosas, pero no las convierte en una derrota para el país, puesto que aún en una negociación en este sentido se puede salir airoso, si se tiene claro cuales son los puntos básicos sobre los que no hay que ceder para recuperar el crecimiento y el bienestar." (5)

Uno de estos puntos básicos es el que se refiere a la forma como se van a usar los recursos adicionales. Interesaba pues su destino final. En un proceso de liberación comercial es probable que estos no sean usados para cumplir con lo propósitos de ampliar la capacidad productiva del país. Sin embargo todo indicaba que serían usados para el desarrollo de infraestructura y desarrollo social. La base de los programas PRONASOL y PROCAMPO encontraría el sustento en esta renegociación.

### ***Firma de la Carta de Intención con el FMI.***

En abril de 1989 el gobierno mexicano logra obtener el aval del FMI para negociar con los bancos en términos de un portafolio de alternativas.

Tradicionalmente cualquier acuerdo con esta Institución era visto como una derrota para el país pues se creía que perdía autonomía en el ejercicio de la política económica. Esta vez las cosas cambiaron. La Carta de Intención enviada al FMI y dada a conocer a la opinión pública nacional, no representa un fracaso para el país ni para los grupos progresistas.

Hoy en día las cosas son diferentes porque el país necesita de recursos con el fin de realizar un proceso de ajuste con crecimiento y restablecimiento del gasto social a diferencia del pasado, en donde el gobierno planteaba el sujetarse a una disciplina financiera estricta que permitiera reducir el déficit.

El gobierno tenía un superávit en las cuentas primarias. No había gasto dispendioso en los sectores estratégicos y en la provisión de bienes y servicios como en los setenta.

En la Carta de Intención el gobierno se obligaba a reducir el superávit primario al 2 % del PIB a fin de tener recursos que se destinen al gasto social. "En esta dimensión la 'Carta', resulta una victoria para los

grupos que han presionado porque se recuperen los niveles de gasto social que se perdieron con la crisis."(6)

La realidad de las cosas es que obtuvo poco después de haber conseguido el aval del Fondo. Sin embargo, los beneficios que se pudieron obtener con una reducción de las transferencias al exterior como producto de la renegociación reciente eran de menor cuantía frente a la pérdida de soberanía.

Un beneficio inmediato fue posible el descenso de las tasas de interés internas. A raíz de ello hubo pues una substancial reducción de la deuda interna que bien puede equipararse a lo que no se obtuvo en el frente externo.

Fue una negociación difícil en cuanto a que algunos bancos, como lo japoneses, estaban renuentes a ceder algo. De no hacerse concretado se hubiera inducido al gobierno de CSG a la moratoria, perdiéndose mucho de lo ganado. Es cierto que la reducción no garantiza el crecimiento, también es cierto que daba mayor flexibilidad a la actuación del sector público.(7)

El consenso a favor de las medidas alcanzó incluso a sectores que tradicionalmente se oponían a la política económica del régimen.

Desde entonces las decisiones y logros de la Administración alcanzaron gran consenso que incluso para favorecidos por el gobierno llegaron al extremo de la adulación.

La democracia brillaba por su ausencia. Se habla de una democracia dada a cuenta gotas o dirigida no obstante ser un propósito central del PND.

### ***Nueva Política Antiinflacionaria.***

El año de 1989 no era el séptimo año de gobierno con la misma política económica como lo sostenía la senadora por el DDF, Efigenia Martínez Navarrete.

Esta apreciación es errónea en dos sentidos según Brailovsky:(8) 1989 no es el séptimo año sino el octavo. Primeramente, este tipo de política económica empezó en febrero de 1982, porque la "la dirección de la política económica" y los funcionarios estaban, para ese entonces, bien asentados en el poder.

Para Foxley triunfaron los monetaristas sobre los estructuralistas. Para Cordera la visión empresarial se impuso sobre la social.

En segundo lugar porque "hay suficientes evidencias de nuevos elementos en la política económica, cuya importancia marca un cambio sustantivo respecto al pasado inmediato". Precisamente el elemento que señala el "cambio sustantivo" o corrección del rumbo fue el programa antiinflacionario denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE). El Pacto "rompe de manera radical con la estrategia antiinflacionaria ortodoxa que venía siguiéndose desde 1982". (9)

Tomado bajo esta última visión, 1989 sería exactamente el segundo año de gobierno. No hay ni séptimo ni octavo año con la misma política económica. El PSE se convierte en el señalamiento de una nueva era, en el partaguas de la historia de la política económica. En la parte final del capítulo anterior tratamos a detalle este programa.

La política económica anterior al PSE (ortodoxa por su inspiración) iría de febrero de 1982 a noviembre de 1987, cuyo signo distintivo es que provocó estancamiento e inflación (estancflación) durante esos años. Para Brailovsky el sexenio de MMH fueron seis años perdidos para el país.(10) Muy a tono con la llamada década perdida de toda Latinoamérica de que nos habla la CEPAL en sus informes anuales.

El gobierno de CSG es un gobierno inclinado más hacia el pragmatismo y la heterodoxia. No puede bajo este esquema ser calificado de gobierno netamente neoliberal y ortodoxo.(11)

Para V. Brailovsky el PSE fue la "única acción" (programa) que se colocó del lado del haber en la contabilidad de MMH. Sin embargo podía ser más adjudicado a Pedro Aspe Armella que aquel. Este hecho contrasta con los múltiples fracasos en otros ámbitos, así como con el colapso de programas similares puestos en marcha en Argentina y Brasil, además porque se puso en marcha en el año en que los lazos de autoridad son tradicionalmente flexibles.

Al rompimiento con la ortodoxia en materia de inflación, se añade "la nueva posición del gobierno frente a la deuda externa, muy distinta a la que se venía adoptando, de pagar a toda costa. El gobierno tomó conciencia del vínculo entre crecimiento económico y transferencia de recursos al exterior.".(12)

Se coincide con la idea de Brailovsky de que una disminución drástica de las transferencias al exterior es una condición necesaria pero no suficiente para retornar a la ruta del crecimiento. Hace falta de que con dichos recursos se beneficie el país.

Si se continúa con la política de tipo de cambio libre no habrá eficiencia en el uso de éstos. El tipo de cambio controlado fue una pieza clave del PSE. Con este programa el gobierno recobra el control del mercado que antes se encontraba libre a la fuerza de la oferta y la demanda. "Parece recobrase así la tradición que se inicia desde la década de los treinta.".(13) Sin embargo, los buenos propósitos de grandes sectores de la población chocaron con la realidad debido a que la política de tipo de cambio controlado era sólo una pieza que no cabía en el conjunto de medidas que apuntaban hacia la liberación financiera.

En México los programas de estabilización económica tomaron la forma de pactos entre los distintos sectores involucrados en el proceso económico: empresarios, gobiernos y trabajadores.

Se ha hablado mucho sobre ellos. Entre lo que se ha dicho es la forma de concertación ha sido cupular, sin que tome en cuenta a los verdaderos participantes de las organizaciones firmantes. Sin duda se trató de una imposición a la sociedad civil pero resultado de la democracia representativa que vivimos.

Lo que fue, los pactos han tenido resultados positivos en cuanto detener el crecimiento inflacionario y romper con las expectativas de crecientes precios de los agentes económicos.

En todo el sexenio se utilizó esta fórmula, firmando cerca de siete acuerdos cupulares que en su mayoría estaban encaminados a fijar la política económica de corto plazo en los siguientes rubros:

- 1) Tipo de cambio controlado.
- 2) Aumento al salario mínimo por abajo del aumento de los precios.
- 3) Fijación de los precios del sector público.
- 4) Fijación de los impuestos a efecto de darle continuidad al financiamiento del gobierno.
- 5) Compromiso incumplible de los empresarios a no repercutir en aumento de los precios públicos en sus productos.
- 6) Disciplina fiscal a fin de lograr un superávit en las cuentas públicas.

### **Comercio Exterior y Tratado de Libre Comercio.**

México tiene un déficit comercial con el resto del mundo de años. Un déficit que lo hace caracterizar como país subdesarrollado.

Indudablemente que hay una relación muy cercana entre la apertura de nuestro mercado y el comercio exterior. Aquella, que fue unilateral, ha provocado una avalancha de importaciones, unas de ellas básicas para el funcionamiento del aparato económico otras simplemente superfluas, reproduciendo el déficit

externo crónico por todos conocido. La economía no está todavía preparada para exportar en la misma magnitud.

Fueron prácticamente cinco años (1983-1987) durante los cuales la economía mexicana si tuvo capacidad de generar superávits en la balanza comercial. 1990 fue el año en que se rompió ese encanto. ¿Y a qué se debió este resultado negativo? Bueno pues, a que el gobierno no tuvo la intención de inducir un nuevo proceso de sustitución de importaciones.

La estrategia se encaminó a la captación de endeudamiento externo y sobretudo a la promoción de inversión extranjera directa. La actual administración despreció el camino de la sustitución de importaciones y la generación del ahorro interno, inclinándose por la captación del ahorro externo para financiar el déficit estructural de la balanza comercial. A partir de 1989 este camino se torno más tortuoso en virtud de la competencia que significaba la liberalización de los paises del Este de Europa.

E ahí pues el vínculo entre la apertura externa con la integración a los Estados Unidos vía TLC. Este último será el establecimiento de las reglas claras para que los inversionista extranjeros tengan confianza en invertir en México. No se tiene el propósito como pregonan los voceros del gobierno, de modernizarnos o hacernos más productivos. Difícilmente la apuesta a captar ahorro externo será exitosa.

Los niveles de rentabilidad y ventajas comparativas que ofrece México al capital extranjero no son los suficientemente buenos para una entrada masiva de capitales. Europa del Este, la URSS, China y los tigres del asiático siguen contando entre los más atractivos.

De ahí pues que el panorama para esta estrategia sea bastante nebuloso. Probablemente, ya no en el corto o mediano plazo, sino el largo plazo aparezca el fantasma del déficit comercial. De nueva cuenta estaremos instalando las barreras comerciales a productos extranjeros. De nueva cuenta estará presente la mano invisible del Estado dictando las órdenes al mercado.

Finalmente el TLC "es un proyecto de los grandes intereses económicos nacionales y transnacionales para ser más competitivo al capitalismo norteamericano frente a Japón y Europa"(12). Lo grave no es que queramos ser modernos y competitivos sino que lo queremos ser nos asociamos a un perdedor como lo es E.U.. México se ha inclinado hacia el TLC porque cree que es la solución cuando ha visto que la apertura externa indiscriminada y unilateral ha hecho emerger las incapacidades y debilidades de la economía para afrontarla.

El Presidente Salinas sostuvo que no se negociará en el TLC más que bienes y servicios, excluyendo las cuestiones laborales y el petróleo. Para el Presidente el TLC es algo que tiene que darse puesto que la globalización de la economía es un proceso irreversible. Para él el Tratado tiene el propósito de crear empleos y retener a la fuerza de trabajo mexicana.

La Wharton aseguraba que con el Tratado, México tendría un déficit anual en balanza de pagos promedio de 10,600 millones de dólares, lo que habría de compensar este déficit con inversión extranjera directa, con exportaciones o con repatriación de capitales. Asegura que en caso de firmarse el TLC la economía crecerá 5.2 %, y en caso de no firmarse lo haría al 4.2%. Como se nota es poco el diferencial en situación de firma del TLC. En realidad los pronósticos de esta institución fallaron para mal, el déficit fue mayor a los esperado y el crecimiento estuvo más cercano como si no se hubiese firmado el TLC.

### ***Privatización, desregulación y reordenamiento financiero.***

El propósito del Presidente Salinas fue hacer de México un Estado fuerte pero con un gobierno pequeño. Quiere decir esto que se persigue la constitución de una sociedad civil o sociedad de productores que sean económicamente fuerte. Mientras tanto habrá un gobierno o poder público pequeño pero eficiente. Ello es parte sustantiva de la llamada reforma de Estado.

Para entender el proceso de privatización del sistema financiero conviene entender primero el perfil del sistema financiero mexicano.

Tenemos que el sistema financiero actual esta compuesto del sistema bancario, de las organizaciones auxiliares de crédito (uniones de crédito, arrendadoras, almacenadoras, casas de factoraje, casas de cambio y últimamente sociedades de ahorro y préstamo mejor conocidas como cajas de ahorro popular) y el sector asegurador y el sector afianzador. Son cuatro básicamente los subsistemas del sistema financiero mexicano.

El objeto de este trabajo es analizar el comportamiento y situación del sector asegurador, sin embargo, dada la relación que mantiene con el sistema financiero en su conjunto como captador de ahorro interno (últimamente del externo vía inversión directa en capital de las aseguradoras) no deja de ser importante observar lo que está sucediendo con el sector bancario.

El gobierno del Presidente Salinas está construyendo un nuevo sistema financiero mucho menos regulado y más acorde con la nuevas condiciones de globalización de la economía capitalista. No está hecho del todo, se están apenas firmando los cimientos normativos y falta que se despliegue en la realidad. Cabe decir que el nuevo esquema abre la perspectiva de un desarrollo sano por un buen tiempo

La nacionalización bancaria de 1982 fue el último intento por construir una economía basada en la penetración exhaustiva del Estado. Al mismo tiempo se buscaba desarticular los monopolios industriales y bancarios que se habían formado durante décadas.

El Estado mientras tuvo la propiedad de la banca la fue ordenando, eliminando la dispersión hasta lograr que en los últimos años existieran únicamente 18 bancos.

En el mundo se viene dando la tendencia de la banca hacia la universalización. Significa que cualquier unidad financiera en una misma ventanilla, dará lo mismo el servicio de depósito como el de préstamo, así como el de seguros, fianzas, almacenamiento o factoraje.

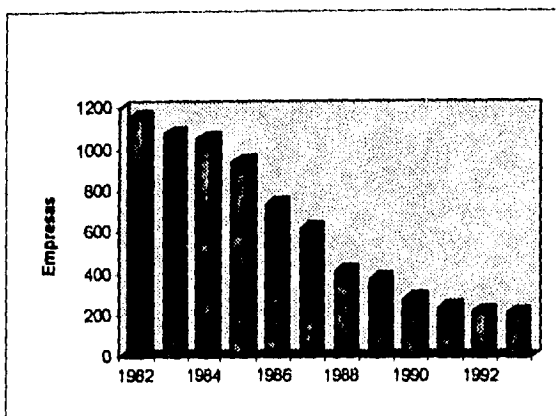
Precisamente el presidente Salinas, reconociendo esa situación proponen al Congreso la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la cual fue aprobada y actualmente está en vigor.

No está demás decir que la Ley ya fue estrenada intensamente. A julio de 1992, una vez concluida la venta de los bancos, ya tenemos en el sistema financiero varios grupos financieros y están por constituirse otros más.

Se dio un vuelco de ciento ochenta grado puesto que la nacionalización bancaria lo que trataba de evitar era la constitución de cierto grado de monopolización en el sistema financiero.

La evolución del sector paraestatal muestra el proceso inverso que se dio a partir de los 40's al asumir el estado un papel no sólo de inductor de la actividad económica sino de interventor directo en ella. El adelgazamiento del sector paraestatal propició equilibrio en las finanzas públicas pero también un efecto retractivo del crecimiento económico. Para las empresas aseguradoras paraestatales (ASEMEX, Aseguradora Hidalgo, principalmente) este proceso significó una pérdida importante de su cuota del mercado. Finalmente el gobierno llevó a ASEMEX a la venta debido a que los activos del sector paraestatal en su mayoría pasaron a manos privadas, para esta empresa fue un golpe fatal, toda vez de que por decreto el gobierno federal obligaba a las empresas a contratar los seguros de daños. La Asegurador Hidalgo no corrió la misma suerte en virtud de que se trata de una aseguradora de vida, manteniéndose inalterada la población asegurada básica de esta institución que son los burócratas del sector central. La gráfica 3.1 muestra la declinación del número de paraestatales a partir de 1982 hasta 1993.

**Gráfica 3.1**  
**Tamaño del Sector Paraestatal.**



### ***Nuevo tipo de crecimiento.***

En 1990 se reinicia el crecimiento de la economía mexicana que se había truncado desde 1982.

Los datos hablan de un crecimiento de 3.9 % del PIB en términos constantes. Se trata del mayor crecimiento observado desde 1981. Lo que está viviendo la economía mexicana es un crecimiento pausado con tendencia a acelerarse lentamente. (14)

Sin duda alguna la economía creció por arriba del crecimiento natural de la población. Esto es un triunfo, después de varios años de práctico estancamiento productivo.

Puede señalarse que a la par que hay un crecimiento mayor, se da un cambio notable en la estructura productiva. Hoy en día la producción depende menos de las actividades públicas. En contrapartida hemos visto un fortalecimiento de las finanzas públicas lo que da por sentado una liberación de recursos para el gasto público.

El año de 1990 se caracteriza por ser el año en que vimos reducir notablemente las transferencias hacia el exterior, justo por la renegociación que se iniciara en febrero de 1989. Hay pues mayores recursos financieros para "una nueva red de productores privados más eficientes." (15)

Esto lleva a afirmar a Clemente Ruiz lo siguiente: "(...) parece configurarse un patrón empresarial dispuesto a participar en forma más competitiva en las tareas de una economía globalizada." Reafirmando el siguiente párrafo lo dicho antes, se trata de una nueva historia del México moderno: " México parece haber sentado las bases para un nuevo tipo de desarrollo." (16) Aunque no nos indique cuál es ese tipo de desarrollo.

