



110  
Zej

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ACATLÁN  
DERECHO



*EVOLUCIÓN JURÍDICA Y PERSPECTIVAS DEL  
SECTOR ASEGURADOR EN MÉXICO ANTE  
LA APERTURA COMERCIAL*

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
DELIA M. MARTÍNEZ MANCHA

SANTA CRUZ ACATLÁN, MÉXICO

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

260 469



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.

Mi afectuoso agradecimiento al  
Lic. Ismael J. Gómez Gordillo y Ruelas,  
por su decidido apoyo para la elaboración de esta Tesis

Con estimación y gratitud, al  
Lic. Ernesto Patiño  
quien me dirigiera este trabajo

Mi afectuoso agradecimiento al  
Lic. Ismael J. Gómez Gordillo y Ruelas,  
por su decidido apoyo para la elaboración de esta Tesis

Con estimación y gratitud, al  
Lic. Ernesto Patiño  
quien me dirigiera este trabajo

# EVOLUCION JURIDICA Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR ASEGURADOR EN MEXICO ANTE LA APERTURA COMERCIAL

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

## CAPITULO 1.

### EL SEGURO Y LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

1.1. Antecedentes Históricos.....	1
La Actividad Aseguradora en México.....	5
1.2.1. Surgimiento de la Actividad. La Nueva España.....	6
1.2.2. Libertad de Ejercicio. México Independiente. El Imperio.....	7
1.2.3. Intervención del Estado. El Porfiriato.....	10
1.2.4 Control Estricto. Regulación.....	13

## CAPITULO 2.

### ESTRUCTURA DEL SECTOR

2.1. El Sistema Financiero y el Sector Asegurador.....	19
2.2. Marco Legal.....	24
2.2.1. Ley Sobre el Contrato de Seguro.....	24
2.2.2. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de.....	
Seguros.....	30

# I

## INTRODUCCION

Con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, las expectativas eran de una profunda transformación económica para nuestro país, que se traduciría en elevadas tasas de crecimiento y mejores niveles de vida para la población; como resultado de este crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso que propiciaría el desarrollo acelerado de la industria de seguros, por lo que en preparación a ello, se realizaron diversas modificaciones y reformas legales tendientes a elevar la productividad de las instituciones y a incrementar la calidad y el alcance del servicio que prestan a la sociedad.

A tres años de la entrada en vigor del tratado de referencia y toda vez que las condiciones económicas de nuestro país difieren de las mencionadas con anterioridad, motivó mi interés el reflexionar acerca del futuro de esta actividad, en razón de la rápida apertura del sistema financiero y particularmente, del sector asegurador.

En razón de lo anterior, este estudio recopila una serie de información relativa a los antecedentes, evolución y desarrollo que la actividad aseguradora ha tenido en nuestro país; se hace una referencia cronológica de diversas disposiciones que la han venido regulando o incidiendo en su dinamismo a través de diferentes momentos de la vida política y/o económica de México; se mencionan y comentan asimismo las estrategias seguidas por México en el marco del proceso de la apertura comercial iniciado en 1983 para afrontar la competencia del exterior y, producto del diagnóstico realizado de la problemática que enfrenta esta industria, se enumeran las modificaciones propuestas entre las que se encuentran algunas de tipo técnico, administrativo y legal, entrando al análisis de estas últimas por ser fundamentales en el desarrollo del estudio realizado.

Finalmente, al ocuparnos de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio respecto de esta materia, concluiremos comentando sobre sus perspectivas a la luz de la experiencia y la situación económica actual.

# CAPITULO 1.

## EL SEGURO

### Y LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

#### 1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Epoca Antigua. Edad Media

Desde su origen el hombre siente la necesidad de estar seguro frente al medio en que vive, por lo que va ideando diversas formas de protección y se une en tribus o comunidades. En una etapa más avanzada comprueba la existencia de circunstancias en las que puede perder sus bienes ya sea total o parcialmente, y observa asimismo que para desarrollar su incipiente actividad comercial tiene que buscar algún tipo de protección económica frente a tales circunstancias, y es entonces cuando aparece la idea del seguro.

De esta manera, los comerciantes chinos y árabes aplicaban lo que hoy día conocemos como "dispersión del riesgo" al distribuir los bienes de diversos comerciantes entre los barcos o las caravanas que fueran a realizar alguna travesía peligrosa. De esta forma, en caso de naufragio o robo, la pérdida solo afectaba a una pequeña parte de los bienes de cada uno de ellos.

En el Código de Hamurabi se establecía que si en alguna ciudad, una persona sufría un robo, la ciudad debería reponer su pérdida y que si un hombre era muerto en defensa de ésta, su familia debería ser indemnizada por el tesoro público

Aunque el seguro no fue conocido como una institución definida con caracteres propios, se encuentran vestigios en las relaciones comerciales de



esos países que hacen suponer que el espíritu de previsión ya tenía algún arraigo entre ellos, y de manera particular sobre los riesgos del mar, en donde los fenicios inventaron el préstamo a la gruesa, por el cual el pretamista asumía el riesgo de la navegación, pues solo podía cobrar el importe de su crédito si la mercancía que lo garantizaba llegaba a feliz arribo.

Algunas de las aportaciones romanas fueron la organización de sociedades de enterramiento y beneficencia llamadas *collegia*, fundadas durante el imperio por artesanos y actores, así como la creación de una tabla de valorización de anualidades, que tenía en cuenta la edad y esperanza de vida en años del individuo miembro del *collegium*.

Asimismo, en la edad media había asociaciones para la ayuda mutua, entre las que destacan las *guildas* en Inglaterra, Dinamarca y Alemania, las que tenían un carácter gremial e implicaban un compromiso de ayuda mutua para el caso de incendio o naufragio y se transformaron en asociaciones con objetivos económicos, religiosos y militares.

Instituciones semejantes basadas en dicho principio, se encuentran en Grecia, Roma, la India, China, y en casi todos los pueblos antiguos, pero el seguro bajo forma de contrato que tiene por objeto la transferencia de un riesgo que originalmente incidía sobre la cabeza de una de las partes (el asegurado) a la otra parte (el asegurador), es una institución jurídica que se origina en la Edad Media en las ciudades marítimas italianas. Las primeras leyes aparecieron en Génova (1369) Florencia (1393), Venecia (1468), y al extenderse el comercio marítimo aparecieron en la península ibérica monumentos legislativos como el Consulado del Mar (1424), las Ordenanzas de Burgos (1538), Sevilla (1556) y las

muy notables de Bilbao (1569) Estas últimas, rigieron entre nosotros como principal ornamiento comercial.<sup>1</sup>

Durante los siglos XII a XIV se produjo un gran desarrollo del seguro marítimo al tiempo que se perfeccionaron o aparecieron otras modalidades del seguro, pues los mercaderes que asistían a las ferias locales podían asegurar sus productos contra riesgos de incendio y robo. Para el siglo XV, Lisboa complementa a Venecia como centro comercial y económico, monopolizando las rutas orientales, mientras España se dirige al nuevo mundo. Esta fue la época de los grandes descubrimientos, potenciados por los nacientes estados europeos, siendo su misma expansión causa de guerra entre ellos, cuya consecuencia inmediata fue la hegemonía de España en Europa, supremacía que no solo fue militar, pues si bien ya desde el año de 1345 el primer instrumento jurídico que regulara la actividad marítima fueron las Ordenanzas de Barcelona, a ella le siguieron una serie de estatutos y ordenanzas como la *Recopilación de las Indias*, una especie de código redactado para la América española que tuvo por objeto la reglamentación del derecho marítimo y mercantil. Una legislación completa sobre este seguro fue otorgada por Felipe II en 1536, la cual trataba de aseguradores, riesgos y seguros de la carrera de las indias, disposiciones que fueron perfeccionadas por las Ordenanzas de Bilbao de 1725.<sup>2</sup>

Señala Cervantes Ahumada, citando a Donati, que en sus orígenes, esto es, en el campo marítimo, en el préstamo a la gruesa, el riesgo se transmitía del prestatario al prestamista; luego se inventó la venta de la cosa sometida a

---

<sup>1</sup> CERVANTES AHUMADA Raúl "Derecho Merrcantil". Porrúa. México. 1975, Pág 364

<sup>2</sup> MINZONI CONSORTI Antonio "Crónica de Doscientos Años del Seguro en México". Comisión Nacional de Seguros y Fianzas México .1994 Pág 22.

riesgo, cuyo perfeccionamiento se daba al producirse el acontecimiento dañoso, como podía ser el hundimiento de una embarcación. Lo anterior, hasta que las costumbres marítimas italianas perfilaron el contrato de seguro como un contrato autónomo, diferente de otros contratos y cuyo objeto principal era la transferencia de consecuencias económicas de un acontecimiento dañoso, futuro e incierto.

Como se ha venido manifestando, lo más destacado de esta época fue el enorme desarrollo del seguro marítimo en Europa. Así, Amberes toma en el siglo XVI el liderazgo asegurador que las ciudades españolas habían tenido hasta ese momento y se presentan varias ordenanzas entre 1563 y 1570, esta última, la llamada *Ordenanza de Felipe II* es la más importante, pues en ella se regula por vez primera la supervisión del estado sobre el negocio asegurador, por lo que se crea la Comisaría de Seguros de Amberes y se reglamenta su organización<sup>3</sup>.

A partir del siglo XVIII, Inglaterra impone su autoridad, erigiéndose en la nación dominante del comercio internacional, por lo que sus usos y costumbres en cuanto a la actividad aseguradora marítima se difundieron y aplicaron en todo el mundo. Merece especial mención el nacimiento de *Lloyd's de Londres* justificando su importancia a lo largo de los siglos por las significativas aportaciones que realizó en esta materia, como el adoptar un contrato uniforme para el seguro marítimo, así como las relativas al seguro de incendio. Por su parte, el seguro de vida se afirmó al desarrollarse las teorías de probabilidad y la mortalidad, por ello, a partir de entonces Inglaterra se convierte en el mercado más importante para suscribir todo tipo

---

<sup>3</sup> Apuntes tomados del Curso para Agentes impartido por el Centro de Capacitación de Seguros Monterrey.

de contrato de seguros, debido a que sus miembros estaban muy familiarizados con la situación económica y circunstancias que condicionaban los negocios, además de gozar de relativa libertad respecto a la intervención del gobierno, lo que les permitía una mayor adopción de técnicas y coberturas a las necesidades de los tiempos.

Luego de la Revolución Industrial, el seguro ha venido evolucionando frente a los riesgos creados por el avance tecnológico y la complejidad de las nuevas sociedades, así, hay nuevos medios de transporte, instrumentos especializados, profesiones peligrosas, etc. Adicionalmente, los riesgos adquieren volúmenes extraordinarios, como las plataformas petroleras, barcos y aviones de gran capacidad para transportar personas y carga, etc., debido a lo cual, la exigencia de una doctrina legal del seguro, basada en las experiencias obtenidas desde sus inicios, significa un gran respaldo para esta institución, permitiéndole regirse por disposiciones específicas para cada ramo, a las que haremos mención en el presente trabajo

## **1.2 LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN MÉXICO**

Para encontrar la justificación del origen y desarrollo de alguna actividad hasta nuestros días, hay que recurrir a símbolos, jeroglíficos, códigos, entre otros. Tratándose de los antecedentes históricos del seguro en nuestro país, se requiere investigar documentos que nos permitan configurar un cuadro lo más exacto posible de la situación, ya que la escasez de éstos, relacionados con dicha actividad, nos permiten únicamente delinear un panorama bastante reducido de ella partiendo de finales del siglo XVIII, aunque en España varios siglos antes esta actividad ya ocupaba un amplio espacio en su economía.

Comenta Antonio Minzoni que antes del periodo colonial se encuentran entre los mayas y los chichimecas algunas situaciones que pueden considerarse como "cierta forma de seguro",<sup>4</sup> pues la Enciclopedia Yucatenense hace mención del término "indemnización" para referirse a aquella que debía el culpable al ofendido para que lo castigara por su propia mano, ya sea en su persona o bien a través de una indemnización que lo satisficiera.. Por su parte, Bernal de Alva en su Historia de los Chichimecas se refiere a la "previsión en caso de muerte" que otorgaría el Rey de Texcoco Netzahualcóyotl a los inutilizados por causa del servicio público, y en caso de muerte a sus familiares. Aunque no se tienen evidencias adicionales, resulta interesante destacar el uso de los términos *indemnización* y *previsión*, característicos del seguro hasta nuestros días.

### 1.2.1. SURGIMIENTO DE LA ACTIVIDAD

#### La Nueva España

En nuestro país como en otros lugares del mundo, el seguro habría de nacer en el mar. En este caso, en el puerto de Veracruz, que a fines del siglo XVIII gozaba de gran prosperidad comercial. Por ello, en el año de 1789 se constituye la primer compañía de seguros que se denominó *Cía. de Seguros Marítimos de Nueva España*, con el objeto de cubrir los riesgos de los que en España denominaban *La Carrera de las Indias*.

El complejo proceso histórico por el que atravesó México durante el siglo XIX de ninguna manera podía ser favorable para la actividad aseguradora que había tenido un modesto inicio a finales del siglo anterior. Sin

---

<sup>4</sup> MINZONI CONSORTI Antonio "Crónica de Doscientos Años del Seguro en México". Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México, 1994. Pág.23

embargo, todavía durante la dominación española , en el año de 1802, se estableció la que sería la segunda institución de seguros también en el puerto de Veracruz. Cabe señalar que en la escritura de la misma se observan reglas y disposiciones muy precisas, por lo que se infiere que para su redacción se valieron de la documentación existente al respecto en Europa desde tiempo atrás, pues como se comentó con anterioridad, durante el periodo de la colonia, la legislación mercantil de España se aplicó en la Nueva España, es decir, las Ordenanzas Reales del Consejo de las Indias, las Ordenanzas del Consulado de México y las Ordenanzas de Bilbao.

