

554

28j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

**LA APERTURA COMERCIAL:
EL DESARROLLO DEL
SEGURO DE VIDA EN MEXICO
Y SUS OBSTACULOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE ANTONIO MEADE KURIBREÑA

MEXICO, D.F.



1995

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

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.

A Dennis y Mari, ejemplo de
amor y optimismo.

A Pablo, Lorenzo y Juan Pedro
de quienes he aprendido lo
importante de la nobleza,
perseverancia y alegría.

A Pepe, con cariño y
admiración y a Mela de quien
tanto me acuerdo

A mis abuelos

A Pepe, mi padrino.

Al Dr. Luis Malpica de
Lamadrid por la amistad que
me ha brindado y por su
invaluable apoyo en la
realización de esta tesis.

Con mucho cariño a Angel,
Victoria, Maria Esther y a
los Davis Cuevas.

A mis amigos y compañeros que
colaboraron activamente en
este proceso, en especial a
Lili Ponce de León, Octavio
Gutiérrez, Isela Garza,
Marcela Meléndez, Ricardo
Ocampo y Abraham Zamora.

A Juana, de quien todos los
días doy gracias a Dios.

INDICE

CAPITULADO	PAG.
INTRODUCCION	1
1. LA OPERACION DE VIDA Y EL PROCESO DE APERTURA	14
DEFINICION Y CLASIFICACION DE LOS DIVERSOS SERVICIOS DE ASEGURAMIENTO	14
OPERACIONES INTERNACIONALES DE SEGUROS	20
PRINCIPIOS DE COMERCIO INTERNACIONAL APLICABLES A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS RECOGIDOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO	22
BARRERAS AL COMERCIO DE SEGUROS CONTEMPLADAS EN EL TRATADO	28
2. DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DEL SEGURO DE VIDA EN MEXICO	34
IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA DEL SEGURO EN LA ECONOMIA DE MEXICO	35
IMPORTANCIA DE LA OPERACION DE VIDA DENTRO DE LA INDUSTRIA	39
CONTEXTO INTERNACIONAL DEL SEGURO DE VIDA	40

3. ANALISIS DE LA REGULACION DE LA OPERACION DE VIDA	48
TRANSICION DE UN MODELO DE REGULACION LIBERAL A UNO ESTRICTO	51
TRANSICION DE UN MODELO DE REGULACION ESTRICTO A UNO LIBERAL	62
MARCO LEGAL VIGENTE Y REFORMA DE 1993	65
4. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL TRATAMIENTO FISCAL: OBSTACULOS PARA EL DESARROLLO DEL SEGURO DE VIDA EN MEXICO	89
MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	90
TRATAMIENTO FISCAL AL AHORRO	97
IMPACTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL TRATAMIENTO FISCAL SOBRE EL MERCADO PENSIONARIO PRIVADO	98
CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFIA	116

INTRODUCCION

El libre comercio implica para la economía en lo general y para el seguro de vida en México, grandes retos y oportunidades.

Este trabajo descansa en una premisa fundamental: un buen sistema financiero es un ingrediente muy importante en el desarrollo de una economía. Cuando éstas funcionan adecuadamente los individuos pueden ahorrar, este ahorro se puede canalizar a proyectos productivos y además, se ofrecen mecanismos que permiten administrar mejor el riesgo asociado a diversas actividades económicas.

Todo lo importante que es el sistema financiero en una economía cerrada, lo es todavía más en una economía que enfrenta competencia y participación extranjera. Dentro del universo de intermediarios financieros en el sistema, las aseguradoras juegan un papel importante. Permiten a las personas físicas y morales reducir y diversificar su riesgos. Además, por el propio perfil de su operación, son uno de los inversionistas institucionales con mayor capacidad de canalizar ahorro a inversiones productivas de largo plazo.

Sin embargo, en el sector asegurador se observan todavía rezagos importantes, tanto frente a otros intermediarios financieros como comparado con otros países. En 1991, de

acuerdo a un trabajo elaborado para las Naciones Unidas¹, los seguros eran el intermediario financiero (de entre los tres principales) más atrasado. Este retraso se explicaba a su juicio porque el sector se encontraba sobrerregulado.

Según se destaca en ese estudio, la penetración del sector asegurador, medido como captación total de primas al Producto Interno Bruto, es bajo e inferior al de otros países Latinoamericanos. La presente investigación se ocupa de la operación de vida en lo general y de los planes de pensiones privados en lo particular.

En el contexto de vida, son varias las razones que se ofrecen para explicar el retraso. Los obstáculos más citados, de acuerdo al Diagnóstico de la Industria Aseguradora en México, elaborado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en 1992, se pueden dividir en estructurales y no estructurales.²

Dentro de las primeros se encuentran:

- Mala distribución del ingreso nacional,
- existencia de una red familiar que sustituye a los apoyos pensionarios, y
- baja aversión al riesgo de la población.

1 Solis Soberón, Fernando y Trigueros, Ignacio. "Los Servicios Financieros en México". (Nueva York, 1991). MEXICO UNA ECONOMIA DE SERVICIOS. UNCTAD/PNVO/SECOFI.

2 La clasificación es arbitraria. Por estructurales se entienden aquellos que escapan a una acción de política en el corto plazo. Por no estructurales entiendo aquellos que pueden ser atendidas con medidas de corto plazo.

Dentro de las segundas destacan:

- Una política de seguridad social excluyente,
- un tratamiento fiscal que no privilegia al ahorro a través de seguros, y
- una marco de regulación excesivo.

Estas explicaciones ayudan a explicar gran parte del retraso observado. Algunas parecieran ser incluso de sentido común. Aún así es importante analizar de manera más formal cual es el impacto de cada uno de estos factores, sobre todo de los no estructurales, en el desarrollo del sector y como pueden modificarse para impulsarlo. Por ejemplo, el proceso de apertura y liberación en el que las instituciones de seguro han participado, ha sido útil para apoyar el desarrollo del sector. Sin embargo, este proceso también plantea importantes retos. Que tanto está preparado el sector asegurador privado y que elementos obstaculizan su desarrollo en un contexto de libre comercio es la pregunta fundamental de este trabajo.³

Por ello su enfoque es necesariamente de carácter internacional y esto obedece fundamentalmente a cuatro razones. La primera es que la apertura sin lugar a dudas presionará a las empresas nacionales para que éstas sean más competitivas. La segunda es que la participación extranjera en el sector asegurador y del sector asegurador nacional en

³ Una pregunta parecida se analiza en Meade (1993).

el resto del mundo es una realidad que antecede incluso a la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio. La tercera es que el servicio de aseguramiento es, en alguna medida, una mercancía susceptible de ser comerciada internacionalmente. Y, finalmente, el estudio del derecho comparado es fuente potencial de mejoras a la reglamentación de las compañías y el producto.

Además, el proceso continuo y acelerado de apertura comercial de nuestro país, representa un reto para los participantes del sector financiero que deben continuar haciendo un esfuerzo por alcanzar estándares de competitividad y calidad internacional. Sin embargo, no son los intermediarios los únicos responsables, el reto sólo será superado con el concurso de voluntades de autoridades y empresas:

- Las primeras deben proporcionar un marco legal que refleje una política clara y consistente, conducente al desarrollo del sector. Apuntar algunos elementos útiles en este punto será una de los objetivos de este trabajo.
- Las empresas deben acompañar el esfuerzo de las autoridades actualizando sus plantas físicas y humanas para que estas contribuyan a ofrecer a los mexicanos un servicio de aseguramiento comparable al recibido en otros países del mundo.

Los beneficios económicos que el desarrollo del sector asegurador trae consigo, van más allá de los que reciben los asegurados. El Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, identifica el ahorro, o su deficiencia, como el elemento más importante en la explicación de las crisis recurrentes de las que México ha sido víctima. Con independencia de la veracidad de esta hipótesis, las aseguradoras captan y canalizan ahorro productivo.⁴

Dentro de este contexto, la operación de vida ocupa un lugar importante en la economía y en la industria aseguradora. El seguro de vida protege la estabilidad del asegurado o de sus beneficiarios en caso de sobrevivencia o muerte. Pero, de igual forma, las aseguradoras captan ahorro (en el caso de vida generalmente de largo plazo), y se constituyen en uno de los inversionistas institucionales más importantes.

Bajo estas consideraciones, la estructura del trabajo y sus alcances se presentan en los párrafos que siguen.

En el capítulo primero, se introducen diferentes reflexiones sobre el comercio de seguros. En este capítulo se hace referencia explícita al proceso de apertura del sector asegurador.

En la primera sección se habla de las coincidencias y matices que predominan en lo que internacionalmente se entiende como

⁴ Es importante aclarar que el ahorro no es condición suficiente; si los intermediarios financieros no cumplen con su papel, de nada sirve.

el servicio que ofrecen las aseguradoras. En esa sección se adelantan algunas áreas potenciales de conflicto. El ejemplo más claro es el de la diferencia que existe en México entre la fianza y el seguro. Esta diferencia no se identifica en los mercados canadienses y norteamericanos; ahí el servicio de pagar en nombre de un tercero cuando este incumple se ofrece por las aseguradoras.

En la segunda sección se apuntan algunos de los elementos por los que el servicio de aseguramiento se debe reconocer como inminentemente internacional. Su origen (vinculado de manera muy cercana al comercio marítimo), la ventaja de dispersar geográficamente el riesgo a través del reaseguro y la participación extranjera (tanto en el capital como intermediando y asesorando) son los principales elementos que ahí se exponen.

En la tercera sección se analizan diversas barreras al comercio de seguros, y se ve como éstas pueden tener varias formas y cómo sus fuentes pueden ser ajenas a la regulación directa del sector.

Finalmente, en la cuarta sección se examina la situación del sector asegurador tanto en el tratado trilateral de libre comercio como a la luz de algunos principios de comercio internacional. Este capítulo recoge, entonces, el entorno del seguro de vida en México bajo un contexto de libre comercio.

En el segundo capítulo se presenta un pequeño esbozo del desarrollo de la industria del seguro en México. Se pretende destacar básicamente la importancia de la operación de vida dentro de la economía, la industria y la tendencia que han observado sus principales indicadores en los últimos años. Asimismo, se presentan algunos indicadores que pretenden contextualizar al sector asegurador mexicano en el resto del mundo. ⁵

Varios de estos indicadores pueden ser utilizados para evaluar la importancia de la operación de vida en la economía. La idea que deben transmitir en función del papel que juega el sector es:

- Cuanta población recibe cobertura y por que valor,
- cuanto ahorro captado es retenido (y por lo tanto que capacidad se puede canalizar a proyectos productivos),
- cuanto empleo directo e indirecto genera, y
- que presencia tiene a nivel estatal.

Del análisis de estos indicadores, pareciera que, aún cuando el papel que juegan las aseguradoras es importante, todavía hay espacio para su desarrollo. En particular llama la

⁵ Algunos de los datos que se presentan en este capítulo, fueron tomados de Meade (1993). Meade desarrolla de manera más extensa un perfil de la industria del seguro de vida en México. El resto de los datos se toman de un estudio realizado por SIGNA sobre el desarrollo mundial del seguro en 1992.

atención lo poco que se ha desarrollado el mercado pensionario privado.

Además, se analiza la importancia de la operación de vida en la industria. Para ello se reporta el número de compañías que operaban en 1992 en este ramo y que volumen de la operación total explicaban. En general este ramo explica, en promedio, un tercio del volumen de operaciones totales del sector, cifra que está por abajo del promedio internacional.

A pesar de esto, la tendencia de los principales indicadores de la operación de vida muestra un gran desarrollo. Aún así, el sector todavía no alcanza parámetros de penetración equivalentes a los de economías con niveles de desarrollo parecido. Ello parece apuntar hacia la existencia de obstáculos que no han permitido el desarrollo del potencial del sector asegurador.

En el capítulo tercero se describe la regulación del sector. Esto se hace con el objeto de ver si la hipótesis de que el sector está sobrerregulado encuentra validación. La descripción de la regulación vigente se acompaña de un resumen de sus principales antecedentes desde 1892. Además se comenta el impacto que pudiera observarse como resultado de las modificaciones que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y que se publicaron en el Diario Oficial el 14 de julio y el 23 de diciembre de 1993.

El derecho comparado nos permite introducir un marco en el que es posible evaluar la regulación del sector y la dirección en la que se ha movido. Comúnmente, el tipo de modelo bajo el cual se desarrolla cualquier mercado particular depende, en alguna medida, del marco legal que enfrente. Bien sea que la competencia se limite en aras de la mutualidad o que el sector se sujete tan solo a límites prudenciales dejando trabajar al mercado.

Desde esta perspectiva puede ubicarse al sector asegurador dentro de los dos extremos de regulación existentes: el modelo alpino y la escuela anglosajona.⁶

El modelo alpino está vinculado con las sociedades de socorro mutuo que aparecen por vez primera en el siglo XVI. De esta tradición se desprende la parte de la industria asociada a los organismos comunitarios de seguro y previsión. Dentro de este esquema, el servicio y la generación de intereses gremiales o afectivos son variables más importantes que el precio o la exposición individual al riesgo. Se desprende pues, una idea de seguro que descansa en principios de solidaridad y que se traduce en un esquema distributivo.

La otra escuela, muy cercana al comercio marítimo, se desarrolla básicamente en Inglaterra. En ella se percibe una preocupación mayor por la búsqueda de eficiencia. El precio

⁶ El nombre de los modelos está vinculado con el país en que se originan. Los modelos casi nunca se observan de manera pura, y sus elementos ya no guardan ningún vínculo geográfico con los países en los que la tradición se originó. Ver Michel Albert (1993).

del servicio debe reflejar la probabilidad particular de riesgo por encima de consideraciones de distribución o solidaridad.

De la primera tradición se desprenden regulaciones que protegen a las compañías de la competencia y en donde la estabilidad y solidaridad se valoran. La segunda considera que el mercado de seguros es como cualquier otro y que, en consecuencia, la reglamentación debe limitar su operación a mínimos de prudencia.

El modelo mexicano, tiene elementos de ambas escuelas. Sin embargo se aprecia un movimiento del modelo alpino -sujeto a una regulación estricta- al anglosajón -donde se les permiten a las empresas mayores márgenes de acción-. Esta transición exige autoridades responsables y capaces de asegurar que en la operación de las empresas se respeten límites prudenciales y se asegure el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En este capítulo, se presentan los elementos legales más relevantes del acto sustantivo de la asunción técnica de los riesgos ajenos y de los que se refieren a la operación de las instituciones que ofrecen el servicio de aseguramiento.

El marco regulatorio del sector ha venido evolucionando, las reformas de 1990 y las de modificaciones sometidas por el Ejecutivo a la consideración del Congreso hacen difícil sostener que el sector se encuentra sobrerregulado. Aún cuando

el marco legal está sujeto a mejoras y la reciente apertura presenta algunos asuntos pendientes por resolver, ésta no constituye un obstáculo al desarrollo de la operación de vida.

En el último capítulo, se estudia el impacto que tienen el tratamiento fiscal y la seguridad social en el desarrollo del mercado pensionario privado. Este mercado es uno de los más interesantes, con mayor posibilidad de aportar beneficios tanto para los asegurados como para la economía y, sin embargo, es de los menos desarrollados en la operación del seguro de vida en México.

Así como existen diferentes modelos teóricos de reglamentación del seguro, hay también distintos niveles de involucramiento público en los esquemas pensionarios. En algunos países, la participación pública va desde la administración hasta la inversión y financiamiento de los programas; en el otro extremo, hay países en donde todas esas funciones las asume la iniciativa privada.

El modelo pensionario mexicano recoge la participación de ambos sectores, el público y el privado. En este capítulo se pretende determinar si la política de seguridad social sumada al tratamiento fiscal de las pensiones privadas obstaculiza el desarrollo del seguro de vida en México.

La hipótesis de este capítulo es que la presencia de pensiones de vejez y el tratamiento fiscal que no incentiva

el ahorro disminuyen, de manera importante, la demanda por pensiones individuales privadas y además contribuyen a explicar el incipiente desarrollo del mercado pensionario administrado por aseguradoras privadas.

Del análisis que se presenta en este capítulo se desprende que la relativa amplitud de la seguridad social pudiera tener un efecto adverso sobre el mercado de anualidades privadas.

De la misma forma puede concluirse que el tratamiento fiscal actual no favorece una política de ahorro. Parece evidente que mientras no se consideren como deducibles las aportaciones a fondos de pensión, el ingreso disponible de los trabajadores para demandar anualidades es menor. De esta forma, si se grava el flujo pensionario, la cantidad demandada de pensiones será más baja, ya que la cantidad recibida por el trabajador dejara de ser proporcional a su esperanza de vida.

Las conclusiones de este capítulo permiten pensar en la posibilidad de un esquema pensionario más consistente con el desarrollo del mercado privado de pensiones. Ello implica, al mismo tiempo, una menor carga pensionaria pública y una mayor posibilidad de superar el reto de un entorno más competitivo y abierto.

El estudio de estos temas permitirá un mejor conocimiento de las variables que explican el desarrollo del sector asegurador para impulsar una área básica, presente en la

actividad económica de múltiples formas: protegiendo el bienestar de los mexicanos, impulsando el ahorro y mejorando las condiciones de competencia ante el proceso de apertura comercial en que estamos inmersos.

CAPITULO 1

LA OPERACION DE VIDA Y EL PROCESO DE APERTURA

Los diversos acontecimientos históricos, y los distintos contextos políticos, económicos y sociales explican las grandes diferencias entre los sectores aseguradores de diferentes países.