Ruiz Durán da cuenta de un cambio de orden estructural, el que se refiere a la dirección del proceso productivo. ¿Que parte del sujeto social mexicano es el llamado a dirigir a esta sociedad?. Precisamente hasta antes de 1982 y durante todo el régimen de Miguel De La Madrid fue el Estado. En 1990 es la iniciativa privada quien liderea la producción. Precisamente -nos dice Clemente Ruiz- el Estado contará con recursos para hacerle frente a sus verdaderas responsabilidades (que seguramente se refiere a la impartición de la justicia y a la defensa de los mexicanos) sin que tenga que asumir las "carencias" del sector empresarial. Para el autor que comentamos el parto de la nueva sociedad y su economía ha sido difícil porque "una de las características del capitalismo tardío ha sido la imposibilidad de despertar las fuerzas empresariales." (17)

En este parto ha contribuido muchísimo la apertura comercial porque ha permitido destruir los precios de monopolio y obligar a las empresas a producir con precios competitivos. El México de hoy se perfila como el México de transición donde "estaremos pasando de una economía sostenida por el Estado a una economía sostenida por las fuerzas empresariales."

Cuáles han sido los factores que han influido en el actual crecimiento, es la primera interrogante que surge ante este hecho. En primer lugar encontramos a la renegociación de la deuda externa. Con los recursos liberados con ella, la economía mexicana elevó sus niveles de inversión.

Otro factor central del crecimiento lo encontramos en el cambio estructural que se viene dando desde el sexenio de Miguel De La Madrid. Y me refiero al cambio estructural de orden institucional. Antes quien jalaba el conjunto de los vagones de la locomotora de la economía era nada menos que la inversión pública, esto es el gobierno formado por políticos. Hoy en día el tren económico es impulsado por la "fuerza empresarial" (18)

Hay que agregar a estos factores el de la apertura comercial, la cuál forzó a las empresas mexicanas a aumentar su eficiencia. Se tuvo que requerir de otras empresas mexicanas que fabricaran insumos para la exportación y de está manera se encadenó o eslabonó toda la economía mexicana. En cierta forma la apertura comercial tuvo su efecto multiplicador sobre la economía mexicana.

### **Reservas Internacionales.**

Obtener unas reservas internacionales altas siempre fue un propósito primario de los responsables de la política económica y en especial de quienes dictaron la política monetaria.

Durante el sexenio de MMH, los resultados no fueron tan halagadores. Sin embargo se logro mantener una liquidez superior a la obtenida en los años de la crisis caja.

**CUADRO 3.3**

**Reservas Internacionales  
(Millones de Dólares)**

Año		Año	
1982	1,660	1990	10,274
1983	4,933	1991	18,095
1984	8,134	1992	19,257
1985	5,806	1993	25,340
1986	6,791	1994 Feb	29,550
1987	13,715	Jun	16,732
1988	5,880	Dic	6,148
1989	6,860	1995 Ene	3,483

FUENTE: Banco de México

Se nota que no hay una tendencia regular en el comportamiento de las reservas internacionales. Su tendencia más que a la alza es errática. 1984 y 1987 son años en que se logró un éxito rotundo para MMH.

Los años del salinismo marcan una nueva era en la materia. La entrada de capital extranjera permitió constituir niveles de reserva cercanos a los 30 mil mdd, con base en la política de esterilización de dólares desarrollada por el Banco de México.

Para dar un ejemplo comparativo de lo que se pretendía hacer, basta con pensar que un de los tigres de Pacífico tiene en su reservas internacionales más de 60 mil millones de dólares. Reservas de este monto implicaría fortaleza para el país y sería la prueba mayor del éxito.

De que si hubo el propósito de crear una reserva fuerte, que creo que sí lo hubo. Se descuido en cambio su cumplimiento. Significa que no hubo congruencia con otros propósitos de política económica. Tener reservas internacionales altas representa el corolario del éxito obtenido en los distintos renglones de la actividad productiva.

Somos un pueblo que produce menos de lo que consume. Nuestro ahorro es escaso para las grandes necesidades de acumulación de capital que tenemos. Si no creamos el ahorro para construir las bases productivas del mañana, estamos cancelando día con día nuestro futuro como nación.

Las reservas que se crearon no fueron resultado de un esfuerzo exportador sino de la entrada masiva de capital extranjero, generalmente de corto plazo, que venían aprovechar las expectativas de ganancias altas que se habían generado con las políticas salinistas.

***El Nuevo Marco Regulatorio para el Sistema Financiero y Asegurador.***

Algo que caracteriza al sistema financiero mexicano en últimas fechas es que tiene un alto grado de apertura en comparación con fechas anteriores. Así se da en los hechos y en el aspecto legal con la reciente reforma bancaria. Se ha hecho precisamente esto, con el fin de captar recursos de inversionistas extranjeros que puedan aprovechar las altas tasas de interés que ofrecen los títulos del gobierno.

A partir de diciembre de 1990 el Banco de México autorizó que extranjeros compraran CETES lo que indujo a un importante flujo de divisas.



Dos antecedentes básicos en las desregulación del sistema financiero fueron la desaparición del control que el Estado tenía sobre la tasa de interés (precio del crédito) y el encaje legal. A partir de la modificación que se dio en los 80's, la primera la fijaría el mercado y la segunda desaparece por completo.

La desventaja de este tipo de gestión estriba en que el sistema financiero muestra un alto grado de volatilidad. Como la mostrada en diciembre de 1994.

La mayoría de la opinión pública piensa que la apertura del sistema financiero será gradual. Lo que quiere decir que es probable que en el año 2000 este sistema este viviendo en plenitud la globalización financiera.

No esta descartado que los intermediario financieros no bancarios también estén en plena competencia mundial. Y no es que este sector vaya arribar al mercado mundial sino que van a ser las compañías extranjeras quienes busquen conquistar el vasto mercado mexicano.

#### CUADRO 4.3

Sistema Financiero Mexicano, Dic. 1994  
Millones de Nuevos Pesos

	Núm.	Activo	%
Banca de Desarrollo	7	336,488	20.1
Factoraje Financiero	55	18,070	1.1
Casas de Cambio	44	1,771	0.1
Banca Múltiple	32	842,619	50.4
Arrendadoras Financieras	60	28,858	1.7
Almacenes Generales de Depósito	28	2,479	0.1
Cajas de Ahorro Popular	nd	nd	nd
Casas de Bolsa	29	399,244	23.9
Aseguradoras	51	43,625	2.6
Total	306	1'673,154	100.0

FUENTE: CNBV. Anuarios Estadísticos. Varios.

Con el proceso de liberalización financiera se paso de 18 bancos a 32. Las aseguradoras crecieron de 46 a 51.

Es de notarse que la banca múltiple es la que concentra el mayor número de recursos.

#### El sector asegurador

Desde Porfirio Díaz el Estado luchó porque el sector asegurador fuera enteramente de los nacionales como ya se vio. Con Salinas se invierte esa tendencia. Los propósitos del gobierno fueron liberar al sector, permitiendo la posesión de extranjeros de hasta el 49 % del capital social.

Son dos los momentos de las reformas al marco jurídico promovido por el gobierno del Presidente Salinas.

La reforma del marco legal del sector seguros involucró desde un principio a todos los sujetos que participaban en ella: instituciones (aseguradoras y reaseguradoras), intermediarios de seguros y entidades supervisoras (CNSF y SHCP). Entre los propósitos de la reforma se encuentran:

- 1.- Promover un crecimiento armónico y balanceado del sistema asegurador.
- 2.- Alentar la competencia.
- 3.- Promover nuevas formas de seguro.
- 4.- Garantizar la solvencia de las compañías.
- 5.- Proteger los intereses del asegurado, y
- 6.- Estimular el ahorro institucional.

Para cumplir con tales fines se llevaron a cabo las siguientes medidas en 1989:

1.- Se creo la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, separándola de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Con la especialización de funciones se busca el mejor desempeño de sus tareas. Queda como la autoridad encargada de vigilar e inspeccionar a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros.

2.- Se modifica el concepto jurídico bajo el cual realizan sus actividades las instituciones de seguros. Cambio de concesión a autorización.

3.- Se flexibilizaron las normas para establecer las coberturas, planes, primas, tarifas y documentos de contratación.

4.- Para fortalecer el patrimonio de las aseguradoras, se estableció la regla de fijar periódicamente el capital mínimo requerido para operaciones y ramos.

5.- Asimismo, se estableció un capital mínimo de garantía para hacer frente a las obligación con los asegurados y capitalizar a las aseguradoras estableciendo un margen de solvencia.

6.- Se promueve el diseño de nuevos planes de seguro teniendo como base planes de jubilación y retiro que sean complemento a los ofrecidos por la seguridad social.

7.- Se permite la participación minoritaria (se sobrentiende que no debe ser superior al 49 %) de inversión extranjera directa en el capital social de las instituciones de seguros prohibida desde 1965, con el fin de capitalizar las empresas y tener acceso al adelanto tecnológico.

8.- Permitted a las aseguradoras realizar operaciones de reafianzamiento con el fin de explotar sinergias.

9.- Se desreguló la fijación de las primas de tarifa, cambiándose el requisito de autorización previa por el de registro con el fin de incentivar la creatividad del sector.

10.- Para disminuir los costos de intermediación entre clientes y aseguradoras, se permitió que el mercado establezca las comisiones de los agentes de seguros personas físicas o morales. La reforma permitió que en caso de que un contrato no requiera la intervención de intermediario podrá descontarse de la prima los costos de adquisición.

11.- Para incentivar la competencia mediante penetración en zonas geográficas, se suprimió el requisito de autorización previa para el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas en el país.

12.- Se establecieron reglas de inversión para garantizar la liquidez y solvencia de las instituciones y que no inhiban su desarrollo al tiempo que se busca la canalización de recursos al sector productivo.

13.- Aunque no se establece en la LGISMS, se permitió la creación de grupos financieros - de los que formarían parte las aseguradoras- a fin de explotar economías de escala y de sinergia bajo el concepto de banca universal.

Ya desde entonces el sector asegurador estaba insatisfecho por estas reformas y demandaba el permiso de la Ley para que las aseguradoras operaran sociedades de inversión que les posibilitara un manejo directo de sus inversiones.

También demandaban la supresión de la restricción impuesta por la fracción 11 del artículo 29 de la LGISMS que limitaba la inversión individual hasta el 15 % del capital social de las aseguradoras.

Con ambas demandas se está de acuerdo toda vez de que limita la esfera de acción de las aseguradoras y los particulares, que lleva a dejar de cumplir eficientemente su la función social que tienen encomendadas aquellas y desestimula la creación de ahorro. Las reformas de mayo de 1993:

- Se faculta a las aseguradoras para actuar como fiduciarias en el caso de fideicomisos de administración.
- Se autorizó a las instituciones de seguros a participar en el capital social de otras instituciones financieras (bancos, arrendadoras, empresas de factoraje, almacenes de depósito, sociedades que operan sociedades de inversión). Es un paso importante hacia la consolidación de la banca universal.
- La ley faculta a las instituciones de seguros a constituirse como sociedades anónimas de capital variables. Esta posibilidad no permite que el capital con derecho a retiro supere al capital pagado sin derecho a retiro.
- Para flexibilizar el régimen de inversión de las reservas técnicas, se estableció en la Ley los criterios general a que debe sujetarse la SHCP para emitir reglas de carácter general y eliminar los porcentajes y renglones de activos a los que debe destinarse las reservas.
- Para actualizar los capitales mínimos pagados se determinó la utilización de dos fórmulas. Ya sea con la evolución de los precios o bien deberá ser el resultado de aplicar el 1 % a la suma de capitales pagados y reservas de capital del ejercicio anterior del total de las instituciones.
- Se da reconocimiento a intermediarios de reaseguro domiciliados en el país y en el extranjero con sólo estar inscrito en el registro que lleva la CNSF para operar con instituciones mexicanas.
- Se simplificaron los procedimientos para fusión de instituciones y traspaso de cartera entre las mismas sin estar obligadas las instituciones a notificar a los asegurados o beneficiarios.

### NOTAS AL CAPITULO III

- (1) RUIZ DURAN, Clemente. "Nuevo tipo de crecimiento". En: Expansión. Mayo 10., 1991. No. 564. p. 14
- (2) RUIZ DURAN, Clemente. "Renegociación de la deuda externa y la necesidad de etiquetar los recursos liberados" EN: La Jornada. Feb, 7, 1989. p. 11
- (3) Idem.
- (4) Idem.
- (5) Idem
- (6) RUIZ DURAN, C. "Candados para el crecimiento y el bienestar". En: La Jornada. Abril 13, 1989 pág. 1 y 29
- (7)----. "El acuerdo: los términos de una negociación difícil." EN: La Jornada. Agosto 2, 1989. p. 31
- (8) BRAILOVSKY, Vladimiro. "El séptimo año ....." EN: LA Jornada. Feb. 28, 1989
- (9) Idem.
- (10) Idem.
- (11) Quisiera discutir un poco sobre el concepto "neoliberalismo", porque hoy en día se le ve como algo perverso y negativo. Que instaurado en el poder puede llevar a la sociedad al debacle total. Justamente coinciden muchos intelectuales en la siguiente idea que nos presenta Michalangelo Bovero cuando tratan de dar con el origen del neoliberalismo: "Se dice que el regreso del liberalismo, que converge con el neoconservadurismo, inicia con los procesos de disgregación del llamado Estado Benefactor, o mejor dicho de la acumulación de efectos perversos de las políticas sociales que nacieron para satisfacer los derechos sociales. Estas políticas terminaron por producir una enorme burocratización muy costosa para la colectividad, con malos resultados." P. 5 de Nexos #128. Bovero precisa que el neoconservadurismo es la "práctica política" que ha adoptado hoy en día el liberalismo.
- Más adelante nos dice que " En diversas ocasiones he sostenido que en realidad el liberalismo, en el nivel teórico, jamás murió; se creía que había muerto pero no fue así. No podía morir porque sus principales ideales -no estoy hablando de sus aplicaciones en el ámbito de las políticas económicas - están vinculados con el nacimiento de la sociedad moderna en cuanto se basa en el principio individual. Dicho de otro modo: la modernidad es individual, es emancipación del sujeto de pertenencias irreflexivas, es la oportunidad de ejercer el juicio individual. Tal es principio ideal del liberalismo clásico. Antes que ser una teoría en la que se apoya cierta visión de la vida económica, el liberalismo es una doctrina de derechos civiles. Estos derechos civiles individuales - libertad de pensamiento, de expresión, de palabra, de asociación, etcétera - están en los cimientos de la vida social moderna y son una condición necesaria aunque no suficiente de la democracia moderna. No se puede pensar en una vida democrática auténtica sin derechos civiles, o sea, sin la posibilidad de que los individuos ejerzan libremente su juicio." pág. 6. Más adelante Bovero relaciona esta reflexión con el renacimiento del liberalismo al decir : " La reivindicación de los derechos individuales frente a los castigos que sufrían a manos de la práctica sociales constituyó el terreno en el cual, mediante muy diversos canales reapareció el liberalismo teórico."
- (12) BRAILOVSKY, Vladimiro. "El séptimo año ....." EN: La Jornada. Feb. 28, 1989.
- (13) Idem.
- (14) RUIZ DURAN, Clemente. " México: crisis y transición...." En: Economía Informa #160-161. pág. 44-45 (11) Acevera Pesquera, Luis. "Llegan las reservas de divisas a 7 mil 124 mdd: Mancera." En: El Financiero. Agosto 14, 1990. p. 1 y 6
- (15) HUERTA G., Arturo. "La Apertura Externa y la Integración Económica con Estados Unidos." En: El financiero. Abril 15, 1991. p. 66.
- (14) RUIZ DURAN, Clemente. "Un Nuevo Tipo de Crecimiento." En: Expansión No. 564. Vol. XXIII. Mayo 1991.
- (15) Idem.
- (16) Idem.
- (17) Idem
- (18) QUINTANA, Enrique. "Apertura financiera: presente y futuro." En: El Financiero. Junio 12, 91. p. 8
- (19) RUIZ DURAN, Clemente. "Nuevo tipo de crecimiento". En: Expansión. Mayo 10., 1991. No. 564. p. 14

## **CAPITULO IV: EL SECTOR ASEGURADOR EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA GLOBAL**

Transcurrido más de un año de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, el sector seguros empieza a sentir la llegada del capital extranjero, como socio del existente en el país o bien invirtiendo directamente en la instalación de sucursales.

Con la liberación financiera cambia radicalmente la trayectoria del sistema financiero en su conjunto y de la economía mexicana. Es probable que este hecho genere mayor inestabilidad toda vez de que los mercados financieros presentaban constantes cambios por la libertad vigente en el ámbito monetario y cambiario.

Algunos analistas consideran que sería más conveniente para el país posponer un poco la inserción del sector financiero mexicano en el TLC. Una postura que normalmente sostiene la gran mayoría de los bancos. En cambio el gobierno del Presidente Salinas estaba a favor de hacer madurar rápidamente al sector para que cuente con mayor competencia toda vez de que es medular en la lucha contra la inflación y las tasas de interés.

El sector asegurador parece ir más adelante de esta propuesta. La mayor parte de las aseguradoras ya cuentan con gran penetración de capital extranjero como se verá más adelante.

En este capítulo vamos entrar de lleno al tema sustantivo del presente trabajo justo como está en estos momentos. Hasta aquí se desarrollaron los elementos que componen el ámbito en que se mueve el sector asegurador, así como las adecuaciones que sufrió.

Ya se dijo que es un sector de poca penetración en la economía del país comparativamente con otros países de igual o menor desarrollo que el de México.

También se dijo que una determinante por la que el sector asegurador mexicano tiene escasa penetración en la sociedad es el papel que tienen el Estado en toda la vida social. Son las instituciones de naturaleza paternalista y protectora las que dan seguridad a la gente ya sea cubriendo con el presupuesto público los riesgos que afectan el patrimonio de las personas o bien creando las empresas necesarias que satisfagan el mercado.

### ***Aspectos Generales del Sector Asegurador.***

La función social del sector seguros es distribuir los riesgos, de los asegurados (mutualizados), entre las aseguradoras y entre las reaseguradoras nacionales o extranjeras.