## 1.2.2. LIBERTAD DE EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD

### México Independiente. El Imperio.

Hemos considerado las etapas del México independiente, así como la del Imperio, como de libertad de ejercicio de la actividad aseguradora, debido a que aún cuando en ambos periodos se establecieron disposiciones expresas que regularon el contrato del seguro a través del Código de Leres y durante el imperio, de los estatutos de las empresas que se crearon durante éste, la intervención del Estado en cuanto a supervisión y control era relativa, pues si bien es cierto que ya se contemplaba la figura del *interventor del Estado*, así como de diversas sanciones y amonestaciones, dichas estipulaciones se hicieron en forma particular en los estatutos de cada empresa. No obstante, estos fueron punto de partida para el establecimiento de la Ley que vendría a regular, -aunque en forma incipiente- la actividad, como veremos más adelante.

En el año de 1841, siendo Presidente provisional Antonio López de Santa Ana, decretó la organización de las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles , y el art. 34 fracc. IV de dicho ordenamiento consideró a los

contratos de seguros sobre mercancías de competencia mercantil <sup>5</sup>. Posteriormente, en 1854, aparece el Código de Comercio de México, mejor conocido como "Código de Lares" debido a la notable influencia que en su formulación tuvo el Ministro Don Teodocio Lares. Contenía este ordenamiento estipulaciones precisas acerca de los *seguros de conducciones terrestres* y de los *seguros marítimos*, así como una serie de artículos relacionados con los efectos que podían asegurarse, la formalidad del contrato, los datos que debía contener la póliza, el valor que se daría a los efectos asegurados y la responsabilidad de la compañía. En marítimo, la justa valuación de la mercancía asegurada, así como otras cláusulas referidas a la responsabilidad del asegurador en caso de abandono de la nave por apresamiento, naufragio, entre otras. Este Código tuvo una vida efímera, pues rigió durante el régimen santanista y luego durante el Imperio de Maximiliano.

Los seguros de vida y de incendio ya funcionaban en la nación austríaca, por lo que durante el periodo de Maximiliano en México se establecieron en el país varias compañías de seguros fomentando la actividad aseguradora prácticamente inexistente.

La autorización imperial de los estatutos de las compañías que se iban estableciendo constituye en su articulado la ley del seguro para ellas, y puede considerarse asimismo como base de las futuras leyes del seguro en México, aún cuando éstas hayan sido influenciadas por otras leyes europeas similares.

---

<sup>5</sup> Ob Cit., Pág 34

*La Previsora* y *La Bienhechora* fueron las primeras compañías que se fundaron en 1865 en los ramos de incendio y vida respectivamente. Sus estatutos establecen por primera vez la obligación de invertir los fondos de las asociaciones en papel del imperio y en acciones que merezcan absoluta confianza como las de ferrocarril e hipotecas sobre fincas urbanas. Ese mismo año se faculta también a dos compañías: *El Porvenir* y *La Mexicana*, que operarían en vida e incendios, a reasegurar con las compañías establecidas o que se establecieran en el país o con las del extranjero.

De igual modo, por vez primera se habla en México de sanciones o amonestaciones a una institución de seguros por infracciones y anomalías en el desempeño de sus actividades. Así, a través de la figura de un interventor se hacen observaciones respecto al capital faltante o bien al pago de siniestros en disputa. Resulta interesante la disposición en el sentido de que los gastos del interventor o delegado del gobierno supremo correspondientes al sueldo anual, sería pagado por cada compañía, cuyo monto se fijaría de acuerdo con el Ministerio de Fomento. Esta situación es similar a la actual, toda vez que las instituciones de seguros que conforman el sector, aportan un porcentaje para el sostenimiento del órgano supervisor, que es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Estas primeras compañías de seguros desarrollaron sus negocios en medio de dificultades políticas y económicas, por las que el país estaba transitando, a las que habría de agregar las normales de una actividad prácticamente nueva, por lo que aparentemente no prosperaron mucho. Por otra parte, el seguro de transporte marítimo había existido tiempo atrás, pero se operaba en México a través de empresas extranjeras, y los demás ramos de seguros no eran atendidos, pues las compañías de seguros europeas y



norteamericanas no se sentían atraídas para operar en nuestro país debido a la intranquilidad política.

El contenido de los estatutos de las empresas en comento, se vió en gran parte plasmado en las leyes que sobre esta actividad se expidieron a partir de diciembre de 1892, lo que significó un gran avance. Gradualmente, conforme se consolidaba la paz y mejoraba la situación económica, otras compañías de seguros europeas y norteamericanas comenzaron a trabajar también en nuestro país.

Luego de la muerte de Maximiliano, y ya en el poder Don Benito Juárez, diversos Códigos de la República Mexicana contenían Capítulos o Títulos dedicados a la actividad aseguradora antes de que se otorgara la primera Ley del Seguro en 1892, como los Códigos Civiles del Estado de Veracruz de 1868, del Distrito Federal y territorios de la Baja California de 1870, el Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos (federalizado el 15 de abril de 1884), el Código de Comercio (parte seguros marítimos) de 1889 del General Porfirio Díaz y la ratificación de las Reglas de York y Amberes en 1890 modificadas en 1924.<sup>6</sup>

### **1.2.3. INTERVENCION DEL ESTADO**

#### **El Porfiriato.**

El período del gobierno del General Porfirio Díaz duró en una forma casi ininterrumpida, de 1877 a 1911. Durante él, se promulgaron las dos primeras leyes del seguro mexicano, una en el siglo XIX y otra en el XX. Díaz

---

<sup>6</sup> Ibidem., Pág. 41

buscó fortalecer la precaria economía del país institucionalizando sus políticas y generando infraestructura de caminos carreteros y ferroviarios, predominantemente con capital americano, que transformaron la economía de la nación. Para lograr el desarrollo del país, otorgó toda clase de facilidades y concesiones al capital extranjero en áreas como la minería, la electricidad, la industria textil, etc. y privilegió a las ciudades en detrimento del campo cada vez más empobrecido.

Debido a la actividad económica en comento, la misma requería de la protección de los seguros, que entonces eran operados por sucursales de compañías extranjeras, por lo que se vió la necesidad de reglamentar dicha actividad fijando las prescripciones fundamentales a que habían de someterse las sociedades nacionales y extranjeras de seguros sobre la vida, contra incendio y otros riesgos, con el propósito de garantizar los intereses de las personas que con ellas contrataran, por lo que se expidió la primera Ley Mexicana sobre los Seguros, el 16 de Diciembre de 1892, que es la primera reglamentación por medio de la cual se empiezan a dar lineamientos legales para su observancia. A través de ella, el estado mexicano decidió intervenir en los negocios de seguro tratando de normar las obligaciones de las compañías con los asegurados, dando fin de esta manera al período de libertad de ejercicio del seguro, e iniciando uno nuevo de incipiente control por parte de las autoridades que se profundizaría en el siglo XX, para culminar en agosto de 1935 con la mexicanización del seguro en el país.

La Ley de referencia, da al seguro el carácter de privado y establece claramente los requisitos a los que deberían sujetarse las compañías de seguros que se constituyeran en la República. Asimismo, dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendría a su cargo un servicio de

inspección para vigilar que las compañías cumplieran estrictamente las prescripciones de las leyes de la materia, así como diversas obligaciones como informar periódicamente a la Secretaría sobre el número de pólizas emitidas, primas, pagos, publicación anual de un informe del estado de la sociedad sobre las reservas constituidas, y poner a disposición de los inspectores los documentos y asientos de los libros que justificaran sus operaciones, mencionando como sanción a la que se harían acreedores por el incumplimiento de dichas obligaciones, la suspensión de actividades.

Al promulgarse la ley, en el país ya operaban algunas instituciones locales y muchas extranjeras, por lo que en el mes de enero de 1897, los representantes de 17 compañías de seguros contra incendio extranjeras fundaron una asociación privada bajo la denominación de *Asociación Mexicana de Agentes de Seguros Contra Incendio*, la cual se constituyó con el objeto de armonizar sus intereses, como fué el establecimiento de una tarifa de seguros contra incendio y un reglamento muy estricto para su funcionamiento, con lo que se sentaron las bases de la actual Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS).

La actividad aseguradora a finales del siglo XIX tanto en vida como en los seguros generales, particularmente el de incendio, tenían ya un desarrollo significativo, siendo mas numerosas las compañías extranjeras, pues en tanto que los Estados Unidos de Norteamérica se dedicaron al ramo de vida, los países europeos, especialmente Inglaterra, establecieron sucursales y representaciones para trabajar seguros contra incendio. Estas representaciones se quedaron en México hasta 1935, año en el cual como indicamos con anterioridad, se mexicanizó el seguro, por lo que algunas de éstas se transformaron en compañías nacionales.

Como dato histórico menciona Antonio Minzoni que para entonces, operaban en el país en el ramo de vida dos compañías nacionales y cinco norteamericanas, en tanto que en el de incendio solo una nacional y catorce extranjeras, en su mayoría inglesas.

#### **1.2.4. CONTROL ESTRICTO**

##### **Regulación de la actividad**

En lo anteriormente expuesto, se observa un incipiente desarrollo de la actividad aseguradora, si bien ya se había promulgado la primera Ley que la reglamentaba en diciembre de 1892 y se encontraban en operación diversas compañías tanto nacionales como extranjeras cuyo volumen de primas en el ramo de vida era para entonces de cierta consideración, por lo que el Ejecutivo Federal, preocupado por el hecho de que se carecía de una legislación adecuada, con la promulgación de la segunda ley relativa de la organización de las compañías de seguros sobre la vida da inicio a una serie de regulaciones tanto del contrato como de esta actividad, a las que habremos de referirnos destacando y/o ampliando algunas medidas que por su repercusión han sido un factor importante en el desarrollo de los seguros en nuestro país

##### **1.2.4.1. LEY DEL 25 DE MAYO DE 1910**

La Ley Relativa de la Organización de las Compañías de Seguros sobre la Vida se promulga durante el gobierno de Porfirio Díaz. Como antecedente tenemos que en 1892, al otorgarse la primera Ley del seguro, se estimó que el sistema de publicidad del Código de Comercio de 1889 establecido para las sociedades anónimas era más que suficiente para garantizar los

intereses del público que contrataba con una compañía de seguros, por lo que no había que someter a las mismas al requisito de previa autorización estatal para ser constituidas, y menos aún al sistema de control de su funcionamiento; sin embargo, para 1908 este criterio había cambiado radicalmente, por lo que se envió al Congreso de la Unión una nueva iniciativa de ley relativa a empresas de seguros de vida, en la que se señalan entre otras, el que pocos países como el nuestro habían dejado en tanta libertad a las compañías de seguros para fundarse las nacionales, para establecerse las extranjeras y para desarrollarse unas y otras por toda la extensión del territorio, pues si bien existía la ley del 16 de diciembre de 1892, ésta no contenía obstáculos para su establecimiento, ni disposiciones respecto a la vigilancia de sus operaciones.

Tomando en cuenta que para entonces los seguros de vida en vigor alcanzaban una suma elevada, que generalmente eran de compañías extranjeras que situaban fuera del país sus fondos, por lo que se presentaba una constante extracción de capitales, así como el hecho de que el seguro de vida constituye una de las inversiones más interesantes del ahorro nacional, y que el éxito de lograr cristalizar el concepto de ahorro y previsión entre la gente dependía de la buena administración que las compañías hicieran de dichos ahorros, el Ejecutivo consideró la necesidad de que el Estado vigilara la administración y procedimientos de las mencionadas instituciones.

Las razones expuestas y otras más, fundaron el establecimiento de un régimen de intervención del Estado en el manejo de las compañías de seguros. La Ley de mayo de 1910, segunda en el país que reguló esta actividad dentro del criterio liberal de su época, pasó de un sistema de libertinaje hasta entonces imperante a otro de control, pues a través de esta ley, se aumenta la participación del Estado en la organización y funcionamiento de las empresas

del ramo; ya que prohibía la actividad aseguradora a quienes no fueran sociedades anónimas o cooperativas mutualistas, restringía el ejercicio de la misma requiriendo autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los ramos de vida y accidentes y enfermedades, exigía la constitución de reservas técnicas y de previsión y reglamentó su inversión, además de establecer la inspección y vigilancia permanente de las empresas al disponer la creación del Departamento de Seguros, dependiente de la mencionada Secretaría, quien tendría a su cargo esta función

El triunfo de la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza ayudó a mejorar la situación de las compañías de seguros afectadas por el movimiento revolucionario, especialmente las del ramo de vida, pues el Ejecutivo emitió en diciembre de 1916 un Decreto de capital importancia para la actividad, al imponer la adopción del patrón oro y el desconocimiento de todas las emisiones de papel moneda circulante.

#### **1.2.4.2. LEY DEL 25 DE MAYO DE 1926**

Transcurridas casi dos décadas de que se había promulgado la segunda ley del seguro, se evidenciaba la necesidad de reformarla a fin de que se abarcara toda la actividad aseguradora. Por ello, el 25 de mayo de 1926 se expide la Ley General de Sociedades de Seguros, que constituyó el primer documento legal y completo que regulara la actividad en todos los ramos en los que una institución de seguros pudiera operar. Dicho ordenamiento estableció el alcance de los distintos ramos de seguros, precisó las operaciones de vida, accidentes y enfermedades, incendios, riesgos marítimos y transportes, entre otros; se refirió a la forma de constitución en sociedades anónimas y la de operar solo en los ramos autorizados, así como a la obligación para las

compañías tanto nacionales como extranjeras de constituir tres tipos de reservas: a) técnicas, b) para obligaciones por cumplir y c) de previsión para fluctuaciones de valores y dispuso los instrumentos para su inversión, entre otros

### **1.2.4.3. LEY DEL 26 DE AGOSTO DE 1935**

Durante la presidencia del General. Lázaro Cárdenas se realizaron muchas e importantes innovaciones en todos los campos de la actividad nacional, y de una manera sustancial en el de los seguros, siendo éste un periodo fértil en decretos presidenciales relacionados con la actividad que culminaron con la promulgación de la Ley de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935 que mexicanizó el seguro.

Cabe aclarar que existía el antecedente de un Decreto de enero de 1931 que modificaba la Ley General de Seguros de 1926, en cuya exposición de motivos se proponía que las compañías extranjeras de seguros sobre la vida que operaban en el país se constituyeran en nacionales, organizándose bajo las leyes del país, con administración mayoritaria por mexicanos y que contaran con el 51% del capital social mexicano, cuyo propósito no tuvo éxito sino cuatro años después.