En este capítulo se describen algunos elementos que se refieren específicamente al proceso de apertura del sector asegurador. En la primera sección se presentan algunos de los grandes temas y clasificaciones del seguro y se adelantan posibles puntos de discusión. En la segunda sección se enumeran las razones más importantes, por las que de manera natural la operación del seguro, tiende a internacionalizarse. En la tercera se detallan los diferentes principios de comercio internacional tal y como aparecen en el texto del Tratado Trilateral de Libre Comercio referidos al sector asegurador. Finalmente, se resumen las principales barreras al comercio del seguro que se encuentran reflejadas también en el texto del tratado.

1 DEFINICION Y CLASIFICACION DE LOS DIVERSOS SERVICIOS DE ASEGURAMIENTO.

En México, a través del contrato de Seguro, la empresa aseguradora se obliga, al recibir el pago de una prima, a

resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato. ¹

La operación de vida, como aparece en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguro, tiene como base del contrato riesgos que puedan afectar a la persona del asegurado en su existencia. ²

Por tanto, el seguro de vida cubre básicamente dos tipos de eventualidades puras en sus contratos:

1. Que el beneficiario sobreviva la edad preestablecida en el contrato. En ese caso, el asegurado se hace acreedor a un pago único o, si así lo desea, a una anualidad.
2. Que el asegurado muera. En ese caso la aseguradora entrega un monto predeterminado a sus beneficiarios.

Cualquier contrato que tenga como interés asegurable la vida de una persona (sea en sobrevivencia o muerte) se puede construir combinando las dos eventualidades descritas.

El problema de definición no es trivial. Por ejemplo, en los Estados Unidos se entiende a la Fianza como un producto más dentro de los que ofrecen las compañías de seguro. Mientras que en México se consideran dos productos diferentes y su oferta se encuentra reservada a un intermediario distinto de la aseguradora.

¹ Artículo 1. Ley Sobre el Contrato de Seguros

² Artículo 8, fracción I de la LGISMS.

Desde el punto de vista jurídico, ambos son productos distintos aún cuando en la práctica comparten grandes similitudes. Sin embargo, una compañía de seguros norteamericana que quisiese ofrecer servicios que en México se entiendan reservados a las afianzadoras tendría que establecerse como Institución de Fianzas.

Los tipos de productos que pueden ser ofrecidos por una aseguradora extranjera operando en el país, seguramente será ocasión de revisiones y debates.

A pesar de la posibilidad de ambigüedades, a nivel internacional existe consenso en que la aseguradora satisface una necesidad de protección en una situación en la que antes prevalecía el riesgo. La producción del "seguro" es posible gracias al agrupamiento y captación de una prima de agentes expuestos a riesgos similares en un mismo periodo.

Como ya hemos comentado, y se verá más a fondo en el capítulo tercero, la prima pagada puede guardar una relación más o menos estrecha con el riesgo que implica cada unidad de la mutualidad dependiendo si el modelo regulativo es anglosajón o alpino.

En la clasificación del seguro hay otros grandes rubros de coincidencia, los más importantes se listan a continuación:

- Desde el punto de vista del asegurado, el seguro es un mecanismo de transferencia del riesgo. Desde el punto de

vista de la aseguradora, es un mecanismo de captación. En la operación de vida esta distinción es clara. Si el seguro busca proteger sobrevivencia, la aseguradora transfiere recursos a aquellos individuos que alcancen la edad estipulada; cuando pretende proteger a beneficiarios por muerte, éstos reciben la suma asegurada cuando se actualiza la condición establecida. Mientras tanto, la aseguradora recibe el pago de primas durante el periodo que el individuo se mantiene activo (seguro de supervivencia) o vivo (seguro de vida) con las modalidades financieras que convengan a las partes.

- Una buena forma para medir el servicio de aseguramiento es el pago de indemnizaciones a aquellos que se enfrentan a un estado de la naturaleza desfavorable. En la operación de vida esto sería el pago de la suma asegurada (en el caso de muerte del asegurado) más el flujo pensionario (en el caso de sobrevivencia). Esta cifra debiera verse reflejada en la captación por primas si éstas están adecuadamente calculadas; en el caso de vida éstas son en general actuarialmente suficientes.
- El seguro es accesorio, su compra no es un fin en sí mismo sino un ingrediente que complementa o sustituye la producción de otros bienes y servicios. Su principal beneficio es que estabiliza el patrón de ingresos de la persona asegurada o de sus beneficiarios.

- La industria aseguradora no ofrece un producto homogéneo. Hay diversos tipos de seguro que no son sustitutos entre sí. Hay que especificar a cual mercado de seguros es al que se está haciendo referencia. El ejemplo más claro, surge al comparar el seguro de vida con el de sobrevivencia.
- El interés asegurable es una condición necesaria para que exista un contrato de seguros y es elemento útil para su clasificación y cuantificación. En el caso de la operación de vida, en concreto del seguro de vida, el interés asegurable es la pérdida de ingresos (razonable) asociada a la muerte del asegurado. En el caso de un seguro de pensiones, el interés asegurable es la falta de ingreso en el periodo posterior al del retiro. En ambos casos el monto del seguro depende de consideraciones financieras y estadísticas.
- El seguro se puede analizar también sobre la base del tipo de riesgos que pretende disipar. Desde ese punto de vista se habla de seguridad social y de seguros privados. Como en algunas otras clasificaciones ésta tampoco es transparente. Una prueba de ello es el debate en el que se encuentra inmerso el país respecto a la necesidad de privatizar o reformar el ramo tres de la seguridad social; invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada.

Hay varios elementos que justifican y reclaman un sistema con participación pública de seguridad social. Por un lado, hay razones de justicia distributiva y aseguramiento de mínimos de bienestar mientras que, existen múltiples fallas de mercado que pueden ser resueltas con participación gubernamental (esta última se explica por la existencia de información asimétrica y los problemas de selección adversa que lo acompañan o por "riesgo moral").

- La localización del riesgo es un elemento adicional que sirve para clasificar los seguros ofrecidos y para introducir el tema del comercio de seguros. En general el asegurado busca el servicio de las aseguradoras establecidas en su localidad. En ocasiones, sin embargo, el interés asegurable radica en un lugar diferente al del asegurado. De hecho, como ya se ha mencionado una de las primeras (y aún principales) funciones del seguro se encuentra vinculado al comercio internacional. En función de estos elementos es pertinente distinguir pues, entre los servicios de aseguramiento nacionales y aquellos que se ofrecen fuera de las fronteras ("across the border"). La distinción no solo es pertinente en el caso de vida sino que adquiere matices de carácter penal. Es factible que una persona viaje al extranjero para asegurarse, pero la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de seguros castiga con cárcel si esa misma operación se realiza a través de un intermediario en México.

Una vez habiendo explorado algunos de los elementos en los que hay niveles de coincidencia, en la siguiente sección se presentan algunos factores que explican la naturaleza internacional de las operaciones de seguro. En ella se pretende mostrar como de manera esencial el seguro tiende a moverse en un entorno cada vez más global.

2 OPERACIONES INTERNACIONALES DE SEGURO

El comercio de seguros se explica por varias razones además de las situaciones en las que el asegurado y el interés asegurable se encuentren en diferentes localidades.

Una de las primeras hipótesis contempladas en la ley, en el artículo 3 fracción III, es que ninguna de las empresas aseguradoras facultadas para operar en el país pueda o estime conveniente realizar determinada operación de seguro que se le hubiere propuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), previa comprobación de estas circunstancias podrá discrecionalmente otorgar una autorización específica para que la persona que necesite el seguro lo contrate exclusivamente a través de una institución de seguros, con una empresa extranjera. Esta incapacidad se puede explicar porque las compañías de seguro nacionales, en ocasiones no tienen la estructura financiera o técnica para asumir algunos riesgos.

El reaseguro es la segunda de las grandes fuentes de comercio internacional de seguro. Por su propia naturaleza el

reaseguro es internacional. El mismo principio que permite a la aseguradora asumir los riesgos de una mutualidad, sirve para explicar el deseo de ceder parte de los riesgos para incorporarlos dentro de una mutualidad cada vez mayor eventualmente internacional. El detalle de la regulación sobre operaciones de reaseguro se presenta en el siguiente capítulo.

Hay una dimensión adicional dentro del análisis de la actividad aseguradora internacional. Las compañías asesoras e intermediarias extranjeras participan con análisis, intermediación y administración de riesgos y oferta de seguro; dentro del capital de muchas aseguradoras nacionales se encuentran representados también accionistas extranjeros. Todo ello contribuye a que el sector evolucione incorporando nuevas técnicas y ofreciendo productos novedosos. El desarrollo del sector se ve claramente influenciado por su experiencia necesaria en los mercados internacionales. En este sentido no debería sorprender que el sector asegurador estuviera en la frontera del movimiento de apertura. De hecho en la fecha en la que se firmó el Tratado Trilateral de Libre Comercio este sector era el que mayor participación extranjera permitía.

Hay algunas otras fuerzas que contribuyen a la internacionalización del sector asegurador. Entre otras razones sobresalen el deseo de las multinacionales de asegurarse en su propio país, la posibilidad de diversificar

el riesgo a través de dispersión geográfica y el prestigio de las propias aseguradoras de operar en ámbitos que rebasen sus fronteras, además de la posibilidad de generar utilidades en economías en desarrollo y expansión.

A pesar de esta inercia hacia un sector asegurador nacional con abundante presencia en el ámbito internacional (y de los actores internacionales en el sector asegurador mexicano) persisten aún importantes barreras al comercio de seguro. Muchas de ellas fueron resueltas por el Tratado aún cuando persisten excepciones. Este es el tema tratado en las siguientes dos secciones.

3 PRINCIPIOS DE COMERCIO INTERNACIONAL APLICABLES A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS RECOGIDOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

El capítulo catorce del Tratado Trilateral de Libre Comercio se ocupa de los servicios financieros, dentro de los que naturalmente se encuentra el sector asegurador; las disposiciones más relevantes serán detalladas en esta sección. El anexo VII que incluye algunas de las excepciones y reservas es el objeto de la siguiente sección.

Los artículos más importantes en el capítulo se destacan a continuación:

a) La ~~Estadística~~ aseguradora no ofrece un producto homogéneo.

Hay diversos tipos de seguro que no son sustitutos entre sí. Hay que especificar a cual mercado de seguros es al que se está haciendo referencia. El ejemplo más claro, surge al comparar el seguro de vida con el de sobrevivencia.

• El interés asegurable es una condición necesaria para que exista un contrato de seguros y es elemento útil para su clasificación y cuantificación. En el caso de la operación de vida, en concreto del seguro de vida, el interés asegurable es la pérdida de ingresos (razonable) asociada a la muerte del asegurado. En el caso de un seguro de pensiones, el interés asegurable es la falta de ingreso en el periodo posterior al del retiro. En ambos casos el monto del seguro depende de consideraciones financieras y estadísticas.

• El seguro se puede analizar también sobre la base del tipo de riesgos que pretende disipar. Desde ese punto de vista se habla de seguridad social y de seguros privados. Como en algunas otras clasificaciones ésta tampoco es transparente. Una prueba de ello es el debate en el que se encuentra inmerso el país respecto a la necesidad de privatizar o reformar el ramo tres de la seguridad social; invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada.

adquisición, expansión, administración, conducta, operación, venta y cualquiera otra disposición de las instituciones financieras o de la inversión en instituciones financieras. Este tratamiento debe de extenderse en los mismos temas no sólo a los inversionistas sino al objeto de su inversión; esto es a las instituciones financieras. De igual forma si el comercio transfronterizo se permite, el tratamiento a la institución que lo ofrece debe ser igual al de las instituciones nacionales con que compite. Este artículo señala que su aplicación se debe extender a las esferas estatales y municipales. El artículo conduce, y así lo señala, a permitir igualdad de condiciones competitivas.

d) Tratamiento de Nación más Favorecida.

- Artículo 1406 sobre el tratamiento de nación más favorecida; cada parte se compromete a dar a las demás un tratamiento que sea al menos igual que el que le ofrece a los inversionistas o inversiones de cualquier otro país.

e) Integración de Mandos Superiores y Consejos de Administración.

- requisitos de nacionalidad para los funcionarios

y empleados de las instituciones financieras; de igual

forma se comprometen a no exigir más allá de mayoría simple en la integración de los consejos de administración.

f) Transparencia.

- Artículo 1411 sobre transparencia; queda claro de la lectura de este artículo que las partes harán llegar a todos aquellos interesados, información sobre medidas de aplicación general que se estén pretendiendo instrumentar de manera que las demás partes puedan analizar y comentar. Asimismo la autoridad reguladora de cada país se compromete a hacer del conocimiento de persona interesada los requisitos para solicitar información sobre la oferta de servicios financieros. Le dará seguimiento e información sobre el estatus de la solicitud, y respuesta dentro de un periodo de 120 días.

g) Excepciones.

- Artículo 1410 sobre excepciones; el espíritu de las excepciones es mantener estándares prudenciales razonables. Ello implica, como ahí mismo se apunta, proteger a los inversionistas, depositantes, participantes del mercado financiero, tenedores de pólizas o personas acreedoras de algún derecho fiduciario. En general, mantener la estabilidad del sistema financiero de las partes.

Esta posibilidad de exceptuarse de los compromisos asumidos en el Tratado, parece muy general. Sin embargo no está en el

mejor interés de las partes abusar de él, pues erosionan su credibilidad en negociaciones posteriores.

Este capítulo del Tratado incluye además artículos que regulan los información sobre los mecanismos para resolver disputas (Art. 1414), la integración de un comité de servicios financieros (Art. 1412) y los mecanismos de consulta (Art. 1413).

Como se desprende de la lectura de estos artículos, en el caso concreto de la industria del seguro, el debate sobre acceso tiene dos vertientes; el derecho a tener presencia comercial y el derecho a comerciar transfronterizamente. De estos puntos el segundo es el más delicado.

Se alega en contra del derecho de comerciar sin estar legalmente establecido en el país, dada la incapacidad de las autoridades mexicanas de avalar la solvencia técnica y financiera de las compañías o agentes ofreciendo seguros. Ello explica el que intermediar y ofrecer seguros sin contar con la autorización para hacerlo sea considerado un delito.

Naturalmente la opción recogida en el Tratado no es la única alternativa. Por ejemplo, se podría autorizar a intermediarios establecidos en México para ofrecer productos de compañías extranjeras. La responsabilidad de la solvencia de las compañías estaría determinada por los intermediarios ya establecidos. Las autoridades supervisoras podrían condicionar la autorización para representar a estas

compañías a que los intermediarios garantizaran, mediante fianza, el cumplimiento de las obligaciones asumidas frente a los asegurados nacionales. Esta medida desplaza la responsabilidad de la supervisión a los intermediarios y compañías afianzadoras que sin duda tendrían capacidad de asumirlo.

En el extremo, se podrían permitir las operaciones transfronterizas, en coordinación con las entidades supervisoras del extranjero, llevando al máximo la posibilidad del consumidor de realizar una elección soberana.

En materia de participación directa de extranjeros, o incluso de nacionales, llaman la atención los límites que se exigen en aras de democratizar el capital. Es pertinente comentar que si bien es positivo que a los extranjeros se les impongan los mismos límites de tenencia individual que a los mexicanos, cualquier límite de tenencia hace menos atractivo participar en el mercado mexicano.

La teoría de un proceso de apertura generalmente no avala límites. Sin embargo, tanto la política de desarrollo nacional como nuestra condición de economía emergente en ocasiones los exigen.

Los principios reflejados en el tratado y aquí comentados no están exentos de límites. Para darle algún margen de protección a la industria y a los participantes del seguro

nacional, el tratado mantiene algunas excepciones que a continuación se comentan.

4 BARRERAS AL COMERCIO DE SEGUROS CONTEMPLADAS EN EL TRATADO

En la regulación del comercio de seguro son varios los temas que deben abordarse para entender el tipo de barreras que se enfrentan.³ Estas barreras pueden ser directas o indirectas y van más allá de la reglamentación del sector y del tratado. Dentro de las primeras, se encuentran todas aquellas que limitan la oferta de seguros por parte de empresas extranjeras en territorio nacional. Esta limitante puede ir desde mantener el control de las empresas en manos de nacionales o limitar la captación y retención por parte de empresas extranjeras hasta limitar la operación en algunos sectores a aseguradoras públicas. En esta sección comentaremos sobre los límites al comercio recogidos por el Tratado y dejaremos para los dos últimos capítulos de este trabajo algunas reflexiones sobre los diferentes obstáculos tanto al comercio como al desarrollo del seguro de vida en México.

El Tratado Trilateral de Libre Comercio en el anexo VII recoge las siguientes excepciones a los compromisos de apertura que se detallaron en la sección anterior:

³ En el desarrollo de ellos seguiremos el mismo orden sugerido por J. Francois Outreville en su texto "Trade in Insurance Services".