En otras palabras, el sector asegurador distribuye el ahorro generado por la sociedad entre aquellos sujetos que sufrieron daños y de esta forma reconstituir su patrimonio haciéndole frente a los imprevistos. El seguro socializa las pérdidas, basándose en el principio de la ayuda mutua.

Nuestro sistema asegurador está compuesto, por el lado de la oferta, por las **aseguradoras** y **reaseguradoras**. Por el lado de la demanda por las **familias**, las **empresas** y por el **gobierno** (no importa el nivel o poder). Como intermediario entre los oferentes y demandantes de contratos de seguros está el **agente de seguros** (persona física o moral), cuya intervención es "mediante el intercambio de propuestas y aceptaciones y en el asesoramiento para celebrarlos, para conservarlos o modificarlos" (1).

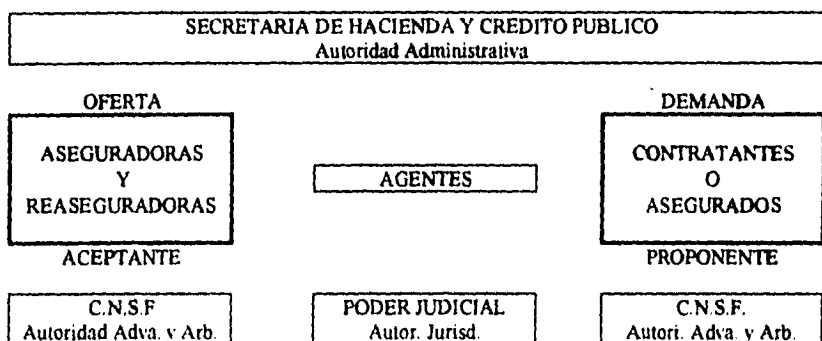
También participa directamente el Estado en la regulación, vigilancia e inspección de la actividad con el fin de que se cumpla con el marco jurídico a través de dos entidades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Aunque no lo diga la Ley General de Instituciones de Seguros, se presupone que también participa el Poder Judicial cuando los conflictos entre los sujetos que participan en el sistema, principalmente clientes-aseguradoras, no puedan ser resueltos con el arbitraje de la CNSF. Generalmente los economistas no ven la participación que este poder tiene en los conflictos de orden económico-mercantil y su importancia económica que es de un monto considerable.(2) Ver Figura No. 4.1.

Por el tipo de riesgos los seguros se clasifican en **seguros de personas** y **seguro de daños**. Los de personas se parten en operaciones de **vida** y operaciones de **accidentes y enfermedades**. Los de daños se clasifican en siete ramos: **incendio, responsabilidad civil, marítimo y transportes, agrícola, automóbiles, crédito y diversos**.(3) Son pocas las aseguradoras mexicanas que operan todos los ramos de seguros.

El seguro es un contrato por medio del cual la aseguradora se obliga, mediante el pago de una prima por el contratante, a resarcir el daño o a pagar una suma de dinero de llevarse a cabo el evento previsto en el contrato (4). La constancia por escrito de un contrato de seguros es la póliza.

**FIGURA No. 4.1**



Ya vimos que el seguro es un contrato de tipo bilateral, oneroso, consensual, nominado, aleatorio, principal, típico y de tracto sucesivo. Aunque aquí no se va a explicar cada una de las características pues es materia de otro trabajo, conviene distinguirlo de otro contrato con el que muy a menudo se le confunde y que es también del sector financiero: la fianza de empresa.

La fianza es también bilateral, onerosa, de tracto sucesivo, típica y nominada pero no es principal sino accesoria, no es consensual sino literal. Y además no cubre un riesgo sino que garantiza una responsabilidad, no hay cálculo actuarial lo que en seguro sí, en el caso de pago de la obligación hay recuperación lo que en seguro sólo en ocasiones puede haber salvamento y se rige por una Ley diferente, la Federal de Instituciones de Fianzas.(5)

Volviendo a los tipos de seguros, se dijo que hay de vida y de daños. El seguro de vida cubre el riesgo por fallecimiento ("existencia") y por supervivencia ("integridad personal, salud o vigor vital").

En ambos casos el seguro satisface un interés económico con sus acreedores familiares. En el primer caso los "dependientes económicos" o acreedores alimentarios reciben directamente el beneficio. En el segundo los recibe el disminuido en su "vigor vital".

## **CAPITULO IV: EL SECTOR ASEGURADOR EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA GLOBAL**

Transcurrido más de un año de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, el sector seguros empieza a sentir la llegada del capital extranjero, como socio del existente en el país o bien invirtiendo directamente en la instalación de sucursales.

Con la liberación financiera cambia radicalmente la trayectoria del sistema financiero en su conjunto y de la economía mexicana. Es probable que este hecho genere mayor inestabilidad toda vez de que los mercados financieros presentaban constantes cambios por la libertad vigente en el ámbito monetario y cambiario.

Algunos analista consideran que sería más conveniente para el país posponer un poco la inserción del sector financiero mexicano en el TLC. Una postura que normalmente sostiene la gran mayoría de los bancos. En cambio el gobierno del Presidente Salinas estaba a favor de hacer madurar rápidamente al sector para que cuente con mayor competencia toda vez de que es medular en la lucha contra la inflación y las tasas de interés.

El sector asegurador parece ir más adelante de esta propuesta. La mayor parte de las aseguradora ya cuentan con gran penetración de capital extranjero como se verá más adelante.

En este capítulo vamos entrar a analizar el perfil del sector justo como se presenta en la actualidad . Hasta aquí se desarrolló los cambios al marco jurídico así como al perfil que presento desde su nacimiento hasta el salinismo. Sin embargo, en los últimos años el sector está adoptando una nueva fisonomía por la inserción en la economía global que le va a dejar huella el los años que vienen.

Ya se dijo que es un sector de poca penetración en la economía del país comparativamente con otros países de igual o menor desarrollo que el de México.

También se dijo que una determinante por la que el sector asegurador mexicano tiene escasa penetración en la sociedad es el papel que tienen el Estado en toda la vida social. Son las instituciones de naturaleza paternalista y protectora las que dan seguridad a la gente ya sea cubriendo con el presupuesto público los riesgos que afectan el patrimonio de las personas o bien creando las empresas necesarias que satisfagan el mercado.

### **Aspectos Generales del Sector Asegurador.**

La función social del sector seguros es distribuir los riesgos, de los asegurados (mutualizados), entre las aseguradoras y entre las reaseguradoras nacionales o extranjeras.

En otras palabras, el sector asegurador distribuye el ahorro generado por la sociedad entre aquellos sujetos que sufrieron daños y de esta forma reconstituir su patrimonio haciéndole frente a los imprevistos. El seguro socializa las pérdidas, basándose en el principio de la ayuda mutua.

Nuestro sistema asegurador esta compuesto, por el lado de la oferta, por las aseguradoras y reaseguradoras. Por el lado de la demanda por las familias, las empresas y por el gobierno (no importa el nivel o poder). Como intermediario entre los oferentes y demandantes de contratos de seguros está el agente de seguros (persona física o moral), cuya intervención es "mediante el intercambio de propuestas y aceptaciones y en el asesoramiento para celebrarlos, para consérvalos o modificarlos" (1).

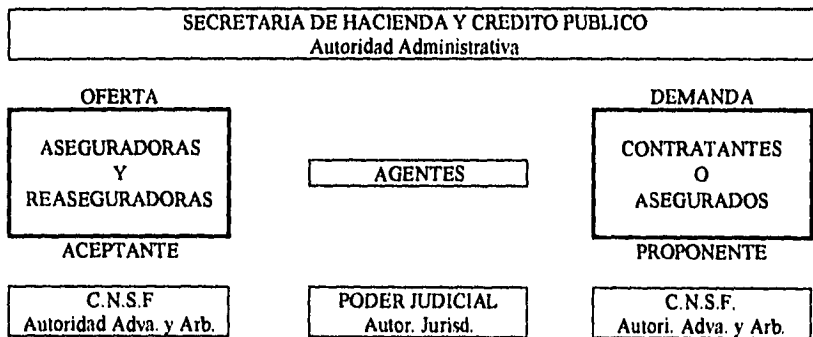
También participa directamente el Estado en la regulación, vigilancia e inspección de la actividad con el fin de que se cumpla con el marco jurídico a través de dos entidades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Aunque no lo diga la Ley General de Instituciones de Seguros, se presupone que también participa el Poder Judicial cuando los conflictos entre los sujetos que participan en el sistema, principalmente clientes-aseguradoras, no puedan ser resueltos con el arbitraje de la CNSF. Generalmente los economistas no ven la participación que este poder tiene en los conflictos de orden económico-mercantil y su importancia económica que es de un monto considerable.(2) Ver Figura No. 4.1.

Por el tipo de riesgos los seguros se clasifican en seguros de personas y seguro de daños. Los de personas se parten en operaciones de vida y operaciones de accidentes y enfermedades. Los de daños se clasifican en siete ramos: incendio, responsabilidad civil, marítimo y transportes, agrícola, automóviles, crédito y diversos.(3) Son pocas las aseguradoras mexicanas que operan todos los ramos de seguros.

El seguro es un contrato por medio del cual la aseguradora se obliga, mediante el pago de una prima por el contratante, a resarcir el daño o a pagar una suma de dinero de llevarse a cabo el evento previsto en el contrato (4). La constancia por escrito de un contrato de seguros es la póliza.

FIGURA No. 4.1



Ya vimos que el seguro es un contrato de tipo bilateral, oneroso, consensual, nominado, alcatario, principal, típico y de tracto sucesivo. Aunque aquí no se va a explicar cada una de las características pues es materia de otro trabajo, conviene distinguirlo de otro contrato con el que muy a menudo se le confunde y que es también del sector financiero: la fianza de empresa.

La fianza es también bilateral, onerosa, de tracto sucesivo, típica y nominada pero no es principal sino accesoria, no es consensual sino literal. Y además no cubre un riesgo sino que garantiza una responsabilidad, no hay cálculo actuarial lo que en seguro sí, en el caso de pago de la obligación hay recuperación lo que en seguro sólo en ocasiones puede haber salvamento y se rige por una Ley diferente, la Federal de Instituciones de Fianzas.(5)

Volviendo a los tipos de seguros, se dijo que hay de vida y de daños. El seguro de vida cubre el riesgo por fallecimiento ("existencia") y por supervivencia ("integridad personal, salud o vigor vital").

En ambos casos el seguro satisface un interés económico con sus acreedores familiares. En el primer caso los "dependientes económicos" o acreedores alimentarios reciben directamente el beneficio. En el segundo los recibe el disminuido en su "vigor vital".

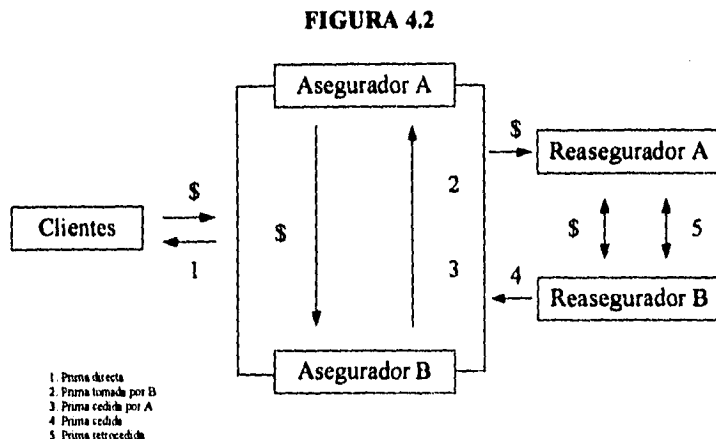


Aquellos que propugnan por los seguros obligatorios no han visto el enorme beneficio que se darían a la familia mexicana de imponer la obligación a la pareja de recién casados a contratar un seguro de vida por invalidez o muerte (en el peor de los casos) por cada uno de los cónyuges y otra por cada uno de los hijos nacidos vivos. Dicha norma se incluiría en el marco que reglamenta las relaciones de tipo familiar (Código Civil).

El seguro de daños protege el patrimonio de las personas por el daño que le cause cualquier evento nocivo.

En la figura 4.2, que tomamos de Soberón ilustra como meridiana claridad la relaciones mercantiles-económicas entre los clientes, las aseguradoras y reaseguradoras y agentes de seguros. Sin que aparezcan estos últimos en la figura, se dice que actúan por una comisión mercantil en el intercambio de ofertas entre aseguradora y cliente.

En un primer contacto entre la empresa y el cliente (agente económico demandante) aquella otorga un contrato que comúnmente se le llama **póliza** y recibe de aquel una **prima directa** como pago del servicio que le prestan. Con ello el cliente está transfiriendo parcial o totalmente a la aseguradora la posibilidad de una pérdida económica en su patrimonio.



A su vez la aseguradora cede en reaseguro a otra aseguradora o a una reaseguradora, aquel monto de riesgos que excede a su capacidad de retención. La reaseguradora no emite primas directas, quiere decir que no tiene contacto más que con aseguradoras.

Desde el punto de vista institucional, hay aseguradoras públicas y privadas. Estas últimas, como cualquier empresa capitalista, busca prioritariamente maximizar sus beneficios y con ello cumple con su rol social. Y lo hace, como cualquier empresa capitalista, básicamente con dos variables estratégicas: el precio (**prima de tarifa**) y productos diferenciados.

Y no es que la empresa pública no busque maximizar sus ganancias sino que lo hace veladamente, en el "Estado de Bienestar" que todavía vivimos, con tareas sociales que le encomienda su propietario, el Estado. Su estrategia no es presentar precios bajos y productos diferenciados, porque cuenta con el favor del Estado de gozar de un mercado cautivo.

Existen también las sociedades mutualistas que no operan con fines de lucro pues los mutualizados se distribuyen entre sí los riesgos fijándose las cantidades de dinero con que deben de participar para resarcir los daños. Son una especie de cooperativas en el sector seguros.

Básicamente las fuentes de ingreso de las aseguradoras son dos: **la colocación de pólizas y los productos financieros** de sus inversiones netas.

Los costos en que incurre el sector asegurador son tres: de **adquisición** (comisiones de agentes y reaseguro cedido); **los costos operativos** (nómina entre otros) y erogaciones por **sinistros**.

Las ganancias esperadas de las empresas aseguradoras va a depender del poder que tenga para fijar las primas de tarifa en el mercado, pero también de la maximización de los productos financieros. Habrá mayores ganancias si los productos financieros esperados son altos toda vez de que los costos de adquisición, de operación y los siniestros retenidos son fijos.

El perfil de toda industria se determina por la estructura de sus costos.

Los **costos de siniestralidad** da perfil de sus mutualizados. Mientras mejor se seleccione los riesgos y se adopten medidas preventivas, menor será la ocurrencia de siniestros. Como consecuencia se tendrá una prima de tarifa menor.

Los **costos de adquisición** están determinados por la facilidad con que las aseguradoras coloquen las pólizas directamente entre sus clientes. Tradicionalmente está determinado por las comisiones de los agentes pues los demandantes poco acude a conseguir sus seguros directamente en las aseguradoras. Las reformas de 1989 permitieron el trato directo cliente-aseguradora, sin embargo pocos avances hay al respecto. Seguramente el proceso de universalización del sector financiero acentuará esa tendencia.

Los **costos operativos** están determinados por las erogaciones en personal y equipo de cómputo y comunicaciones. Las aseguradoras son intensiva en fuerza de trabajo y en informática.

Por lo que se refiere a los productos de las inversiones, las aseguradoras enfrentan prohibiciones del Estado para constituir las reservas y su inversión. La Ley exige a las instituciones un margen de **solventia** para lo cual debe contar con un **capital mínimo de garantía**.

Este se define como el recurso patrimonial que deben de tener las aseguradoras para mantener su solventia en relación al volumen de operaciones y a las obligaciones asumidas en los contratos.

Un concepto que da luz sobre el grado de competencia o competitividad es la **prima de suficiencia**, que es igual a la **prima de riesgo** más la suma de los costos medios de adquisición y de operación. Esto quiere decir que si hay igualdad entre la prima de suficiencia y la prima de tarifa entonces la compañía obtiene los ingresos suficientes para cubrir sus costo medio total.

Si hay una igualdad entre la **prima de tarifa** y la **prima de suficiencia** no quiere decir que las aseguradoras no tengan beneficios ya que gran parte sus ingresos provienen de los productos financieros. Sólo hay un caso extremo en que los beneficios sean igual a cero: cuando la prima de tarifa fuese igual a la prima de suficiencia y se le restaran los productos financieros. En la realidad no pasa eso y sin embargo ilustra el comportamiento de las sociedades propietarias de las aseguradoras.

La teoría de las expectativas racionales nos dice que en un mercado competido de largo plazo, los beneficios esperados son iguales a cero. Significa que la prima de tarifa sería igual a la prima de suficiencia menos lo mínimo que las empresas podrían aplicar al valor presente de sus productos financieros. Las sociedades no tendrían motivos para invertir en este renglón y equivaldría a decir que la tasa de ganancia declina con el paso del tiempo. Equivale a operar las empresas en estado estacionario, lo

que quiere decir que el valor de sus inversiones se conservarían siempre igual. Se ratifica un principio básico de un "capitalismo competitivo".

"La prima de tarifa que cobran las aseguradoras depende del grado de competencia; cuanto mayor competencia exista, la prima estará más cerca de la mínima, y cuanto más poder de mercado tenga una empresa, mayor será la prima por suma asegurada, pudiéndose dar el caso de que ésta exceda el nivel de la prima de suficiencia."(6)

En suma, las ganancias de las aseguradoras depende en su mayor parte de los productos financieros.

Por el lado de la demanda hay muchas variables que afectan al sector asegurador en cuanto al tipo de riesgos que se proponen dar en contrato.

En las empresas: va desde el miedo al riesgo, la probabilidad de ocurrencia del siniestro, el valor de la prima o la cantidad del patrimonio afectado.