En razón de su impacto, resulta necesario mencionar algunos aspectos sobresalientes de esta ley, la cual prohibió la actividad aseguradora a quienes no fueran sociedades anónimas o mutualistas, exigiendo la autorización para su operación, y prohibiendo al público se asegurara con quien careciera de ella; sujetó a las aseguradoras autorizadas a una organización interna y funcionamiento reglamentado rigurosamente sobre bases técnicas y contables, así como a una revisión administrativa de tarifas de primas y condiciones

generales del seguro para calificar la suficiencia técnica y su legalidad, reglamentó la inversión de capital y reservas e impuso sanciones administrativas y penales por su incumplimiento, además de establecer la inembargabilidad de las reservas técnicas. Distinguió asimismo las operaciones de seguros en los ramos de: vida, accidentes y enfermedades, responsabilidad civil y riesgos profesionales; marítimo y transportes; incendio; agrícola; automóviles y diversos.

Por vez primera en la historia del seguro, define a las instituciones como: *nacionales*; las constituídas con intervención del Estado, bien que éste suscriba la mayoría del capital o que conserve el derecho de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, y las *privadas*, sociedades mexicanas autorizadas a practicar las operaciones de seguros mencionadas con anterioridad. Preciso conceptos tales como: coaseguro, reaseguro y contraseguro y estableció límites para las instituciones respecto a la responsabilidad máxima que podrían contraer sin reasegurar para todos los ramos menos vida, responsabilidad civil y riesgos profesionales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijaría para cada institución.

En franca protección a las empresas mexicanas, fijó el capital mínimo con que deberían contar las sociedades anónimas, para las nacionales era de \$ 200,000.00 por ramo, excepto en agrícola, automóviles y diversos que era de \$ 100,000.00; sin embargo, para las sucursales extranjeras este debería ser de \$ 300,000.00 para cada uno de ellos. Las empresas extranjeras para operar en el país, deberían demostrar además, tener cuando menos cinco años de operar con autorización en su país de origen en los ramos para los que desearan autorización en México; ordenó el establecimiento de las reservas técnicas y lo que es más importante, estrictas medidas relativas a su inversión, debido a lo



cual debían invertir hasta el 50% de ellas en bienes inmuebles urbanos, hasta un 10% en efectivo o en depósitos a la vista, un 10% en sociedades anónimas y discrecionalmente, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la posibilidad de invertir en valores extranjeros sin que dicha autorización excediera del 25% de las reservas totales.

Desde luego, la medida de mexicanización del seguro no fue del agrado de las aseguradoras extranjeras que operaban en el país, las que por todos los medios trataron de obtener condiciones mas favorables que las mexicanas; amenazaron inclusive con retirarse del mercado nacional, pero el gobierno no cedió, y vencido el plazo que les concedió de seis meses a partir de la vigencia de la ley, de observancia tanto para las compañías nacionales y mexicanas, así como para las sucursales extranjeras para obtener la nueva autorización en los términos de la misma, quedaron eliminadas las que no le dieron cumplimiento. Para entonces, operaban en el país 66 instituciones aseguradoras, de las cuales 52 eran extranjeras<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> MINZONI CONSORTI Antonio "Crónica de Doscientos Años del Seguro en México". Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México 1994, Pag 83

## CAPITULO 2

### ESTRUCTURA DEL SECTOR

#### 2.1. EL SISTEMA FINANCIERO Y EL SECTOR ASEGURADOR

El Sistema Financiero Mexicano se encuentra integrado por un conjunto de autoridades representadas por dependencias del Gobierno Federal, por Instituciones de Crédito (Banca Múltiple y Banca de Desarrollo), Instituciones de Seguros y Fianzas, Organizaciones Auxiliares de Crédito (Almacenes Generales de Depósito, Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Arrendadoras Financieras y Sociedades de Factoraje Financiero), Casas de Bolsa, Sociedades de Inversión, Casas de Cambio, Instituciones para el Depósito de Valores, Instituciones Calificadoras de Valores, Sociedades de Información Crediticia, así como otras Instituciones y Fideicomisos Públicos que realizan actividades financieras

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las Comisiones Nacionales respectivas son las autoridades encargadas de la regulación y supervisión de los participantes del sistema financiero.

Respecto al sector asegurador, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete la regulación, interpretación, aplicación y resolución, para efectos administrativos, de todo lo relacionado con los preceptos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, facultad que ejerce a través de la Dirección General de Seguros y Valores. Le corresponde asimismo la adopción de medidas relativas a la creación y funcionamiento de las

llamadas Instituciones Nacionales de Seguros, que son aquellas en la que el Estado o entidades paraestatales son titulares de más del 50% del capital social.

La inspección y vigilancia de las entidades financieras mencionadas, se lleva a cabo por:

- La Comisión Nacional Bancaria ahora también de Valores, para la banca múltiple, la de desarrollo y las organizaciones y actividades auxiliares de crédito, y a partir del 1o. de mayo de 1995, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha abril 28 del mismo año de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil.
- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de fianzas, con la misión de garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apegan a lo establecido por las leyes.

Por lo que respecta a las leyes que rigen la constitución, operación y supervisión de las diversas instituciones y actividades de los sectores que conforman el sistema financiero mexicano, éstas han tratado de establecer criterios homogéneos en todos aquellos aspectos comunes que existen entre los diferentes intermediarios financieros que conforme a ellas se reconocen y regulan. En tal virtud, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, contempla acciones a desarrollar por parte de las diferentes Comisiones que ejercen la supervisión, tanto de la controladora de los grupos financieros como de las entidades que conforman el sistema financiero mexicano.

Debido a lo anterior, y con el objeto de coordinar el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia que cada comisión tiene encomendadas y para evitar conflictos de competencia y desorientación a los supervisados, en marzo de 1992, las Juntas de Gobierno de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Seguros y Fianzas y entonces la de Valores, aprobaron la creación de la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (COSSIF). Esta coordinación es una instancia de operación administrativa, que no cuenta con infraestructura ni entidad legal, está integrada por los Presidentes y Vicepresidentes de las Comisiones y tiene un Coordinador de sesiones y trabajos administrativos que es rotativo cada tres meses; sesiona una vez al mes, dentro de las dos semanas siguientes a la celebración de la Junta de Gobierno de las diferentes comisiones y armoniza de manera efectiva las acciones que éstas realizan.

Cabe mencionar que la evolución del sector financiero ha mostrado un importante dinamismo acorde con el desarrollo de la actividad económica, adecuando la intermediación a las características y demandas del desarrollo y a la tendencia de los mercados financieros hacia la integración de los servicios prestados por los diferentes intermediarios. Recientemente han surgido nuevas figuras financieras como las Sociedades de Ahorro y Préstamo, personas morales sin fines de lucro, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones, cuyo objeto es la captación de recursos exclusivamente de ellos, quedando obligada a cubrir el principal y los accesorios financieros de los recursos captados. Del mismo modo, la colocación de los recursos se hace únicamente entre los socios. Estas sociedades atienden segmentos de mercado de bajos ingresos, por lo que tienen un gran potencial .(Arts. 38-A y 38-B LGOAAC).

Con la creación de grupos financieros, La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras dotó al sistema financiero de una estructura de vanguardia a escala mundial; estos grupos se encuentran conformados con por lo menos tres diferentes intermediarios, y su figura se encuentra asociada al nuevo concepto de banca universal, con lo que se pretende integrar paquetes de servicios. En tal virtud, y debido a la agrupación de las diferentes entidades del sistema financiero, su estructura es muy distinta de lo que fue hasta hace unos años, y seguramente evolucionará como resultado de la modernización de nuestro país, de su desarrollo y de la apertura al exterior.

Finalmente, debemos señalar que como órgano regulador del sistema financiero, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es competente para interpretar, aplicar y resolver todo lo relacionado con el marco legal del sistema financiero en su conjunto, buscando el sano desarrollo de las entidades que lo conforman, siendo las principales leyes que lo regulan las siguientes :

- **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**  
Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, así como la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica.
- **LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS**  
Promulgada en 1990 para adecuar el marco legal con la tendencia a la modernización y apertura mostrada por el sistema financiero.

- **LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO**  
Regula la actividad de la banca comercial y de desarrollo. La primera se encarga de realizar la intermediación financiera con fines de rentabilidad, y la segunda con fines de fomento.
- **LEYES ORGÁNICAS DE LOS BANCOS DE DESARROLLO**  
Específicas a cada banco de desarrollo. (Nafinsa, Banrural, Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros.)
- **LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DE CREDITO.**  
Ayudan a la intermediación financiera en actividades y áreas específicas, como: Casas de Cambio, Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje Financiero y otras actividades auxiliares de crédito.
- **LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO**  
Regula y controla la política monetaria, crediticia y cambiaria del país.
- **LEY DEL MERCADO DE VALORES  
Y LEY DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN**  
Para Casas de Bolsa, Sociedades de Inversión, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión y otras entidades financieras.

- **LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS Y LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO**  
Regulan la actividad aseguradora.
- **LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS**  
Regula la actividad afianzadora
- **LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO**  
Regula el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes.

## **2.2. MARCO LEGAL DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA**

El sector asegurador se encuentra sujeto a leyes y regulaciones en función a la naturaleza de sus operaciones, así como a ciertas restricciones a las mismas. El Estado, a través de la expedición de leyes y reglamentos busca el desarrollo equilibrado del sistema asegurador, y una sana competencia entre las instituciones que integran el sector.

El marco legal del seguro privado en nuestro país, aunque reciente la influencia de muy diversas leyes, se integra fundamentalmente por dos que lo regulan de manera directa: La Ley sobre el Contrato de Seguro y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

### 2.2.1. LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO

Antes de referirnos a la Ley que rige el contrato de seguros, conviene realizar algunas precisiones acerca del concepto y elementos del mismo, pues es tal su importancia social y trascendencia económica, que ningún otro contrato es objeto de tan amplio despliegue legislativo, ya que lo rige específicamente una ley y se ha creado un organismo estatal como la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para controlar y vigilar su operación.

Indica el Diccionario Mapfre de Seguros <sup>8</sup> que el concepto de "seguro" puede ser analizado de diversos puntos de vista, toda vez que algunos autores destacan el principio de solidaridad humana, otros el de contraprestación; también se le ha considerado desde su aspecto social (asociación de masas para el apoyo de los intereses individuales) y matemático (transformación de un valor eventual a uno cierto), entre otros.

Por lo que respecta a nuestro ordenamiento en vigor, el artículo 1o, establece que "Por el 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", de donde se desprende que el legislador solo concibe el seguro como realizado por empresas, con el consecuente carácter masivo y esencialmente indemnizatorio, entendiéndose de daños, y no esencialmente indemnizatorios para los seguros de personas.

Son elementos esenciales del contrato: a) Las partes, (asegurador, asegurado y beneficiario), b) La póliza, que es un documento simplemente

---

<sup>8</sup> Diccionario Mapfre de Seguros Nueva Mapfre. Madrid 1992. Pág. 348



probatorio, ya que se trata de un contrato consensual y c) El Objeto, que consiste en la transferencia de las consecuencias económicas de un riesgo, (suceso dañoso, futuro e incierto), siendo la incertidumbre el elemento más destacado de la noción de riesgo.

Otro elemento esencial del contrato es el interés jurídico-económico, definido en nuestra Ley como "interés asegurable", y que es todo aquel interés económico que tiene una persona en que no se produzca un siniestro (Art. 85), el que podrá ser objeto del contrato de seguros contra daños. Respecto al contrato sobre las personas, (Art. 151) comprende todos los riesgos que pueden afectar a la persona del asegurado en su existencia, integridad personal, salud y vigor vital.

Finalmente, la prima es la contraprestación que el asegurante o tomador debe pagar a la empresa aseguradora. Esta se fija con aprobación estatal y en base a cálculos actuariales; representa la porción que dentro del volumen global de los riesgos, corresponde al beneficiario expuesto a ellos.

Ahora bien, como señalamos con anterioridad, el contrato de seguro se rigió en México por diversas disposiciones, como lo fueron: Las Ordenanzas del Consulado de la Universidad de los Mercaderes de la Nueva España, las Ordenanzas de Bilbao antes y después de consumada la independencia en 1821, el Código de Comercio de Don Teodocio Lares de 1854, los Códigos Civiles del Distrito Federal de 1870, 1884 y 1928, así como el Código de Comercio de 1889.

En nuestro país la Ley que rige este contrato actualmente, data del año de 1935, es obra del licenciado Manuel Gual Vidal, quien se inspiró en gran

parte en la Ley Federal Suiza del Contrato de Seguro de 1908, en la ley francesa de julio de 1930 y en el Proyecto Mossa que sirve de remate al Sagio Legislativo sul Contratto di Assicurazione que publicó en 1931<sup>9</sup>, así como en los estatutos de compañías locales que se establecieron en la época de Maximiliano.

El ordenamiento de referencia no agota el entorno legal del contrato, pues en otros aparecen importantes disposiciones que también lo regulan, como en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (Arts. 222 al 250 LSCM), el Reglamento de Seguros de Grupo, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, entre otros,

La Ley en comento establece reglas y principios técnicos del seguro, su carácter imperativo (Art. 193) impide que sus disposiciones sean derogadas en forma convencional, haciéndolas nugatorias sobre todo tratándose de disposiciones en favor del asegurado o tercero, en virtud del carácter de adhesión del contrato, que da ventaja a la aseguradora sobre el otro contratante.

A través de sus 196 artículos norma de una forma amplia y clara todo lo relativo al contrato de seguros, sus alcances y obligaciones tanto de la empresa aseguradora como de los asegurados, y solo ha sido modificado dos veces: En 1946 para precisar en el Art. 19 que la póliza solo se requiere para fines de prueba, la cual puede suplirse con la confesión, y que se prohíbe condicionar el perfeccionamiento del contrato a la entrega de la póliza o al pago de la prima (Art. 21), y en 1966 para unificar la práctica del cobro de la prima de los ramos de daños a la del seguro de personas (Art. 37).

---

<sup>9</sup> RUIZ RUEDA Luis., El Contrato de Seguro . Porrúa, México 1978 p. 35

En virtud de lo anterior, contiene disposiciones muy estrictas y polémicas, como la relativa al momento en que se perfecciona el contrato, pues el mencionado Artículo 21 dispone que es aquel en el que el proponente tuviera conocimiento de la aceptación de la oferta, por lo que la aseguradora no podrá eludir su responsabilidad por la realización del riesgo mediante cláusulas en que se convenga que el seguro no entrará en vigor sino después del pago de la primera prima o fracción de ella.