- La inversión extranjera en Instituciones de seguros debe ser menor al 50% del capital pagado. Este limite porcentual no se aplica a la inversión en filiales financieras de compañías extranjeras. Como en el propio anexo se señala esto limita tanto lo dispuesto en materia de establecimiento como de tratamiento nacional. No se plantea que esta restricción desaparezca.
- Nuevamente, en materia de establecimiento y de tratamiento nacional, se prohíbe la participación en el capital de las instituciones de seguros, ya sea directa o a través de interpósita persona, gobiernos o dependencias oficiales a extranjeros ni entidades financieras del exterior, excepto en los casos de filiales de instituciones financieras del exterior.
- En materia de tratamiento nacional y vinculado al comercio transfronterizo, México se reserva las prohibiciones y restricciones existentes al momento de la firma del Tratado. Estas restricciones permiten a los individuos desplazarse para adquirir seguros de vida y de accidentes y enfermedades.
- El Tratado contempla la posibilidad y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) la recoge, de que el cien por ciento de las acciones de una empresa estén en manos de extranjeros a partir de la firma del Tratado. En ese caso se les considerará como Filiales

de Instituciones Financieras del Exterior. En 1994 habían trece compañías con este régimen. Los amarres para la participación en esta fórmula de organización se dan vía el límite que existe respecto del porcentaje del capital mínimo de garantía que puede estar en manos de extranjeros. Según el anexo VII este porcentaje no puede exceder por institución el 1.5% de la suma del total del capital del sector.

- Según el punto sexto de la sección B del anexo que se comenta, éste no es el único candado. La suma del capital autorizado de todas las Filiales de Instituciones del Exterior en seguros no puede ser superior a los límites que se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO 1	
LIMITE DE PARTICIPACION DE (FIE) COMO % DEL CAPITAL TOTAL	
Fecha	Porcentaje del Capital Total
Enero 1 de 1994	6%
Enero 1 de 1995	8%
Enero 1 de 1996	9%
Enero 1 de 1997	10%
Enero 1 de 1998	11%
Enero 1 de 1999	12%

- El punto séptimo de la sección que se comenta plantea una alternativa adicional de participación extranjera en el capital de una institución de seguros. El inversionista extranjero tanto de los Estados Unidos como de Canadá puede escoger aumentar su participación en el capital de una

aseguradora nueva o ya establecida gradualmente. Ello las exentaría de participar en el cómputo de los límites presentados en los dos puntos anteriores. La tenencia accionaria con derecho a voto en manos de mexicanos no debe ser inferior a los siguientes porcentajes:

CUADRO 2	
MINIMO DE PARTICIPACION MEXICANA COMO % DEL CAPITAL	
Fecha	Porcentaje del Capital
Enero 1 de 1994	70%
Enero 1 de 1995	65%
Enero 1 de 1996	60%
Enero 1 de 1997	55%
Enero 1 de 1998	49%
Enero 1 de 1999	25%

- Al final del periodo de transición, en 1999 estos candados dejaran de tener efecto. Existe, sin embargo, la posibilidad de que México congele algunos de estos porcentajes durante un periodo adicional de tres años pero solamente para bancos y casas de bolsa. Esta disposición está contenida en el punto noveno de la sección que se comenta.
- Una forma de discriminación clara en perjuicio de las empresas extranjeras es el caso de Aseguradora Hidalgo. Esta aseguradora nacional y pública tiene el monopolio de la atención a los servidores públicos en materia de vida y accidentes y enfermedades, perjudicando no solo a

extranjeros sino también a nacionales.⁴ Esta excepción está también recogida en el Tratado en el punto 15 de la sección B del anexo VII.

Las barreras y límites que se explicitan en el Tratado no son las únicas. Hay algunas otras restricciones que obstaculizan tanto al comercio como al desarrollo del seguro de vida en México; algunos de estos elementos se desarrollan en los capítulos subsecuentes.

A pesar de lo mucho que ha avanzado México en materia de ofrecer un ambiente transparente para la operación de las compañías extranjeras y nacionales, en este proceso el TTLC ha jugado un papel importante, aún persisten algunos grados de discrecionalidad en la ley que podrían modificarse. El siguiente capítulo trata algunas de estas posibles modificaciones.

Por otro lado, en la operación de vida hay todavía un gran debate sin resolver: el mercado pensionario. Los riesgos de los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y de retiro tienen un elevado componente público. El ramo tres se ofrece a quienes tienen acceso a los beneficios del Seguro Social. El retiro, aún cuando formalmente está

⁴ Cabe resaltar que este monopolio se ha justificado (tradicionalmente) para que el gobierno aproveche su escala y capacidad de negociación como bloque. Esta justificación no necesariamente exige que la compañía a la que el gobierno favorezca sea pública o inclusive nacional.

contemplado como el quinto ramo del seguro, representa un tránsito de un esquema en el que los contribuyentes actuales financiaban las pensiones de retiro a uno de capitalización, en donde cada trabajador tendría su propia cuenta y el saldo acumulable se podría convertir en un flujo para su retiro. Las bondades teóricas del segundo esquema son bien conocidas; de hecho, la relativa amplitud de cobertura del Seguro probablemente deprime la demanda y, por lo tanto el desarrollo y fortalecimiento de un mercado pensionario privado.

En el siguiente capítulo se presenta una breve descripción del desarrollo del sector asegurador mexicano. Se pone especial cuidado de ubicarlo dentro de un contexto internacional que permita detectar si su evolución ha sido la adecuada.

CAPITULO 2

DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DEL SEGURO DE VIDA EN MÉXICO

El comportamiento de las instituciones de seguros depende, en alguna medida, de su marco regulatorio; de la estructura de mercado que éste propicia y de las variables de competencia entre las instituciones y con otros intermediarios financieros y no financieros que la ley permite. Por su parte, el tipo de competencia depende de la estructura de costos y de las variables estratégicas bajo el control de las empresas. Todos estos elementos interactúan entre sí de manera tal, que no se puede distinguir con facilidad cuales son condiciones y cuales resultados. En este capítulo se presentan algunos indicadores que nos permitan conocer la situación de la industria de seguro de vida en México conscientes de que ésta es el resultado de su entorno regulatorio y de mercado.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera se describen los principales indicadores del mercado del seguro de vida en México para situarlo en el contexto de la economía; en la segunda, se presentan algunos indicadores para ponderar su impacto en la industria. Algunos datos permiten inferir cual ha sido el impacto de la apertura y la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio. En la tercera, se presenta la situación del sector asegurador mexicano en su contexto internacional.

1 IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA DEL SEGURO EN LA ECONOMIA DE MÉXICO.

Los seguros son un mecanismo que permite transferir riesgos y fomentar el ahorro nacional. Según la Ley del Contrato de Seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato. Un cliente cuando se asegura transfiere, mediante el pago de una prima, la posibilidad de una pérdida económica, parcial o total, a una empresa aseguradora. Dentro de este contexto, el seguro de vida cumple con dos objetivos principales:

- I. Mantener la posibilidad de un flujo de ingreso a los dependientes en caso de muerte del asegurado;
- II. Ofrecer una alternativa de ahorro a largo o mediano plazo, que puede traducirse en flujo pensionario, para el momento en que el asegurado llegue al final de su vida remunerada.

De ahí se desprende que la operación de vida, como aparece en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguro, tiene como base del contrato riesgos que pueden afectar la persona del asegurado en su existencia. ¹

¹ Artículo 8, fracción I de la LGISMS.

• COBERTURA DEL SECTOR

En 1992, 34.6 millones de contratos de seguros fueron suscritos por el sector asegurador; de estos 27.7 millones correspondieron a la operación de vida entre pólizas (3.5 millones) y certificados de pólizas de grupo y colectivas (24.1 millones).² El resto estaban relacionados a la operación de Accidentes y Enfermedades (3.3 millones) y a la operación de Daños (3.1 millones).

La suma asegurada vinculada a los contratos asociados a la operación de vida equivalía al 55% del Producto Interno Bruto (PIB) de 1992. Esto significa que el valor presente del ingreso esperado por los asegurados más el flujo pensionario que se podría generar con su ahorro eran más de la mitad del producto.

Sin embargo, las primas representaron solamente medio punto porcentual del PIB en el mismo período. Ello se podría interpretar como que la probabilidad de que se actualizaran en 1992 las condiciones bajo las cuales las instituciones tendrían que pagar eran bajas; del orden de 1 en 110.

² En el seguro de vida se observan dos modalidades; los seguros individuales y los grupales. Estos últimos, a su vez, se dividen en seguros de grupo o colectivos. Los seguros individuales cubren al asegurado de cualquier riesgo que lo pueda afectar en cuanto a su existencia. Los seguros grupales cubren a un conjunto de personas agrupadas de acuerdo a un interés común. En el caso del seguro de grupo, este interés se refiere a características de tipo laboral, mientras que en el colectivo puede ser de naturaleza distinta al laboral. Artículos 190-192 de la Ley del Contrato de Seguros.

• CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE AHORRO

En materia del ahorro que en potencia se podría canalizar al crédito productivo generando beneficios macroeconómicos, es importante resaltar que, según estadísticas de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la retención del negocio de vida en el país aumentó entre 1987 y 1992. En 1991 de la operación de vida se retuvo el 94.8% de la prima emitida. Esta cifra es parecida a la observada en accidentes y enfermedades (95.4%)³ pero contrasta con el 72.7% retenido en la operación de daños.⁴ Es claro que, mientras más de la captación se mantenga en el país, mayor volumen de recursos se puede canalizar para otorgar créditos productivos.

• GENERACIÓN DE EMPLEO

Según cálculos de la CNSF, a diciembre de 1994, las aseguradoras emplearon directamente a 20,446 personas. Además, el negocio del seguro de vida generó empleos para agentes de seguros personas físicas, empleados de agencias de seguros persona moral y hospitales, entre otros.⁵

³ En la mayor parte de los países, el seguro de personas lo integra vida y accidentes y enfermedades.

⁴ El elevado margen de cesión en daños se explica por la naturaleza catastrófica de la operación.

⁵ A junio de 1991 se tenían 22,552 agentes de seguros personas físicas con autorización definitiva, 18,200 agentes de seguros provisionales y 54 agentes personas morales registrados en la CNSF. En casi todos los casos los agentes cuentan con autorización para operar vida.

• COBERTURA REGIONAL

Como se desprende del estudio de Izquierdo y Zepeda, la importancia relativa del seguro a lo largo de la República Mexicana no es homogénea. No es sorpresa que, en 1992, el Estado de Nuevo León y el Distrito Federal presentaran el mayor nivel de primas por habitantes, 189 y 121 nuevos pesos respectivamente. Lo que sí sorprende es que, en la mayoría de los estados, el volumen de primas per capita fue menor a 26 nuevos pesos. Ello pone en evidencia que el seguro todavía no alcanza todo el potencial de desarrollo que el país le ofrece.

• MERCADO PENSIONARIO

Otro espacio que tradicionalmente juega un papel relevante en la economía es el mercado de pensiones privadas. A pesar de que las aseguradoras se encuentran autorizadas para realizar estas operaciones desde 1981, no se ha observado un gran dinamismo.⁶ En este trabajo, una de las grandes interrogantes es justamente lo poco que se ha desarrollado este sector. De hecho, esto es uno de los elementos que hace evidente la presencia de obstáculos que inhiben el desarrollo de la operación de vida.

⁶ Ramos Tercero (1987) sugiere que este hecho se explica por que las aseguradoras enfrentan un régimen de inversión estricto que los sitúan en desventaja frente a los fondos constituidos en fideicomisos en las instituciones bancarias. Sin embargo, el régimen de inversión ha evolucionado y hace poco plausible esta hipótesis.

No hay forma de conocer el número de personas aseguradas con planes privados regulados por el artículo 165 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, lo incipiente del desarrollo de este mercado es fama pública; se estima que en 1992 menos de mil planes de pensiones se vendieron en el país.

De acuerdo con información proporcionada por la institución líder de ese mercado, en 1992, vendió 352 pólizas. Casi la totalidad de ellas fueron adquiridas por trabajadores independientes, que probablemente no gozarán de pensiones como la de vejez que otorga el seguro social. En el desglose proporcionado se detallan las ocupaciones de algunos de los adquirentes, destaca la ausencia de abogados como demandantes de pensiones.

2 IMPORTANCIA DE LA OPERACION DE VIDA DENTRO DE LA INDUSTRIA.

De acuerdo a datos de la CNSF, en 1992, en la industria participaban 39 instituciones de seguro directo junto con 2 reaseguradoras. De estas, 33 operaban vida. De las que operaban vida, 27 eran empresas privadas, 3 pertenecían al sector público y 1 era sociedad mutualista. También participaban en la operación de vida las 2 reaseguradoras.

La operación de vida permanentemente explicó más de un tercio de las primas directas del sistema asegurador mexicano de 1990 a 1994. En 1994 la operación de vida fue la que mayor

crecimiento real reportó. Fue superior en 38.4% al año anterior.

3 CONTEXTO INTERNACIONAL DEL SEGURO DE VIDA

Durante 1994 se autorizaron tres nuevas instituciones de seguros. Solamente una de ellas empezó a operar durante el año. Se encontraban integradas a grupos financieros 13 instituciones y otras tantas mantenían participación de capital extranjero.

12 filiales de empresas extranjeras fueron autorizadas para operar en México pero solamente una inició efectivamente operaciones en 1994. Conviene aclarar que del total de filiales autorizadas, cuatro de ellas optaron por el esquema de coinversión en empresas previamente constituidas, de manera que el incremento neto de compañías en el sector asegurador se espera que sea únicamente de 8 empresas.

En el siguiente cuadro, se presentan las filiales de compañías extranjeras autorizadas para operar en el extranjero.

CUADRO 1	
Filiales de Compañías Extranjeras Autorizadas para Operar en el Mercado Mexicano, 1994	
Filial	Institución
Anglomexicana de Seguros ⁷	Transocean Holding Corp.
Aseguradora Cuauhtémoc ⁸	Allianz of America, Inc.
Aseguradora Maya	American Bankers Ins. Group, Inc.
Combined Ins. Co. de México	Combined Ins. Co. of America
El Águila, Cía. de Seguros	Windsor Ins. Co.
ING Insurance México	Security Life of Denver Ins. Co.
Pioneer Salud, Vida y Seguridad	Pioneer Financial Services
Reliance National de México ⁹	Reliance National Ins. Co.
Skandia Vida	American Skandia Life Assurance Corp.
Tokio Marine, Cía. de Seg. ¹⁰	Tokio Marine Delaware Corp.
Zurich Chapultepec, Cía de Seguros ¹¹	Zurich Indemnity Co. of Canada
Zurich Vida, Cía. de Seguros	Zurich Life Insurance Co. of Canada

Fuente: CNSF Comportamiento del Sector Asegurador 1994

Con el objeto de detectar el impacto que ha tenido sobre el sector asegurador la inversión extranjera, resulta conveniente revisar por separado el comportamiento que

- 7 Antes de ser filial, tenía participación en las acciones de Anglo Mexicana de Seguros.
- 8 Antes de ser filial, tenía participación en las acciones de Aseguradora Cuauhtémoc.
- 9 Antes de ser filial, tenía participación en las acciones de Seguros Protección Mutua.
- 10 Única de las filiales que inicio operaciones en 1994.
- 11 Antes de ser filial, tenía participación en las acciones de Zurich Chapultepec, Cía de Seguros.

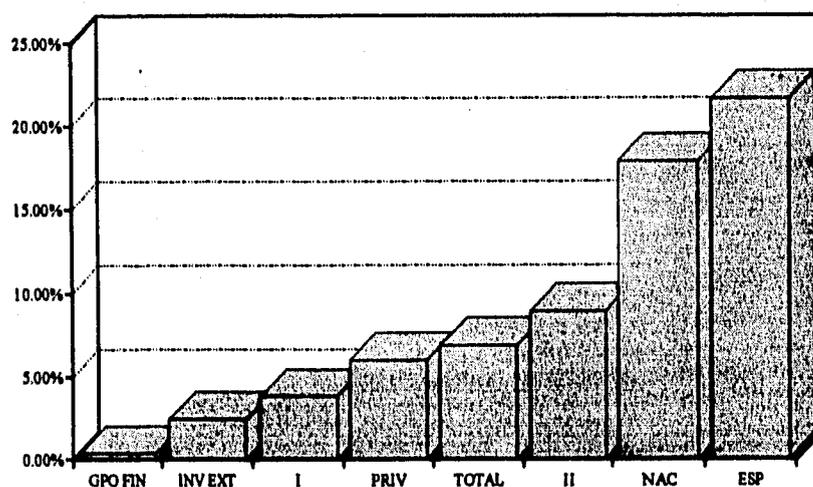
las instituciones con participación extranjera han mostrado en el pasado reciente.

Para diciembre de 1994, las empresas con participación extranjera crecieron solamente 2.4%. El crecimiento real de las primas directas de este segmento de empresas fue menor al del mercado total dado que cinco de las trece empresas con participación extranjera reportaron crecimientos reales negativos.

Primas Directas, 1994

(Crecimiento Real Anual)

(Enero - Diciembre) ¹²



GPO FIN	INV EXT	I	PRIV	TOT	II	NAC	ESP
0.34	2.45	3.83	6.03	6.90	8.92	17.88	21.65

Fuente: CNSF Comportamiento del Sector Asegurador 1994

¹² Las instituciones de seguros se agrupan en niveles. En 1992 habían cinco niveles definidos: el nacional, en el que participan las aseguradoras públicas, el de las reaseguradoras, el I que incluye a las cinco más grandes, el II a las siguientes 10 y el especial a las restantes. También aparecen en el desglose las instituciones que participaban en un grupo financiero o que tenían en su capital participación extranjera.

En el siguiente cuadro se presenta la participación de inversión extranjera en el capital de instituciones aseguradoras mexicanas.