En las economías familiares están presentes variables como el ingreso disponible. En los seguros de vida influyen los rendimientos y riesgos de los activos financieros y la edad. Si es alto el rendimiento de otros activos financieros y menor la probabilidad de muerte se contratará una suma asegurada menor. El beneficio que reciban los clientes estará en relación inversa con el costo de los servicios y directamente con la calidad y la variedad de los productos.

Antes dijimos que entre las causas del poco desarrollo de la demanda de seguros se encontraban: "la cultura de seguros" o "cultura de previsión"; el nivel de ingreso de la población y la excesiva regulación del Estado.

En este último encontramos un elemento que muy poco se toma en cuenta, es el efecto que tiene la seguridad social sobre la demanda de seguros. La seguridad social es un producto sustituto del seguro privado por eso es que se ve en este trabajo la gama de productos que oferta el sistema de seguridad social. Esta tiende a suprimir el miedo al riesgo en la sociedad.

En el año de 1993, el sector asegurador mexicano estaba integrado por 45 instituciones de seguros, incluidas dos sociedades mutualistas y dos reaseguradoras nacionales. De la 41 aseguradoras hasta esa fecha eran tres públicas y 38 privadas. Una de las públicas, Aseguradora Mexicana, S.A., dejó de serlo en 1994.

Como indica el Cuadro 4.1, 8 aseguradoras operan los nueve ramos (incluye a una reaseguradora). En 1992 apenas 2 aseguradoras y una reaseguradora operaban los nueve ramos. Sin duda, ello es producto de la desregulación económica y de las mejores expectativas del campo, toda vez que los seguros agrícolas era los que menos se ofrecían.

Como se puede ver, del total de empresas 36 operan vida; 35 accidentes y enfermedades; 36 responsabilidad civil; 37 marítimo y transportes; incendio 39; agrícola 13; 36 automóviles; crédito 15 y diversos 36.

Se estima que en 1993 había 25.5 millones de contratos de seguros, de los cuales 17.2 obedecían al ramo vida; 4.6 al de accidentes y enfermedades, 2.6 al de automóviles, 429 mil al de diversos, 213 mil de responsabilidad civil, 261 mil de incendio, 63 mil agrícola, 190 mil del ramo marítimo y transporte y 6.8 mil de crédito. Como se deja ver en el cuadro 4.2.

Estas cifras no dicen muchos si no las comparamos con el universo para saber el alcance de los contratos de seguros. El parque vehicular se estima en 11.6 millones (incluye automóviles, camiones de pasajeros y de carga y motocicletas), lo que quiere decir que a duras penas el 22.4 % están protegidos.

CUADRO 4.1

Operaciones y Ramos en los que operan las Instituciones y las Sociedades Mutualistas de seguros, 1993

	Dom. Soc.	Operac. y Ramos										Dom. Soc.	Operac. y Ramos								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9			1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Instituciones Nacionales:</b>																					
Agroasemex	Qro.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Banpaís	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Aseguradora Hidalgo	D. F.	**									Seguros Cigma	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Aseguradora Mexicana	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros de México	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
<b>Instituciones Privadas:</b>											Seguros del Centro	Gto.	*	*	*	*	*	*	*		
ABA/Seguros	N. L.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Equitativa	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Anglo Mexicana de Seguros	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros El Potosí	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Aseguradora Cuauhtémoc	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Génesis	D. F.	**	*							
Aseguradora Interacciones	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Interamericana	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Aseguradora Obrera	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros La Comercial	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Aseguradora Universal	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seg. La Comercial de Chih.	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Cía. de Seg. Veracruzana	Ver.	*	*								Seguros La Territorial	D. F.	*	*	*	*	*	*	*		
Cía. Méx. de Seg. de Crédito	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Monterrey Aetna	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
General de Seguros	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Olmeca	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	
Geo. Cía. de Segs.	D. F.	**									Seguros Probursa	D. F.	*	*	*	*	*	*	*		
Grupo Nacinal Provincial	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Protección Mutua	D. F.	*	*	*	*	*	*	*		
La Continental de Seguros	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Serfin	N. L.	*	*	*	*	*	*	*		
La Latinoamericana, Segs.	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Seguros Tecpyac	D. F.	*	*	*	*	*	*	*		
La Peninsular, Cía. de Segs.	Yuc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Zurich Chapultepec	D. F.	*	*	*	*	*	*	*		
Metropolitana, Cía. de Segs.	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<b>Sociedades Mutualistas:</b>										
Principal Internacional	D. F.	**									Provisión Obrera	Coah.	*								
Qualitas, Cía. de Segs.	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Torreón, Soc. Mut. de Seg.	D. F.	*	*							
Seguros América	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<b>Reaseg. Profesionales:</b>	D. F.									
Seguros Atlas	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Reaseguradora Patria	D. F.	*	*	*	*	*	*	*		
Seguros Azteca	D. F.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Reaseguradora Alianza	D. F.	*	*	*	*	*	*	*		

1.- Operación Vida(36); 2.- Operación Accidentes y Enfermedades(35); Operación de Daños:3.- Ramo de Responsabilidad Civil y Riesgos Profesionales(36); 4.- Ramo de Marítimo y Transportes(37); 5.- Ramo Incendio(39); 6.- Rama Agrícola(13); 7.- Ramo Automóviles(36); 8.- Ramo de Crédito (15) y 9.- Ramo de Diversos (36).  
FUENTE: C.N.S.F. Anuario Estadístico de Seguros, 1993.

El mismo ejercicio podemos hacer para el número de establecimientos agrícolas, industriales, comerciales y de servicios en materia de seguros de daños. Son 1'165,206 contratos existentes en 1993 en este renglón, sin embargo, ahí no cabe la misma comparación que se hizo con el seguro de autos en virtud de que si bien es cierto que el número de establecimientos registrados es más o menos igual que el de seguros, en este último se incluyen bienes que componen el patrimonio familiar. Lo que se concluye que el seguros de daños tiene un alcance menor.

CUADRO 4.2

Contratos de Seguros en 1993

Ramo	Miles de Pólizas	Miles de Certif.	Suma Aseg. <sup>a</sup>	(1)
Vida				
Individual	3,301.0		199,028	60.3
Grupo	17.5	4,531.9	181,603	40.1
Colectivo	4.7	9,379.2	278,792	29.7
Accidentes y Enf.	292.0	4,606.2	383,418	83.2
Accidentes	135.3	2,829.4	172,172	60.9
Gastos Médicos	156.7	1,776.7	211,246	118.9
Daños	3,728.0		965,723	259.0
Responsabilidad Civil	213.7		0	963.5
Marítimo y Transporte	190.2		183,226	2,085.7
Incendio	261.5		545,501	40.9
Agropecuario	63.8		2,609	
Automóviles	2,562.8		0	
Crédito	6.9		4,879	708.8
Diversos	429.1		229,508	534.8

\* suma asegurada en miles de millones de viejos pesos. (1) Promedio de suma asegurada por póliza o certificado en millones de viejos pesos.

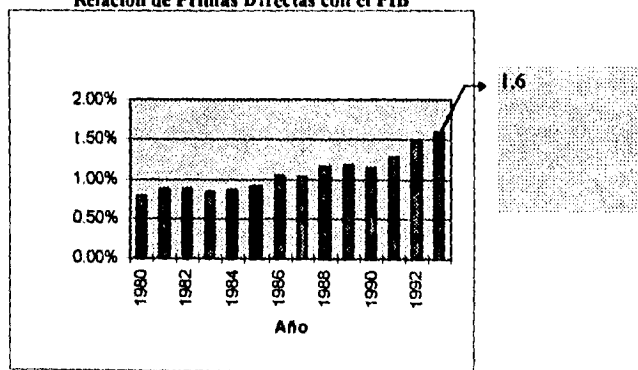
FUENTE: CNSF. Anuario Estadístico de Seguros 1993.4.2 La dinámica del sector 1988-1994.

**La dinámica del sector 1988-1994.**

En los últimos cinco años las primas directas han crecido. Las primas directas han aumentado de 1970 a 1993 en 450 % y la tasa promedio de crecimiento anual ha sido de 6.7 %. Entre 1988 y 1993 el crecimiento fue de 77 % y el promedio anual de 12.2 %. Quiere decir que en los últimos cinco años el sector ha crecido más que otros años.

Puede verse en el Gráfica 4.1 que la participación de la primas directas en el PIB pasó de 1980 de 0.79 % a 1.63 % 1993. Si se sostiene ese ritmo en dos años estaremos consiguiendo la meta prevista en el PND del 2% en condiciones normales de crecimiento.

GRAFICA 4.1  
Relación de Primas Directas con el PIB

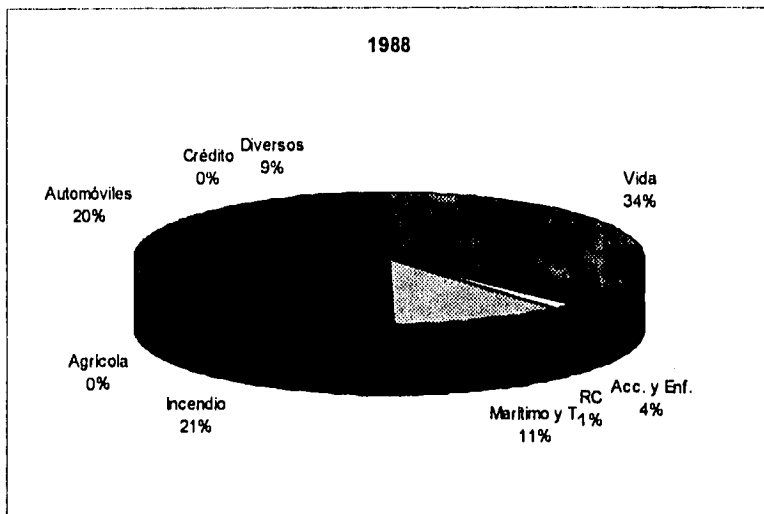


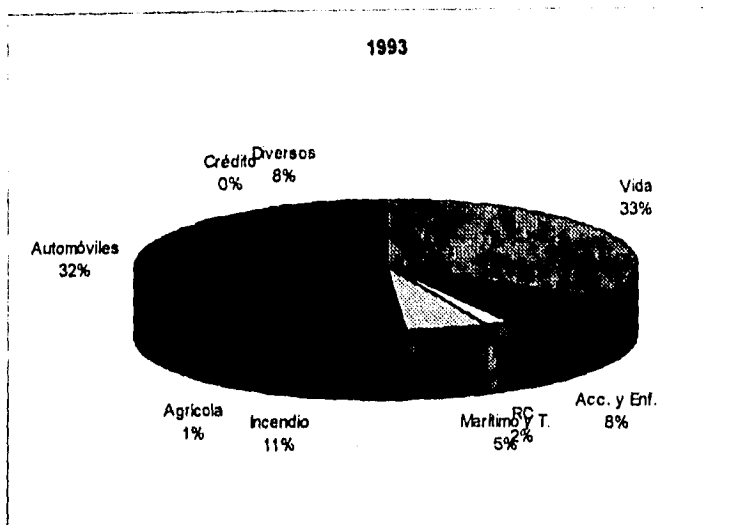
FUENTE: C.N.S.F. y Banco de México.

Por tipo de operación se puede ver que destaca el ramo de daños. La composición de la cartera en 1993 es como sigue desde el punto de vista del primaje total: vida 33.7 %, accidentes y enfermedades 8.0 %, total de daños 58.4 %: responsabilidad civil 1.6 %, marítimo y transportes 5.3 %, incendio 11.3 %, agrícola 0.8 %, automóviles 31.7 %, crédito 0.1 % y diversos 7.6 %.

Sin duda que esta composición se ha modificado respecto a 1988 cuando se tenía que vida representaba el 33.2 %, accidentes y enfermedades el 3.9 % y daños el 62.9 %. Quién perdió terreno fue daños a favor del ramo de accidentes. Dentro de la operación de daños, el ramo de automóviles es quién más terreno a ganado a costa del de incendio y el de marítimo y terrestre. El ramo agrícola no ha ganado mucho. La conclusión que se extrae es que el ramo de daños tiene una composición de la oferta distorsionada que poco tiene que ver con una estructura productiva sólida.

GRAFICA 4.2





FUENTE: CNSF. Anuario Estadístico de Seguros. Varios

El cambio tan drástico observado en el ramo de automóviles se explica por lo atractivo que representó el ramo para las compañías de seguros toda vez de que creció su demanda y a los altos productos financieros.

La reducción del ramo incendio y el aumento del de accidentes se debió a que la práctica de presentar en paquete estos seguros, el primero subsidiaba al segundo y a la competencia desatada entre compañías que llevo a aumentar las primas en accidentes y a reducir las de incendio.

**CUADRO 4.3**  
**Costos de Adquisición a Prima Directa, 1991.**

Comisión	%	Comisión	%
<b>Operación daños:</b>		Riesgos profesionales	15.0
Incendio Edificios y sus contenidos	30.0	Agrícola	9.0
Edificios y sus contenidos de:		Diversos	
a) riesgos ordinarios	30.0	Calderas	18.0
b) riesgos industriales y comerciales	25.0	Cristales	15.0
c) grandes riesgos	12.5	Robo	24.0
terremoto y/o erupción volcánica	7.5	Objetos personales	18.0
Marítimo y Transportes Carga	24.0	Equipo de contratistas	12.0
Cascos, barcos y aviones	9.0	Montaje y rotura de maquinaria	12.0
Automóviles		Interrupción filmica	15.0
a) Residentes		Anuncios luminosos	15.0
Autos	10.0	Dinero y valores	12.0
Camiones y otros vehiculos	8.0	<b>Operación Vida</b>	
b) Turistas		Prima temporal, 20 años	16.0
Autos	30.0	Ordinario de vida, 20 años	16.0
Responsabilidad Civil		Línea 90, plazo 30 años	15.0
General	24.0	Plan líder	17.0
Familiar	24.0	<b>Accidentes y Enfermedades</b>	
Aviones y barcos	9.0	Seguro individual	25.0
Viajeros	5.0	Seguro colectivo	20.0

FUENTE: Comisión de Seguros y Fianzas. Tomado de Fernando Solís Soberón. El Sector asegurador ante el Tratado de Libre Comercio

### **Comportamiento patrimonial del sector asegurador.**

Es notable como el patrimonio de todo el sector asegurador crece. Supera casi cinco veces al crecimiento del producto por lo que se refiere al activo y en casi siete el capital. Este último explica su crecimiento o la necesidad que impone el Estado a las aseguradoras de aumentar el capital social al ritmo inflacionario y conforme también al aumento de sus obligaciones. Así por ejemplo, en enero de 1994 la CNSF exigía para la operación de seguros de vida un capital social de nueve millones de nuevos pesos; para accidentes y enfermedades, de 2.35 millones de nuevos pesos; en la operación de daños cambian según la cantidad de ramos que opere la institución, si es uno, exigía solo siete millones de nuevos pesos, si son dos, nueve millones y de tres o más, la exigencia se elevaba a once millones de nuevos pesos. Como se ve, son obligaciones demasiado altas. Generalmente estos montos de capital los llegan a tener los grandes capitalistas tanto nacionales como extranjeros. Es prácticamente imposible que algún gobierno local, agrupación profesional o simplemente la sociedad en general pueda hacerse de alguna asociación aseguradora por los medios previstos por la ley como serían la suscripción pública o la exhibición inmediata del capital.

**CUADRO 4.4**

**Comportamiento del Patrimonio del Sector**  
Miles de Nuevos Pesos, 1994=100

<b>AÑO</b>	<b>Activo</b>	<b>Pasivo</b>	<b>Capital</b>
1988	18,442	15,156	3,285
1989	20,517	15,959	4,562
1990	21,970	16,765	5,204
1991	23,815	17,807	6,008
1992	28,571	21,985	6,585
1993	31,683	23,862	7,815
TMCA	11.4	9.5	18.9
1994	43,625	33,533	10,092
TMCA	15.4	14.2	20.6

\*Estimado con base en dato a septiembre tmca= tasa media de crecimiento anual.  
Fuente: CNSF. Veinte años del sector asegurador en México. 1970-1990. y Actualidad en Seguros y Fianzas. Varios números.

El cuadro 4.7 muestra un comportamiento heterogéneo en los distintos conceptos que integran el estado de resultados. Veamos a continuación las más importantes:

**Prima emitida:** equivale a las ventas en el sector real de la economía. Su crecimiento, del 10 %, ha sido muy superior al presentado por el PIB nacional. Entre 1970 y 1990 lo hizo a una tasa del 4.9 %. Quiere decir en el sexenio salinista duplicó su dinámica, seguramente como resultado del retiro del Estado de la economía, entre otros factores que hemos venido señalando.

**Prima cedida:** la tasa media de este renglón (4.4) muestra que el sector asegurador es poco el que trata de otorgar al sector reasegurador.

**Prima Retenida:** los esfuerzos por administrar en su totalidad las aseguradoras de primer piso dan como resultado un dinámica alta (11.7%),



Costos de adquisición: la dinámica de estos costos, entre los que se encuentra el pago de comisiones a intermediarios (agentes personas físicas y morales) ha mantenido una dinámica no muy alta 4.5%. Incluso esta misma dinámica se observa entre 1970 y 1990.

Siniestros de retención: lo que en realidad paga las empresas aseguradoras a los contratantes, asegurados o beneficiarios supera a la tasa observada por las primas emitidas. Supera también, a la tasa que se observó en el periodo 1970-1990 (7.3). Utilidad Técnica: es conocido que tiene dificultades para obtener utilidades. Sin embargo a partir de 1989 se viene presentando un crecimiento medio anual del 34 % por el manejo eficiente de la técnica aseguradora.

Costos de operación: los esfuerzos de las aseguradoras por disminuirlos y mantenerlos competitivos frente a estados unidos y Canadá están lejos de la meta. Un crecimiento medio anual del 12 % es bastante.