Se trata como vemos, de un contrato consensual; esta corriente, que heredamos de España, se plasmó en el Código Civil de 1870, y se continuó en los de 1884 y 1928. Por otra parte, y debido a la influencia de los usos y costumbres puestos en práctica por los Agentes Generales de las compañías inglesas de seguros que operaron en México hasta 1935, quienes "con un criterio comercial, hicieron consensual el contrato de seguros antes de la promulgación de la Ley del Contrato de Seguro de 1935"<sup>10</sup>. Si bien este momento, es decir, cuando el proponente tenga conocimiento de la aceptación de la oferta, no concuerda con la práctica usual del mercado más cercano a la teoría de los Códigos Civiles de que "los contratos se perfeccionan luego que la propuesta sea aceptada" (Art. 1392 del Código Civil de 1870) pues es entonces cuando el asegurador se considera obligado, no obstante son frecuentes los pagos que realizan las instituciones de seguros por siniestros ocurridos precisamente en ese lapso, ya sea que se trate de seguros sobre las personas o las cosas.

Es opinión de algunos estudiosos de la materia, como el consultor en seguros, Arturo Díaz Bravo<sup>11</sup>, que "la ley reguladora del contrato acusa ya

---

<sup>10</sup> RIVERA Y RIVERA R. "La Ley Sobre el Contrato de Seguros" Actualidad en Seguros y Fianzas Núm. 2 C.N.S.F. p 23

<sup>11</sup> Cfr. DIAZ BRAVO Arturo "El Marco Jurídico del Seguro". Ciclo de Conferencias 1er. Aniversario Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Núm.2 México 1992.

el peso de los años", por lo que se cuestionan si debe mantenerse la regulación del contrato en un cuerpo autónomo de leyes o reincorporarse a una codificación general. Al respecto, observan ventajas y desventajas en ambas opciones, como el que la codificación impone armonía a toda la contratación mercantil, con reglas y principios comunes que evitan la dispersión legislativa; no obstante, esta unificación supone la elaboración de un texto legal muy extenso con reglas y principios generales no aplicables a todos los contratos por igual, en razón de sus peculiaridades. En el caso del seguro por ejemplo, difiere de otros por el momento en que se perfecciona así como por los efectos de la mala fé entre los contratantes, pues "en tanto que la mala fé no influye en la validez de ciertos contratos, como la compra-venta, en otros como en los seguros, la buena fé absoluta y nítida es esencial, y aún la simple reticencia puede anular los efectos del contrato, por lo que tradicionalmente se ha dicho que el contrato de seguro es de exquisita buena fé"<sup>12</sup>.

Al respecto, Luis Ruiz Rueda apunta en su obra sobre El Contrato de Seguro<sup>13</sup> que en derecho moderno rige el principio general de que todo contrato es de buena fé, en los términos del artículo 1796 del Código Civil del Distrito Federal, y que aplicada esta clasificación al contrato de seguro significa que para aceptar la propuesta y perfeccionar con ello el contrato, el asegurador tiene que confiar en la buena fé del proponente al describir el riesgo y las circunstancias del mismo, ya que la exactitud de tal descripción constituirá el motivo determinante de la voluntad del asegurador para perfeccionar el contrato.

---

<sup>12</sup> CERVANTES AHUMADA Raúl " Los Contratos Mercantiles " Derecho Mercantil, Porrúa México 1982, p 510

<sup>13</sup> Cfr RUIZ RUEDA Luis. El Contrato de Seguro". Porrúa. México 1978. p.82

Por otra parte, se considera que al regularse en un cuerpo legal autónomo como sucede en la mayor parte de los países, tiene la ventaja de configurar un régimen propio y una mayor agilidad en las reformas y actualizaciones; sin embargo, plantea el inconveniente de que existe al lado de otras legislaciones para diversos contratos, lo que propicia la dispersión legislativa y dificulta el conocimiento de los jueces, con los inconvenientes que ello implica.

Se tiene conocimiento de que éstas y otras propuestas manifestadas a través de los diferentes grupos de estudio que se han conformado para evaluar la problemática del sector a que haremos referencia en el siguiente punto, se encuentran en estudio en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, con la finalidad de adecuar dicho ordenamiento, pues coincidimos con lo expresado por el entonces Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Ismael Gómez Gordillo y Ruelas en una Convención Anual de la AMIS, en el sentido de que " una ley que no es aplicable a la realidad que pretende normar, pierde su eficiencia y se convierte en mero ejercicio de literatura jurídica" <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> GOMEZ GORDILLO Y R. Ismael "Eficiencia: El Reto del Cambio", Convención Anual de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, México, 1992.

## 2.2.2. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.

Por disposición de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, solo las instituciones y sociedades legalmente autorizadas pueden celebrar el contrato de seguros (Art. 3o.), las cuales tienen siempre los caracteres de empresa, por lo que el contrato de seguros tiene carácter mercantil y es un acto de comercio, como lo dispone el Artículo 75 Fracc. XVI del Código de Comercio vigente., "ya que la mercantilidad de un acto deriva solo de la calificación que de él haga la ley " <sup>15</sup>; si bien conviene mencionar que el Código de Comercio de 1884 que rigió en su momento este contrato, declaraba actos de comercio los celebrados entre comerciantes, lo que excluía a los seguros de personas, pues en la mayoría de los casos el solicitante, contratante y asegurado es una persona física. En consecuencia, los seguros de personas eran contratos civiles. Esta situación fue resuelta por el Código de Comercio al declarar comerciales los contratos de seguros para todos los que en él intervengan.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros data del mismo año de 1935, pero a diferencia de la que regula el contrato, ha sido objeto de varias reformas -a las que haremos referencia más adelante- en la búsqueda de fortalecer su eficiencia y de acuerdo a las cambiantes condiciones económicas, sociales y políticas de nuestro país. Regula la operación de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros,

---

<sup>15</sup> CERVANTES AHUMADA Raúl., Derecho Mercantil. Porrúa, México 1982, p. 504

garantiza la protección de los intereses del público y busca un sano desarrollo financiero del sector y de la economía en su conjunto.

Este ordenamiento desde su origen ha establecido indirecta pero indiscutiblemente el principio de que la eficiencia debe ser un elemento indispensable para la operación de las instituciones de seguros, precisando asimismo como causas de revocación de la autorización otorgada a una institución para operar, el que no actúe eficientemente, ya sea porque no mantenga niveles mínimos de capital o de reservas técnicas que la propia ley exige, o bien por no cumplir adecuadamente las funciones para las que fue autorizada, como por ejemplo por mantener situaciones de escaso incremento en la emisión de primas o por la falta de diversificación en los riesgos a que está expuesta, o en sus inversiones, entre otras (Art. 75 LGISMS). En sus artículos técnicos puntualiza asimismo, los principios fundamentales de que las aseguradoras deben actuar sobre bases técnicas, que garanticen en la medida de lo posible la adecuada y justa suficiencia de tarifas de primas y extraprimas y certeza en la determinación de costos de adquisición y de operación, entre otros.

En razón de lo anterior, puede decirse que el espíritu de la legislación que rige a las instituciones de seguros es alcanzar los mayores niveles de eficiencia en la cobertura de los riesgos asegurados. Del mismo modo, las disposiciones que rigen la operación financiera de dichas instituciones, establecen el sano y transparente manejo de los recursos originados en el ahorro público que éstas captan vía cobro de primas, de las sumas que se comprometen a administrar por concepto de indemnizaciones que les son confiadas por los asegurados o los beneficiarios, así como las reservas relativas a fondos de pensiones y jubilaciones, los cuales deben ser manejados bajo dos criterios de eficiencia: Uno tendiente a consolidar la

solvencia y la liquidez de las instituciones, y otro a orientar el manejo de esos recursos al financiamiento de las actividades productivas que inciden en el desarrollo nacional.

### **2.3. CONFORMACION DE LA INDUSTRIA**

La institución de seguros como parte de la estructura económica, se divide en dos grandes grupos :

**LA SEGURIDAD SOCIAL.** Alude al sistema obligatorio de protección operado por el estado, está encaminada a procurar el bienestar y la protección de la población en su conjunto. En nuestro país se imparte a través de tres instituciones de cobertura nacional: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

**LOS SEGUROS PRIVADOS.** Son operados por instituciones privadas, las que ofrecen una mayor diversidad de coberturas según las necesidades de los asegurados y previa consideración de tipo técnico que les permita valorar el riesgo que estén dispuestas a tomar.

Ahora bien, el seguro tiene como objetivo la cobertura de los riesgos que enfrentan los individuos tanto en su persona como en su patrimonio, resarcíéndolos de los costos que supone la ocurrencia de un siniestro. Se trata en última instancia de la transferencia de un riesgo de un agente económico (el asegurado), a otro (Institución de Seguros), por tanto, el



objetivo de las instituciones de seguros es dar un servicio de protección mediante la aceptación y administración de los riesgos a los que están expuestos sus clientes a cambio del pago de una prima.

Para el efecto de organizarse y funcionar como instituciones y sociedades mutualistas de seguros, las empresas privadas en comento requieren autorización del gobierno federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 5o.LGISMS), la que es intransmisible por naturaleza. Los artículos 7, 8 y 9 de dicho ordenamiento, establecen las operaciones que podrán realizar, siendo factible obtener autorización para una o varias de las que se mencionan a continuación :

I VIDA

II ACCIDENTES Y ENFERMEDADES

- a) Accidentes Personales,\*
- b) Gastos Médicos,\*
- c) Salud.\*

III DAÑOS

En algunos de los siguientes ramos :

- a) Responsabilidad Civil y Riesgos Profesionales,
- b) Marítimo y Transportes,
- c) Incendio.
- d) Agrícola y de Animales,
- e) Automóviles,
- f) Crédito,
- g) Diversos,

- h) Terremoto y otros riesgos catastróficos,\*
- i) Especiales.

Las autorizaciones pueden otorgarse también para practicar exclusivamente el reaseguro y reafianzamiento.

<sup>16</sup> Toda vez que la finalidad de los seguros es brindar protección tanto a las personas como a sus bienes, las dos primeras operaciones se refieren a las personas, y la de daños a las cosas; esta última comprende ocho ramos, que aunque se enuncian no son limitativos, pues dentro de los ramos de *diversos* y *especial* pueden instrumentarse otro tipo de seguros, siempre y cuando existan los elementos para su constitución, como puede ser el interés asegurable y la viabilidad del mismo.

Los seguros comprendidos dentro de la enumeración de operaciones y ramos antes mencionados, son los siguientes :

#### I.- PARA LA OPERACION DE VIDA.

Se refiere a aquellos riesgos que puedan afectar la persona del asegurado en su existencia. Están comprendidos dentro de estas operaciones los beneficios adicionales que basados en la salud o en accidentes personales se incluyan en pólizas regulares de vida, como por ejemplo: Endosos por muerte

---

<sup>16</sup> \*Conforme al Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley en comento, publicado en el D.O.F. de fecha enero 03 de 1997, se modifica la Operación de Accidentes y Enfermedades, y queda integrada por los ramos de : a) accidentes personales, b) gastos médicos y c) salud Asimismo dentro de la operación de daños se crea en forma independiente el ramo de terremoto y otros riesgos catastróficos, que hasta ahora venía operando en forma conjunta con el ramo de incendio

accidental, o ciertos anticipos hasta del 25% de la suma asegurada, que ofrecen algunas compañías de seguros para el caso de que se presente una emergencia médica que ponga en peligro la vida del asegurado, éste pueda hacerle frente sin descapitalizarse.

Se consideran asimismo comprendidos, los contratos que tengan como base planes de pensiones o de supervivencia relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas; así como los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, el pago de las rentas periódicas durante la vida del asegurado o las que correspondan a sus beneficiarios. Estos últimos, consideramos que deberían aparecer mencionados en el artículo 7o. en vigor, como un ramo de la operación de vida.

## II.- PARA LA OPERACION DE ACCIDENTES Y ENFERMEDADES

Los que tengan como base la lesión o incapacidad que afecte la integridad personal, la salud o vigor vital del asegurado, ocasionada por un accidente o enfermedad de cualquier género. Conforme a la clasificación actual :

### a) PARA EL RAMO DE ACCIDENTES PERSONALES

Los contratos de seguros que tengan como base la lesión o incapacidad que afecte la integridad personal, saludo o vigor vital del asegurado, como consecuencia de un evento externo, violento, súbito y fortuito.

### b) PARA EL RAMO DE GASTOS MEDICOS

Los contratos de seguro que tengan por objeto resarcir los gastos médicos, hospitalarios y demás que sean necesarios para la recuperación de la salud vigor vital del asegurado, cuando se hayan afectado por causa de un accidente o enfermedad.

c) PARA EL RAMO DE SALUD

Los contratos de seguro que tengan como objeto la prestación de servicios dirigidos a restaurarla, a través de acciones que se realicen en forma directa en beneficio del asegurado.

III.- PARA LA OPERACION DE DAÑOS

a) PARA EL RAMO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y RIESGOS PROFESIONALES

Se refiere al pago de indemnización que el asegurado deba a un tercero a consecuencia de un hecho que cause un daño previsto en el contrato de seguro.

b) PARA EL RAMO DE MARITIMO Y TRANSPORTES

Pago de indemnización por los daños y perjuicios que sufran los muebles y semovientes objeto del traslado. Pueden asegurarse cascos de las embarcaciones y las aeronaves.

c) PARA EL RAMO DE INCENDIO

Indemnización por los daños o pérdidas causadas por incendio, explosión, fulminación o accidentes de naturaleza semejante.

d) PARA EL RAMO AGRICOLA Y DE ANIMALES

Pago de indemnizaciones o resarcimiento de inversiones, por los daños o perjuicios que sufran los asegurados por pérdida parcial o total de los provechos esperados de la tierra, y por muerte, pérdida o daños ocurridos a sus animales.

e) PARA EL RAMO DE AUTOMOVILES

Pago de la indemnización correspondiente a los daños o pérdida del automóvil, o a los daños y perjuicios causados a la propiedad ajena o a terceras personas con motivo del uso del automóvil. Se puede incluir responsabilidad civil.

f) PARA EL RAMO DE CREDITO

Indemnización de una parte proporcional de las pérdidas que sufre el asegurado a consecuencia de la insolvencia total o parcial de sus clientes deudores por créditos comerciales.

g) PARA EL RAMO DE DIVERSOS

Indemnización por daños y perjuicios ocasionados a personas o cosas por cualquiera otra eventualidad.

h) PARA EL RAMO DE TERREMOTO Y OTROS RIESGOS CATASTROFICOS

Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a personas o cosas, como consecuencia de la acumulación de responsabilidades por un solo evento de periodicidad y severidad no previsibles.

i) **PARA EL RAMO ESPECIAL**

Cuando alguna clase de riesgo de los comprendidos en los ramos mencionados con anterioridad adquiere una importancia tal que amerite considerarlo como ramo independiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo podrá declarar como ramo especial.