CUADRO 2		
Inversión Extranjera en el Mercado Asegurador Mexicano, 1994		
Institución	Nacionalidad	%
Anglomexicana *	Italiana	49.00
Cigna	Norteamericana	49.00
Cuauhtémoc *	Italiana	34.01
	Alemana	14.99
Equitativa	Norteamericana	18.54
Génesis	Norteamericana	24.50
Geo New York Life	Norteamericana	30.00
Interamericana	Norteamericana	49.00
Monterrey Aetna	Norteamericana	30.00
Principal Internacional	Norteamericana	30.00
Protección Mutua *	Inglesa	30.00
Tepeyac	Española	49.00
Territorial	Francesa	32.46
Zurich Chapultepec *	Suiza	30.00

* Estas aseguradoras operarán como filiales a partir de 1995.
Fuente: Dirección General de Inspección y Vigilancia, CNSF.

Dos reflexiones pudieran ser pertinentes. Por un lado, consistente con todo el optimismo que acompañó a la firma del Tratado, fue mucho el interés que se manifestó en el extranjero por participar en el mercado de seguros nacional.

Desde otra perspectiva, el escaso crecimiento que se observó comparado con el del resto del sector pone de relieve las ventajas de conocer el mercado doméstico. Para quienes pensaron que el sector asegurador nacional desaparecería cuando se permitiera la entrada de los extranjeros debiera ser buena señal el que, en un año difícil como lo fue 1994, las aseguradoras nacionales fueron capaces de aumentar su penetración por arriba de lo que lo hicieron las compañías extranjeras.

Para ubicar al sector asegurador mexicano en el contexto internacional basta considerar algunas estadísticas de 1992 publicadas por la revista SIGMA.

Latinoamérica fue el continente en donde el sector asegurador creció más (13.2%), prácticamente el doble que Africa y el triple que Norteamérica. Ello implica que el sector asegurador latinoamericano es todavía joven y por tanto dinámico. Un indicador interesante del grado de evolución del sector asegurador es la participación de la operación de vida como porcentaje del total. En latinoamérica la participación de vida es la menor de entre los cinco continentes, apenas alcanzando un 20%.

México es un buen reflejo de lo que sucede en Latinoamérica. De una muestra de 66 países México se encuentra entre los cuatro países en los que la actividad aseguradora tuvo mayor crecimiento. Junto con China, Eslovenia y Luxemburgo, en

México el sector asegurador creció por arriba del 20%. De igual forma, la importancia de la operación de vida es muy inferior a la de daños. Apenas el 35%, comparado con un promedio mundial de cerca del 50%.

Cuando se analiza la densidad de la actividad aseguradora como porcentaje del producto, se aprecia el atraso relativo del sector asegurador mexicano, ubicándose dentro del último cuarto de los 66 países contemplados. Su penetración es similar a la de Camerún, Ecuador, Algeria, Pakistán, etc.

Algunos indicadores ponen de manifiesto la importancia absoluta de México que aparece como la nación 22, 19 y 23 cuando se clasifican a los países conforme al monto de primas emitidas de las operaciones total, de daños y de vida respectivamente. Sin embargo, cuando la clasificación se relativiza en base a primas per cápita o a primas como el porcentaje del PIB, vuelve a hacerse evidente el rezago ya que México se ubica en el sitio 41 y 52 respectivamente. México aparece atrás de países como Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Panamá y Venezuela. En el caso concreto de la relación primas a PIB el sector asegurador mexicano se ubica detrás incluso de La República Dominicana.

Los datos analizados en estas secciones ponen en evidencia el rezago del sector asegurador. Este rezago obedece, en parte, a las razones estructurales ya señaladas, por ello es probable que mejore cuando lo haga el entorno económico.

Además si el país crece con estabilidad de precios y una mejor distribución del ingreso, los indicadores del sector debieran mostrar una mejoría.

En caso de que eso suceda, el sector asegurador, seguramente se acercara a su potencial de intermediario financiero importante. Con ello mejorara tanto el sistema financiero como la economía en su conjunto y el país.

El análisis de los datos permite alcanzar varias conclusiones:

- El sector asegurador juega un papel importante en la economía del país.
- La operación de vida es parte importante del sector asegurador.
- El sector asegurador no ha alcanzado aún su potencial dentro de la economía y la operación de vida tampoco lo ha hecho respecto de la industria.

Estas conclusiones y el proceso de apertura hacen que la búsqueda de los obstáculos para el desarrollo del seguro de vida en México no sólo sea interesante sino que además se reviste de gran relevancia.

En el siguiente capítulo se introducirán los principales elementos del marco regulatorio del sector asegurador. El objetivo es detectar si en la forma en que se regula a las

instituciones de seguro, hay obstáculos para el desarrollo del sector asegurador que puedan eliminarse.

CAPITULO 3

ANALISIS DE LA REGULACION DE LA OPERACION DE VIDA ¹

La vitalidad de las instituciones jurídicas depende de la creatividad y capacidad de las instituciones, consumidores y autoridades para realizar los ajustes que van exigiendo las condiciones y necesidades actuales. Esto implicará la necesidad de un equilibrio entre la precisión de las normas, los aspectos de seguridad de disposiciones relativamente permanentes y la intervención de la autoridad para unificar o darle cauce a las mutaciones de la práctica que, por la naturaleza propia de la actividad aseguradora, es fluida y cambiante.

Esta exigencia no es privativa de los seguros. El adecuado equilibrio entre las tendencias actualizadora e innovadora y las de estabilidad, seguridad y precisión ha permitido a las instituciones reguladas, fortalecerse y desarrollarse.

Las tradiciones enseñan que, llevadas a sus extremos, ninguna de las dos corrientes tiene una evidente ventaja sobre la otra. En el caso de México se observó la tendencia, mas que a una flexibilidad, a una forma más estricta que, a partir de 1990, ha venido liberándose.

¹ El desarrollo de este capítulo, sobretodo en cuanto a los antecedentes y el marco vigente hasta antes de 1993, se basa en Meade (1993).

Es fundamental que se mantengan esfuerzos como los realizados en el marco del Pacto para la Competitividad y el Empleo para que con el intercurso de la actividad de los particulares, las instituciones y el gobierno, se continúe adecuando el marco legal para que no constituya un obstáculo para el desarrollo del sector.

En este capítulo se analizan los antecedentes del marco legal actual para detectar cuales disposiciones de nuestra legislación han obedecido a fenómenos que ya son obsoletos y cuales siguen vigentes y se acomodan a las condiciones actuales. Asimismo se enfatiza la importancia que tienen las modificaciones aprobadas en 1993 para el proceso modernizador del sector. Es conveniente pensar si por un celo muy grande de legalidad y protección a los asegurados y sus beneficiarios no se congela la iniciativa y deja de tomarse en cuenta el trato de mayoría de edad que debe darse a quienes profesionalmente han invertido su tiempo y su dinero y que conocen de una manera vital la traducción de los intereses que se van generando.

Prácticamente todos los países del mundo sujetan la operación del Seguro a algún tipo de regulación. En general, esto se justifica en la medida en que se estima que se está protegiendo un interés público.

Se le reconoce igual importancia a una adecuada supervisión que a un buen marco legal. Una buena labor de supervisión debe traducirse en garantía de que las compañías, en el ejercicio de sus actividades, se apegan a las normas vigentes y permanecen solventes. Nuevamente se presenta la disyuntiva entre una supervisión que competa exclusivamente a la autoridad contra la opción de que los consumidores en ejercicio de su mayoría de edad carguen con la responsabilidad de la elección.

En este rubro, México parece haber escogido el camino más difícil, un marco legal relativamente liberal en donde el gobierno, sin embargo, garantiza la solvencia de las instituciones autorizadas para participar. Como un voto de confianza a la labor desempeñada por sus autoridades supervisoras, el artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) señala que mientras las instituciones no sean puestas en liquidación o declaradas en quiebra deben considerarse de acreditada solvencia.

Hay consenso en que los seguros de vida exigen una supervisión más cercana y una regulación más precisa. Es necesario asegurar la solvencia de las instituciones de seguros que operan en vida pues captan el ahorro que ha de

traducirse en bienestar para los asegurados o sus beneficiarios.

En el caso mexicano, la regulación tanto de vida como de las demás operaciones, ha transitado de un esquema completamente libre a uno en extremo rígido y ahora de vuelta a un marco más liberal. El análisis de este proceso se desarrolla a continuación:

1. TRANSICION DE UN MODELO DE REGULACION LIBERAL A UNO ETRICTO

En las diferentes leyes que han regulado al sector asegurador se observan diversas actitudes respecto de la conveniencia y forma de garantizar que las instituciones autorizadas o concesionadas para operar en el país permanezcan solventes. Esta misma ambigüedad se observa en cuanto al papel que se les permite jugar a los inversionistas y aseguradoras extranjeras.

En esta sección se hace una breve síntesis de los ordenamientos más relevantes vinculados con la regulación del seguro en México, pretendiendo detallar el tránsito de un esquema de regulación liberal hacia uno estricto.

1.1 LEY SOBRE COMPAÑÍAS DE SEGUROS

En 1892 se expidió la primera ley para regular la actividad aseguradora en México, la Ley sobre Compañías de Seguros. De la lectura de su exposición de motivos se desprende que el legislador enfrentaba las siguientes alternativas:

- I. Sujetar a la autorización del poder público la constitución de las sociedades que quisieran realizar operaciones activas de seguros.
- II. Aplicarles la ley común y permitirles libertad absoluta de organización.

El legislador, en 1892, optó por el segundo sistema. Consideraba que el primer enfoque las hubiese considerado como de carácter especial y, por lo tanto, requiriendo precauciones más estrictas. A pesar de haber optado por la segunda opción se observan en esta ley algunas disposiciones de carácter prudencial. Destacaban la obligatoriedad de acreditar su personalidad legal frente a la Secretaría de Hacienda. Las instituciones tenían que constituir una garantía de cumplimiento. El monto de la garantía exigida a las instituciones extranjeras era el doble del que se le pedía a las compañías mexicanas. Había varias formas de cumplir con la garantía; por medio de la adquisición de bienes inmuebles dentro del territorio nacional o

constituyendo un depósito en efectivo o en valores de la deuda pública en la Tesorería de la Nación o en el Banco Nacional de México.²

Son varias las justificaciones para someter al sector asegurador a una regulación más estricta y a las labores de inspección y vigilancia de las autoridades supervisoras. A juicio de J. Francois Outreville (1989) las más importantes son:

- Proteger a los asegurados y beneficiarios de la insolvencia de las instituciones.
- Mejorar la calidad y ampliar la accesibilidad de los servicios y cobertura prestados por las aseguradoras; y
- Buscar que el sector cumpla tanto con la regulación vigente como con su papel como inversionista institucional.

Son varias las razones para suponer que la participación del estado es deseable en el proceso de lograr estos objetivos. Una de las más importantes es que entre las partes contratantes, hay importantes problemas de diferencia de información. Los asegurados generalmente, y sobre todo en el caso de la operación de vida, no tienen la capacidad para

² Véase AMIS "Historia del Seguro en México" (1988).

supervisar ni que la institución sea solvente ni que actúe conforme a principios técnicos adecuados.

Aún en los casos en que se tuviera esta capacidad de supervisión, como en los seguros empresariales de la operación de daños, es probable que el costo de la supervisión individual sea mayor que el costo de un organismo especializado de supervisión. Este organismo sin embargo pudiera ser no gubernamental. ³

Reconociendo la importancia de dotar a la operación del seguro de manera específica, se empieza por regular la operación de vida. Esta operación es en donde más fuerza tiene el argumento de la necesidad de proteger.

1.2 LEY SOBRE COMPAÑIAS DE SEGUROS DE VIDA

En 1910, se advierte un cambio importante en el enfoque que hasta el momento se había dado a la regulación del sector. En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley sobre Compañías de Seguros de Vida se destaca que el negocio de los seguros crecía con gran rapidez. Se afirmaba, asimismo, que la mayor parte de los fondos captados por las aseguradoras estaban en propiedad de compañías extranjeras y que éstas los mantenían invertidos, en su mayoría, fuera del país.

³ Un ejemplo concreto lo ofrece el modelo de regulación inglés. Este descansa de manera primordial en esquemas autoregulatorios para alcanzar los objetivos resaltados por Outreville.

Reconociendo que el seguro de vida implicaba una fórmula de ahorro y la previsión, se consideró pertinente que el Estado participara activamente en la vigilancia de la administración y procedimientos de las compañías de seguros. Además de esto, la participación activa en materia de supervisión, se consideró útil sujetar a la operación del seguro a una legislación especial.

Dentro de los cambios más importantes destacan: ⁴

- I. La necesidad de contar con autorización expresa y exclusiva para la operación del seguro de vida.
- II. La obligación de constituirse como sociedad anónima o como cooperativa.
- III. La exigencia de contar con un capital pagado mínimo. A las compañías extranjeras se les eximió de esta exigencia en atención a que nacen y se desarrollan al amparo de sus propias legislaciones. Sin embargo, para compensar, se les pedía un depósito tres veces mayor que el necesario para las compañías nacionales. Para minimizar el costo del depósito, este se hacía en títulos productivos. Además una vez que las compañías estuviesen funcionando regularmente, se preveía que se les devolviera.

⁴ Véase Exposición de Motivos de la "Ley sobre Compañías de Seguros de Vida 1908" en "Historia del Seguro en México" 1988.

IV. La obligación, por primera vez, de constituir e invertir reservas matemáticas. El régimen de inversión no era libre, se obligaba a las compañías a canalizar las reservas a valores y bienes considerados como de "primer orden".⁵

V. La obligación de las compañías de informar acerca del estado de sus negocios y de la inversión de sus fondos. La Secretaría de Hacienda estaba facultada para realizar visitas y exámenes para cerciorarse de la situación de las compañías.

La ley de 1910 puede considerarse como el antecedente de la legislación actual pues ahí se contemplaban ya muchos de los elementos que siguen estando en el centro de la regulación de la operación del seguro de vida.

1.3 LEY GENERAL DE SOCIEDADES DE SEGUROS.

La Ley General de Sociedades de Seguros, publicada en 1926, amplió su cobertura para abarcar a las diferentes operaciones de seguros además de la de vida.

Las modificaciones más importantes eran:

I. Se hacía necesario contar con autorización administrativa para operar seguros distintos de daños y

⁵ Ibid.

accidentes y enfermedades. Además de obligarlas a constituir e invertir las reservas técnicas correspondientes.

II. Las compañías extranjeras deberían mantener un depósito en oro nacional del doble de las nacionales y tendrían acceso a que se les devolviera al 40% cuando alcanzaran dos años de operación. Las compañías nacionales, asimismo, tendrían acceso a la totalidad del depósito después de operar también dos años.

1.4. LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO Y LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE SEGUROS.

En México se amplía la cobertura tanto de la reglamentación como de la supervisión para incluir también el contenido de los contratos.

La contratación de seguros de vida en México se sujeta a los lineamientos dispuestos en la Ley sobre el Contrato de Seguro. El título tercero de esta ley se refiere exclusivamente a disposiciones del contrato sobre las personas. Los elementos precautorios más interesantes de este título se destacan a continuación: ⁶

⁶ La seguridad social tendría un marco legal propio.

- PROTECCION A LA INSTITUCION

- a) La póliza del contrato no debe ser al portador. Esta disposición, si bien no facilita la transmisión de los derechos consignados en las pólizas protege a la institución pues identifica al asegurado (Artículo 154 de la LSCS).

- PROTECCION AL ASEGURADO

- b) En general, el seguro para el caso de muerte de un tercero será nulo si el tercero no diere su consentimiento. Ello con el fin de evitar que se atente contra la vida del asegurado para cobrar el seguro (Artículo 156 de la LSCS).
- c) El contrato de seguro para el caso de muerte, sobre la persona de un menor de edad que no haya cumplido los doce años, o sobre la de una sujeta a interdicción, será nulo. Ello evidentemente extiende la protección a la vida de quienes por razones de edad o cualquiera otra que implique que estén sujetos a interdicción podrían perderla para que otros se beneficien de la suma asegurada (Artículo 158 de la LSCS).
- d) Si después de cubrir tres anualidades consecutivas se dejan de pagar las primas, el seguro queda reducido de pleno derecho o el asegurado tendrá derecho al reembolso

inmediato de una parte de las reservas matemáticas, de acuerdo con las normas técnicas establecidas para el caso, las cuales deberán figurar en la póliza. Esta disposición reconoce y le da derecho al asegurado o sus beneficiarios sobre el valor de lo aportado por el asegurado en la institución (Artículo 182 de la LSCS).

- PROTECCION AL BENEFICIARIO

- e) Si el asegurado designa como beneficiario a su cónyuge o a sus descendientes, el derecho derivado de la designación de beneficiario y el del aseguramiento no serán susceptibles de embargo, ni de ejecución por concurso o quiebra del asegurado (Artículo 169 de la LSCS).

Es evidente que esta reglamentación contractual pretende proteger al asegurado. Según se desprende de la lectura de su exposición de motivos, lo considera como la parte débil de la relación contractual.

Respecto de la Ley General de Instituciones de Seguros ésta pretendía hacer más sólida las labor de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros. Al mismo tiempo pretendía privilegiar a las empresas mexicanas y fortalecer la protección de los intereses de los asegurados.