Utilidad de operación: hay la tendencia a disminuir el resultado negativo que viene presentando en el últimos años.

Productos de inversiones: a pesar de la liberalización que en este sexenio se presentó en materia de tasas de interés, mercado accionario y de valores, aunque los rendimientos son positivos, muestra una tendencia hacia su disminución.

Contribuciones al fisco: el ISR muestra la importancia que tiene para el Estado la operación de seguros. La dinámica que presenta es altísima que seguramente desestimula la inversión en el ramo.

Participación de los trabajadores en la utilidades: como complemento al salario este renglón muestra una tasa media anual también alta. Por el ejercicio fiscal de 1994, en promedio cada trabajador (20000) estará recibiendo 11 mil nuevos pesos.

Utilidad neta: esta variable nos indica que para los inversionistas el sector es muy atractivo, toda vez, de que su dinámica es del 30 % anual.

#### CUADRO 4.5 a

##### Estado de Resultados del Sector Millones de Nuevos Pesos, 1994=100

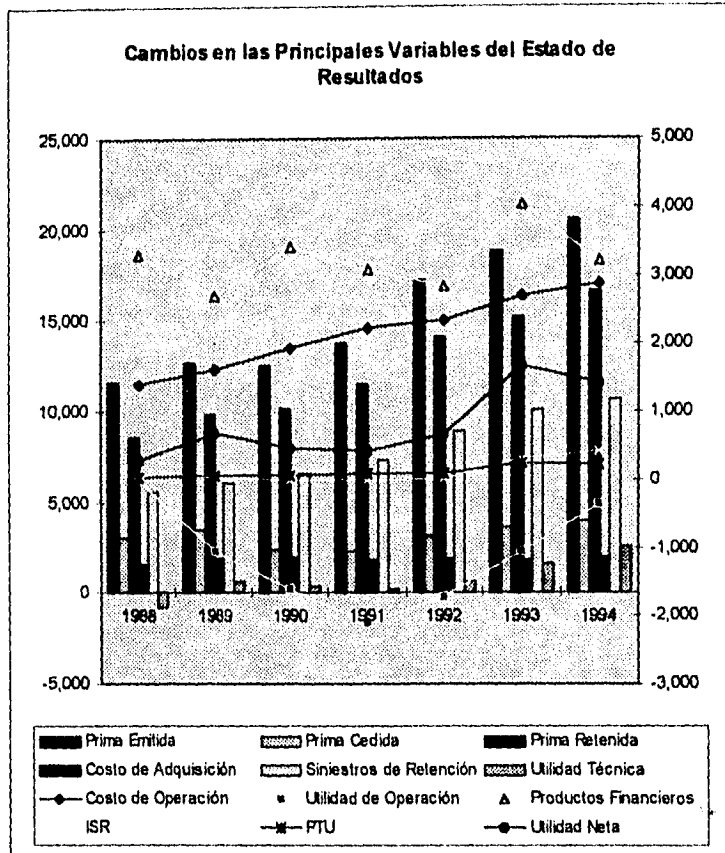
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*	TMCA
Prima Emitida	11,605	12,715	12,542	13,782	17,213	18,837	20,592	10.00
Prima Cedida	3,063	3,436	2,349	2,288	3,146	3,670	3,967	4.40
Prima Retenida	8,542	9,844	10,193	11,495	14,066	15,167	16,625	11.70
Costo de Adquisición	1,510	1,836	1,917	1,801	1,892	1,808	1,961	4.50
Siniestros de Retención	5,568	6,066	6,528	7,346	8,888	10,116	10,656	11.40
Utilidad Técnica	-776	582	324	221	611	1,658	2,526	34.10
Costo de Operación	1,412	1,636	1,931	2,232	2,347	2,707	2,878	12.60
Utilidad de Operación	0	-1,054	-1,607	-2,111	-1,736	-1,049	-352	-16.70
Productos Financieros	3,302	2,700	3,405	3,069	2,842	4,033	3,214	-0.04
Incremento de Otras Reservas	730	845	1,258	554	356	758	799	1.50
ISR	61	38	4	5	10	318	408	37.20
PTU	28	72	68	74	81	234	227	41.70
Utilidad Neta	294	691	466	424	658	1,674	1,429	30.20

\*Estimado con base en cifra a septiembre

FUENTE: CNSF. Veinte años del sector asegurador en México. 1970-1990. y Actualidad en Seguros y Fianzas. Varias números

Gráfica 4.3

Cambios en los principales conceptos del Estado de Resultados



Básicamente el ahorro que capta el sistema asegurador se destina a valores de renta fija (28.7%) como pueden ser obligaciones de empresas; en segundo lugar en valores de renta variable (21.3%) para financiamiento accionario de empresas; a la compra de edificios (17.1%); en cuarto lugar a simples depósitos (11.5%) para cubrir obligaciones de corto plazo en sociedades de crédito que le dejan intereses; en quinto lugar a valores del estado (6.2%) para financiar el desequilibrio en las cuentas públicas. Como se observa es poco el ahorro que se canaliza al estado de tal forma que no se puede decir que el sector asegurador contribuya mayormente en financiamiento del gobierno como tradicionalmente se ha creído.

**CUADRO 4.5 b**

**Destino de las Inversiones del Sector Asegurador.  
A Septiembre de 1994.**

<b>Concepto</b>	<b>Miliones de nuevos pesos</b>	<b>%</b>
En valores	13,885.7	64.3
Del estado	1,347.0	6.2
Renta fija	6,204.3	28.7
Renta variable	4,609.3	21.3
Inversión seguro vida	1,191.1	5.5
Inversión de la reserva para jubilación	534.3	2.5
Depósitos, sociedades de crédito	2,472.9	11.5
Préstamos	1,533.5	7.1
Inmobiliarias	3,702.0	17.1
<b>Total</b>	<b>21,594.1</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CNSF. Actualidad en Seguros y Fianzas. Julio-Septiembre de 1994, No. 13.

Es importante destacar la salida que dio el presidente Salinas a la conformación del sistema financiero. Se inclinó por lo que se ha dado en llamar Banca Universal, cuyo modelo opera básicamente en Europa. Con ello contribuyó a promover la concentración económica en un país de mercado pequeño y ya de por sí concentrado como el mexicano cuando que lo que más se necesitaba era estimular la competencia. Así encontramos que nueve empresas aseguradoras son parte del mismo número de grupos financieros como se observa en el cuadro 4.5 c. Este tipo de opción tiene la ventaja de que la sinergia para la venta de seguros puede ser aprovechada óptimamente por los bancos toda vez de que los más importantes cubren con sucursales buena parte del territorio nacional.

**CUADRO 4.5 c**

**Empresas Integradas a Grupos Financieros, 1994**

<b>Institución</b>	<b>Grupo Financiero</b>
ABA	Abaco GF, S.A. de C.V.
Margen	GF Margen S.A. de C.V.
Banpaís	GF ASEMEX Banpaís
ASEMEX	GF ASEMEX Banpaís
Interamericana	GF Prima Internacional S.A. de C. V.
Serfin	GF Serfin S.A. de C.V.
Havre	GF Havre S.A. de C.V.
Inbursa	GF Inbursa S.A. de C.V.
Interacciones	GF Interacciones S.A. de C.V.
Probursa	GF Probursa S.A. de C.V.
La Territorial	GF Sofimex S.A. de C.V.
GBM Atlántico	GF GBM Atlántico S.A. de C.V.
Seguros Banamex	GF Banamex Accival S.A. de C.V.
Inver México	GF Inver México S.A. de C.V.

Fuente: CNSF. Actualidad en Seguros y Fianzas. Julio-Septiembre de 1994, No. 13.

La concentración económica es uno de los factores que más atenta contra la participación del sector seguros en el PIB y sobre todo contra la libertad de competencia. Paradójicamente, México tiene el segundo lugar mundial de índices de concentración económica del mercado, después de Dinamarca como lo deja ver Fernando Solís Soberón en su artículo "La Ley Federal de Competencia y el Seguro Mexicano" y el vigésimo cuarto en cuando a cuota del mercado mundial. Estamos ciertos de que en los próximos años esta estructura desaparecerá en virtud de la política de liberalización y desregulación iniciadas por el Estado en el sexenio pasado que seguramente aumentarán la competencia entre las empresas nacionales y extranjeras.

**Cuadro 4.5 d**  
**Concentración de Primas Directas por Empresa.**

Aseguradora	Miles de N\$ a Sep. de 1994	
	Prima Directa	Est. %
GNP	2824340	18.42
Comercial América	2748841	17.93
Asemex	2500261	16.30
Monterrey Aetna	1804376	11.77
Hidalgo	1194298	7.79
Inbursa	1098345	7.16
Tepeyac	550456	3.59
Serfin	280685	1.83
Atlas	272799	1.78
Interamericana	254530	1.66
Genesis	238905	1.56
Interacciones	197395	1.29
Banpals	150184	0.98
Agroasmex	142344	0.93
Cuauhtemoc	128046	0.84
Aba Seguros	97848	0.64
General de Seguros	88884	0.58
Obrera	84004	0.55
Metropolitana	76823	0.50
La Territorial	75193	0.49
Cigna	63369	0.41
Probursa	62860	0.41
Anglo Mexicana	50322	0.33
Del Centro	46456	0.30
La Peninsular	41914	0.27
La Latinoamericana	36310	0.24
Zurich Chapultepec	34172	0.22
CBI	34170	0.22
Protección Mutua	32974	0.22
El Potosí	28203	0.18
Previsión Obrera	26267	0.17
COMESAC	19646	0.13
Equitativa	12705	0.08
Geo	10492	0.07
Universal	7946	0.05
Margen	7478	0.05
Havre	3542	0.02
Qualitas	2280	0.01
GBM Atlantico	1992	0.01
Principal	1400	0.01
Veracruzana	781	0.01
Torreón	433	0.00
Protección Agropecuaria	352	0.00
<b>Total</b>	<b>15334621</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: CNSF. Actualidad en Seguros y Fianzas, Julio-Septiembre 1994, No. 13

### **La internacionalización del sector asegurador.**

Mucho antes de que entrara en vigor el TLC, la presencia de capital extranjero ya se había dejado sentir en México. De 46 empresas que conforman el sistema asegurador mexicano, 14 tenían capital extranjero en una proporción que va del 15 al 49 % del capital social. De esta forma el sector asegurador contribuyó a la captación de ahorro externo.

El potencial del mercado de seguros y los niveles de rentabilidad atrajeron la inversión extranjera. Las compañías mexicana se tornaban incapaces de asimilar los nichos de mercado que subsisten. También se preveía que al captar inversión extranjera directa se estaba captando tecnología para el proceso de información como para el diseño de nuevos productos.

**CUADRO 4.6**

**Participación del capital extranjero en las compañías de seguros mexicanas.**

<b>Compañías</b>	<b>Nacionalidad</b>	<b>% de participación</b>
1. Anglo-Mexicana	Italiana	49.00
2. Seguros América	Italiana	25.71
3. Aseguradora Cuauhtémoc	Italiana	34.01
	Alemana	14.99
4. Zurich Chapultepec	Suiza	30.00
5. Seguros Protección Mutua	Inglesa	30.00
6. Seguros Territorial	Francesa	32.66
7. Seguros Tepeyac	Española	49.00
8. Seguros Génesis	Española	24.50
	Norteamericana	9.99
9. Seguros Equitativa	Norteamericana	28.00
10. Geo Compañía de Seguros	Norteamericana	30.00
11. Seguros Monterrey Aetna	Norteamericana	30.00
12. Seguros Cigna	Norteamericana	30.00
13. Seguros Interamericana	Norteamericana	49.00
14. Principal Internacional	Norteamericana	49.00

FUENTE: CNSF Actualidad en Seguros y Fianzas. Vol II No. 10 Enero - Marzo 1994.

Es de notarse que de la mitad de las 14 aseguradores que tienen presencia en el capital social el capital extranjero, cerca del 50 % es de nacionalidad norteamericana. Si evaluamos cuál capital extranjero es el que tiene más presencia en términos de valor encontramos que la primacía se disputa entre el italiano y el norteamericana toda vez de que estos tienen mayor peso en las aseguradoras más grandes, Seguros América y Seguros Monterrey Aetna.

Es posible que se avecine una fuerte competencia entre las compañías mexicanas por demás sana, así como con las filiales de compañías extranjeras. Esto va en mejora de los asegurados, toda vez de que la competencia hará bajar los costos operativos que como se vio en otro lado son altos todavía en el mercado mexicano. los retos de las compañías mexicanas se enfrentarán con mayor productividad y eficiencia.

Para el sistema bancario es otra la situación. Los bancos nacionales ven con cierto recelo al capital extranjero puesto que se trata de un mercado bastante competido.

El Gobierno Federal autorizó la entrada al país de doce aseguradoras extranjeras para que empezaran a operar en 1995. Cinco de la cuáles son bajo el esquema de coinversión con empresas previamente constituidas, teniéndose un ingreso neto de sólo ocho empresas:

**CUADRO 4.7**

**Filiales de Compañías Autorizadas Operar en el Mercado Mexicano, 1994**

American Bankers Insurance  
 Zurich Insurance Group\*  
 ING Insurance Reliance  
 National Insurance Company\*  
 Tokio Marine  
 Windsor Insurance/American  
 American Skandia Life  
 Transocean Holding Corporation\*  
 Allianz of America\*  
 Liberty Mutual Insurance Corporation\*  
 Combined Insurance Company of America  
 Pioneer Financial Service Inc.

\* Compañías de reciente ingreso y sin asociación con el capital nacional.  
 FUENTE: CNSF. *Actualidad en Seguros y Finanzas*. Jul-Sep., 1994. #13

Cuando se comparan los sectores aseguradores de México, Canadá y Estados Unidos, se cree que hay ventajas contundentes de las potencias del norte. Sin embargo, no sucede de esta manera. México, por ejemplo, aventaja a Estados Unidos y Canadá en el coeficiente de costo de operación / prima retenida. En cambio lo aventaja al coeficiente de costo de adquisición / prima retenida. Lo que pierde México en éste último lo gana en aquél. En términos de utilidad, el sector asegurador mexicano es el menos rentable de los tres. Falla el sector asegurador mexicano cuando se compara el costo de adquisición con los ingresos totales, lo que significa que los productos financieros en Estados Unidos y Canadá son más altos que en México, según se deja ver en el cuadro 4.6 b.

**CUADRO 4.6 b**

**Comparaciones Internacionales**

Razones	México	Canadá	Estados Unidos
Costo de adquisición/Pr. retenida	17.80	15.41	12.00
Sin. retenidos/Pr. retenida	65.06	75.47	66.50
Costo de operación/Pr. retenida	16.46	30.96	26.00
Costos totales/Pr. retenida	99.31	121.83	104.50
Utilidad antes imp./Pr. retenida	4.26	10.90	10.90
Costo de adquisición/C. Total	17.92	12.65	11.48
Sin. retenidos/ C. Total	65.51	61.94	63.64
Costo de operación/ C. Total	16.57	25.41	24.88
Costo de adquisición/I. Total	15.10	13.13	10.43
Sin. retenidos/ I. Total	55.19	64.32	57.83
Costo de operación/ I. Total	13.96	26.39	22.61

FUENTE: México: CNSF; Canadá: *Financial Institutions Statistics Canada, 1990*; E. U. *Best's Aggregates & Averages property & Casualty 1989*.

**Regionalización de la Actividad Aseguradora**

Una situación muy conocida en la industria mexicana, en el comercio y en el sistema asegurador es su alta concentración económica.

**CUADRO 4.8**

**Primas y Primas Per Cápita por Entidad Federativa, 1992**  
(Nuevos Pesos)

Entidad	Primas	Primas Per cápita	Entidad	Primas	Primas Per cápita
Aguascalientes	109,524	143	Nayarit	83,612	97
Baja California Norte	272,233	154	Nuevo León	1'167,775	355
Baja California Sur	44,408	128	Oaxaca	92,116	29
Campeche	36,260	63	Puebla	293,374	68
Chiapas	112,340	33	Querétaro	125,968	111
Chihuahua	269,557	106	Quintana Roo	65,897	112
Coahuila	237,475	114	San Luis Potosí	98,408	47
Colima	24,212	53	Sinaloa	294,268	126
D.F.	7'816,019	932	Sonora	343,850	179
Durango	130,710	93	Tabasco	87,955	55
Guanajuato	236,727	58	Tamaulipas	239,875	102
Guerrero	169,173	61	Tlaxcala	37,031	46
Hidalgo	190,370	96	Veracruz	306,241	47
Jalisco	673,719	115	Yucatán	117,453	81
México	691,232	64	Zacatecas	57,001	43
Michoacán	145,620	39	Total	14'618,795	171

FUENTE: CNSF *Actualidad en Seguros y Fianzas* Vol. II, No. 10, Enero-Marzo de 1994, pág. 17

A nivel regional también se presenta el mismo fenómeno. Ciudades como la del Distrito Federal participa del 53.5 % de las primas directas de 1992, teniendo a menos del 30 % de la población del país.

Hay casos que rompen con la afirmación aquella que dice que a mayor desarrollo económico habrá mayor presencia del sector asegurador. Veamos el caso del Estado de México que tiene uno de los productos industriales más altos apenas si rebasa con 3 nuevos pesos al Estado de Guerrero y la mitad per cápita gastado por la población de Jalisco.

Nuevo León es una excepción. Tiene no sólo alto desarrollo industrial sino que también es el que más gasta en seguros. La causa de la alta penetración del seguro es la estima que se tiene por este producto.

**El Seguro de Personas**

Antes de continuar conviene hacer una aclaración sobre este tipo de seguro debido a que el concepto de persona es muy amplia, envuelve tanto a la persona física como a la persona moral.