### **2.3.1. EMPRESAS QUE LA INTEGRAN**

A efecto de dar una semblanza de la magnitud e importancia del sector asegurador en México, a continuación se mencionan algunos datos estadísticos obtenidos en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas relativos al número de empresas que lo conforman, al personal que ocupan, al crecimiento presentado los últimos años, así como la penetración que en razón de éste tienen en la economía del país.

Producto de la apertura y modernización de esta industria, durante los años de 1994, 1995 y 1996 se han llevado a cabo una serie de cambios que han modificado su composición. Así, se concretó la fusión de Seguros Comercial y Seguros América que dió lugar a Seguros Comercial-América, se autorizaron nuevas instituciones de seguros : G.B.M., Atlántico, Banamex y Protección Pesquera, entre otras; algunas otras empresas cambiaron de razón social, como Seguros Olmecca por C.B.I. Seguros; Seguros de México por Seguros Inbursa y Aseguradora Universal por Seguros Invermexico, otras más iniciaron operaciones, entre las que se encuentran Ana Cía. De Seguros y Seguros M de México, Cica, El Aguila, ING Seguros, Pioneer, entre otras. Aseguradora Havre, luego de ser intervenida en 1994 fue declarada en quiebra en 1995, por lo que dejó de realizar operaciones.

Por otra parte, y con la finalidad de aprovechar sinergias, 12 compañías han optado por formar parte de grupos financieros, como en el caso de las siguientes :

**(12) FORMAN PARTE DE GRUPOS FINANCIEROS:**

<b>INSTITUCION</b>	<b>GRUPO FINANCIERO</b>
ABA	ABACO G.F., S.A. DE C.V.
BANAMEX AEGON	G.F. BANAMEX ACCIVAL, S.A. DE C.V.
BITAL	G.F. BITAL, S.A. DE C.V.
CBI SEGUROS	CBI G.F., S.A. DE C.V.
G.B.M. ATLANTICO	G.F. B.M.-ATLANTICO, S.A. DE C.V.
INBURSA	G.F. INBURSA, S.A. DE C.V.
INTERACCIONES	G.F. INTERACCIONES, S.A. DE C.V.
INVERLINCOLN	G.F. INVERMEXICO, S.A. DE C.V.
MARGEN	G.F. MARGEN, S.A. DE C.V.
PROBURSA	G.F. PROBURSA, S.A. DE C.V.
SERFIN	G.F. SERFIN, S.A. DE C.V.
TERRITORIAL	G.F. SOFIMEX, S.A. DE C.V.

Fuente: Boletín de Análisis Sectorial.- CNSF - No. 2 Sept. de 1996

Asimismo, y toda vez que el art. 7o. fracc. IV inc. a) de la Ley de Inversión Extranjera permite hasta un 49% de participación extranjera en el capital de las instituciones de seguros, ésta se encuentra presente en 11 compañías en los porcentajes que se mencionan a continuación :

**(11) CUENTAN CON INVERSIÓN EXTRANJERA :**

INSTITUCION	NACIONALIDAD	%
ATLAS	NORTEAMERICANA	30.00
BANAMEX AEGON	HOLANDESA	48.00
CIGNA	NORTEAMERICANA	49.00
CHUBB DE MEXICO	NORTEAMERICANA	30.00
GENESIS	NORTEAMERICANA	24.50
	ESPAÑOLA	24.50
GEO NEW YORK LIFE	NORTEAMERICANA	35.00
INVERLINCOLN	NORTEAMERICANA	49.00
LA TERRITORIAL	FRANCESA	32.46
LIBERTY MEXICO	NORTEAMERICANA	40.00
MONTERREY AETNA	NORTEAMERICANA	45.16
TEPEYAC	ESPAÑOLA	49.00

Fuente: Boletín de Análisis Sectorial de la CNSF, No. 2 - Sept. 1996

Del mismo modo, y toda vez que el Decreto publicado el 23 de diciembre de 1993 permite el acceso a filiales de instituciones financieras del exterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó para operar en México a 16 filiales de empresas extranjeras, siendo estas las siguientes :



**(16) FILIALES DE EMPRESAS EXTRANJERAS :**

<b>FILIAL</b>	<b>INSTITUCION</b>
• ANGLOMEXICANA DE SEGUROS	TRANSOCEAN HOLDING CORP.
• ALLIANZ MEXICO	ALLIANZ OF AMERICA, INC.
• ASEGURADORA MAYA	AMERICAN BANKERS INSURANCE GROUP INC.
• CICA SEGUROS	COMBINED INSURANCE CO. OF AMERICA
• EL AGUILA, CIA. DE SEGUROS	WINDSOR INSURANCE CO.
• ING INSURANCE MEXICO	SECURITY LIFE OF DENVER INSURANCE CO.
• PIONEER SALUD, VIDA Y SEGURIDAD	PIONEERFINANCIAL SERVICES
• RENAMEX	RELIANCE NATIONAL INSURANCE CO.
• SKANDIA VIDA	AMERICAN SKANDIA LIFE ASSURANCE CORP.
• TOKIO MARINE, CIA. DE SEGUROS	TOKIO MARINE DELAWARE CORP.
• ZURICH, CIA. DE SEGUROS	ZURMEX CANADA HOLDING LTD
• ZURICH VIDA, CIA. DE SEGUROS	ZURMEX CANADA HOLDING LTD

- AIG MEXICO, SEG. INTERAMERICANA AMERICAN INTERNATIONAL GROUP INC.
- PRINCIPAL MEXICO PRINCIPAL INTERNATIONAL INC.
- COLONIAL PENN DE MEXICO COLONIAL PENN INSURANCE COMPANY

Fuente: Boletín de Análisis Sectorial No.. 2 - CNS, Sept. 1996

Como puede observarse, el ingreso de capital extranjero ha contribuido no solo a promover una mayor competencia entre las instituciones mexicanas, sino que ha provocado una reordenación de la estructura del mercado, propiciado por la creación, fusión, adquisición y alianzas entre las empresas.

En razón de lo anterior, y una vez considerados los movimientos referidos, al tercer trimestre del año de 1996, la industria aseguradora se encontraba integrada por 58 instituciones de seguros, y 2 reaseguradoras autorizadas; de éstas 53 pertenecían al nivel privado, 2 al nacional y 3 estaban constituidas como sociedades mutualistas.<sup>17</sup>

Cabe mencionar que para efecto de análisis, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas clasifica a las aseguradoras de la siguiente manera: En el Nivel Nacional las empresas del Estado, en los Niveles I y II las compañías que emiten para todas las operaciones y todos los ramos, y en el Nivel Especial las instituciones que no emiten en todas las operaciones.

---

<sup>17</sup> Boletín de Análisis Sectorial - Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Septiembre 1996. p 11

- **NACIONALES**

Empresas con participación mayoritaria del Estado o de una entidad paraestatal, como Aseguradora Hidalgo y Agroasemex.

- **PRIVADO**

### **NIVEL I**

Agrupación a las cinco empresas que tienen la mayor participación en el primaje total, es decir, las más grandes. Se encuentran en él: Grupo Nacional Provincial, Seguros Monterrey Aetna, Seguros Inbursa, Aseguradora Mexicana y Seguros Comercial América.

### **NIVEL II**

Lo constituyen nueve empresas medianas, entre las que se encuentran: Seguros Atlas, Equitativa, Tepeyac, Interamericana, C.B.I. Seguros, Allianz México, General de Seguros, entre otras.

### **NIVEL III. ESPECIAL**

La mayor especialización se observa en las empresas más pequeñas, dado que operan únicamente seguros de daños o de personas. ej: Geo New York Life y Génesis, que operan solo vida. Se ubican asimismo en este grupo las tres sociedades mutualistas existentes (Previsión Obrera, Torreón y Protección Pesquera).

## REASEGURADOR

Aparecen en él las dos reaseguradoras mexicanas Patria y Alianza.

Como puede apreciarse, dicha clasificación se hace en atención al porcentaje de participación que alcanza cada empresa en el primaje total del sector. Para efectos estadísticos permite obtener algunos datos relevantes acerca del comportamiento de las mismas, tales como: el crecimiento que tienen por niveles, la productividad alcanzada, los costos que enfrentan, el grado de concentración que presentan y otros.

### 2.3.2. PERSONAL QUE OCUPA

En su conjunto, el sector asegurador emplea directamente alrededor de 20 mil personas, observándose un decremento de 1990 a 1993<sup>18</sup> en razón de diversos procesos de reestructuración instrumentados por varias empresas del sector, a efecto de bajar costos y ser más competitivas, así como de un incremento en el nivel de su productividad en el trabajo. No obstante lo anterior, para 1994 motivado por los diferentes cambios en la estructura de las empresas, se presentó un incremento de 20,067 en 1993 a 20,446 personas en 1994<sup>19</sup>, en su mayoría funcionarios. Para 1995 nuevamente esta cifra disminuyó en 1048 personas, <sup>20</sup>esencialmente empleados, debido a diversos procesos de reestructuración y a una mayor calificación de la mano de obra instrumentados por las empresas para hacer frente a las condiciones de un mercado cada vez

---

<sup>18</sup> Anuario Estadístico de Seguros Comisión Nacional de Seguros y Fianzas 1994, pp. sn

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Memoria 1995. Perspectivas 1996 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. pp. 54 y 55

más competido y especializado, así como motivado por la grave crisis sufrida en el país durante ese año

Esta industria venía operando hasta 1993 a través de más de 21 mil intermediarios de seguros personas físicas y 50 constituidas como personas morales.<sup>21</sup> De 1994 a 1995 de 29778 se redujo a 21,865 agentes definitivos vigentes; de los que 21,178 eran personas físicas y 687 apoderados de agentes personas morales.<sup>22</sup> Es necesario considerar asimismo, a un importante número de profesionales que apoyan la actividad en ámbitos como los de la actuaría, ingeniería, medicina, derecho, mercadotecnia, finanzas, ajustes de siniestros, administración de riesgos y otros

### 2.3.3. CRECIMIENTO

El dinamismo del sector indica claramente su importancia, pues ya desde 1985 presenta un crecimiento anual promedio en primas directas del 6.5 % en términos reales; entendiéndose por "real" la comparación de los resultados obtenidos ya sea por el sector, por un nivel o por una empresa, durante un periodo determinado.

Toda vez que durante 1994 la economía registró una recuperación de la producción y el empleo, al tiempo que el nivel de inflación disminuyó gradualmente, el sector asegurador se desarrolló en un entorno económico favorable durante los primeros tres trimestres. Posteriormente, y debido a diferentes factores que desestabilizaron el mercado financiero y propiciaron la devaluación de nuestra moneda, en el cuarto trimestre se afectaron los

---

<sup>21</sup> Anuario Estadístico de Seguros 1994 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p. sn.

<sup>22</sup> Anuario Estadístico de Seguros 1995 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p.. sn.

resultados finales. No obstante, el sector asegurador emitió un total de 20,526 millones de nuevos pesos en primas directas, lo cual representó un incremento de 2,574 millones de nuevos pesos con respecto al año anterior y un crecimiento en términos reales del 6.9% y significó una disminución de 1.4 puntos porcentuales con respecto al año anterior que fue de 8.31%. referidos ambos al periodo de 1990-1994.<sup>23</sup>

Precisamente y como consecuencia de los cambios en la economía del país, a partir de 1994 el comportamiento real de la emisión directa de primas del sector asegurador inició una tendencia decreciente, hasta registrar en 1995 una contracción del orden de 14.1% en términos reales, contra una caída del orden del 7.0% real del Producto Interno Bruto, correspondientes al periodo 1990-1995<sup>24</sup>

La expansión real del sector asegurador durante el período 1991-1995 mostró elevadas tasas de crecimiento, pues la expansión real acumulada, medida a través de la emisión directa de primas alcanzó un 33.9%, muy superior al 3.4% real logrado por la economía en su conjunto. Estas cifras implican crecimientos reales con un promedio anual del 6.0% para el sector asegurador y 0.7% para el Producto Interno Bruto<sup>25</sup>. Desde luego, este crecimiento se vió afectado por la caída de la producción del sector asegurador durante 1995 que como dijimos antes fue de 13.4% (referida al periodo 1991-95) en términos reales, debido a la crisis sufrida por nuestro país en Diciembre de 1994.

---

<sup>23</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas T 14 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Dic 1994, pp 196 y 198

<sup>24</sup> Anuario Estadístico de Seguros. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 1995 p.. sn

<sup>25</sup> Idem

Ahora bien, anualizado el crecimiento por niveles de empresas de acuerdo a la clasificación a que hicimos referencia, durante 1994 destacaron por su dinamismo los niveles Especial y Nacional, que alcanzaron el 21.6% y el 17.9% respectivamente, si bien todas las operaciones mostraron crecimientos reales significativos, la operación de vida presentó los índices más altos, debido a que las empresas Geo New York Life y Agroasemex iniciaron la contratación de este tipo de seguro. Por su parte, el nivel II reportó un crecimiento del 8.9%, observándose un decremento en la operación de vida y un incremento en la de accidentes y enfermedades, y por último, el menor crecimiento correspondió al nivel I, con un 3.8%<sup>26</sup>.