Respecto de este último objetivo, varias medidas tuvieron como consecuencia la "mexicanización de la industria", entre éstas se encontraba: ⁷

- La obligación de las compañías de seguros extranjeras operando en el país de constituir en la República sucursales que contaran con un capital especialmente afecto a sus operaciones.
- Además, la Ley no les permitía aceptar riesgos individuales que superaran el 10% de su capital más reservas estatutarias y contingentes. Ello limitaba severamente la práctica de las compañías extranjeras, de asumir riesgos hasta por sumas mayores a sus fondos de arraigo.

El resultado de estas modificaciones fue que el número de empresas nacionales se duplicara pasando de trece a veintiséis y el de empresas extranjeras se redujera dramáticamente pasando de cincuentiséis a dos.

En materia del régimen de inversión, se fijó un cajón obligatorio de 30% destinado a obligaciones del Gobierno Federal y se limitó la posibilidad de invertir, con cargo a las reservas técnicas en moneda extranjera.

⁷ Véase Ramos Tercero (1987)

Esta es de las restricciones que a la fecha se mantienen y que parecen no solo ser obsoletas sino además constituyen un verdadero obstáculo para el desarrollo del sector.

La Ley General de Instituciones de Seguros ha sido objeto de varias reformas que buscaron fortalecer tanto la regulación como la capacidad supervisora de las autoridades. La siguiente reforma estructural se dió en 1981.

1.5 REFORMA DE 1981.

En 1981 fue reformada prácticamente en su totalidad la Ley de 1935. La modificación claramente privilegió una mayor participación del Estado en el control de la actividad aseguradora. Este arranque regulatorio rebasó los ideales de protección de los que se habló al principio de la sección y pretendió utilizar al sector asegurador como instrumento de política de desarrollo. A manera de resumen se presentan las modificaciones más relevantes junto con los objetivos de desarrollo extrasectorial que pretendían:

- **PROMOVER UN DESARROLLO INTERSECTORIAL**

Se modificó en su totalidad el régimen de regulación de la tenencia de capital y de las inversiones de las reservas con el objetivo de promover un desarrollo intersectorial autónomo.

- PRIVILEGIAR A LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS NACIONALES

Se suprimieron las sucursales de compañías de seguros extranjeras.

Sin embargo, reconociendo la naturaleza internacional de la operación del sector se incluyó la figura del intermediario de reaseguro y se autorizó la operación de reaseguradoras extranjeras.

- FORTALECER LA PRESENCIA SUPERVISORA DEL GOBIERNO

Se amplió el concepto de cobertura regulatoria y de supervisión sujetando el ejercicio de la actividad de agentes de seguros y ajustadores. Se les exige para el desempeño de su actividad contar con autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (ahora CNSF).

2. TRANSICION DE UN MODELO DE REGULACION ESTRICTO A UNO LIBERAL

2.1 REFORMA DE 1990.

A partir de 1990 el marco legal del sector asegurador empezó a desregularse. Muchas de las modificaciones señalaron la intención de permitirle a las autoridades más espacios y grados de libertad. Sin embargo, esta intención no se materializa con esta reforma, sino hasta la aprobada en 1993. A pesar de ello se detallan algunos de los cambios que

permiten ver con claridad la intención de liberalizar y abrir a la participación extranjera al sector.

- MODIFICACIONES QUE CONTRIBUYEN A LIBERALIZAR AL SECTOR

I. Se sustituyó el régimen de concesión, introducido apenas en 1981, por el de autorización. Ello refleja el propósito del Estado de permitir a las instituciones un papel más importante en la oferta del seguro.

II. Se desreguló la fijación de las primas de tarifa, sustituyendo el requisito de autorización previa por el de registro.

III. Se liberaron las comisiones de los agentes de seguros.

IV. Se eliminó el requisito de autorización previa para el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas en el país.

V. Se amplió la gama de operaciones que pueden ofrecer las aseguradoras para incluir al reafianzamiento.

VI. Se formalizó la inclusión de las aseguradoras en el contexto de grupos financieros.

Las primeras cuatro modificaciones mandan fundamentalmente una señal de intención para liberalizar pero no abren espacios sustantivos. Las últimas dos, sin embargo, si se

traducen en mayores márgenes de maniobra. La penúltima aumenta la posibilidad de retener recursos captados en el país. La última de las descritas, permite lograr economías de alcance y de una dimensión adicional a las estrategias de competencia y penetración de las aseguradoras.

- MODIFICACIONES CONDUCENTES A INCLUIR A LAS ASEGURADORAS EN EL PROCESO DE APERTURA

I. Se vuelve a permitir la participación extranjera.

Con ello se plantea el reto de una mayor competencia pero también se abre la puerta para que las aseguradoras busquen como estrategia para elevar su productividad alianzas con instituciones de seguros extranjeras.

- MODIFICACIONES DE CARACTER PRUDENCIAL

I. Se establecieron reglas de inversión que pretendían fortalecer la liquidez y solvencia con que se invierten las reservas.

II. Para garantizar a los usuarios que las Instituciones de Seguros se apeguen a lo establecido por la Ley se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

III. Por lo que toca al régimen de capitalización se estableció un margen de solvencia a través del requisito de un capital mínimo de garantía.

La primera de las modificaciones es de los rubros en donde todavía queda camino por recorrer. Por sí solo un régimen de inversión prudencial puede ser deseable, sin embargo, el concepto puede traducirse en un instrumento modernizador o en un gran obstáculo. Lo mismo podría decirse de la segunda de las modificaciones, el margen de solvencia es uno de los rubros en los que más se ha avanzado. Se ha logrado la estructura financiera de la empresas y fortalecer la capacidad de supervisión de las autoridades imponiendo un mínimo de costo a las instituciones. Esto último se ha logrado merced a la atención especializada que se dedica a la inspección, vigilancia y desarrollo del sector.

3 MARCO LEGAL VIGENTE Y REFORMA DE 1993.

En esta sección se presenta un análisis de los principales aspectos vigentes de la LGISMS. Para facilitar su análisis se ordenan en función del tema que pretenden regular. Se detalla, también, el impacto liberalizador de la reforma de 1993.

3.1 AUTORIZACIONES

- PARA REALIZAR OPERACIONES ACTIVAS DE SEGURO. ⁸

La necesidad o justificación de una regulación de este tipo obedece al principio de que los riesgos asegurados por residentes dentro de las fronteras del país deben estar cubiertos por instituciones licenciadas para operar en él.

Conforme a la ley, para organizarse y funcionar como institución de seguros se requiere autorización del gobierno federal. Este la otorgará discrecionalmente, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁹ para operar en una o más de las siguientes operaciones: ¹⁰

- 1) Vida
- 2) Accidentes o Enfermedades
- 3) Daños, en alguno o algunos de los ramos siguientes:
 - a) Responsabilidad Civil y Riesgos Profesionales
 - b) Marítimo y Transporte
 - c) Incendio
 - d) Agrícola

⁸ Una de las modificaciones de 1993 se preocupa por definir a una operación activa de seguros. De la lectura del artículo tercero de la LGISMS se desprende que se realiza una operación activa de seguros cuando una persona asume un riesgo, cuya realización dependa de un acontecimiento futuro e incierto, a cambio de que otra le cubra una suma de dinero, obligándose quien asume el riesgo, cuando se produzca éste, a resarcir el daño de manera directa o indirecta o al pago de una suma de dinero.

⁹ Artículo 6 de la LGISMS.

¹⁰ Artículo 7 de la LGISMS.

- e) Automóviles
- f) Crédito
- g) Diversos

Dentro de la operación de vida, que es el objeto de esta tesis, quedan comprendidos los seguros que tengan como base del contrato, riesgos que puedan afectar la persona del asegurado en su existencia. ¹¹

Además se considerarán comprendidos dentro de estas operaciones, los contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas. ¹²

El impacto de sujetar la operación a un requisito de previa autorización más o menos estricto es un tema para el que no hay respuesta clara.

Si la penetración del sector depende del número de empresas, entonces se amplía la mutualidad potencial de cada una de las compañías autorizadas. Habría, sin embargo, que tener cuidado ya que facilitar la participación en el sector asegurador pudiera resultar en insolvencia e irresponsabilidad en detrimento de la confianza depositada en las aseguradoras.

¹¹ Artículo 8 Fracción I de la LGISMS.

¹² Artículo 8 Fracción I de la LGISMS.

Si más empresas no implicaran mayor captación o competencia y mejor servicio, entonces la mutualidad atendida por el sector pudiera disminuir y solamente se incurre en el riesgo sin cosechar los beneficios.

En cualquier hipótesis el requisito de autorización previa permite a la autoridad graduar la entrada conforme considere que una mayor participación de empresas en el sector redunde en beneficio del usuario del seguro.^{13, 14}

• PARA INTERMEDIAR

El afán regulador incluye también a los agentes de seguros. Se necesita contar con autorización de la CNSF para intervenir en la contratación de seguros mediante el intercambio de propuestas y aceptaciones, y en el asesoramiento para celebrar, conservar o modificar los contratos de seguros.¹⁵

Una de las modificaciones más interesantes recogidas en el artículo 41 de la LGISMS es que se permite que, en materia de contratos de adhesión definidos en el artículo 36 B de la misma ley, se realice la venta sin la intervención de un agente de seguros. Llamo la atención porque cuando se decidió

13 El principio de previa autorización se lleva a extremos en países como Japón en donde la propia Ley de Seguros limita al número de compañías que pueden operar en vida a 31.

14 La última compañía autorizada en México fue Aseguradora Obrera en 1981.

15 Artículo 23 de la LGISMS.

sujeta la actividad de agente de seguros a autorización se pretendía dar a la actividad aseguradora cierto nivel de profesionalismo en beneficio del público usuario. Ahora se pretende que los contratos de adhesión, entre los que figuran de manera prominente los seguros de vida, se vendan sin la asesoría de un agente de seguros calificado. El sentido de este comentario no es que se elimine esta modificación sino que se amplíe, pues ahora resulta que en los contratos de seguros en los que el asegurado negocia con la institución es la Comisión, y no las partes, la que se encarga de juzgar sobre la competencia del intermediario.

- PARA CONTRATAR CON INSTITUCIONES EXTRANJERAS

Por otra parte, y para darle fuerza a lo dispuesto en materia de autorización, la legislación mexicana prohíbe a toda persona física contratar con empresas extranjeras seguros de personas cuando el asegurado se encuentre en la República al celebrarse el contrato. ¹⁶

Sin embargo, al igual que en otros países, la legislación mexicana permite que en los casos en que la capacidad de las compañías nacionales sea insuficiente para cubrir algunos riesgos se contrate, exclusivamente a través de una compañía de seguros, con una empresa extranjera. Esta posibilidad se

¹⁶ Artículo 3 Fracción II.1 de la LGISMS.

sujeta a previa autorización, que de manera discrecional otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ¹⁷

3.2 REQUISITOS LEGALES PARA CONSTITUIRSE COMO ASEGURADORA

La legislación mexicana exige que las instituciones para organizarse y funcionar como institución de seguros deben cumplir con algunos requisitos de organización, entre los que destacan: ¹⁸

- I. Deben constituirse como sociedades anónimas de capital fijo o variable. Su composición del capital también está regulada; se limita la tenencia accionaria individual al 15% y la extranjera a que la inversión mexicana sea siempre mayoritaria. ¹⁹, ²⁰
- II. La oferta del seguro de vida se debe sujetar a los lineamientos contenidos en la Ley sobre el Contrato de Seguro.

Ambas restricciones limitan el ejercicio de decisión soberano del consumidor. En el caso de la Ley sobre el Contrato de Seguro la justificación es clara, la existencia de brutales asimetrías de información que permitirían que el asegurador

¹⁷ Artículo 3 Fracción III de la LGISMS.

¹⁸ Artículo 29 de la LGISMS.

¹⁹ En algunos países apegados a la tradición "alpina" la tenencia accionaria es nominativa y su transferencia exige el acuerdo de la sociedad.

²⁰ La posibilidad de constituirse como sociedad anónima fue resultado de la última modificación que en fecha reciente aprobó el Congreso.

abusara de la ignorancia relativa del asegurado. La restricción que pretende democratizar el capital, sin embargo, obstaculiza el desarrollo y el deseo de invertir en el sector. Esto último es especialmente cierto tratándose de inversionistas extranjeros.

3.3 REQUISITOS DE CAPITAL SOCIAL Y RESERVAS CON CARGO AL CAPITAL.

- CAPITAL PAGADO MINIMO

En materia de capital, los requisitos son de dos tipos. En primer lugar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exige un capital pagado mínimo para cada operación o ramo.²¹ En segundo lugar, las aseguradoras deben mantener recursos patrimoniales por arriba de ciertos requerimientos de solvencia.²²

El requisito de contar con un capital pagado mínimo es usual y se les exige a las compañías de seguros y a casi cualquiera otra en prácticamente todo el mundo. Esto no implica un obstáculo siempre y cuando el capital guarde alguna relación con el que de cualquier forma se necesitaría. Generalmente, aún cuando este no es el caso de México, se exige un volumen

²¹ Artículo 29 Fracción Y de la LGISMS.
²² Artículo 60 de la LGISMS.

superior de capital para la operación de vida que el que se necesita para las demás operaciones. 23 ,24

Además del capital pagado, las aseguradoras cuentan con otros recursos para respaldar su operación. La ley prevé que se constituyan algunas reservas con cargo al capital.

El objetivo tanto de los requisitos de capital como de las reservas es que las compañías se mantengan en condiciones que les permitan cubrir desviaciones en la siniestralidad o pérdidas en su inversiones.

- CAPITAL MINIMO DE GARANTIA

Una de las reformas más importantes introducidas al marco legal en 1990 crea un vínculo estricto entre los recursos de capital y la capacidad de emisión. A partir de entonces se exige a las instituciones mantener un margen de solvencia. En México éste se determina en función del capital mínimo de garantía (CMG).

Según se desprende de la lectura de las Reglas, el CMG busca "consolidar la estabilidad y seguridad patrimonial de la sociedad para atender los resultados de eventos extraordinarios no considerados en materia de desviaciones en

23 Ver Outreville (1989).

24 Para el año de 1992 se les pidió a las compañías de seguro facultadas para operar vida 3,700,000,000 de pesos, equivalente a 3,700,000 nuevos pesos.

siniestralidad, inversiones y solvencia de reaseguradoras"²⁵.

Este esquema reconoce, por un lado, los recursos patrimoniales con los que cuenta la aseguradora para hacer frente a las desviaciones y por otro, las exigencias técnicas de la operación en materia de desviaciones.

Una vez tomada la decisión, como se ha hecho en el caso de México, de cuantas desviaciones se pretenden cumplir con la suma de los recursos que para esos efectos define la ley, el esquema regulatorio prácticamente no impone a la institución costos adicionales. ²⁶

25 Véase "REGLAS POR LAS QUE SE FIJAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CALCULO QUE DEBAN APLICAR LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS PARA DETERMINAR SU CAPITAL MINIMO DE GARANTIA".

26 Los recursos con los que cuenta la aseguradora para hacer frente a los compromisos con los asegurados son el:

- a) Capital Contable Afecto, y.
- b) la Reserva de Previsión.

El primero se encuentra integrado por el capital contable menos algunos castigos que las propias reglas establecen relacionados con faltantes en la cobertura de inversión o inversiones por arriba de límites reglamentarios en algunos rubros.

Al capital contable de las aseguradoras se le deberán restar los siguientes conceptos:

- I. El déficit que, en su caso, reporte la cobertura de inversiones de las reservas técnicas y de la reserva de capital para fluctuaciones de valores. Las Instituciones de Seguros deben tener íntegramente invertido el importe de sus reservas técnicas y para fluctuación en valores deduciendo el importe de los activos no computables que aparecen detallados en el artículo 58 de la LGISMS.
- II. Inversión y superávit en acciones de:
 - Instituciones de seguros y fianzas;
 - Sociedades de servicios conexos;
 - Entidades financieras del exterior.
- III. Los excedentes que se presenten respecto de los límites reglamentarios en los siguientes rubros:
 - Inversión en acciones de instituciones de seguros autorizadas para practicar exclusivamente el reaseguro;
 - Gastos de establecimiento y organización;

En el caso concreto de la operación de vida, el capital mínimo de garantía se calcula aplicando el 0.06% al promedio de las sumas aseguradas de los últimos doce meses, anteriores a la fecha de su determinación. Este cálculo debiera ser igual a dos desviaciones en la siniestralidad de retención de cada compañía. 27

3.4 REQUISITOS FINANCIEROS VINCULADOS CON LAS RESERVAS TECNICAS Y LA INVERSION DE LOS FONDOS AFECTOS A SU COBERTURA.

- RESERVAS TECNICAS

Gran parte de la legislación vigente se ocupa de las reservas técnicas. Estas pretenden que las instituciones estén en posibilidad de cumplir los compromisos asumidos con los tenedores de las pólizas, beneficiarios o terceros con derecho. 28

-
- Gastos de instalación;
 - Gastos de reorganización;
 - Indemnizaciones por reorganización;
 - Otros conceptos por amortizar, y
 - La suma de los saldos a cargo de agentes e intermediarios, documentos por cobrar y deudores diversos.

Los límites reglamentarios aparecen en el artículo 62 de la LGISMS y en las Reglas de Inversión con Cargo al Capital Pagado de las Instituciones de Seguros.

27
28

Ver REGLAS arriba mencionadas.

V.G. en la operación de vida, los herederos legítimos, en caso de que no se hubiese designado expresamente beneficiarios.