Como aquí se usa (y prácticamente por todas las instituciones que tienen que ver con el seguro) está referido únicamente a la persona física o humana como tal y en especial a su corporeidad física. Este seguro no involucra a sus bienes toda vez de que pertenecen a una parte de su patrimonio, siendo objeto del seguro de daños.

También equivocadamente se le indentifica con el seguro de vida, lo que tampoco es correcto porque comprende el seguro de existencia (vida), el de vigor vital (retiro), el de gastos médicos y el de accidentes o enfermedades. Entre el seguro de vida y el seguro de accidentes y enfermedades , en 1993, captaron el 41% de las primas dictas.

## **El Seguro de Vida.**

Tradicionalmente ha sido de los seguros más difundidos en el país y uno de los más antiguos. Las aseguradoras se han preocupado por promocionarlo con mayor fuerza por los rendimientos que se obtienen.

El constante aumento de la esperanza de vida de la población mexicana ha sido un factor importante de ahorro en la siniestralidad de las mutualidades toda vez de que las tarifas de primas que se cobran en el mercado se basan en tablas de mortalidad estáticas y de poca actualización estadística.

Sin embargo, aún el seguro de vida está poco desarrollado por el lado de donde lo veamos. Se dice que del 100 de las personas que fallecen sólo el 20 % deja una suma asegurada para sus acreedores alimentarios o beneficiarios de otro tipo.

## **El seguro de retiro.**

En realidad este seguro está poco desarrollado por el sector asegurador. De cuatro años para acá, se iniciaron los seguros individuales incluso deducibles de impuesto. Los seguros colectivos de retiro ya existían desde mucho antes, con el inconveniente de sumas aseguradas bajas que permitía la sobrevivencia del jubilado por no más de tres años.

Por el contrario el sistema de seguridad social desde que se creó la Ley del Seguro Social lo viene llevando a cabo con los defectos que hoy se le conocen. El seguro de retiro privado no se ha desenvuelto justo por la competencia de este producto.

Salinas quiso con el SAR fortalecerlo pero acabó debilitándolo al desviar las acciones de Estado hacia la constitución de un sistema de ahorro con contrato de depósito restringido y con rendimientos reales que tomó del modelo chileno.

Con el retiro del Estado de la actividad económica sobrevino en México la crisis de sistema de seguridad social que básicamente lo tiene en sus manos el Instituto Mexicano del Seguro Social por el grueso de la población trabajadora y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por parte de los burócratas.

Las pensiones que dan éstas instituciones son muy inferiores a las necesidades de la fuerza de trabajo que ya cumplió con su función social. Por eso es que en los últimos años hemos vivido el renacimiento de manifestaciones de jubilados que cuestionan las magras pensiones que da el IMSS o en su caso el ISSSTE.

En realidad el problema se complicará aún más dentro de unas décadas cuando el grueso de la base de la estructura piramidal de población que hoy es joven, envejezca.

Después de varios estudios y análisis de sistemas de retiro en otros países, el gobierno mexicano decidió por implementar en México un sistema de ahorro que en el largo plazo logrará conformar una base para que la población trabajadora desgastada viva decorosamente, complementado las prestaciones que otorgan las instituciones de seguridad social.

Muchos observadores pensaban que se utilizaría al seguro como instrumento central en la construcción del sistema de retiro. No fue así. El sistema de ahorro para el retiro se finca en tomar al depósito de dinero como el prioritario para darle a la población vieja una forma decorosa de vivir. El sistema incluye la garantía de que el ahorro dará un margen de utilidad a estos depósitos pequeño pero después de descontada la inflación.



Al hacer un análisis de la iniciativa de la ley que reforma la ley del IMSS y del ISSSTE, encontramos que el Presidente Salinas cometió un grave error al darle a los bancos el negocio de administrar los fondos privados cuando no contemplo la ley del Contrato de Seguro que habla del seguro de vida contra el riesgo de supervivencia y de esta forma darle el negocio al sector asegurador.

Se omitió a las aseguradoras en este asunto siendo que, ellas son la que cuentan con mayor experiencia para administrar el seguro de retiro, predominando con ello el modelo chileno. Las aseguradoras debieron ser tomadas en cuenta en virtud de que son estas instituciones que más capacidad legal, administrativa y sobretodo porque cuentan con la estadística e infraestructura necesaria para su administración.

El principio de la mutualidad es el principio que debe imperar para construir el futuro de los que son fuerza viva completa y actuante y que mañana serán fuerza disminuida.

Resulta bien interesante analizar esta controversia. De ello se deduce que no hay interés del Estado y del Gobierno Federal para fortalecer este sector.

¿Es un seguro por el principio que lo rige? ¿O es un seguro por el fin que persigue? Se deslumbraron con los logros de la experiencia chilena cuyo propósito central de ésta fue el interés de naturaleza macroeconómica: generar ahorro interno a toda costa a fin de expandir la inversión.

Un análisis de los resultados que arrojaría este sistema de ahorro dentro de 20 años apenas si sirve para que el jubilado viva año y medio en el mejor de los casos sin que se contemple las incapacidades temporales y permanentes.

Se objetará que los seguros dotales también tienen efectos raquíticos cuando se retira la gente, sin embargo no se ve a la industria como una industria integral (en cierta forma el proceso inflacionario minó sus efectos positivos) no dándole tiempo para su desarrollo.

**CUADRO 4.9**

**Recursos del SAR por Banco**  
(En millones de Nuevos Pesos)

	1992	%	1994	%
Bancomer	507.0	42	10,682.3	39.1
Banamex	385.7	32	8,141.8	39.8
Serfin	114.9	10	3,135.7	11.5
Inverlat	52.4	4	1,325.9	4.9
Bitel	21.9	2	681.8	2.5
Probursa	22.4	2	650.5	2.4
Mexicano	23.3	2	609.5	2.3
Confla	19.6	2	507.1	1.9
Banpaís	10.6	1	470.9	1.7
Atlántico	16.3	1	313.7	1.1
Otros	21.2	2	817.1	3.0
Total	1,195.3	100	27,336.3	100

FUENTE: Roberto Aviles (Itefarma Sección negocios 27-mar-95 con datos de las instituciones y de la CNBV. (\*) Crecimiento Promedio mensual.

El intermediario financiero bancario verá las aportaciones como simples depósitos, las aseguradoras las verían como cuotas que integran la mutualidad. El banco no tiene experiencia, ni está entre sus fines, del

manejo de los grandes números, la aseguradora no ha dejado desarrollar esa experiencia, sin embargo, la tiene. Las aseguradoras tienen márgenes de operación más pequeños, los bancos no.

Al final de marzo de 1995 el Sistema de Ahorro para el Retiro tenía un saldo en los fondos depositados por valor de 13,168.43 millones de nuevos pesos, según lo dio a conocer la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. También informó que los rendimientos anuales reales del SAR pasaron de 2.5% a 6.8% al final del mes señalado.(7)

El Estado Mexicano espera con las recientes modificaciones al marco jurídico (Ley del Seguro Social) del SAR inducir una mayor participación del sector asegurador en la captación del ahorro interno. Son dos las acciones que van encaminadas en este sentido:

1.- Se permite a los trabajadores contratar un seguro por muerte e invalidez con cargo a los fondos constituidos (Art. 183-N de la Ley señalada). El inconveniente de esta medida es que no hay captación de ahorro directo por parte del sector asegurador sino que se le restan recursos al SAR para fines de protección. La ventaja es que se potencian los beneficios para el trabajador y sus beneficiarios. Los resultados de esta modificación podrán verse en el corto plazo. Por otra parte considera que la SHCP y la CNSF deben estar pendientes a fin de que la contratación se haga de manera individual y no colectiva con el propósito de hacer conciente a la sociedad de las bondades de este servicio.

2.- La liquidación de los fondos del SAR podrán hacerse a través del sistema de rentas vitalicias. Con este tipo de medidas el SAR cae dentro de la esfera de acción del sector asegurador toda vez de que es él el que oferta este tipo de contratos. Los otros intermediarios financieros no están autorizados ni tienen la experiencia necesaria para captar la demanda que en el mediano plazo se espera. Sin embargo, para el sector asegurador no le trae muchas ventajas en tanto que es opcional su contratación. El titular de los fondos está autorizado para pedir la exhibición en pago único.

Estimo que que aún habiendo avances que favorecen el crecimiento del sector asegurador y la penetración en la economía, se perciben rigideces en el marco jurídico en cuanto a constituir un sistema de pensiones de largo plazo que resulte atractivo para los trabajadores. También se observa que difícilmente el sector asegurador sea el único beneficiario, toda vez de que la Ley del Seguro Social (Art. 183-O) se desprende que el trabajador puede elegir entre otras entidades financieras para mantener sus fondos fuera del efecto negativo de la inflación que aseguren una vejez cómoda. Para trabajadores independientes o con nivel de ingreso alto que dependan de un patrón (más de cinco salarios mínimos) el Estado permitió deducir el pago de impuestos las primas que paguen por su seguro de retiro. Sin duda, este tipo de medidas son buenas pero de poco impacto en la actividad económica en general y de seguros.

### **El Seguro de Daños.**

Se dijo antes que la operación de daños en 1993 captaba el 59 % de las primas directas del sector. Es el más antiguo de los ramos. Las primeras compañías que llegaron a México, vinieron para operar daños, lo cual tiene una explicación: Se trataba de proteger las inversiones extranjeras radicadas en el país contra cualquier riesgo. En esta sección vamos a tratar únicamente el ramo agrícola porque consideramos es vital para aumentar la participación del sector asegurador en el PIB y porque con la acción en el sector notaríamos la utilidad social y económica del seguro.

### **El Seguro Agrícola.**

Atención especial merece el seguro agrícola. El 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la Constitución en materia de tenencia de la tierra (Artículo 27) y posteriormente la Ley Agraria. Es seguro que las perspectivas del agro mexicano se modificarán para bien.

Los cambios se hicieron con la explícita intención de capitalizar el campo. De convertir a la explotación de la tierra en un negocio que rinda ganancias, que viene a ser el único y exclusivo motivo por el que

funciona cualquier empresa capitalista. Buscar otros motivos que propicien el desarrollo del campo es infructuoso. En el campo no se invierte justo porque las ganancias son pequeñas. Hay otro motivo por el que creemos tiene perspectivas positivas para los próximos años. La política de mantener sobrevaluado el peso motivo que las importaciones de alimentos y materias primas del sector, desplazarán del mercado interno (estimada en más del 10 % por el maestro Felipe Zermeño) a la oferta agrícola nacional. Sin embargo con la devaluación de diciembre de 1994 y de sostenerse una política de cambio real permitirá recuperar la cuota de mercado perdida por los productores mexicanos. Creemos que los cambios constitucionales y legales en la tenencia de la tierra, las modificaciones en el marco regulatorio del seguro y una política activa de los oferentes, que son pocos, de contratos de seguro agrícola, permitirán avances en la penetración del seguro en la vida económica y social del país.

El seguro agrícola ha atravesado por diversas etapas. En este siglo se identifican tres periodos (8):

**Primera Etapa.** - Comprende de 1930 a 1960. Fue el Gobierno Federal quien más interés mantuvo en el seguro agrícola toda vez de que coadyuvaba a consolidar al sector agropecuario evitando la descapitalización por algún siniestro y garantizando la continuidad del proceso productivo. Para conquistar este propósito el Estado lleva a cabo las siguientes acciones:

- Promulga, entre 1926 y 1931, las Ley de Crédito Agrícola donde obligaba a las sociedades locales y las cooperativas agrícolas a constituir fondos de previsión. Nunca se constituyeron.
- En 1939 se autoriza la creación de la unión de sociedades obligándolas a la creación de un fondo de reserva para afrontar pérdidas bajo el sistema de seguros mutuos. Su funcionamiento estuvo lejos de lo esperado.
- La intervención indirecta del Estado a través de la reglamentación de esta actividad fracasó, de tal forma que en 1942 el Gobierno interviene directamente promoviendo la constitución de la Mutualidad La Laguna, "institución que tuvo por objeto agrupar a los campesinos de esa región y preponderantemente a los habilitados del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., a efecto de asegurar a sus asociados la recuperación de los gastos efectuados y que estuvieran en posibilidad de cubrir los adeudos que tenían con ese banco."<sup>(9)</sup>
- Por poco desarrollo mostrado por el seguro agrícola, en 1953 el Gobierno Federal crea la Oficina de Estudios del Seguro Agrícola dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la que en 1954 se transformó en la Comisión de Estudios y Planeación del Seguro Agrícola fin era realizar los estudios para implantar el seguros agrícola en el país.
- Para 1954, la SHCP con apoyo en la entonces vigente Ley de Instituciones de Seguros, autoriza a las Sociedades Mutualistas a otorgar contratos de seguro agropecuario. Con ello se inicia de forma reglamentada la oferta de seguros agrícolas. El Estado imponía las siguientes obligaciones a las sociedades mutualistas para la operación del seguro agrícola: garantizar a los socios la recuperación de los gastos directos de explotación de los cultivos; aportación inicial de recursos aparte de la prima para financiar los costos de operación; crear las reservas técnicas para hacer frente a los siniestros y; contratar el reaseguro y suscribir los contratos para recibir subsidios del Gobierno Federal. Asimismo, debido a la escasez de recursos de los productores, el Gobierno Federal obligó a las instituciones habilitadoras a que dentro del financiamiento se incluyera la prima y comprometió a las sociedades mutualistas a depositar las primas obtenidas y a retirar mensualmente los recursos necesarios para su operación. El auxilio del Estado no quedó ahí. Había apoyo financiero para aquellas mutualidades con déficits a través de un fondo de compensación que administraba el Banco de México. - La Mutualidad La Laguna, en 1945, que protegía los riesgos de granizo y heladas extiende su oferta al riesgo de incendio.

- El relativo éxito de esta mutualidad provoca, a partir de 1955, la creación de 19 mutualidades en los centros agrícolas más importantes del país y teniendo por clientes preferentes a aquellos ejidatarios habilitados por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal.
- El apoyo del gobierno Federal al seguro agrícola durante esta época fue integral. En 1956 auspicio la constitución de la Federación de Sociedades Mutualistas cuyas funciones eran realizar estudios técnicos y jurídicos para la consolidación del seguro; gestionar la exención de impuestos para las mutualidades ante las autoridades; brindar asistencia técnica, administrativa, jurídica y actuarial; fungir como representante legal ante las Secretarías de Hacienda y Agricultura y; gestionar los cambios necesarios a la normatividad del seguro agrícola.
- El sector privado también participó en el seguro agrícola, justo en 1954 se constituyó el Consorcio del Seguro Agrícola y Ganadero integrado por once empresas autorizadas. El Consorcio estableció oficinas en las zonas agrícolas más importantes del país. La cobertura ofrecida era únicamente la de daños a las cosechas por granizo. También recibieron subsidios del Gobierno Federal cuando las empresas tuvieran déficits por la operación del ramo.

Entre 1955 y 1960 la superficie asegurada creció 5 % en promedio cada año. El 89.4 % de ella las aseguraban las mutualidades. La superficie siniestrada creció 6.9 % en promedio cada año entre 1956 y 1960. El 94.3 % correspondían a las aseguradas por las mutualidades. En 1960 el índice de superficie siniestrada/superficie asegurada ascendió a 47.7 %. No se conoce el monto de las indemnizaciones pero sí los resultados financieros (ingresos /egresos) de las mutualidades que arrojan un déficit para el periodo en promedio de 170 % y del consorcio el déficit ascendió a 52.3 %. Se estima que los subsidios del Gobierno Federal ascendieron a 75 millones de pesos, representando el 42 % de las indemnizaciones pagadas. (10)

**Segunda Etapa.** - Se ubica para fines de análisis dos periodos. El que va de 1960 a 1980 y el de 1981 a 1990.

Periodo 1960-1980.- Los resultados obtenidos por el Estado en materia agropecuaria estuvieron lejos de la expectativa de un desarrollo acelerado del seguro agrícola. En cambio con mayores subsidios las sociedades mutualistas y los consorcios presentaban una situación financiera delicada producto de costos administrativos altos y baja penetración (de 15 millones de has. abiertas al cultivo en los cincuenta, sólo 1.6 millones de has eran aseguradas). Hay que agregar a ello los problemas operativos devenidos de la falta de vigilancia del Gobierno Federal de la operación directa atribuible a la inexistencia de un mecanismo de reaseguro oficial que apoyara la actividad.

Ello llevó al Gobierno Federal a promulgar en 1961 la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero y en 1963 la de publicación de su Reglamento. El nuevo marco preveía la creación de la Aseguradora nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA).

Los propósitos de ANAGSA fueron: practicar las operaciones de Seguro Agrícola Integral y de Seguro Ganadero; servir de reaseguradora en las operaciones directas que llevaran a cabo las sociedades mutualistas y las instituciones de seguros; realizar estudios, cálculos e investigaciones para practicar las operaciones del ramo y; elaborar estadísticas.

El nuevo marco establecía lo siguiente: el seguro integral (a todo riesgo); el predio como unidad asegurable; cultivos no asegurables cuando el costo de la prima era antieconómico; la obligación de contratar seguro en todo financiamiento agropecuario; la obligación para el Gobierno Federal de aportar un porcentaje de la prima (subsidio al productor); el objetivo de resarcir al productor todas las inversiones necesarias y directas realizadas en sus cultivos para la obtención de sus cosecha cuando hubiese pérdida total o parcial por la realización de un o varios riesgos previstos en la Ley; la operación formal del seguro

ganadero que en cobertura significaba resarcir al ganadero las inversiones efectuadas en su ganado cuando perciera, enfermara o perdiera su función específica por la realización del riesgo previsto en la Ley. Para la determinación de la suma asegurada se estableció el valor de la cosecha esperada, calculándose por hectárea y no excediendo del total de las inversiones directas para obtener la cosecha ni el 70 % del valor de las mismas. El seguro entraba en vigor con la emergencia o arraigo del cultivo de que se tratara.