Conforme a lo anterior, se aprecia que los niveles I y II habían presentado una tendencia de elevación en la emisión de primas directas, sin embargo, para 1995 se rompió ésta, presentando una caída del -15.94% y -16.6% respectivamente. El nivel Nacional por su parte presentaba crecimientos positivos en 1991, 93 y 94 para caer durante 1995 al -9.20% debido principalmente a la venta de Aseguradora Mexicana, la que pasó a formar parte del nivel I. Finalmente, solo en Nivel Especial arroja un crecimiento del 7.19% en términos reales<sup>27</sup>.

Nuevamente para el tercer trimestre de 1996 el nivel Especial registró un incremento significativo respecto al mismo periodo del año anterior al presentar un crecimiento del 18.7% real, esencialmente por el aumento en la emisión de seguros de daños y vida, debido a que las instituciones que lo conforman son de reciente creación.

---

<sup>26</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. T.14 Dic 1994, p. 201

<sup>27</sup> Op. Cit. Anuario Estadístico 1995. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p. sn.

Por su parte, el nivel II experimentó un crecimiento de primas directas del 1.6% real, propiciado por un incremento en la operación de accidentes y enfermedades y de daños y una disminución en la operación de vida.

En cuanto a los otros dos niveles, es decir, el Nacional y el I, éstos reportaron una caída real del -7.0% y -9.0 % respectivamente. Estos resultados arrojan un total de -4.6% durante el periodo enero-septiembre de 1996.

Conviene destacar el crecimiento real del 5.6% que presentan las empresas con participación extranjera, las integradas a grupos financieros 8.5%, y especialmente las que se encuentran constituidas como filiales de aseguradoras extranjeras, cuyo crecimiento durante los primeros nueve meses de 1996 fue del 20.6%<sup>28</sup>.

Los especialistas de la Comisión Nacional de Seguros consideran que los resultados referidos obedecen al fomento recibido por la actividad aseguradora a partir de las reformas introducidas al marco regulatorio de su operación, lo que ha propiciado una mayor competencia entre ellas y por tanto un menor grado de concentración, pues si observamos la participación de los distintos niveles en la cartera total de seguros, se percibe un retroceso del nivel I, que pasó de significar un 75.05% del total en 1990 al 70.11% en 1995. La reducción que se aprecia es el avance logrado por los niveles Especial y Nacional, cuyas participaciones aumentaron en 4.8% y 1.9% respectivamente.

---

<sup>28</sup> Boletín de Análisis Sectorial No. 2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Sept. 1996 p 13



Este resultado significa además una participación mayor de las empresas medianas y pequeñas que conforman el sector y contribuye a propiciar un mercado más equilibrado y competitivo. Se refleja así también, la creación de nuevas empresas en el mercado, especialmente de filiales y la movilidad que se ha dado de ellas en los diferentes niveles de clasificación del sector.

Es conveniente mencionar que no obstante el crecimiento real que presenta la actividad aseguradora, el reto que le espera a esta industria para los siguientes años es el de ser más eficiente y productiva a fin de lograr su solidez financiera, aspecto al que haremos referencia en el siguiente capítulo.

#### 2.3.4. PENETRACION EN LA ECONOMIA

La penetración en la economía se refiere a la participación que en su conjunto presenta el sector asegurador en la economía del país, medida ésta en términos de la contribución de las primas que genera en relación al Producto Interno Bruto Nacional. De esta forma, el porcentaje que ha representado la emisión de primas en el PIB durante el período a que nos hemos venido refiriendo, esto es, de 1990 a 1995 se ha elevado de la siguiente forma :

1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.15%	1.24%	1.47%	1.57%	1.61%	1.87%

Fuente- Anuario Estadístico de Seguros 1995

Otro indicador de la penetración es el de primas per cápita, que permiten aproximar el gasto que realizan los habitantes de cada país en

seguros, es decir, se toma en consideración el primaje total en relación al número de habitantes del país. Baste mencionar que mientras en México durante 1993 alcanzaba 65.7 dólares, y para 1994 con el impacto de la devaluación solo alrededor de 38 dólares, en países como Estados Unidos en 1991 fue de 1,927, en Canadá 1,254, en España 525 y en Argentina 93.2 dólares.<sup>29</sup>

Datos más actualizados ubican las primas directas per cápita en nuestro país, referidas en moneda nacional, de la siguiente forma :

1990	1991	1992	1993	1994	1995
147.04	164.94	194.58	203.92	226.39	186.18

De acuerdo a los resultados mencionados, es obvio que a pesar del incremento sostenido que presenta la participación del sector en el conjunto de la economía, la actividad aseguradora continúa ocupando un lugar modesto dentro del total de la producción nacional, así como en relación a otros países, pues ya en 1991<sup>30</sup> el porcentaje que representaban las primas en el PIB en Inglaterra fue de 9.7%, 8.6% en Estados Unidos, y 5.9% en Francia, entre otros, lo que permite apreciar el potencial de crecimiento de esta industria en nuestro país para los años futuros, como se evidencia de la información que más adelante se mencionará al hacer referencia a las comparaciones internacionales, así como al crecimiento real que presenta dicha actividad.

---

<sup>29</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Vol. II Tomo 10, 1994, p 16

<sup>30</sup> *Ibidem*.

### CAPITULO 3

#### PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la modernización económica requiere de un aparato productivo más competitivo en el exterior, un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva; es también innovación y adopción tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción, en suma: más productividad y más competitividad.

Por ello, la modernización, la apertura y el cambio, son retos que implican el ser más eficientes. Para el sector asegurador, esta eficiencia se traduce en ser más productivo social y económicamente hablando; socialmente, porque el seguro es un instrumento de previsión y protección por excelencia, que representa un apoyo a la sociedad en caso de pérdidas que afecten el patrimonio de las personas que la integran, pues restituye o indemniza el producto de sus esfuerzos cuando enfrentan una pérdida por causa de un evento dañoso; de esta forma, el seguro protege y restituye la capacidad productiva de la sociedad. Sin embargo, para ser más productivo, debe lograr que la cobertura de su protección sea económicamente más accesible a mayores niveles de la población.

Asimismo, dicha productividad debe ser también económica, pues se requiere que mediante adecuadas técnicas aseguradoras y financieras las empresas puedan repartir utilidades a los accionistas que invierten en ellas, a la vez que sean generadoras de recursos de inversión a largo plazo a través de la

captación que hagan del ahorro interno, para coadyuvar al financiamiento de las prioridades sociales privadas y nacionales.

Ahora bien, la productividad del sector, medida como la razón entre primas directas a personal ocupado, arroja un crecimiento real promedio anual de 11.3%. Conviene mencionar que las instituciones de mayor producción por empleado generalmente son las cinco empresas que forman parte del nivel I, lo cual se evidenció en un Análisis de la Productividad en México realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1992, con el fin de evaluar la competitividad de 75 ramas de la actividad económica. En él se concluyó que la industria de seguros es una industria atrasada en su conjunto, aclarando que existen distintos niveles de productividad, en razón de lo cual clasificó a las empresas que lo conforman en cuatro categorías :

<b>No DE EMPRESAS</b>	<b>SITUACION REFERIDA A 1992</b>	<b>% DE LA EMISION</b>
9	De punta (Alta Tecnología)	30 %
6	Empresas en transición	09 %
13	Rezago Tecnológico	32 %
9	En Contracción	29 %

El desempeño en términos de productividad de las empresas calificadas como de punta, se debe en gran parte a que han adoptado procesos dinámicos de modernización tecnológica que les ha permitido elevar sus niveles de eficiencia. Lo anterior, se refleja en sus costos que son los más bajos del mercado, así como a diversos convenios de productividad que con este fin suscribieron varias empresas, trabajadores y autoridades dentro del Pacto para

Elevar la Competitividad, la Productividad y el Empleo, al que por su importancia haremos mención nuevamente más adelante.

En el desarrollo de este capítulo haremos referencia en la primera parte, al tratar lo relativo a la eficiencia técnica y operativa de las empresas, a diversos renglones que inciden en sus costos y por tanto en la productividad y competencia de las mismas no solo a nivel nacional sino internacional. Los aspectos técnicos se refieren a diferentes indicadores que son de uso generalizado entre las instituciones a efecto de determinar su estructura de costos, y los operativos aluden a la operación de las empresas, esto es, a los gastos de administración.

Los resultados que se obtienen en los indicadores señalados, determinan aspectos tales como: la suficiencia o insuficiencia de la prima, la utilidad o pérdida técnica, la liquidez y solvencia de las instituciones, estas últimas íntimamente ligadas al capital, por lo que en la segunda parte trataremos de la situación financiera de las empresas aseguradoras.

Relacionado con la productividad del sector, se encuentra asimismo, la detección de una serie de problemas que han afectado a la industria, por ello, en el punto siguiente mencionaremos algunos de los más relevantes, comentando las acciones y/o simplificaciones administrativas que se han llevado a cabo a la fecha y reservando las que implicaron modificaciones al marco legal, las que trataremos en el capítulo correspondiente.

### 3.1. EFICIENCIA TECNICA Y OPERATIVA

#### 3.1.1. ESTRUCTURA DE COSTOS

Como ya se dijo, se trata de una serie de indicadores financieros de uso general entre las empresas del ramo, tanto a nivel nacional como internacional, que permiten conocer el comportamiento de los diferentes renglones, para efectos de medir la eficiencia técnica y operativa de las mismas. Debido a que los resultados de estos indicadores impactan en la productividad y la competitividad de las instituciones, al mencionarlos haremos referencia a la tendencia observada en estos renglones en años anteriores, pues conviene estimar la dimensión de esta industria comparándola con su propio pasado, lo que nos permitirá apreciar con más claridad el crecimiento que ha experimentado y la proyección que tiene hacia mayores niveles de eficiencia en ambos aspectos. Así también, de acuerdo con el comportamiento que presentan, observaremos lo que implica para las empresas el aumento o disminución de los porcentajes que arrojan al cierre de cada ejercicio.

El porcentaje que representan los costos respecto de la prima, se refleja en un indicador llamado INDICE COMBINADO, que es la suma aritmética de los costos medios de adquisición, de siniestralidad y de operación, que se refieren a lo siguiente :

- COSTO MEDIO DE ADQUISICION

Indica los costos que pagan las empresas por concepto de la intermediación en la venta del seguro; éste varía significativamente dependiendo de cada operación, pues el más alto es para seguros de vida,

debido a las comisiones más elevadas que se pagan. La diferencia de este costo medio por empresa se explica en razón de la composición de su cartera, pues algunas son más fuertes en alguna operación, por ello, éste será más alto en empresas cuya especialidad sea la operación de vida. Otro factor que influye son los gastos en que incurre una empresa para la venta de los seguros, como son: gastos de publicidad, o el costo del reaseguro, al que en razón de su importancia nos referiremos a continuación.

El reaseguro se encuentra regulado por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la fracc. II del Art. 10 de dicho ordenamiento lo define como "un contrato en virtud del cual una empresa de seguros toma a su cargo total o parcialmente un riesgo ya cubierto por otra, o el remanente de daños que exceda de la cantidad asegurada por el asegurador directo". Existen dos formas de reaseguro. el proporcional, en el que la institución cede un porcentaje de la prima al reasegurador y éste participa en el pago de los siniestros en forma proporcional a la cesión, y el de exceso de pérdida, mediante el cual una institución compra coberturas con objeto de limitar las pérdidas que puedan ocasionarle los riesgos que acepta.

En términos relativos, el costo del reaseguro se expresa como una proporción de la prima cedida. La capacidad de retención de una compañía depende del tamaño de su capital, por lo que los costos pueden variar entre las empresas en razón de la siniestralidad que haya enfrentado el reasegurador, pues el costo es mayor mientras mayor sea la exposición al riesgo. ejemplo:: la cobertura de terremoto en el Distrito Federal es mayor al de ciertas ciudades de provincia, debido a la mayor exposición al riesgo que presenta.

Conviene mencionar que el mercado del reaseguro pasa por momentos difíciles a nivel internacional, por el aumento, frecuencia y severidad de las catástrofes naturales que han ocasionado pérdidas cuantiosas a numerosas instituciones de seguro directo y de reaseguro, por lo que se espera un endurecimiento en las condiciones del mismo, que se traduce en un mayor costo para las empresas, lo que lógicamente incrementará su costo medio de adquisición.

En nuestro país existen únicamente dos empresas reaseguradoras como ya se indicó, por lo que los porcentajes de cesión de primas a reaseguradoras extranjeras son elevados, aunque la tendencia observada en los últimos tres años es de moderación, pues en 1994 significó un 19.4%, es decir, 0.7% inferior al de 1993<sup>31</sup>, y para 1995 se observó una tendencia creciente pero moderada en dicho porcentaje, al alcanzar el 22.08%.<sup>32</sup> La mayoría de los ramos presentaron reducción en el porcentaje de cesión, excepto crédito, diversos y responsabilidad civil.

El costo medio de adquisición sufrió un descenso significativo, al pasar de 17.5% en 1991 a 16.3% para 1995,<sup>33</sup> situación que continuó durante los primeros nueve meses del 96, al observar una disminución de 0.7 puntos porcentuales respecto al mismo período del año anterior, en las tres operaciones.<sup>34</sup> Este comportamiento es consecuencia de la mayor eficiencia en las actividades de intermediación de seguros, así como de la liberación de las

---

<sup>31</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas Comisión Nacional de Seguros y Fianzas T.14 Diciembre - 1994, p.201

<sup>32</sup> Memoria 1995. Perspectivas 1996 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas p. 56

<sup>33</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas T. 14 Op. Cit.p.202

<sup>34</sup> Boletín de Análisis Sectorial No 2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Septiembre 1996, p.17



comisiones cobradas por los agentes, lo que incentiva una mayor competencia en este ámbito de la actividad aseguradora.

- COSTO MEDIO DE SINIESTRALIDAD

Se refiere al porcentaje de la prima devengada de retención que se destina al pago de siniestros retenidos por la empresa. Este puede variar entre empresas en razón de las políticas de selección de riesgos que tome cada una, al reaseguro cedido o bien al número de siniestros que enfrente. Durante los últimos 20 años los siniestros retenidos han representado en promedio el 68% de la prima, aunque no ha sido uniforme en el tiempo, pues hasta 1980 representó menos del 60% y a partir de ese año se ha ido incrementando en forma irregular<sup>35</sup>, pues en 1993 fue del 72.55% y para 1994 del 71.84%.<sup>36</sup> Para 1995 aumentó hasta 77.04%, debido principalmente al proceso inflacionario.<sup>37</sup> y para el tercer trimestre del 96 presenta un decremento significativo de 4.6 puntos porcentuales, ubicándose en 72.5%, respecto del mismo período del año anterior.<sup>38</sup> Independientemente de las mencionadas causas externas que afectan a estos costos, se requiere una mejor selección y administración de riesgos que permita a las compañías tener cierto control sobre los mismos.