Hay varias reservas en función de la operación, ramo o cobertura. Para el caso de la operación de vida, son tres las reservas técnicas relevantes: ²⁹

I. RESERVA MATEMATICA

Esta reserva representa el ahorro acumulado del asegurado. Generalmente el contrato de seguro de vida está diseñado para que las primas pagadas permanezcan constantes durante el periodo de pagos. Esto implica que durante los primeros años la prima es mayor que el costo del seguro y la diferencia se acumula para los periodos en que el costo es mayor que la prima. Como ya se apuntó, el asegurado tiene derecho a cancelar la póliza y recibir un valor de rescate.³⁰

La reserva matemática se determina utilizando diversos supuestos demográficos y de tasas de interés. En beneficio de los intereses del público usuario, la ley

²⁹ La reserva para fluctuaciones en valores se reconoce como una reserva de capital, la naturaleza de la reserva de previsión, según la LGISMS, es técnica.

³⁰ Este valor de rescate coincide con el monto de la reserva matemática asociada a esa póliza en particular, menos los gastos de administración y adquisición en que haya incurrido la aseguradora. Si en un contrato de seguros alguna cláusula establece que el asegurado pierde sus derechos en caso de que deje de pagar la prima pagada, ésta se tendrá por no puesta. Artículo 47 de la LGISMS.

regula tanto la tabla de mortalidad como la tasa de interés que debe utilizarse como referencia.³¹

II. RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR

Se constituye con el importe total que la institución de seguros debe desembolsar, al verificarse la eventualidad prevista en los contratos. Parte de la reserva se explica por reclamaciones contra las Instituciones de Seguros. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, cuando recibe una reclamación, ordena a las empresas de seguros que constituyan e inviertan una reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir. Esta se libera en el momento en que se decide si la reclamación procede.³²

La ley también contempla, aún cuando todavía no se reglamenta, una reserva por siniestros ocurridos y no reportados. Su propósito sería que las instituciones estén preparadas, para hacer frente a aquellos siniestros de los que se tenga evidencias y razonables posibilidades de responsabilidad.

31 Actualmente la base demográfica legal es la Tabla de Mortalidad Experiencia Mexicana 1982-1989 y la base financiera es el 8% de interés anual como tasa máxima. Artículos 47 y 50 de la LGISMS.

32 Artículo 50 de la LGISMS.

III. RESERVA DE PREVISION

Esta reserva se constituye para permitir a las instituciones hacer frente a desviaciones en la siniestralidad. Hasta antes de 1993 la reserva se calculaba aplicando el 1% a las primas emitidas durante el año, deduciendo las cedidas por concepto de reaseguro. No se consideraba ningún límite a la acumulación. Ello implicaba que algunas compañías tuvieran reservadas cantidades superiores a su pérdida máxima probable. A partir de 1993 se limita la acumulación hasta que llegue, gradualmente, a representar el 50% del requerimiento bruto de solvencia.³³

• RÉGIMEN DE INVERSION.

La contraparte de los compromisos técnicos de las instituciones de seguros son los activos afectos. La Ley dispone ciertos lineamientos conforme a los cuales debe invertirse procurando que la cartera mantenga niveles adecuados de liquidez y solvencia. Para efectos de la inversión de la reserva de previsión, matemática y de obligaciones pendientes de cumplir vinculadas a la operación

³³ Artículo 51 de la LGISMS.

de vida, las reglas de inversión operan como se detalla a partir del siguiente párrafo. ³⁴

La forma como deben integrar su portafolio de inversiones las instituciones y sociedades mutualistas de seguros se determina aplicando a una base neta de inversión, los límites que se señalan en las NUEVAS REGLAS PARA LA INVERSIÓN DE LAS RESERVAS TÉCNICAS DE LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS Y DE LA RESERVA PARA FLUCTUACIONES DE VALORES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS vigentes a partir de diciembre de 1992 respecto a tipo de instrumento y a concentración por emisor. Es probable que estas reglas se actualicen pronto para reflejar las modificaciones a la Ley que se publicaron en julio de 1993. Entre otras cosas, dentro de las modificaciones, se incluía una que desaparecía la Reserva para Fluctuación de Valores.

La base neta de inversión es igual al monto de las reservas técnicas menos los activos no computables. ³⁵ Esta se puede distribuir entre valores emitidos o respaldados por instituciones de crédito, valores emitidos por personas distintas del gobierno o el banco y títulos, bienes o créditos que en las propias reglas se detallan. ³⁶

³⁴ El artículo 45 de la LGISMS que contemplaba el que las instituciones constituyeran una reserva de capital para fluctuaciones en valores, fue derogada por D.O. 14 de Julio de 1993).

³⁵ Los activos no computables se detallan en el artículo 58 de la LGISMS.

³⁶ Entre ellos destacan:

Hay cuatro candados principales:

- I. La inversión en valores emitidos o respaldados por instituciones de crédito no pueden exceder del sesenta por ciento,
- II. la inversión en valores emitidos o respaldados por emisores distintos del gobierno o la banca tiene que ser menor al treinta por ciento de la base,
- III. la inversión en los títulos, bienes o créditos que se detallan en las reglas pueden explicar hasta el cuarenta por ciento de la base, y
- IV. la inversión en valores emitidos o respaldados por el gobierno federal no enfrenta ninguna restricción.

El resultado de estos candados es que por lo menos el 30% de la base neta de inversión debe canalizarse a instrumentos

-
- Cuenta maestra empresarial;
 - Créditos prendarios, de habilitación o avío y refaccionarios;
 - Contratos de descuento y redescuento con instituciones y organizaciones auxiliares del crédito y con fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal.;
 - Préstamos hipotecarios sobre inmuebles destinados a la vivienda;
 - Obligaciones;
 - Préstamo con garantía hipotecaria;
 - Inmuebles urbanos de productos regulares;
 - Créditos prendarios con garantía de valor de renta variable aprobados por la comisión Nacional de Valores;
 - Préstamos con garantía de unidades industriales;
 - Papel comercial bursátil; y
 - Otros préstamos.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

emitidos o respaldados por el gobierno federal o por instituciones de crédito.

Estas reglas se constituyen en un obstáculo que ya dejaron de enfrentar las instituciones de crédito, además de que atentan contra todo el proceso desregulador en el que ha estado inmerso el resto del país y el propio sector.

Hay otro importante requisito adicional. Para "asegurar" que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros mantengan un equilibrio adecuado en las inversiones de recursos a corto y largo plazo y que éstas guarden una sana relación respecto de los pasivos que la generaron; las reglas fijan el porcentaje de la base que debe de canalizarse a instrumentos denominados a corto plazo.³⁷

Sin lugar a duda el régimen de inversión es el rubro en el que más claramente se subordina al sector asegurador a criterios sociales por arriba de los de mercado. Ello puede representar un grave obstáculo para su desarrollo, no toma en cuenta la evolución de instituciones calificadoras, nuevos instrumentos, el desarrollo del mercado secundario y lo más importante, la capacidad y responsabilidad de los financieros de las instituciones. Este rubro no se ha movido hacia un

³⁷ Se entiende como inversión a corto plazo la igual o menor a un año, en el concepto que para determinar el plazo deberá considerarse el número de días que deban transcurrir para que el instrumento de inversión alcance su rendición o amortización.

esquema liberal a la misma velocidad que lo han hecho otras áreas.

Lo paradójico es que este marco estricto de inversión pudiera traducirse en que las aseguradoras mexicanas asumieran incluso un riesgo mayor que el que asumirían en un contexto regulatorio más liberal.³⁸

3.5 CONTROL DE TARIFAS POR PARTE DE LA AUTORIDAD SUPERVISORA.

Algunos países (o estados, en el caso de la Unión Americana) llevan el principio de protección al asegurado al extremo de regular la prima de tarifa que pueden cobrar. Esta supervisión toma diferentes formas en los distintos países. En algunos se exige tan solo registrarlas; en otros se exige que la prima de tarifa sea suficiente. Otro esquema observado es que las aseguradoras cobren según la tarifa establecida por un organismo especializado; una modalidad de este último caso es que las aseguradoras sean miembros de una oficina tarifadora.

En México, según los artículos 36 A y 36 B de la LGISMS, se exige que las primas:

³⁸ La suma de las restricciones permite que las aseguradoras no inviertan en valores gubernamentales. En ese caso, tendrían que invertir en valores emitidos o respaldados por instituciones de crédito.

- Garanticen el cumplimiento de las obligaciones que las instituciones contraigan con los asegurados (esto es, que sean suficientes).
- Sean iguales para riesgos iguales (naturalmente pueden y deben ser diferentes para diferentes riesgos).

Para el caso concreto de la cobertura de vida, si una institución de seguros cobra una prima o extraprima mayor a la que debería haber cobrado para los riesgos de la misma clase, el asegurado tendrá la opción de que se le devuelva el exceso cobrado y su rendimiento, o a que se le aumenta la suma asegurada. ³⁹

La forma como están reglamentadas las tarifas es el tema regulatorio que con mayor claridad distingue a un modelo de reglamentación de otro.

En los mercados en los que la libertad en materia de tarifas es absoluta, las aseguradoras tienen incentivos para generar bases estadísticas que les permitan capturar las características más sutiles necesarias para catalogar con precisión el riesgo que el individuo representa. En esquemas diferentes, las tarifas se mantienen estrictamente reguladas y las hipótesis de segmentación del mercado o de discriminación en atención al riesgo se encuentran

³⁹ Artículo 36 A de la LGISMS

severamente limitadas. Ahí los buenos riesgos cargan con el peso de la mutualidad y la subsidian.^{40, 41}

Desde 1990 México ha venido moviéndose de un esquema de autorización de tarifas a uno de registro y finalmente a uno en donde la autoridad tiene plazo para presentar sus observaciones.⁴²

3.6 SUPERVISION DE LOS COSTOS DE ADQUISICION Y ADMINISTRACION.

El monto de comisiones u otros pagos se encuentra regulado en muy pocos países. En México, se observa que este rubro sigue una trayectoria similar al del control de las tarifas. El pago de comisiones se encuentra limitado únicamente a lo que las instituciones fijan en su nota técnica. La CNSF, sin embargo, tiene facultades para ordenar modificaciones cuando así lo estime conveniente.

40 Nuevamente cabe resaltar que la mutualidad se puede perjudicar, al grado de desaparecer, por problemas de selección adversa.

41 Es interesante observar que los casos más extremos de control de tarifas se empiezan a observar en los Estados Unidos, el Estado de California al amparo de la "Propuesta 103" busca una reducción, prácticamente indiscriminada, de las tarifas hasta por un 20%, el Estado de Nueva York somete a autorización los cambios de tarifas superiores al 15%. En algunos países como Francia las tarifas en lo general son libres pero se sujetan a líneas de aumentos por categorías de riesgo, por ejemplo, en automóviles la máxima desviación permitida respecto de la tarifa base es de 140%.

42 Artículo 36 A de la LGISMS.

3.7 SUPERVISION DE LIMITES DE RETENCION Y CESION EN REASEGURO.

Los contratos de reaseguro, por su naturaleza internacional, descansan usualmente en el principio de ubérrima buena fe. Aún así, es de vital importancia que los riesgos de la compañía cedente se coloquen en una compañía que puede hacer frente a sus obligaciones oportunamente.

Igual que en los renglones anteriores, en el caso de México, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tiene la facultad de fijarle a cada institución límites máximos o mínimos de retención. En la práctica, sin embargo, se les permite a las compañías fijar su propio límite. Solo si a juicio de la Comisión el límite escogido por la compañía no tiene una base técnica sólida, esta sugiere modificarlo.

Hay, sin embargo, algunos obstáculos para que la operación de reaseguro se desarrolle de manera fluida. La LGISMS en su artículo 54, dice que la institución cedente que haya emitido el seguro directo en el país, deberá retener e invertir también dentro del país las reservas asociadas a la operación. Naturalmente bajo esas condiciones a las reaseguradoras no les resulta atractivo aceptar los riesgos de instituciones establecidas en el país.

El 14 de julio y el 23 de diciembre de 1993 se publicaron en el Diario Oficial algunas modificaciones que consolidaron esfuerzos de desregulación que se empezaron en 1990 y que colaboran para situar al sector asegurador en mejor posición para hacer frente a la mayor competencia asociada al programa de apertura.

Dentro de las propuestas aprobadas destacan:

- I. Con el objeto de permitir mayor transparencia en el manejo de los recursos de los asegurados o de sus trabajadores se autorizó a las Instituciones de Seguros para actuar como organismos fiduciarios en fideicomisos para la administración de fondos de terceros. ⁴⁴
- II. Para reducir los costos financieros de las aseguradoras y permitirles mayores márgenes de acción, se les permite endeudarse emitiendo obligaciones subordinadas convertibles a capital. ⁴⁵
- III. La posibilidad de ampliar los canales de distribución de los contratos de adhesión les abre las puertas a una

⁴³ Hay dos reglamentos adicionales, que no se analizan aquí. el REGLAMENTO DEL SEGURO DE GRUPO y las REGLAS PARA LA OPERACION DE INTERMEDIARIOS DE SEGUROS. Su análisis no se incluye porque de ahí no se desprenden limitaciones u obstáculos para el desarrollo del sector.

⁴⁴ Artículo 34 Fracción IV de la LGISMS.

⁴⁵ Artículos 34 Fracción X bis y 62 Fracción II de la LGISMS.

variedad importante de estrategias de ventas que le permitirán a las aseguradoras aumentar su presencia en la economía. ⁴⁶

- IV. Operar sociedades de inversión amplía la gama de operaciones que puede realizar en beneficio del público asegurado. Le permite además participar activamente en la administración de los recursos del SAR. ⁴⁷
- V. Por último, la posibilidad de participar en el capital de otros intermediarios financieros implica un universo adicional de planeación estratégica y de participación activa en el sistema financiero que les estaba vedado. ⁴⁸

Este conjunto de modificaciones permite a las aseguradoras un margen más amplio de operación y al mismo tiempo fortalece su capacidad de competir con buenos productos.

Hay otras modificaciones que buscan dotar al marco legal de las aseguradoras de mayor transparencia y de un régimen operativo más adecuado. Estas, a pesar de significar un avance de transparencia, no son enteramente consistentes con el espíritu de liberalización de las reformas que se destacaron arriba. Dentro de este grupo destacan las siguientes:

46 Artículo 41 de la LGISMS.
47 Artículo 61 fracción III de la LGISMS.
48 Artículo 61 fracción III de la LGISMS.

- I. Introduce requisitos para ser consejero de una Institución de Seguros, ⁴⁹
- II. también incluye requisitos con los que se debe cumplir para ser director general de una aseguradora, y⁵⁰
- III. finalmente incluye algunas sanciones para actos que ya se encontraban tipificados y agrega algunas otras conductas merecedoras de una sanción. ⁵¹

Las reformas aprobadas, sin embargo, tienen éxito en la intención de abrirle las puertas al sector permitiéndole que juegue un papel cada vez más prominente en el sistema financiero.

En conclusión, el marco legal del seguro de vida en México se puede mejorar, como cualquier otro conjunto de disposiciones. Reúne elementos importantes de ventajas sociales con amplios márgenes de flexibilidad. Aún así se desprenden aún rubros importantes como el del régimen de inversión que quedan pendientes de liberalizar y modernizar.

Es posible asegurar que muchos de los obstáculos para el desarrollo del sector asegurador mexicano se explican por elementos que rebasan su esquema regulatorio. Entre estos

49 Artículo 29 Fracción VII bis de la LGISMS.
50 Artículo 29 Fracción VII bis-1 de la LGISMS.
51 Capítulo III de la LGISMS.

elementos como se destacó en la introducción, algunos son de carácter estructural y otros no son de naturaleza esencial.

En el último capítulo se hace referencia al papel que juega la relativa amplitud de la seguridad social y el tratamiento fiscal actual en el desarrollo del seguro de vida en México.

CAPITULO 4

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL TRATAMIENTO FISCAL: OBSTACULOS PARA EL DESARROLLO DEL SEGURO DE VIDA EN MEXICO

En este capítulo se analiza el impacto que tiene el esquema pensionario público y el tratamiento fiscal vigente, sobre el mercado de pensiones privadas. Este análisis se realiza tomando en cuenta la naturaleza cada vez más internacional del seguro de vida. Específicamente se plantea que mientras más amplia es la cobertura social menos espacio hay para que se desarrolle el mercado pensionario privado; esto opera en contra de la participación extranjera y nacional. De igual forma, el tratamiento fiscal otorgado a los esquemas pensionarios pone en desventaja al sector privado pues reduce la cantidad demandada en el mercado de pensiones privadas.

El capítulo se desarrolla en tres partes:

- I. En la primera, se analiza el marco legal del Sistema de Seguridad Social en México concentrándonos en la cobertura de vejez y el ramo de retiro,
- II. en la siguiente, se compara el tratamiento fiscal vinculado a los planes de pensiones públicos con el que se otorga a los planes de pensiones privados, y

III. por último, se evalúa si el tratamiento fiscal y la política de seguridad social constituyen un obstáculo al desarrollo del seguro de vida en México.

1 MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La implementación de los Sistemas de Seguridad Social, ha surgido como una respuesta al reclamo de los trabajadores de contar con un esquema de protección. En materia pensionaria el sistema de seguridad social debe lograr dos objetivos:

- I. Permitir a los trabajadores y a sus familiares ascendientes, descendientes y de afinidad en primer grado, mantener alguna posibilidad de consumo después del retiro de las funciones del trabajador, ya sea por cesantía, retiro voluntario, muerte o invalidez.
- II. Colaborar en el proceso de desarrollar los mercados de capitales.