En 1971 por decreto presidencial y en adición al marco normativo en vigor, se introduce la operación del seguro de vida campesino que por sus características de suma asegurada, suscripción y tarifas se orientaba hacia un servicio de naturaleza social. Este seguro contaba también con el apoyo de Gobierno Federal.

En 1976 se decide la liquidación de las mutualidades y en su lugar se abren 12 oficinas regionales de ANAGSA en los principales centros agrícolas. Con ello el Gobierno Federal se consolida como monopolio en el seguro agropecuario a la vez que el sector privado se retira de la actividad.

Entre 1970 y 1980 creció en promedio anual 11.4 % al pasar de 1.8 millones de has. a 5.3. En promedio en la década, la superficie siniestrada fue del 52 %.

1981-1990.- La Ley de 1961 se deroga y entra en vigor a partir de 1981 la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino. Esta respondía a la coyuntura política y económica que pasaba el país en ese año toda vez que el Gobierno Federal ponía en el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria. Para tal efecto se amplió la frontera agrícola y aumentó al volumen del crédito al campo.

ANAGSA orientó su actividad a servir como garantía de recuperación del crédito más que a, con el seguro, evitar la descapitalización de los productores por la existencia de un siniestro. La aseguradora del gobierno sufrió las consecuencias de ampliar la frontera agrícola a zonas sin vocación productiva y cultivos de baja rentabilidad; se incrementó la participación en la superficie asegurada de zonas de temporal errático de alta siniestralidad (de 64 % en 1979 a 75 % en 1989) y aumentó en 50 % el déficit de la aseguradora en 1989 como consecuencia de otorgar un excedente de suma asegurada que no estaba respaldada con producción real.

Más modificaciones más importantes al marco jurídico para la operación del seguro agrícola fueron: ampliación de la suma asegurada hasta el 100 % del valor esperado de la cosecha; el contrato de seguro empieza tener vigor con la presentación de la solicitud; la unidad asegurable es la hectárea en lugar del predio lo que aumenta los beneficios del seguro; se incluye la prima, con cargo al productor, en la suma asegurada.

Estas modificaciones afectaron negativamente a ANAGSA al aumentar el monto de sus obligaciones. En el primer caso se pasó de proteger un 70 % del valor de la cosecha a un 100 %. En el segundo (aumento de vigencia) la institución no pudo constatar la densidad real de los cultivos y por ende las expectativas de producción. La nueva unidad asegurable posibilitaba que con una hectárea siniestrada se indemnizara la totalidad del predio. La última modificación permitía que se indemnizara del 45 al 50 % del total de las primas cobradas.

En coberturas de riesgos se incluyó en el siniestro factores ocasionados antes de la nacencia o arraigo de un cultivo que en su mayoría son controlables por el productor.

Para constatar esta situación basta ver el incremento del índice de indemnización (indemnización pagada/suma asegurada) en el ciclo otoño invierno al pasar de 7.6 % en la Ley anterior al 17.6 % en la nueva Ley.

Bajo este esquema la operación del seguro agrícola por ANAGSA fue insostenible de ahí que en congruencia con el proceso de modernización y privatización emprendida por el gobierno salinista en el sector agropecuario se haya decretado en 1990 la liquidación de ANAGSA.

**Tercera Etapa.-** Bajo nuevas circunstancias y una política económica de tipo de liberal, el Gobierno Federal crea en 1990 la aseguradora Agroasemex, S.A. que vino a sustituir a la recién liquidada ANAGSA con capital de las dos empresas aseguradoras del Gobierno (Aseguradora Mexicana, S.A. y Aseguradora Hidalgo, S.A.). Se suprime el monopolio estatal.

Al liquidarse ANAGSA automáticamente se abroga el marco jurídico especial que normaba el seguro agrícola: la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino. Como nunca se sustituyó dicha Ley, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguro y la Ley del Contrato de Seguro ocuparon el lugar dejada por aquella, eliminándose con ello la rigideces que la Ley especial imponía a las políticas y operación del seguro pero principalmente el monopolio que mantenía el Estado sobre este tipo de seguro. La nueva empresa estatal no descuidaba la función de apoyo y fomento al desarrollo del seguro agropecuario. Los propósitos más importante de la empresa Agroasemex, S.A. son: la tecnificación del seguro; desligar la operación del seguro de la asignación crediticia y; mejor los esquemas de suscripción.

La nueva concepción trajo como consecuencia una caída drástica en la contratación del seguro agropecuario por los productores toda vez de que se imponen condiciones más estrictas para la suscripción y selección de riesgos y se le desliga de la obtención de financiamientos. En los momentos actuales a los habilitados por los bancos se les exigen garantías reales diferentes al seguro para respaldar los financiamientos. De esta forma el contrato de seguro agrícola adquiere su verdadera dimensión al ser un contrato principal y no accesorio.

Como se dijo, la empresa pública Agroasemex, S.A. y las empresas privadas imponen a los contratantes condiciones más estricta para no caer en una situación financiera crítica. Se impone por ejemplo las inspecciones previas; el inicio de la vigencia del seguro a partir de la naciencia o arraigo del cultivo; aplicación de deducibles; la eliminación de la prima como concepto indemnizable; la eliminación de coberturas de riesgos biológicos (depredadores, plagas y enfermedades) y el exceso de humedad o sequía.

Lo que caracteriza esta etapa del seguro es su escasa penetración si se toma en cuenta la experiencia histórica. En los ciclos agrícolas posteriores al de primavera-verano de 1990, el nivel de aseguramiento no ha superado las 350 mil hectáreas, extensión poco representativa si tomamos en cuenta que la superficie habilitada por la Banca de Desarrollo ha estado cerca de las 4 millones de hectáreas.

Paralelamente a las instituciones públicas y privadas se encuentra la figura de los Fondos de Aseguramiento que permite la autogestión del seguro para y por los productores agrícola que se operó desde los cuarenta hasta 1976 bajo la forma de mutualidades. En realidad estos Fondos son la antesala para constituir una sociedad mutualista.

El número de Fondos es actualmente alto (169 autorizados por la SHCP en 1992) se estima que ellos aseguran el 42 % de la superficie asegurada por el sector público y privado en ciclo primavera-verano y 24 % en el ciclo otoño-verano.

La organización de los Fondos se basa en el principio de solidaridad económica y de selección de participantes de bajos niveles de siniestralidad. La creación de los Fondos es impulsada por dependencias del Gobierno Federal, las organizaciones políticas de los productos y por la propia aseguradora estatal.

La situación de los Fondos no es homogénea pero se caracteriza en lo general por tener deficiencias en su contabilidad y en los controles internos de tal forma que algunos ya presentan problemas de viabilidad económica.

En un principios el reaseguro a los Fondos era un mercado cautivo de ANAGSA y Agroasemex, S.A., pero con las modificaciones al marco normativo que regula la operación de los Fondos las empresas privadas también participan.

Por reglas para la operación de los Fondos publicadas en el Diario Oficial en abril de 1992 los obliga a: constituirse en asociaciones civiles sin que sea necesario el requisito de autorización, ceder la totalidad de

los riesgos que sobrepasen los límites de retención a las instituciones reaseguradoras; constituir la reserva de riesgo en curso con el 75 % de la cuotas captadas y una reserva de contingencia con el 50 % de remanentes y; transformar los Fondos en sociedades mutualistas cuando el monto de las primas superen 3000 veces de salario mínimo anualizado del D.F.

### **El Sector asegurador en el mundo.**

Las comparaciones internacionales indican que nuestro país está atrasado en materia de seguros. Los gastos destinados a este renglón son pequeños en comparación con otros país y con nuestros principales socios comerciales.

**CUADRO 4.11**

**Primas / PIB, 1989**

Estados Unidos	8.8	Dinamarca	4.4	Corea	10.1
Canadá	5.2	Bélgica	4.1	Malasia	2.9
México	1.3	España	3.2	Tailandia	1.5
Brasil	5.2	Grecia	1.4	Irán	0.2
Venezuela	6.4	Francia	6.0	Singapur	3.0
Colombia	1.8	Irlanda	10.4	Filipinas	1.9
Argentina	2.3	Italia	2.5	Indonesia	0.8
Panamá	2.9	Holanda	7.7	Pakistán	0.9
Uruguay	2.0	Inglaterra	9.4	Australia	4.0
Austria	5.0	Alemania	5.9	Egipto	1.0
Finlandia	5.7	Bulgaria	3.0	Nigeria	0.8
Noruega	5.1	Checoslovaquia	1.8	Túnez	1.4
Suecia	32.7	Hungría	0.5		

*FUENTE: No se indica. Tomado de: SOLIS SOBERON, Fdo. "El Sector Asegurador ante el Tratado de Libre Comercio." (1992)*

Se puede observar en cuadro 4.11 que países latinoamericanos de igual desarrollo que México como Brasil y Argentina, el sector seguros participa en el PIB con 5.2 % y 2.3 %, superando con mucho a nuestro país. Hay países cuya economía es menor a la de México, como Panamá y Colombia, que su sector asegurador tiene mayor presencia.

En el cuadro 4.12 se observa como el gasto per cápita de los mexicanos no alcanza ni el 10 % de lo que gastan los norteamericanos o los canadienses. En cambio supera a Brasil y Argentina. Los españoles que tienen una economía 60 % más grande que la nuestra, gastan más de 10 veces de lo los mexicanos gastamos en seguros.

Es importante tener presente la comparación entre EUA Canadá y México en cuestión de las principales variables de sus estados de resultados. Tenemos que en 1988, según datos que nos proporciona Solís Soberón en su artículo desglosado, el sector asegurador mexicano a duras penas obtenía por concepto de primas retenidas el 0.8 % de lo que obtenía EUA y el 16.6% del de Canadá; de productos financieros el 2.1 respecto a EUA y 36.8 respecto a Canadá; en siniestros retenidos lo hacía al 0.8 de EUA y 14.3% de Canadá y; en activos totales se confirma el tamaño del sector asegurador mexicano al presentar una tendencia de 0.8 % respecto a EUA y 15.6 respecto a Canadá.

Asimismo, conviene señalar que México tiene el más alto porcentaje de costo de adquisición en relación a la prima retenida (17.8%) frente a EUA (12.0%) y Canadá (15.4%); en el relativo a costo de adquisición /

costo total, es de 17.9% frente a 11.4% de EUA y 12.6% de Canadá. Ocurre lo mismo respecto al costo de adquisición / ingreso total en donde el de México es de 15.1 en EUA de 10.4 y el de Canadá de 15.1. Estos datos confirman la tendencia de la sociedad mexicana a no interesarse a invertir sus ahorros en contratos de seguros, haciendo incurrir al sector asegurador en mayores costos de adquisición.

En materia de eficiencia, el sector asegurador mexicano se queda también atrás. La relación utilidades antes de impuestos / prima retenida arroja para México un 4.3 %, para EUA 10.5 y Canadá 10.9, seguramente impactada por los altos costos de adquisición que tiene el sector asegurador mexicano ya que los costos de operación ya relacionados con la prima retenida, el costo total o bien los ingresos totales arrojan en todos los casos una situación favorable para México. El pago por siniestros tiene una importancia más o menos similar entre los países comparados. Frente a estas circunstancias, el TLC entrañará dificultades para el sector asegurador toda vez de que la competencia es totalmente dispareja.

**CUADRO 4.12**

**Primas Per cápita  
Dólares, E.U., 1989**

Estados Unidos	1,822.3	Dinamarca	1,010.4	Japón	2,150.3
Canadá	1,117.7	Bélgica	709.9	Corca	503.4
México	30.1	España	339.5	Israel	564.0
Brasil	8.3	Grecia	76.2	Malasia	63.4
Venezuela	38.4	Francia	1,129.8	Tailandia	19.2
Colombia	20.7	Irlanda	1,108.6	Irán	17.7
Chile	44.3	Italia	406.5	Singapur	239.6
Argentina	10.2	Holanda	5,162.2	Filipinas	13.3
Panamá	56.1	Portugal	140.0	Indonesia	4.1
Uruguay	43.0	Inglaterra	1,335.7	Pakistán	2.9
R. Dominicana	16.3	Alemania	27.4	Australia	1,159.0
Austria	935.7	Luxemburgo	817.5	Nueva Zelanda	507.9
Finlandia	1,418.6	Bulgaria	101.7	Argelia	26.0
Noruega	1,148.6	Checoslovaquia	45.3	Egipto	11.3
Suecia	1,384.8	Hungría	2.4	Zimbawe	35.8
Suiza	2,393.6	Polonia	2.4	Nigeria	2.0
Libia	38.9	Rumania	22.0	Costa de Marfil	15.2
Túnez	19.1	Camerún	11.5		

*El dato para Alemania se estima equivocado, toda vez que para 1990, Hector Romero Gatica con fuente de Sigma Swiss Re Economic Studies lo señala en 1,463 dólares. Actualidad en Seguros y Fianzas, Oct. Dic. de 1993.*

*FUENTE: No se indica. Tomado de: SOLIS SOBERON, Fdo. "El Sector Asegurador ante el Tratado de Libre Comercio." (1992)*

### **El marco regulatorio.**

Hemos visto detalladamente la historia del marco regulatorio, sin embargo faltó recalcar que de él se desprenden dos maneras cómo el Estado interviene la actividad aseguradora. La forma inducida o a través de dar las normas para que las entidades operen la actividad económica y la forma directa o a través de que el Estado con el capital que tiene explote la actividad económica y compita con las empresas privadas.

Hagamos a un lado la intervención directa para ver lo que pasa con la intervención inducida. Aún dentro de ella hay de dos tipos. Aquella que consiste en todo el conjunto de reglas para que los sujetos de igual a igual contraten y aquella donde el Estado participa no como capitalista sino como vigilante del cumplimiento de las normas. Sobre la primera forma no se discute, toda vez de que es la función básica de



cualquier Estado: darse reglas del juego. La segunda si se discute porque es un producto histórico de este siglo.

Se dice que es necesaria porque de no existir los clientes serían fácilmente dañados por las aseguradoras cuando estas por algún motivo no cumplen con sus obligaciones. Luego entonces el Estado debe vigilar que las empresas tengan liquidez y solvencia para responder. La falta de liquidez se da cuando las aseguradoras no tienen dinero. La solvencia opera cuando hay desviación en la siniestralidad o bien cuando hay pérdidas en las inversiones de manera que el capital es insuficiente para cubrir las obligaciones.

El problema está en saber quién va a vigilar a las compañías. La solución que se le dio en este siglo es que fuera el Estado el que asumiera esa tarea. Se excluyó a los particulares porque será muy costoso para ellos, no contarían con toda la información del caso. Se dice, entonces que, la sociedad se beneficia con la existencia de una entidad regulatoria estatal.

Como ya se dijo, en México tiene asignada esta función la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Donde se plasma el marco regulatorio básicamente es en la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en la Ley del Contrato de Seguro.

Hay otros tres factores que justifican la presencia de la entidad regulatoria en la actividad de seguros: 1) "riesgo moral"; 2) "selección adversa de riesgos" y; 3) otras "externalidades".

El riesgo moral consiste en elevar el costo del seguro cuando un asegurado incurre con mayor frecuencia en conductas riesgosas cuando se sabe asegurado e incluso puede llevar a que un producto no se ofrezca afectando con ello a otras personas que desean que sus riesgos se aseguren. Es ahí cuando -dice Soberón- que se justifica los seguros obligatorios u otro tipo de intervención estatal que desaparezca los estímulos negativos.

El caso de la selección adversa de riesgos es el inverso a lo que le sucede a un particular poco informado; son las compañías de seguros las que no tienen información para conocer los buenos riesgos o los buenos asegurados. La compañía lo que hace entonces es que toma la siniestralidad observada de todos los grupos, elevando el costo del servicio del seguro y ahuyenta a los buenos riesgos. Cuando se cuenta con información diferenciada en las aseguradoras, se aplican tarifas diferenciadas y entonces los malos riesgos sencillamente no se aseguran por los altos costos. Es por eso que para que exista el servicio se justifica la intervención del Estado en este caso.

Las externalidades tienen que ver con el seguro de responsabilidad civil. Hay personas que al causar el daño a otra u otras por algún motivo no puede internalizar con su patrimonio la pérdida es entonces que se debe de distribuir entre la sociedad (incluido el mismo afectado) el monto del patrimonio dañado. Precisamente es ahí cuando se justifican los seguros obligatorios se dice. Un ejemplo de ellos es el seguro obligatorio de automóviles.

Sin embargo, el seguro obligatorio para automovilistas tendría sus desventajas. Cuando la suma asegurada obligatoria sea superada estaríamos en la situación similar a la que tratamos de superar. El imprudente no podría internalizar la indemnización. Otro caso sería el de que operaría nuevamente el "riesgo moral".

Definitivamente creemos que no deben imponerse los seguros obligatorios. Tenemos un marco jurídico que permite el pago de las externalidades si se lleva hasta sus últimas consecuencias se haría más responsable a la sociedad. La selección de riesgo es una tarea en la que deben invertir las aseguradoras. Sentimos que el sector asegurador puede crecer y llegar a los niveles de los países desarrollados cuando deje de existir un seguro social. Y cuando el sistema jurídico que tenemos imparta verdaderamente justicia. Ahora creemos que el sistema económico no puede ser desvinculado del sistema de justicia.

Quién propugna porque se impongan los seguros obligatorio es la CNSF. Afortunadamente esta iniciativa ha sido rechazada por la Secretaría de Hacienda y por la Presidencia de la República y creo también que por la sociedad. Y con justa razón ya que se caería en una severa contradicción, si no se hizo antes ahora menos. Ya que por un lado se han implementado medidas y leyes hacia la liberación económica y de libre contratación de los sujetos económicos y por otro se intenta imponer medidas que las contravienen. Además de que dicen los integrantes del sector que la excesiva regulación que enfrenta el mercado ha hecho que el sector tenga poco desarrollo además otras consecuencias señaladas antes.