- COSTO MEDIO DE OPERACION

Se conforma principalmente por remuneraciones al personal y por los gastos generales. Las empresas más grandes y con una mayor emisión de

---

<sup>35</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas No. 3 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Junio 1992, p 17

<sup>36</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas T. 14, Op. Cit P. 201

<sup>37</sup> Memoria 1995 Perspectivas 1996 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas p.58

<sup>38</sup> Boletín de Análisis Sectorial No. 2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Septiembre 1996, p.16

primas, es decir, las del nivel I, presentan el costo de operación más bajo, en tanto que las de nivel especial tienen un costo operativo superior. No presentan un patron regular, aunque sus variaciones son menores, pues a lo largo del tiempo se han ubicado alrededor del 16% de las primas directas <sup>39</sup> y se espera disminuyan gradualmente, en razón de los esfuerzos de las compañías por abatirlos a través de la reducción y capacitación de su personal, así como a la adopción de nuevas tecnologías.

De esta forma, durante 1993 éste significó un 14.57% que aumentó durante 1994 a 15.28% <sup>40</sup> debido a incrementos reales tanto en los gastos generales como en el sueldo y prestaciones al personal. La mayor eficiencia del sector, permitió que el costo medio de operación disminuyera para 1995 en 1.5% puntos porcentuales respecto de 1991 <sup>41</sup>, tendencia que se repite para el tercer trimestre de 1996, en que se observa un decremento de 1.3 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior.<sup>42</sup> Se considera que este resultado es consistente con los importantes incrementos reportados por la productividad del personal que ocupan las aseguradoras.

- INDICE COMBINADO

Como se mencionó anteriormente, la suma aritmética de estos costos medios se encuentra representada en el índice combinado, que muestra la suficiencia o insuficiencia de la prima.

---

<sup>39</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas No. 3 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Junio 1992 p.17

<sup>40</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas No. 14. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Diciembre 1994 p.203

<sup>41</sup> Memoria 1995 Perspectivas 1996 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p.59

<sup>42</sup> Boletín de Análisis Sectorial No. 2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Septiembre 1996 p.17

Al cierre de 1994, éste presentó un ligero incremento del 0.5% respecto del año anterior, que dio lugar a una insuficiencia de prima del 2.0%, ubicándose en 102.0%<sup>43</sup>; para 1995, se presentó un aumento en relación al año anterior de 6.6 puntos porcentuales, presentando un 108.35 <sup>44</sup>, debido principalmente al incremento sufrido en el costo medio de siniestralidad y de las condiciones económicas imperantes durante ese año. Afortunadamente los resultados obtenidos para el tercer trimestre del 96, comparados con el periodo similar del 95 presentan una caída significativa de 6.6 puntos porcentuales, lo que nos permite adelantar un resultado más favorable.<sup>45</sup>

No obstante que durante el periodo 1991-1995 el índice combinado dio lugar a una reducción en la insuficiencia real de la prima del 2.6%, no es suficiente aún para alcanzar el objetivo del sector, de determinar primas que cubran de manera adecuada sus costos, ya que esto significa que el costo del seguro ha sido superior a la prima que cobran las empresas por sus productos, con las consecuencias que ello implica en sus resultados finales.

En la década anterior, las compañías fueron capaces de soportar fuertes pérdidas operativas ocasionadas por la insuficiencia de la prima, que se compensaron con los ingresos extraordinarios generados por la inversión de sus reservas; sin embargo, para el año de 1994, el margen de ingresos y costos, que es la cantidad resultante de sumar a la suficiencia de la prima la razón de los productos financieros a prima retenida, presentó un decremento de 6.2 %<sup>46</sup>,

---

<sup>43</sup> Memoria 1995. Perspectivas 1996 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p. 60

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> Boletín de Análisis Sectorial No. 2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas p.17

<sup>46</sup> Memoria 1994. Perspectivas 1995 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p. 61

como resultado de la tendencia a la baja en las tasas de interés, así como a las pérdidas cambiarias por la devaluación sufrida a finales del 94.

A diferencia de los resultados anteriores, para 1995 se registró en este renglón un crecimiento de 20.2 puntos porcentuales (periodo 1991-1995)<sup>47</sup>. Dicha elevación se debe principalmente al efecto positivo del incremento de la tasa de interés sobre los productos financieros de las compañías, que compensó con creces el incremento en los costos de las empresas, producto de la crisis financiera de ese año. Sin embargo, para el futuro, es conveniente que la prima de tarifa tienda a ser suficiente, mediante la combinación de una mayor eficiencia, menores costos e incremento en la competitividad.

### **3.1.2. SITUACION FINANCIERA DE LAS EMPRESAS**

La misión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es la de garantizar al público usuario de los seguros y de las fianzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apegan a lo establecido por las leyes. Dichas atribuciones se encuentran contenidas en el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Adicionalmente, el artículo 105 de la citada ley, la faculta para requerir a las instituciones del sector, la presentación y publicación de sus estados financieros, con el objeto de tener conocimiento de su situación financiera, cuyo cumplimiento debe darse dentro de los 30 días naturales siguientes al cierre del ejercicio. Previene este artículo que la publicación que

---

<sup>47</sup> Memoria 1995, Perspectivas 1996. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p. 61

de ellos se haga, será responsabilidad de los administradores y comisarios de cada empresa, quienes deberán cuidar que éstos revelen efectivamente la situación financiera de la sociedad, pues se encuentran sujetos a las sanciones correspondientes en caso de no ser así.

Para la industria del seguro, es básica la confianza depositada en ella por el asegurado, por esta razón, la autoridad ha establecido diferentes mecanismos que permitan a los asegurados confiar en la solvencia y liquidez de las compañías, a través de la supervisión que ejerce sobre ellas, por ejemplo, en la constitución de las reservas técnicas, así como de la apropiada inversión de las mismas; la estructura y calidad de su reaseguro y la disponibilidad de un margen de solvencia para hacer frente a sus compromisos, entre otras.

La información de referencia se encuentra contenida en los estados financieros, que son analizados por la Comisión, y en caso de detectar irregularidades lo notifica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien fija un plazo a las empresas para que regularicen su situación, de forma tal que les permita mantener la operación dentro de las proporciones legales. El incumplimiento en los casos previstos por el Art. 75 de la ley en comento, es causal de revocación de la autorización respectiva.

Como se desprende de lo anterior, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas supervisa y vigila estrictamente la capitalización, la solvencia y liquidez de las instituciones, así como la constitución e inversión de las reservas, por ser estos renglones indicativos de la fortaleza financiera de las mismas.

Ahora bien, las instituciones de seguros pueden ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo o de capital variable, debiendo cumplir con los requisitos que contempla la ley, como contar con un capital mínimo de garantía, que tiene la finalidad de preservar la viabilidad financiera de las instituciones de seguros, y se determina tomando en cuenta elementos técnicos de acuerdo a las necesidades de recursos en función de la cartera de cada compañía, al volumen de primas emitidas y por los siniestros ocurridos.

Deben contar asimismo con un capital mínimo pagado para cada operación o ramo que se les haya autorizado. La Secretaría de Hacienda lo fija durante el primer trimestre de cada año considerando los recursos indispensables para el ejercicio de su actividad. Este capital debe estar totalmente suscrito y pagado al 30 de junio del año de que se trate. (Art. 29, fracc. I - LGISMS). Adicionalmente, y siempre con el objeto de buscar que las instituciones de seguros mantengan las condiciones necesarias de solvencia y liquidez, existe la obligación para las empresas del sector, de constituir reservas de capital. Más adelante, al analizar las modificaciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, abundaremos en estos conceptos, por considerar que se trata de uno de los aspectos mas sobresalientes de las mismas.

El requerimiento de capital en las empresas garantiza su solvencia, lo que las posibilita a actuar con mayor responsabilidad, fortaleciendo sus recursos patrimoniales, para que de acuerdo con el volumen de sus operaciones, los distintos tipos de riesgos que asumen, la tendencia de los siniestros, el reaseguro, así como la composición de sus inversiones, mantengan en forma permanente un nivel de suficiencia que les permita hacer frente al cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contraídas sin que se

afecten sus reservas técnicas, lo que garantiza la continuidad de sus operaciones.

Una empresa aseguradora se considera solvente cuando el valor de la venta de sus activos es superior al monto de sus obligaciones. Ligado a este concepto se encuentra asimismo el de liquidez, que puede definirse como el porcentaje del activo total (activo circulante) que se refiere a los recursos disponibles a corto plazo para la operación del sector asegurador, a efecto de hacer frente a sus obligaciones también a corto plazo (pasivo circulante), es decir, la posibilidad que tiene una empresa de convertir en recursos monetarios, bienes registrados en el activo, a efecto de cubrir en forma oportuna los siniestros que se le presenten.

Consideramos que estos aspectos revisten gran importancia, especialmente para el contratante o el beneficiario del seguro, pues es la razón de ser del contrato: el de resarcir o restituir las pérdidas ocasionadas con motivo de un siniestro, y por tanto, la oportunidad y celeridad con que se cubra, redundará en mayor credibilidad y confianza del público hacia el sector asegurador en su conjunto, y de la empresa de que se trate en particular.

Otro elemento que se ha regulado en varios países para mantener la solvencia de las instituciones es la suficiencia y equidad de las primas. La suficiencia consiste como dijimos, en que el precio del seguro permita cubrir los costos de adquisición, de siniestralidad y de operación, en tanto que la equidad se refiere a que se cobren primas iguales a riesgos iguales. Por otra parte, la solvencia de las compañías depende significativamente de sus políticas de reaseguramiento de los riesgos que suscribe, así como de la calidad de los

reaseguradores, por lo que estos aspectos son vigilados asimismo por la autoridad.

Debido a la importancia de estos factores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público regula y vigila la constitución e inversión de diferentes reservas, a fin de que las empresas cuenten con márgenes de solvencia para responder a posibles desviaciones en la siniestralidad, al riesgo en la fluctuación del valor de sus activos o a la eventual exposición de quebrantos por insolvencia del reasegurador. Otras reservas que están obligados a constituir son la matemática para la operación de vida; la de siniestros ocurridos pendientes de pago y la de riesgos catastróficos.

Por otra parte, la inversión de las reservas mencionadas debe garantizar que los recursos no estén expuestos a pérdida significativa de su valor, la calidad y seguridad de las inversiones, la diversificación conveniente de la cartera y los plazos acordes al surgimiento de sus obligaciones. Para ello, la Secretaría de Hacienda expide reglas de inversión, cuyo objetivo es garantizar que los recursos que genera el sector en sus operaciones, participen de manera más activa en el desarrollo económico del país, con la intervención más dinámica en la generación de ahorro interno y orientándolo a la promoción de actividades productivas a largo plazo.

Dicha inversión se canaliza a instrumentos como: obligaciones del Gobierno Federal, valores respaldados por instituciones de crédito, préstamos con garantía hipotecaria, inmuebles, valores denominados en moneda extranjera emitidos o respaldados por el Gobierno Federal o por entidades financieras mexicanas, entre otros. Existen asimismo límites de inversión para diversificar el portafolio y reducir los riesgos crediticios, que se establecen



según el tipo de valor o el emisor, así como para la liquidez de la inversión de las reservas, con el fin de buscar un equilibrio entre los plazos y la naturaleza de las reservas que la generaron.

La información financiera que obtiene la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, le permite además de supervisar el sano funcionamiento de las instituciones, clasificarlas de acuerdo a las primas que emiten, (Nivel I, II....) y obtener una serie de información adicional a la mencionada, ya sea en forma individual o en su conjunto. Cabe mencionar que la supervisión a los estados financieros la realiza a través de auditores externos previamente registrados ante dicha dependencia, quienes tienen la obligación de revisar aspectos relevantes de los estados financieros, como son: la comprobación total de todas las inversiones que garantizan las reservas técnicas, el capital, las primas pendientes de cobro y otras cuentas por cobrar; la recuperabilidad de saldos a cargo de reaseguradoras; la determinación del capital mínimo de garantía conforme a las reglas aplicables, el cumplimiento del capital mínimo pagado, el estudio y valuación del control interno de la sociedad, entre otros.

Estos datos le facilitan la determinación de políticas a seguir a efecto de procurar la fortaleza del sector, la elaboración de estadísticas con fines comparativos tanto a nivel nacional como internacional, las que son de interés para las diferentes instituciones que lo conforman, así como para los estudiosos en la materia y para el público en general.

Mencionamos a continuación algunos resultados obtenidos durante los últimos tres años en los referidos indicadores, que nos dan una idea más clara de la solidez financiera de las instituciones en su conjunto.