En México, el sistema de seguridad social se encuentra regulado desde 1934 por la Ley del Seguro Social. En esta ley se recoge la forma en que se organiza y administra tanto el régimen obligatorio como el libre de la Seguridad Social. En México, éste régimen se encuentra a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y comprende los siguientes ramos:

- I. Riesgos de Trabajo.
- II. Enfermedades y Maternidad.
- III. Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (IVCM)
- IV. Guardería para hijos de aseguradas.
- V. Retiro.

Para efectos de este capítulo solamente nos concentraremos en el análisis de la cobertura de vejez y el ramo de retiro.

De acuerdo a la Ley del Seguro Social la vejez le da derecho al trabajador de recibir algunas prestaciones, entre las que se encuentra una pensión. Para tener acceso a la pensión, sin embargo, el trabajador debe cumplir con algunas condiciones:

- Haber cumplido sesenta y cinco años de edad,
- Contar con un mínimo de quinientas cotizaciones semanales (10 años).

La pensión anual de vejez está integrada por una cuantía básica e incrementos anuales; éstos últimos se computan en función del número de cotizaciones semanales reconocidas al asegurado con posterioridad a las primeras quinientas semanas de cotización.

La cuantía básica y los incrementos se calculan conforme a la siguiente tabla: ¹

Grupo de Salario En veces el Salario Mínimo General para el D.F.	Porcentaje del Salario	
	Hasta	Cuantía Básica %
de 1.01 a 1.25	80.00	0.563
de 1.26 a 1.50	77.11	0.814
de 1.51 a 1.75	58.18	1.178
de 1.76 a 2.00	49.23	1.430
de 2.01 a 2.25	42.67	1.615
de 2.26 a 2.50	37.65	1.756
de 2.51 a 2.75	33.68	1.868
de 2.76 a 3.00	30.48	2.958
de 3.01 a 3.25	27.83	2.033
de 3.26 a 3.50	25.60	2.096
de 3.51 a 3.75	23.70	2.149
de 3.76 a 4.00	22.07	2.195
de 4.01 a 4.25	20.65	2.235
de 4.26 a 4.50	19.39	2.271
de 4.51 a 4.75	18.29	2.302
de 4.76 a 5.00	17.30	2.330
de 5.01 a 5.25	16.41	2.355
de 5.26 a 5.50	15.61	2.377
de 5.51 a 5.75	14.88	2.398
de 5.76 a 6.00	14.22	2.416
de 6.01 a límite superior establecido	13.62	2.433

Fuente: Ley del Seguro Social

El salario diario que resulte se expresa en veces del Salario Mínimo General para el Distrito Federal vigente en la fecha en que el asegurado se pensione. Ello permite determinar el grupo de la tabla al que pertenece el asegurado. Los

¹ Para efectos de este cálculo, se considera como salario diario el promedio correspondiente a las últimas doscientas semanas de cotización.

porcentajes para calcular la cuantía básica y los incrementos anuales se aplican al salario promedio diario mencionado.

El monto de la pensión está sujeto a un mínimo; si el trabajador cumple con las condiciones para acceder a la pensión, ésta no puede ser menor al cien por ciento del Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal. ²

Las pensiones de vejez, además, son incompatibles con las de invalidez y cesantía en edad avanzada y naturalmente con muerte.

Desde el punto de vista financiero, los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos, se obtienen de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y el Estado. A los patrones y trabajadores les corresponde el 5.950% y 2.125% sobre el salario base de cotización, respectivamente. El Estado contribuye con el 7.143% por ciento del total de las cuotas patronales. ³

Aquí cabe notar que estos porcentajes no necesariamente garantizan la solvencia técnica del Ramo. De hecho, buena parte del debate en que hoy nos encontramos inmersos se desprende de la necesidad de resolver el problema financiero de la institución.

² De acuerdo a las reformas a la Ley del Seguro Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 1994.

³ Artículo 178 de la Ley del Seguro Social.

La seguridad social mexicana contempla un esquema complementario al de la pensión de vejez, para apoyar al trabajador en el retiro. El 24 de febrero de 1992 se incorpora a la Ley del Seguro Social el Seguro de Retiro a través de un sistema de ahorro conocido como Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este se instrumenta a través de una cuenta individual SAR que a su vez cuenta con dos subcuentas, una de retiro y una de vivienda. El SAR busca ofrecer un sistema complementario de ahorro para el retiro. Se pretendían lograr, con mayor eficiencia, los objetivos sociales y macroeconómicos que daban origen a los apoyos ofrecidos por la seguridad social.

El sistema descansa en el establecimiento de un esquema de ahorro mínimo obligatorio que puede ser complementado voluntariamente.

El SAR constituye por tanto un plan de capitalización con administración privada de los fondos constituidos. Las contribuciones están definidas y los beneficios son variables pero dependen del ahorro acumulado.

La empresa tiene la obligación de constituir cuentas individuales a favor de los empleados, estas se dividen en dos subcuentas:

- I. La del seguro de retiro, y
- II. la del Fondo Nacional de la Vivienda.

El 2% del salario base del trabajador se deposita en la subcuenta del seguro de retiro y el 5% restante pasa a formar parte de la subcuenta de vivienda. La empresa tiene la obligación de cubrir en forma bimestral dichas cuotas, así como de proporcionar toda la información que requiera la institución de crédito que administre el fondo constituido para poder individualizar las cuentas.

La administración de los fondos constituidos se ha encomendado a la banca. La empresa contribuyente puede escoger la institución bancaria que desee para esos efectos. Sin embargo, en teoría el trabajador podría a partir de 1993 seleccionar la institución bancaria y la sociedad de renta fija o variable para administrar e invertir su fondo. Esta última alternativa se materializó apenas en agosto de 1995.

Las cuotas que reciban las instituciones de crédito, se canalizan a una cuenta del IMSS en el Banco de México. Este último invierte los recursos de la subcuenta del seguro en instrumentos emitidos por el Gobierno Federal garantizando un rendimiento mínimo igual al 2% real.

El saldo de la cuenta individual sólo podrá ser utilizado bajo algunas condiciones: cuando el empleado se jubile por edad avanzada, ⁴ por retiro anticipado, muerte, invalidez permanente o parcial, ⁵ o por algún plan de pensiones

⁴ 65 años de edad.

⁵ Pérdida de más del 50% de sus capacidades.

privado que sea establecido por su patrón. Es decir, si el plan de pensiones privado establece una edad de retiro menor a los 65 años, el jubilado tendrá acceso al fondo constituido tanto en el plan privado como en el SAR. Además, existen circunstancias especiales para las que se permiten retiros parciales del fondo. ⁶

Siempre que no se utilicen los fondos constituidos en la subcuenta de vivienda, el trabajador tendrá derecho a su saldo acumulado de acuerdo a criterios que determine el mismo instituto.

Cuando el trabajador alcance los 65 años, la fecha de retiro, tiene las siguientes opciones:

- i. Recibir el beneficio como una pensión vitalicia, o
- ii. recibir un pago único.

El artículo 183-0 de la Ley del Seguro Social establece estas dos opciones de retiro pero no especifica el mecanismo que los instrumenta.

En este sentido se puede afirmar que el SAR no cumple con las características de un esquema de retiro. El trabajador podría

⁶

Las condiciones que permiten retiros anticipados son:

1. Desempleo: sólo podrán ejercerlo los trabajadores cuya subcuenta del fondo de retiro registre una cantidad no inferior a 18 veces el monto de la última cuota invertida, y siempre que no hayan efectuado retiros durante los cinco años anteriores.
2. Compra de cobertura por fallecimiento e invalidez.
3. Invalidez temporal: El retiro no será mayor al 10% del saldo de la subcuenta de retiro del beneficiario.

escoger no traducir su ahorro en un flujo pensionario o bien podría darse el caso de que el ahorro realizado no garantice un nivel pensionario suficiente por si solo.

2 TRATAMIENTO FISCAL AL AHORRO

- VINCULADO AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Hasta por el 2% de 25 salarios mínimos, las aportaciones que hagan los patronos se consideran deducibles.

Los trabajadores pueden, además, realizar aportaciones adicionales a la subcuenta de retiro; estas aportaciones son deducibles hasta el 2% de 10 veces el salario mínimo general del D.F..

- VINCULADO A LOS PLANES PRIVADOS

El artículo 165 de la Ley del Impuesto sobre la Renta regula, en cuanto a su deducibilidad, a los planes de pensiones privados ofrecidos por las compañías de seguros. Este artículo permite deducir las aportaciones a fondos de pensiones hasta un límite anual, que se fijó en 30 millones de pesos el primero de enero de 1991. Este es, sin embargo, un límite dinámico que de acuerdo al Art. 7 de la misma ley se actualiza con la inflación observada a partir de esta fecha.

Por otro lado, las pensiones que pueden generarse con el fondo constituido se consideran como ingreso acumulable, esto

es, están sujetas al pago del impuesto sobre la renta al momento del cobro. ⁷ Este esquema parece absurdo pues castiga a quienes previeron para su retiro y favorecieron tanto al país como al sistema financiero con su ahorro.

3 IMPACTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL TRATAMIENTO SOBRE EL MERCADO PENSIONARIO PRIVADO

Las reflexiones que se presentan en esta sección se limitan a aquellos casos en los que el individuo utiliza el fondo acumulado en SAR, al alcanzar los 65 años. Al alcanzar esta edad, el individuo, tal y como aparece en la regulación del SAR, tiene que tomar una decisión irrevocable respecto a qué proporción de su riqueza acumulada utilizar para la compra de una pensión y cuánto mantener por fuera.

En el momento de su retiro los individuos habrán acumulado cierta riqueza y les gustaría recibir un flujo cierto hasta el momento de su muerte. El mercado asegurador mexicano ofrece para ese caso instrumentos que les permiten a los individuos gozar de una renta vitalicia.

En el momento de su retiro, el trabajador decide cuánto de su riqueza acumulada destina a la compra de esta anualidad. Cada peso gastado en la anualidad paga una cierta cantidad de

⁷ Hay la intención de las autoridades fiscales de redactar la regla 143 (ahora 186) para evidenciar la alternativa de los consumidores de acumular las aportaciones y considerar la pensión exenta.

pesos por año a partir de la fecha en que se realiza la inversión y continúa hasta su muerte.

Bajo este esquema, a cualquier edad, el consumo que puede realizar el trabajador dependerá de su ingreso. Este provendrá de tres fuentes: de la seguridad social (en el caso que pretendemos analizar la pensión de vejez sería la aplicable), ingreso asociado a la anualidad y la cantidad que el individuo hubiese escogido mantener como ingreso independiente de la anualidad.

Los trabajadores en general no pueden pedir prestado contra la promesa de ingresos futuros (puesto que se supone que ya rebasaron su vida remunerada y que la anualidad no se extiende a los sobrevivientes). Pudiera darse el caso de que los trabajadores escogieran comprar un seguro de vida. Esto no sería usual para el beneficiario típico del seguro que goza además de la cobertura que ofrece el propio ramo III.

Es razonable suponer que la demanda de los trabajadores por anualidades aumente mientras mayor sea:

1. Su aversión al riesgo,
2. El monto de la pensión privada; y
3. La esperanza de vida.

En cambio, será más pequeña conforme el valor de la pensión de vejez del seguro social aumente.

El impacto del marco fiscal se observa tanto en la riqueza acumulada por los individuos en el momento de su retiro como en los pesos pagados por anualidad por año a partir del momento de su retiro.

Los planes de pensiones privados y el Sistema de Ahorro para el Retiro, son alternativas para transferir recursos en el tiempo. Esta opción está abierta tanto para aquellas personas que no reciben beneficios de la seguridad social como para las que a pesar de contar con éstos, desean niveles de consumo más elevados en su retiro. Estas opciones reciben un tratamiento fiscal diferente. El SAR goza de un rango menor de deducciones al momento de aportar recursos al fondo. En cambio, goza de ventajas relativas al momento en que el individuo recibe una pensión.

Se distinguen dos momentos en los que el tratamiento fiscal tiene impacto: al momento de aportar a un fondo o el momento de recibir la pensión. El tratamiento fiscal asociado a los planes sociales permite mayores niveles de deducción a la salida que los planes de pensiones privados y éstos, en cambio, pagan menos impuestos de entrada.⁸

⁸ El SAR y los fondos de pensiones privados no son la única forma de "ahorrar" para el retiro. Los trabajadores enfrentan varias opciones, entre ellas:

- Acumular activos reales o financieros.
- Descansar en el patrimonio familiar (de los descendientes).
- Adquirir un plan de pensiones individuales en una compañía de seguros o incorporarse al IMSS.
- Cualquier combinación de las anteriores.

El régimen fiscal vigente es sin lugar a duda uno de los elementos más importantes para tomar una decisión de como ahorrar. El tratamiento fiscal afecta tanto al fondo de ahorro como a las pensiones que se obtienen a cambio. A este respecto, se observan tres casos diferentes:

- I. Las aportaciones (o entradas) al fondo de retiro no son deducible, y la pensión (o salida) se encuentra exenta,
- II. las aportaciones son deducibles pero la pensión no, y
- III. tanto las aportaciones como la pensión se encuentran gravadas.

La riqueza acumulada para el retiro sería, obviamente, menor cuando la aportación no es deducible. Por lo tanto, la demanda por anualidades caería respecto de la que se observaría con un esquema de acumulación deducible.⁹

Desde el punto de vista de la salida, en el caso en el que la pensión estuviese gravada y las aportaciones exentas, el valor de la pensión tendería a disminuir y por lo tanto caería la cantidad demandada de pensiones. La intuición de este resultado es clara, en la medida en que la pensión disminuye, el precio de la pensión aumenta y, por lo tanto, para el mismo nivel de aversión al riesgo y de riqueza inicial, la cantidad demandada por pensiones disminuye.

De cualquier forma la elección individual sobre estos mecanismos depende de niveles de ingreso, así como de las ventajas y desventajas de cada una de las diferentes opciones.

⁹ Ver Orive, Izquierdo y Kroepfly (1992)

El impacto del régimen fiscal es diferente durante el período en que el individuo realiza aportaciones que en el período en que recibe una pensión. Cuando no se permite deducir las aportaciones, el impuesto se traduce en una menor demanda por contar con menor ahorro acumulado. Cuando se grava la pensión la demanda cae porque el precio de la pensión sube.

La introducción de un impuesto en el momento de la salida implica que la pensión deja de ser consistente con la esperanza de vida y por lo tanto su cantidad demandada caería.

En un escenario extremo, para una población con una aversión al riesgo relativamente baja, la presencia de un impuesto que grava a la pensión generada tendría como consecuencia que sólo los malos riesgos se aseguraran y eso podría tener como consecuencia que el mercado por pensiones privadas desapareciera.

Esto pone de manifiesto que el tratamiento fiscal vigente castiga al ahorro y deprime la demanda por productos del sector asegurador.

La política de deducción del SAR no es consistente con las aportaciones. Solamente a niveles elevadísimos de ingresos, combinado con una elevada proporción del ingreso canalizada al ahorro, se rebasaría el límite de deducibilidad.

Es posible concluir que el tratamiento fiscal no es neutral. La demanda por anualidades se ve más afectada por impuestos a la pensión que a un tratamiento fiscal en donde no se consideren deducibles las aportaciones a un fondo para el retiro.

El tratamiento fiscal no es la única distorsión que obstaculiza el desarrollo del seguro de vida en México.

Si la pensión de vejez fuera igual a cero, es muy probable que el trabajador estuviera dispuesto a asegurarse si una institución de seguros le ofreciera una pensión actuarialmente justa.

En la medida en que el valor de la pensión se aleje de su valor actuarialmente justo la demanda por pensiones tenderá a disminuir, el monto de la reducción dependerá, entre otras cosas del nivel pensionario que el individuo alcance dentro del sistema de seguridad social.

Mientras más alta sea la brecha entre el precio de mercado y la tarifa actuarialmente justa, y mayor el nivel de flujo cierto (pensión de vejez) menor será la demanda por pensiones privadas.

Este resultado tiene importancia en la determinación de la política óptima que se escoja en materia de seguridad social. Debiera buscarse, al mismo tiempo, aumentar el nivel de ahorro de los participante del SAR y los planes pensionarios

privados y generar incentivos para que la riqueza acumulada se convierta en un flujo vitalicio. ¹⁰

Una política de este tipo, traería consigo un incremento en la demanda por pensiones por el efecto riqueza, lo que incrementaría el flujo de ingresos de los individuos mayores de 65 años, permitiendo al Estado, si así lo desea, disminuir el gasto asociado a las pensiones de vejez. Esta disminución de las pensiones públicas se acompañaría de un aumento adicional en la demanda por pensiones privadas y por lo tanto del flujo de ingresos de los pensionados. En síntesis, una política fiscal de este tipo pudiera resultar en una disminución en la carga sobre el sector público de proveer ingresos para el consumo a la población durante su retiro.

¹⁰ A través, por ejemplo, de un tratamiento fiscal favorable.

CONCLUSIONES

En este trabajo se pretendió realizar un análisis integral del seguro de vida en México. El objetivo era tratar de detectar que obstáculos enfrenta para desarrollarse y determinar, hasta que punto, está preparado el sector asegurador mexicano para superar el reto que plantea el proceso de apertura. Con esto en mente se elaboraron cuatro capítulos, cada uno de ellos vinculado a diferentes aspectos del seguro de vida y de los obstáculos que enfrenta.