## NOTAS AL CAPITULO IV

- (1) Artículo 23 de la Ley Gral. de Instituciones y Soc. Mut. de Seguros.
- (2) Al respecto conviene citar que la CNSF en su Boletín de Información al Consumidor. Año 1, Núm. 1, consigna que para el año de 1993 de 3,766 reclamaciones recibidas en su instancia, 2,269 quedaron a salvo de derechos. Quiere decir que el 60% de los conflictos suscitados "consumidores" de contratos de seguros y aseguradoras se canalizaron para su solución al Poder Judicial. No es propósito de este trabajo conocer cuantos de ellos llegaron en realidad al Poder Judicial y quién obtuvo la razón.
- (3) La LGISMS en su artículo 7o. no da este tipo de clasificación. Las estadísticas como consecuencia se presentan en está forma.
- (4) Artículo 1o. de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.
- (5) DIAZ BRAVO, A. Op. Cit. o también Jorge Orozco Lainé "Un Respaldo Tangible". Actualidad en Seguros y Fianzas. Núm. 5, diciembre de 1992.
- (6) SOLIS SOBERON, Fernando. "El sector asegurador ante el Tratado de Libre Comercio". p.171
- (7) La Jornada. Saldos de fondos en el SAR, N\$ 33 mil 739 millones. 26 de abril de 1995. p.49
- (8) ESCAMILLA JUAREZ, J. y Jorge Ponce Quitzamán. "Ensayo sobre el Seguro Agrícola". EN: Actualidad en Seguros y Fianzas. No. 9, Volumen I, Oct.-Dic. 1993. p.70-104
- (9) ESCAMILLA JUAREZ, J. y Jorge Ponce Quitzamán. "Ensayo sobre el Seguro Agrícola". Op. Cit.
- (10) Idem. Superficie asegurada: 1,284,937 hectáreas en 1955 y 1,652,313 en 1960. Superficie siniestrada: 469,379 has. en 1956 y 613,015 has. en 1960.

## EXPECTATIVAS Y RECOMENDACIONES

Con la devaluación del 20 de diciembre, México ingreso a una de las crisis más severas de este siglo y la primera desde que se iniciaron las reformas institucionales que desde hace una década acompañan a los programas antiinflacionarios.

Algunos analistas piensan que se trata del fin del neoliberalismo (que comprende la combinación de medidas de corto plazo de combate a la inflación con reformas de Estado), sin embargo, se trata tan sólo de errores (anclaje de la economía al tipo de cambio) en el programa antiinflacionario, que superados - por cierto que con un programa de choque - se continuarán con los cambios que pongan fin al Estado de bienestar que se construyó desde los treinta.

Las expectativas de la economía del país para los próximos años serán delicadas de no modificarse el rumbo que hasta ahora tiene la política económica.

Al no aprovecharse las ventajas que trae consigo la devaluación de nuestra moneda y profundizarse el combate a las causas que generaron una inflación galopante como la que estamos viviendo, volverán aplicarse choques de la magnitud de hoy, habremos de tener crisis recurrentes cada vez más intensas.

Paralelamente al ataque de las causas estructurales que provocan la crisis con sus consecuentes programas de choque para controlarla, debe de profundizarse en el cambio del sistema político fundado en el partido de estado que hasta ahora ha dominado la fuente de legitimidad del Estado. Se estima que una de las causas de la actual crisis financiera - que deviene lentamente en crisis de la economía real - es de naturaleza política.

No se está por volver al estatismo a ultranza que imperó en los sexenios de Luis Echeverría y López Portillo pero tampoco a un liberalismo que utilice al Estado para favorecer a grupos económicos poderosos.

Y si se está por inaugurar una situación media que nos permita transitar hacia una economía más competitiva, menos monopolizada u oligopolizada y que en la democracia y la estabilidad de largo plazo, dé oportunidades a todos los gobernados para satisfacer sus necesidades con trabajo digno.

Con la devaluación de diciembre de 1994 estalló el modelo de crecimiento que imperó en los últimos doce años, sobresaliendo su inconsistencia que ya muchos analistas destacaban sin que se les escuchara.

Un modelo que eliminó el proteccionismo generador de ineficiencias pero que con la apertura indiscriminada y un dólar subsidiado premió sin recato a los fabricantes extranjeros. El modelo aquel que llevó la inflación a un dígito con equilibrio fiscal pero que volvió a colapsar las finanzas públicas cuando devino la deuda pública interna en compromisos incrementados al doble por la devaluación. El modelo aquel que prácticamente desapareció a los pequeños y medianos fabricantes, que incremento el desempleo y depauperó a los trabajadores y a la población en general con la utopía de que el mediano plazo estaremos disfrutando los pormenores de un capitalismo más competitivo. El mundo mágico que se nos creó al hacernos pensar que ya éramos parte del primer mundo se disipó. Hoy nuestro país depende de sus exportaciones manufactureras para allegarse los recursos que requiere nuestra expansión. También la devaluación nos volcó hacia el mercado interno aunque con sus dificultades por la estrechez a que fue sometido y por la ruptura de cadenas productivas. El modelo aquel que propugnó por atraer el ahorro externo golondrino pero que acabó pensando en la fortaleza del ahorro interno. Hoy más que nunca en un mundo globalizado dependemos de nuestro ahorro y de nosotros mismos.

El año de 1995 seguramente será perdido en cuanto a crecimiento y empleo por la política económica contraccionista que implementó el Gobierno Federal mediante el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (de principios de febrero) derivada de la devaluación del 20 de diciembre de 1994 y el paquete económico para apoyar del AUSEE (del 10 de marzo). Ahí se previene una inflación no

mayor del 5 % en 95 y un crecimiento del PIB no mayor del 3 %. Ninguna de estas metas importantes se va a cumplir. Es probable que la inflación este cercana al 100 % y el producto decrezca en 5 %.

Sin embargo, para 1996 el Gobierno Federal se propone reducir la inflación a menos del 10 % y a 3 % para años posteriores en un marco donde el mercado será el principal regulador de los recursos.

Se recomienda para la política económica general:

- Renegociar la deuda pública
- Continuar con el tipo de cambio flotante.
- Liberar al salario.
- Profundizar las medidas de ahorro del gobierno.
- Continuar con las privatizaciones de empresas no estratégicas.
- No subsidiar al sector bancario, permitiendo la posibilidad de quiebras a fin de no cargar los costos de su ineficiencia a la sociedad vía mecanismos impositivos.
- Rediseñar la política de promoción fomento a la sustitución de importación para no dejar que el mercado haga a sólo la asignación de recursos.
- Formular e implantar una política verdadera de fomento al ahorro interno en las empresas y las familias.

Por lo que se refiere al sector asegurador este creció en 1994 a tasas del 7 % real. Se espera que continúe esta tendencia presente desde hace una década en medio de un mercado interno restringido por la merma de los ingresos de la familias y las empresas pero donde la seguridad que brindaba el Estado por diversos medios parece estar en retirada incrementando la demanda de seguros privados. Por lo pronto en este año, debido a la recesión económica, es posible que la tasa de crecimiento real de las prima sea menos de la mitad de la obtenida en 1994.

El crecimiento del sector debe estar fundado más que en el incremento de primas en el aumento de la demanda de nuevos núcleos de mercado como sería el sector agrícola, el seguro de casas, el seguro de crédito, el de retiro y vida donde existe un gran potencial.

El sector asegurador debe hacer los esfuerzos necesarios para reducir los costos operativos a efecto de que se vean beneficiados los contratantes y hacer competitiva la industria frente a E.U. y Canadá. En buena medida la competencia llevara al sector a una situación donde el seguros sea más accesible a la población.

El desarrollo de este trabajo ha probado que la política económica da poca importancia al sector asegurador, condenándolo al olvido, siendo que debe ser un sector más dinámico toda vez de que se supone que dicho sector es de vital importancia para una economía industrializada.

El Estado no se ha ocupado de desarrollar en la sociedad la idea de administrar los riesgos para mantener, conservar o acrecentar el patrimonio.

Así también se demostró que el sector seguros mantiene una relación íntima con el mercado. Si este se encuentra en escaso desarrollo es probable que aquel se encuentre en la misma situación.

- Con las recientes modificaciones constitucionales al Artículo 27, se abre una posibilidad más para el seguro agrícola. Resulta en especial positivo para la actividad agrícola en virtud de que genera condiciones de seguridad para la inversión productiva. Instaura condiciones para elevar la productividad en el campo y para que la producción de alimentos y materias primas sea redituable. Es importante que los trabajadores construyan lo que Valenzuela Feijóo llama "poder patrimonial" a fin de construir mayor autonomía de gestión de la economía de los trabajadores frente a los grupos financieros que tradicionalmente dominan el mercado del ahorro mexicano. Junto a las cajas de ahorro popular, se construiría el sistema que en la economía real viene dado por las cooperativas.

- Es conveniente que los trabajadores y la sociedad en general aprovecha el marco jurídico de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, con el fin de que creen sus mutualidades y compitan con las sociedades capitalistas que hoy por hoy absorben la mayor parte de la demanda.
- Conviene que el Estado, por conducto del gobierno, fomente la cultura del seguro en todo el sistema educativo federal, empezando por los niños de primaria y preprimaria, que en el futuro son la nuevas generaciones. Puede hacerse por medio del libro gratuito o que se obligue a los directivos de escuelas estatales y privadas a contratar un seguro colectivo de cualquier tipo (accidentes personales para los niños, de vida para los padres, etc.). Con ello se estaría coadyuvando a fomentar una conciencia del ahorro que tanto necesita el país en estos momentos. A la par se contribuiría a fomentar un mayor conciencia de previsión.
- Es importante que el ejecutivo envíe a la Cámara un iniciativa para modificar lo relativo a los requisitos exigibles para llevar a cabo la unión conyugal. Será indispensable que se incluya en ellos el requisito de tener un póliza de seguro cada uno de los cónyuges al momento de contraer matrimonio. - En el mismo sentido es conveniente para el desarrollo pleno de la familia y de los hijo que se obligue a los padres a contratar una póliza por cada hijo nacido, a fin de garantizarle un patrimonio para su supervivencia y estudio del hijo o hijos una vez de que el padre o madre hayan muerto.
- Se recomienda la profesionalización de los intermediarios de seguros. Conviene que paulatinamente la Comisión de Seguros y Fianzas, autorizada por la misma ley, exija mayores requisitos a los agentes profesionales de seguros en materia educativa y capacitación. Al mismo tiempo que se impone esta medida, es importante que las aseguradoras y mutualistas pongan al público ventanillas de ventas de seguros a través de la red de sucursales que tienen establecidos los bancos en el país para que aprovechen la sinergia que dan los grupos financieros o banca universal.
- Se sugiere vender a la iniciativa privada las instituciones de seguros que actualmente le pertenecen al Estado. Con este paso la distorsión que estas empresas provocan desaparecería. Los amplios segmentos de mercado que actualmente atienden estas empresas naturalmente perfeccionarían su consumo, satisfaciéndolo con los mejores productos puestos por los oferentes voluntarios y no por imposición gubernamental.
- En materia de regulación se considera que la CNSF continúe con su labor de vigilancia, aunque en una sociedad y Estado donde impera la democracia económica los que intervienen en el medio asegurador, principalmente los asegurador, pueden llevar a cabo la labor de vigilancia que viene desempeñando esta institución de carácter administrativo mediante la cancelación o no contratación o bien a través de llevar sus exigencias ante instituciones de carácter jurisdiccional como es el caso de los tribunales. Es por eso que se propone desaparezca la función conciliadora y arbitral que hasta hoy tiene la CNSF a efecto de disminuir el gasto estatal y porque se duplica esta función en los tribunales que ventilan los conflictos entre los que intervine en el ámbito. Implicaría restarle funciones que hasta hoy tiene el Poder Ejecutivo para cedérselas al Poder Judicial.

## BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ BERJAR, Alejandro y Gabriel MENDOZA PICHARDO. México 1988-1991. ¿Un ajuste exitoso?. Ied. México, UNAM-Facultad de Economía, 1991. 72p.

ASPE ARMELLA Fianzas Núm.3, Junio de 1992. pág. 3 a 11.

BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política. (Título original: Stato, Governo, Società. Primera edición en italiano 1978) Tr. Luisa Sánchez García. Iera ed. México, Plaza & Janes editores, 1987. 192p.

----- La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976. Trad. del italiano de: José F. Fernández Santillán. (1era ed. en italiano en 1976). Iera ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1987. 193p.

----- El futuro de la democracia. (1era ed. en italiano 1984: Il futuro della democrazia) Trad. José F. Fernández Santillán. Iera. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. 137p.

----- Liberalismo y Democracia. Tr. José F. Fernández Santillán. (1era ed. en italiano 1985) Iera. ed., México, fondo de cultura Económica, 1991. 114p. (Popular #476)

BANCO DE MEXICO. Exposición Sobre la Política Monetaria. Para el Lapso lo. de enero de 1995 - 31 de diciembre de 1995. México, Banco de México, 1995. 59p.

----- Informes Anuales. Varios

BORJA MARTINEZ, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Ied. México, Fondo de Cultura Popular, 1991. (Colección Popular # 449) 262p.

BUTLER, Eamonn. Milton Friedman. Su Pensamiento Económico. Ied. México, LIMUSA, 1989. 286p.

CORDERA CAMPOS, Rolando. "Estado y Desarrollo en el Capitalismo tardío y subordinado, síntesis de un caso pionero. México 1920-1970". En: Investigación Económica . Núm. 123, México, Fac. de Economía, UNAM. 1973.

CORDERA CAMPOS, Rolando y Clemente RUIZ DURAN. "Esquemas de periodización del desarrollo capitalista en México. Notas." En: Investigación Económica # 153 México, Julio-Septiembre de 1980. pp. 13-62

CORDOBA MONTOYA, José. "Desafíos e Incógnitas del desarrollo sostenido". En: Comercio Exterior. Núm. 9, Vol. 33. septiembre de 1983.

DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. 3ed. México. UNAM, 1986. 414p.

ECO, Humberto. Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura. Trad. Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibañez. 6ed. Gedisa Mexicana, 1987. 267p.

FERNANDEZ SANTILLAN, José F. Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia. Iera. edición. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. 179p.

FRIEDMAN, Milton. Los Perjuicios del Dinero. Hacia un Nuevo Liberalismo Económico. (En inglés: Money Mischief). Tr. José Antonio Bravo. México, Grijalvo, 1993. 319p.

- FOXLEY, Alejandro. Experimentos Neoliberales en América Latina. México, Fondo de Cultura Económica. 1988. 201p.
- HAYEK, Friedrich A. Camino de Servidumbre. España, Alianza Editorial, 1990. 298p. (1era edición inglesa 1944)
- HUERTA GONZALEZ, Arturo. Liberalización e Inestabilidad Económica en México. Ied. México, Fac. de Eco.-Diana, 1992. 232p.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. ed. Porrúa. 1995.
- LOPEZ ARTEAGA, Eugenio. Corea. El Milagro del Río Han. 1era ed. México, Grupo Editorial Iberoamericana. 1990. 142p.
- MEJIA PRIETO, Jorge. Japón vs. Occidente. La guerra empresarial. 1era. ed. México, Editorial Universo, 1988. 168p.
- NARRO ROBLES, José. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Ied. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 158p. (Una visión de la modernización de México)
- ORTIZ MARTINEZ, Guillermo. La reforma financiera y la desincorporación bancaria. red. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 363p. (Una visión de la modernización de México)
- OUCHI, William. Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés. Tr. Cristina Cortés y Patricia Argüelles. 4ed. España, Fondo Educativo Iberoamericano, 1982. 256p.
- PERZABAL, Carlos. Acumulación de Capital e Industrialización Compleja en México. Ied. México, Siglo XXI-CIDE, 1988. 168p.
- PIPTONE, Ugo. El capitalismo que cambia. Ied. México, Ed. Era, 1986. 148p.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, S.P.P., 1989. 143p.
- QUINTANA LOPEZ, Enrique Gerardo. Balance y Perspectivas de la Política Energética Mexicana (1977-1981). Tesis de Lic. México, Fac. de Eco. UNAM, 1983. 169p.
- RIVERA RIOS, Miguel Angel. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano. Ied. México. Ed. Era, 1986. 227p.
- ROGOZINSKI, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. Ied. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 206p. (Una visión de la modernización de México)
- ROS, Jaime. "La economía y la política macroeconómica durante el auge petrolero: 1978-1982". En: El auge petrolero: de la euforia al desencanto. Ied. México, UNAM, 1987. p.13-33
- RUIZ RUEDA, Luis. El Contrato de Seguro. México, Ed. Porrúa S.A., 1978. 295p.
- SHCP. Reglas Generales para la Constitución, Operación y Funcionamiento de los Fondos de Seguro Agropecuario, de Vida Campesino y Conexos a la Actividad Agropecuaria. D.O.F. 2 de Abril de 1992
- SOLIS SOBERON, Fernando. "El Sector Asegurador Ante el Tratado de Libre Comercio". EN: México y el Tratado de Libre Comercio. Ied. México, McGraw-Hill, 1992. p. 163-211.
- "Perspectivas del Sistema de Pensiones Mexicano". En: Actualidad en Seguros y Fianzas. No. 13. Julio-Septiembre 1994.



----"La Ley federal de Competencia Económica y el Seguro Mexicano". En: Actualidad en Seguros y Fianzas. No. 12. Abril-Junio 1994.

VALENZUELA FEIJOO, José. El Capitalismo mexicano en los Ochenta. Ied. México, Ed. Era, 1986. 187p.

VERNON, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. Papeles Representados por los Sectores Público y Privados. Ied. México, Diana, 1986. 235p.

CNSF. Veinte años del sector asegurador en México 1970-1990. 116p.

El periódico "El Asegurador". varios números.

Reglamento del Artículo 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. DOF del día 2 de Septiembre de 1988.