En el capítulo primero quedó reflejado que implicó para el sector asegurador la decisión del país de profundizar en la estrategia de apertura y de participación activa en la globalización de la economía. Del análisis elaborado en ese capítulo, se desprende que el reto que la apertura representa, empieza prácticamente desde la definición. A pesar de que hay mucho consenso respecto a que se entiende por una operación activa de seguro, hay también algunas diferencias que seguramente serán objeto de discusión.

Queda claro también que es en el entorno internacional en el que, por su propia naturaleza, debe desarrollarse el sector.

Por último, se puede concluir de ese capítulo que con la firma del Tratado trilateral de Comercio, se puede esperar una flujo importante de inversión extranjera en el sector.

Esta inversión extranjera, en ocasiones se manifestará como coinversión. Desde 1994, ya se permite que el 100% del capital de una aseguradora esté en manos de capitalistas extranjeros. En 1994 y hasta 1999, esta modalidad no podrá explicar más del 12% del capital total del sector. A partir de 1999, sin embargo, desaparecerán estos límites y las aseguradoras nacionales deberán competir sin prácticamente ninguna protección.

Este contexto hace que sea de la mayor importancia la pregunta de cuales son los obstáculos al desarrollo del seguro de vida en México. Una política de apertura sumada a un esquema sumamente liberal implicó que, en 1935, de 71 empresas funcionando solamente 13 fueran mexicanas. Ahora que el sector asegurador se enfrenta a una combinación de factores similares es importante que nos preguntemos si estamos en posibilidades de evitar que nos suceda algo igual.

En el capítulo segundo se presentó la forma en que se ha desarrollado la industria del seguro de vida en México y cual es su entorno internacional; del material que ahí se presenta se desprenden algunos elementos interesantes:

- EN MATERIA DE PRESENCIA EN LA ECONOMÍA
- I. El seguro de vida juega un papel importante; suaviza los patrones de ingresos de los asegurados en el caso de

supervivencia o de sus beneficiarios en el caso de muerte. Para 1992, la suma asegurada de la operación de vida fue equivalente a la mitad del (PIB). Ello quiere decir que el volumen de ahorro generado para rentas o pensiones sumado al valor presente de los ingresos esperados de la población asegurada equivale al 50% del producto interno. Sin embargo, la emisión de primas apenas alcanzó 0.5% del PIB en 1992.

- II. En 1992 más de un tercio de la población mexicana derivaba alguna protección del sistema asegurador.
- III. Mucha de la captación, sobre todo en vida se retiene e invierte en el país.
- IV. La actividad aseguradora es un importante generador de empleo. Lo hace de manera directa y también indirecta empleando tanto a agentes de seguros como a ajustadores, entre otros.
- V. La operación de vida explica de manera permanente una tercera parte del total de la operación.

De estos elementos se pueden alcanzar dos conclusiones: el sector asegurador juega un papel importante en la economía y dentro de ella, la operación de vida explica una parte importante de la operación total. A pesar de ello, cuando se evalúan algunos indicadores a la luz de estadísticas

internacionales se pone de relieve que el seguro de vida en México todavía no alcanza el nivel de presencia que se esperaría.

• EN MATERIA DE COMPARACIONES INTERNACIONALES

- I. En una muestra de 66 países, en 1992, México estuvo entre los cuatro países en los que la actividad aseguradora tuvo mayor crecimiento.
- II. La importancia de la operación de vida en México, es del 35% de la operación total, comparado con un promedio mundial de cerca del 50%.
- III. El sector asegurador mexicano se ubica dentro del último cuarto de los 66 países contemplados. Su penetración es similar a la de países como Camerún, Ecuador, Algeria, Pakistán, entre otros.
- IV. Cuando se clasificaba al país en base a primas per capita o a primas como el porcentaje del PIB, se ubica a México en el sitio 41 y 52 respectivamente. México aparece atrás de países como Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Panamá y Venezuela. En el caso concreto de la relación de primas a PIB se ubica detrás incluso de la República Dominicana.

Los datos analizados en ese Capítulo ponen en evidencia el rezago del sector asegurador, y hacen que la búsqueda de los

factores que obstaculizan su desarrollo sean de gran importancia, sobre todo por el papel trascendente que debe realizar en el futuro nacional.

En el Capítulo Tercero se expusieron algunos antecedentes de la legislación actual. Ahí se observa que el sector ha evolucionado de un esquema de libertad absoluta, a finales del siglo pasado, a uno de control estricto a principios de la década de los ochenta volviendo nuevamente ahora a un esquema más liberal.

En 1990, se aprobaron algunas modificaciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que señalan el principio de un proceso de desregulación que se consolidó con las modificaciones propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal y aprobadas por el Congreso en 1993.

Las modificaciones tenían la intención de que el sector asegurador ocupara un lugar cada vez más prominente en el sistema financiero. Su aprobación permite a las instituciones de seguros aprovechar sinergias y ampliar la gama de los productos que ofrecen.

Del material presentado en ese capítulo, se desprende que en el marco legal de las aseguradoras han habido avances importantes pero todavía quedan cosas por hacer.

• PRINCIPALES OBSTÁCULOS ATENDIDOS POR LA REFORMA DE 1993.

Las modificaciones aprobadas en 1993 hicieron mucho por eliminar obstáculos y permiten que el sector asegurador se desarrolle en un entorno en el que cuenta con grados de flexibilidad suficientes. Las más importantes fueron:

- I. La posibilidad de emitir deuda que, sin duda, disminuirá el costo de financiamiento de las instituciones;
- II. La posibilidad de ampliar los canales de distribución de los contratos de adhesión que les abre las puertas para diversificar sus estrategias de ventas;
- III. El hecho de que pueda invertir en sociedades controladoras de sociedades de inversión amplía la gama de operaciones que puede realizar una aseguradora en beneficio del público asegurado. Pueden además participar activamente en la administración de los recursos del SAR.
- IV. Por último, la posibilidad de participar en el capital de otros intermediarios financieros implica un universo adicional de planeación estratégica y de participación activa en el sistema financiero. Se les reconoce el mismo rango que a los bancos y casas de bolsa en cuanto

a la posibilidad de encabezar grupos financieros impuros.

A pesar de lo mucho que se ha avanzado, quedan todavía algunas obstáculos pendientes.

- OBSTÁCULOS PENDIENTES EN EL MARCO LEGAL DE LAS ASEGURADORAS

- REGIMEN DE INVERSION

El régimen de inversión, debiera estudiarse, pues aún se percibe una regulación inadecuada. Entra las cosas que obstaculizan al desarrollo del sector destacan:

- I. La presencia de algunos de los límites por tipo de instrumento, obliga a las aseguradoras a canalizar su ahorro a valores gubernamentales o a los respaldados por instituciones de crédito. A este respecto, no es evidente que los valores emitidos o respaldados por instituciones de crédito, ni aquellos emitidos por el gobierno constituyan siempre una inversión "segura".

- II. En el mismo sentido, los límites por emisor, parecen excesivos para emisores con buenas calificaciones crediticias y amplios para otros con poca capacidad de pago. En el marco que regula la inversión de las reservas de las aseguradoras todavía no se recogen ni

criterios de riesgos que el mercado ofrece a través de calificadoras, ni importantes innovaciones estadísticas que permiten medir la pérdida máxima probable a la que se encuentra expuesta una cartera.

III. Los límites que pretenden garantizar adecuada liquidez, no sólo desconocen la mayoría de edad de los financieros de las instituciones, sino que además desconocen el volátil comportamiento de los mercados secundarios.

• AMPLITUD DE LA COBERTURA DE SUPERVISION

Al igual que se necesita liberar el régimen de inversión, se necesita reflexionar respecto de si es el papel de las autoridades supervisar la calidad técnica y moral de agentes de seguros, ajustadores, intermediarios de reaseguros, directores generales, mandos medios y consejeros.

Asimismo, es cuestionable si corresponde y si es prudente que las autoridades garanticen la solvencia de las instituciones de seguros.

Si bien estos temas son relevantes, en atención al análisis desarrollado en el capítulo tercero, es claro que los principales obstáculos para el desarrollo del sector no se encuentran en su marco regulatorio.

En el último capítulo se analizó expresamente el tratamiento fiscal del ahorro y previsión y la seguridad social sobre la demanda de anualidades en nuestro país.

El día de hoy, el debate sobre la reforma a la seguridad social es público. De llevarse a cabo, representa una oportunidad histórica. Esta tesis aporta algunos elementos que debieran tomarse en cuenta. La reforma debe perseguir varios objetivos. Destacan fomentar al ahorro, involucrar al sector privado en la oferta de productos conducentes a aumentar el flujo pensionario y ampliar la cobertura.

No debemos olvidar que el desarrollo del sector asegurador privado redunda en beneficio del sistema de seguridad pública y de la economía en su conjunto.

Respecto a los dos primeros objetivos, me parece que las siguientes observaciones son relevantes:

- I. Un esquema de tratamiento fiscal que no considere como deducible la parte del ingreso que se ahorra para procurar niveles de bienestar adecuados en el período de retiro, se traduce en una menor riqueza disponible para demandar pensiones.
- II. Considerar como ingreso acumulable las pensiones ofrecidas por el sector asegurador resulta en una menor demanda por pensiones. Esta reducción se explica ya que

el impuesto disminuye la anualidad recibida por los demandantes por abajo de la que sería actuarialmente justa.

III. Cuando el promedio de ingresos de la población fluctúa alrededor de 3 salarios mínimos, el tratamiento fiscal distorsiona la decisión de los consumidores a favor del SAR y en contra de los planes de pensiones privados, puesto que permite exenciones al momento de aportar al fondo y no grava a la pensión resultante.

IV. La demanda de pensiones privadas es menor mientras las pensiones públicas aumentan. Por contra debiera ser cierto que, la demanda por pensiones privadas aumenta cuando se reducen las pensiones públicas. Este resultado es muy importante. Al tiempo de diseñar una nueva política de seguridad social, como ahora se está debatiendo, el Estado puede disminuir las prestaciones sociales a su cargo, sin que ello implique que disminuya el nivel de ingresos de los retirados.

A la luz de estas consideraciones, sería prudente que se revisara con cuidado la política de tratamiento fiscal y de seguridad social pues ambos sitúan al sector asegurador privado en situación desventajosa innecesariamente. Ello redunda en una mayor carga pública.

No debemos olvidar que el desarrollo del sector asegurador redunda en beneficio de público usuario y de la economía en su conjunto.

BIBLIOGRAFIA

Alatorre, Rosa María. "Tabla de Mortalidad Experiencia Mexicana 1982 - 1989". Actualidad en Seguros y Fianzas (México, D.F., 1991). Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Alatorre, Rosa María y Solís Soberón, Fernando. "El Seguro de Vida en México". (México, D.F., 1992). Versión mimeografiada.

Albert, Michel. "Capitalismo contra Capitalismo". (México, D.F., 1992). Editorial Paidós.

Alpha, Chiang. "Fundamental Methods of Mathematical Economics". McGraw Hill (1967).

Alpha, Chiang. "Elements of Dynamic Optimazation". McGraw Hill (1992).

Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. "Historia del Seguro en México: Inicio, Desarrollo y Consolidación del Seguro Mexicano 1900 - 1988". (México, D.F., 1988). AMIS.

Borch, Karl H. "Economics of Insurance". (Netherlands, 1990). J. Bliss and M.D. Intriligator.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas "Diagnóstico de la Industria Aseguradora en México". (México, D.F., 1992). Documento de Trabajo No. 14, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas "Estudio para el Establecimiento del Seguro Obligatorio de Vehículos Automotores en México". (México, D.F., 1991). Documento de Trabajo No. 5. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas "Quinquenal Técnico 1986-1991". (México, D.F., 1992). Versión mimeografiada.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas "Resultado de la Operación de Vida: Estado Actuarial de Pérdidas y Ganancias Período 1991-1992". (México, D.F., 1993) Versión mimeografiada.

Casanueva, Cristina y Solís Soberón Fernando, "El Sector Asegurador Mexicano en el Marco de Apertura Comercial del TLC". (México, D.F., 1993). Documento de Trabajo No. 26. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Fischer, I. "The Theory of Interest". MacMillan, 1930.

De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano."
(México, D.F., 1969). Editorial Porrúa, S.A.

Gil Antón. Juan Ignacio y Solís Soberón Fernando. "El Proceso de Desregulación y Apertura del Sector Asegurador Mexicano", ACTUALIDAD EN SEGUROS Y FIANZAS (México, D.F. 1991) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Gómez Gordillo, Ismael. "Eficiencia: El Reto del Cambio". ACTUALIDAD EN SEGUROS Y FIANZAS. (México, D.F. 1992). Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Izquierdo, Emma y Solís Soberón, Fernando. "Algunas Consideraciones sobre los Efectos en Bienestar de Costos de Administración Variables en los Seguros Ordinarios de Vida". (México, D.F., 1992). Documento de Trabajo No. 17 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Izquierdo, Emma y Zepeda, Teresa. "Distribución Geográfica de la Emisión de Primas del Sector Asegurador Mexicano 1991". ACTUALIDAD EN SEGUROS Y FIANZAS (México, D.F., 1992). Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Izquierdo, Emma, Kroepfly, Marcelo y Orive, Mónica. "Algunas Consideraciones sobre el Impacto del Régimen Fiscal en los Planes de Pensiones que Ofrece el Sector Asegurador". (México, D.F., 1992). Documento de Trabajo No. 15 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Jordan, Wallace. "Life Contingencies". Society of Actuaries" Textbook (Massachusetts, 1967).

Kamien, Morton y Schwartz, Nancy. "Dynamic Optimization "The Calculus of Variaton and Optimal Control in Economics and Management". (Nueva York, 1991). Elsevier Science Publishers.

Katz, Isaac. "El Sistema Financiero Mexicano: Alternativas para el Futuro". (México, D.F., 1990). Editorial Diana.

Legislación Bancaria. (México, D.F.). Editorial Porrúa, S.A.

Legislación de Seguros. (México D.F., 1995). Ediciones Delma.

Ley del Seguro Social. (México, D.F., 1995). Editorial Delma, S.A. de C.V.

Ley del Impuesto sobre la Renta. (México, D.F., 1992). Editorial Porrúa, S.A. de C.V.

Meade, José Antonio. "El Seguro de Vida en México: El Impacto de la Seguridad Social y el Tratamiento Fiscal sobre los Planes de Pensiones Privados" (México, D.F., 1993) Tesis para obtener el título de Lic. En Economía.

Miscelánea Fiscal (México, D.F., 1993). Diario Oficial de la Federación.

Minzoni, Antonio. "Doscientos Años del Seguro en México". (México, D.F., 1992). Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Marshall, A. "Principles of Economics". (MacMillan, 1890).

"Nuevas Reglas para la Inversión de las Reservas Técnicas de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Reserva para Fluctuaciones de Valores de las Instituciones de Seguros". (México, D.F., Diciembre 1992). Diario Oficial de la Federación.

Ortiz Mendoza, Alvaro. "El Futuro del Seguro en México". ACTUALIDAD EN SEGUROS Y FIANZAS. (México, D.F., 1992). Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Outreville, J. Françoise. "Trade In Insurance Services", TRADE IN SERVICES: SECTORIAL ISSUE. (Nueva York, 1989). United Nations Conference on Trade and Development. United Nations Publication.

Power, Simon y Townley, Peter G.C. "The Impact of Government social Security Payments on the annuity Market". (Canadá, 1993). Elsevier Science Publishers B.V.

Ramos Tercero, Raúl. "Un Análisis Económico de la Reglamentación de la Actividad Aseguradora en México". (México, D.F., 1987). Versión mimeografiada.

"Reglas de Inversión con Cargo al Capital Pagado y Reservas de Capital de las Instituciones de Seguros". (México, D.F., 1992). Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Editorial Porrúa, S.A.

"Reglas para la Constitución e Incremento de la Reserva de Previsión de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Reserva para Fluctuaciones de Valores de las Instituciones de Seguros". (México, D.F., enero 1993). Diario Oficial de la Federación.

"Reglas por las que se Fijan los Procedimientos de Cálculo que Deben Aplicar las Instituciones de Seguros para Determinar su Capital Mínimo de Garantía". (México, D.F.,

1992). Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Editorial Porrúa, S.A.

Seara Vazquez, Modesto. "Derecho Internacional Público." (México, D.F., 1986). Editorial Porrúa, S.A.

Solis Soberón, Fernando. "El Sector Asegurador Frente al Tratado de Libre Comercio". MEXICO Y EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO. (México, D.F., 1992). McGraw Hill.

Solis Soberón, Fernando y Trigueros, Ignacio. "Los Servicios Financieros en México". (Nueva York, 1991). MEXICO UNA ECONOMIA DE SERVICIOS. UNCTAD/PNVO/ SECOFI.

Solis Soberón, Fernando y Trigueros Ignacio. "Las Compañías de Seguros". (Nueva York, 1991). MEXICO UNA ECONOMIA DE SERVICIOS. UNCTAD /PNVO/SECOFI.

Tena, Felipe de J. "Derecho Mercantil Mexicano." (México, D.F., 1986). Editorial Porrúa, S.A.

Vásquez del Mercado, Oscar. "Contratos Mercantiles". (México, D.F., 1989). Editorial Porrúa, S.A.

Yarri, Me. "On the Existence of an Optimal Plan in a Cotinuous Time Allocation Process", (1964) ECONOMOTRICA.