## CAPITAL CONTABLE

Los activos del sector han presentado un crecimiento sostenido a partir de 1988, pues se ha capitalizado debido al auge en los mercados de capitales que le permitió acumular grandes cantidades de recursos por superávits por revaluación de inversiones en valores e inmuebles, así como por la inyección de capital tanto local como extranjero. Para el pasado año de 1994, el capital contable del sector se incrementó en 386.5 millones de nuevos pesos en relación a 1993,<sup>48</sup> propiciado por la apertura de nuevas instituciones, así como las fusiones y agrupaciones que se dieron. Al finalizar 1995, el activo del sector asegurador sumaba 48,829.4 millones de pesos y había experimentado una disminución de 12.2% en términos reales con respecto al monto anterior. Así también el capital contable se redujo en un 8.6% en términos reales, alcanzando no obstante con monto de 10,987.1 millones de pesos <sup>49</sup>. Lo anterior obedece al cambio en la estructura de capital de la industria aseguradora en su conjunto. La situación anterior, se modificó al presentar para el tercer trimestre del 96, un capital contable superior en 2,366.8 millones de pesos respecto del mismo periodo del 95, debido esencialmente a la influencia de la situación económica del país que ha mejorado gradualmente.<sup>50</sup>

## INSUFICIENCIA DE PRIMA

Por otra parte, algunos resultados fueron desfavorables comparados con 1993, pues como mencionamos al tratar el punto sobre la

---

<sup>48</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p. 207

<sup>49</sup> Anuario Estadístico de Seguros 1995 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p. sn

<sup>50</sup> Boletín de Análisis Sectorial No. 2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Septiembre 1996.p. 21

eficiencia técnica y operativa, para 1994 se presentó una disminución en los costos de siniestralidad y un aumento en los de adquisición y de operación, (índice combinado), lo que resultó en una insuficiencia de prima del 2%, que aunada a la baja en las tasas de interés promedio (productividad financiera) durante el año, así como la devaluación, llevaron a una disminución de las utilidades del 39.5% en términos reales.<sup>51</sup>

Durante el período 1991-1995, el índice combinado dio lugar a una reducción en la insuficiencia de la prima de 2.6,<sup>52</sup> avance que sin embargo, no basta para alcanzar el objetivo de que el sector determine primas que cubran de manera adecuada sus costos. Por otra parte, durante los primeros nueve meses de 1996, el sector asegurador experimentó una insuficiencia de prima de 2.3%, situación que significa una mejora de 6.6 puntos porcentuales con respecto al mismo periodo del año anterior<sup>53</sup>.

Como se advierte en la información anterior, en un futuro inmediato las empresas aseguradoras deberán poner especial atención en reducir sus costos (índice combinado), de forma tal que la prima cobrada sea suficiente para cubrirlos, para que no hagan depender sus resultados de los productos financieros, cuyas tasas de interés por cierto se espera tiendan a la baja.

---

<sup>51</sup> Actualidad en Seguros y Fianzas No. 14. O. Cit p.208

<sup>52</sup> Memoria 1995, Perspectivas 1996 Op. Cit. p. 60

<sup>53</sup> Boletín de Análisis Sectorial No. 2. Op. Cit. p.18

## SOLVENCIA

Es la "condición existente cuando el importe de las obligaciones a pagar es inferior a la suma de los activos"<sup>54</sup>, o sea, la capacidad para atender el pago de los compromisos económicos mediante el conjunto de recursos que constituyen el patrimonio o activo. La solvencia del sector se calcula sobre la razón de la suma del capital contable más la reserva de previsión, entre el requerimiento bruto de solvencia y muestra para 1995 una notable mejoría, al parecer, propiciada por el incremento en las reservas constituidas, al pasar el índice de 1.96 en 1991, al 2.44 puntos porcentuales para dicho año.<sup>55</sup>, lo que indica una mayor cobertura de los requerimientos de capital para hacer frente a las desviaciones en la siniestralidad.

## LIQUIDEZ

El término liquidez alude al "grado y posibilidad de conversión inmediata en metálico de una serie de bienes o derechos"<sup>56</sup>, es decir, al capital de trabajo (activo circulante menos pasivo circulante) con que cuenta el sector y se expresa como un porcentaje del activo total. Para el tercer trimestre de 1996 se incrementó con respecto al mismo periodo del 95, debido a que el capital de trabajo se elevó en 1,163.1 millones de pesos, lo que significó un aumento de 0.5% del activo total<sup>57</sup>. Lo anterior, debido a un aumento del activo circulante, a diferencia de lo ocurrido durante al año del 94, en que , el pasivo circulante fue mayor al registrado en el activo circulante, lo que causó una disminución en el monto de los recursos disponibles a corto plazo para la operación del sector.

---

<sup>54</sup> Rosenberg J.M. Diccionario de Administración y Finanzas Oceano. Barcelona sa

<sup>55</sup> Memoria 1995. Perspectivas 1996. Op. Cit. p. 68

<sup>56</sup> Diccionario Mapfre de Seguros. Editorial Mapfre, S.A. Madrid. 1992. p.221

<sup>57</sup> Boletín de Análisis Sectorial No. 2 Op. Cit p. 20

## RENTABILIDAD DE LOS ACCIONISTAS

No obstante los resultados comentados con anterioridad, se trata de una actividad muy atractiva para los accionistas que invierten en ella, pues la rentabilidad de éstos, o sea la relación que existe entre el capital invertido y los beneficios obtenidos, (utilidad neta/capital pagado) se ha mantenido en niveles considerablemente altos a pesar de la inflación. Baste mencionar que durante los últimos años, se ubicaron en :

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995
%	46.50	31.10	42.12	94.07	44.75	103.84

Fuente: CNSF. El Comportamiento del Sector Asegurador Mexicano 1991-1995

## PATRIMONIO

El patrimonio del sector asegurador se obtiene de la suma del capital contable más las reservas (de previsión y catastrófica) y los resultados pendientes de distribuir (utilidad o pérdida). Durante el período 1991-1995, alcanzó un crecimiento real acumulado de 39.6%, aunque registró una tasa de crecimiento negativa para 1995 de -19.98%<sup>58</sup>, ocasionado por las razones ya apuntadas con anterioridad, ya que en ese año, el capital contable de las instituciones de seguros disminuyó 27.2 real con respecto al 94. Conviene hacer

---

<sup>58</sup> Memoria 1995. Perspectiva 1996 Op. Cit. p.72

notar que antes de ese año fue constante la trayectoria ascendente de este indicador.

Los resultados de la evolución del sector durante los últimos años, manifiestan el dinamismo de esta actividad. El creciente número de instituciones pertenecientes a él ha traído consigo una importante reestructuración del mercado y la incorporación de nuevas fórmulas de constitución de empresas.

El periodo a que hemos hecho referencia, de 1990-1995 ha sido de crecimiento, a pesar de que 1995 fue un año difícil para las empresas debido principalmente a las condiciones económicas prevaletentes en el país, que ocasionaron que las utilidades de las instituciones provinieran esencialmente de los rendimientos de sus inversiones, situación que continuó durante el primer trimestre del 96, no obstante haber disminuido los costos de adquisición, de operación y de siniestralidad. Es deseable a futuro eficientar la operación de las instituciones y disminuir los costos para alcanzar resultados de operación positivos.

### **3.2. PROBLEMATICA DEL SECTOR**

El sector asegurador ha sido el primero del Sistema Financiero y el cuarto de la economía mexicana en suscribir un Acuerdo para Elevar la Productividad en el marco del Pacto para Elevar la Competitividad, la Estabilidad y el Empleo (PECE). Este programa se inició en septiembre de 1992, con un Diagnóstico de la problemática del sector, en el que participaron los representantes de las aseguradoras y las autoridades, donde se resaltaba la

actividad de las empresas en los principales rubros, y la problemática que en esos momentos presentaban.

El estudio destacó como problema principal la baja penetración del seguro en la economía mexicana, en relación a esta actividad en otros países, identificando dos tipos de problemas: los relacionados con la demanda, y los relacionados con la oferta. A continuación mencionaremos los más relevantes, así como las acciones que se han realizado para su posible solución. En aquellos casos que éstas se dieron por la vía legal, las comentaremos en el capítulo siguiente al referirnos a las modificaciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

### **3.2.1. RELACIONADA CON LA DEMANDA**

La demanda depende en gran medida del precio de los servicios, de las preferencias de la población respecto al riesgo, de la distribución del ingreso y de la riqueza, así como de la frecuencia y el costo esperado de los siniestros, entre otros factores

#### **1. BAJOS NIVELES DE INGRESO DE LA POBLACIÓN**

La mala distribución de la riqueza en nuestro país, propicia bajos niveles de ingreso en la población, lo que ha limitado el crecimiento del sector, pues un número importante de personas no adquieren servicios de protección al tener que destinar la mayor parte de sus ingresos a la satisfacción de sus necesidades primarias, lo que trae como consecuencia bajos grados de ahorro y

por ende reducidos niveles de riqueza, por lo que los individuos están expuestos a un menor riesgo de quebranto patrimonial.

## 2. BAJA AVERSIÓN DE LA POBLACIÓN RESPECTO AL RIESGO

El estudio detectó que la población en general presenta poca aversión al riesgo, debido entre otros factores a deficiencias del sistema de educación formal (escuela) e informal (medios de comunicación masiva), por lo que no existe una clara identificación de las fuentes de riesgo, ni conciencia de su prevención, entendida esta como la adopción de un conjunto de medidas materiales destinadas a evitar o dificultar la ocurrencia de un siniestro; así como de la previsión necesaria, es decir, la precaución presente para prevenir la producción de un acontecimiento futuro. Lo anterior provoca que exista una escasa demanda por el seguro.

Acciones realizadas: A fin de concientizar y educar a la población sobre la previsión y prevención de los riesgos, el sector realizó durante los años de 1993 y 1994 diversas campañas de difusión, y a partir de entonces existe una publicidad permanente de cada una de las empresas, con la finalidad de informar sobre el uso y ventajas del seguro. Se tiene contemplada además la posibilidad de que el sistema educativo incluya temas sobre las fuentes de riesgo, su previsión, prevención y desarrollo de mecanismos. Existe asimismo la propuesta para que se incluya en los libros de texto o bien como materias opcionales, la realización de seminarios, programas de becas, servicio social y prácticas similares en el medio asegurador, para beneficio de los estudiantes.



La campaña efectuada permitió empezar a desarrollar una actitud positiva hacia el sector, aumentando el número de posibles clientes y manteniendo los actuales, a través de la creación gradual de una cultura del seguro y de la protección, entendida ésta como una necesidad básica. A pesar de los logros obtenidos, esta es una tarea permanente que deberá ampliarse y redoblar esfuerzos, pues como se desprende de las estadísticas mencionadas en el punto anterior, esta actividad ha presentado un crecimiento considerable durante los últimos años, pero el potencial que presenta es bastante mayor, ya que se trata de un mercado en expansión con un alto grado de desarrollo.

### 3. IMAGEN DEL SECTOR ASEGURADOR

Se observó la prestación de servicios con deficiente calidad por parte de algunas compañías, especialmente en la atención de siniestros. La imagen negativa del sector se vió influída en gran parte por expectativas erróneas de los asegurados en ocasiones inducidas por el agente, acerca del servicio contratado.

Para dar solución a estos problemas, los compromisos se concentraron en tres tareas básicas :

- La creación de programas de difusión sobre los atributos del sector asegurador.
- Fomentar la capacitación de los empleados, agentes y ajustadores, e inducir el incremento de la productividad y eficiencia en el servicio.

- La realización de estudios para identificar parámetros que influyen en la elevación de la productividad del sector.

Ya mencionamos la importancia de la difusión con el objeto de que el público en general tome conciencia del riesgo, así como la conveniencia de su prevención (tomar medidas) y previsión (pronóstico, presentimiento), e hicimos hincapié que esta tarea debe ser continua, a efecto de crear una cultura del seguro en nuestro país.

Respecto a la capacitación, tratándose de los agentes, permitirá mejorar la selección de riesgos y ofrecer un seguro acorde a las características y requerimientos del solicitante, por lo que se realizan esfuerzos para su impartición a través del Instituto Mexicano de Estudios de Seguros y Fianzas, así como de las áreas de capacitación de cada institución, en forma permanente.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas rediseñó los exámenes para la expedición de autorizaciones e instrumentó una serie de modificaciones a los criterios para la expedición de cédulas de autorización a agentes de seguros, congruente con los propósitos del Comité de Capacitación a Agentes y con la nueva legislación. Por su parte, el sector privado se comprometió a que en un lapso no mayor a 4 años, el 100% de los agentes cuenten con un grado elevado de capacitación. Se trata como dijimos, de una labor permanente cuyo objetivo es lograr una mayor eficiencia en la prestación del servicio, y cuyos resultados se reflejarán en la participación que esta actividad vaya logrando en la economía nacional.

#### 4. COMPETENCIA CON EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El sector asegurador compite con sistemas de seguridad social de cobertura nacional, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México, los que ofrecen coberturas de gastos médicos e invalidez y operan fondos de pensiones, entre otros servicios que proporcionan.

Dichos sistemas reducen la demanda de este tipo de seguros y de fondos de pensión, mecanismos que generan ahorro a largo plazo, pues los recursos que se obtienen por medio de éstos, son necesarios para la población. Conforme a lo anterior, y en respuesta a diversos planteamientos presentados por diversos sectores, entre ellos el asegurador, en el mes de mayo de 1996 se llevó a cabo una reforma histórica al sistema de seguridad social, con la expedición de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que junto con la nueva Ley del Seguro Social, mediante la individualización de las cuentas y su manejo por intermediarios especializados, permitirá elevar el beneficio del trabajador, garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones y crear un monto amplio y permanente de recursos internos para financiar el desarrollo nacional.

Este nuevo esquema de pensiones amplía el mercado potencial y beneficia a diversos intermediarios financieros, en particular, multiplica las oportunidades de negocios de las instituciones de seguros y establece las condiciones para un crecimiento sostenido de la actividad. Conforme a las modificaciones legales mencionadas permitirá que los trabajadores cuenten con

un nuevo sistema de pensiones, así como la participación de las instituciones de seguros en el otorgamiento de las rentas vitalicias y de seguros de sobrevivencia a los beneficiarios de dicho sistema de seguridad social. Podrán asimismo invertir en el capital de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES), aprovechando su experiencia como inversionistas institucionales. Lo anterior, abre perspectivas muy favorables para el desarrollo del sector a corto plazo.

## 5. TRATAMIENTO FISCAL AL SECTOR ASEGURADOR

Las primas de los seguros que protegen el patrimonio familiar no son deducibles del impuesto sobre la renta; adicionalmente, existía un tratamiento fiscal distinto para los fondos de pensiones ofrecidos por el sector asegurador respecto de otros esquemas alternativos como el bancario, el bursátil y el sistema de ahorro para el retiro, haciendo que la competencia que se establecía entre estos mecanismos fuera inequitativa, favoreciendo a estos últimos, pues el ahorro bancario y bursátil goza de beneficios fiscales, en el primer caso el ahorrador recibe una sobretasa exenta, y en el segundo, la exención es absoluta, en tanto que el ahorro vía seguro no contaba con ningún incentivo; por ello, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) presentó en 1992 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un estudio para determinar un tratamiento fiscal equitativo para los planes de pensiones manejados por el sector asegurador con el resto de los sistemas pensionarios del país.

Actualmente, de acuerdo al artículo 165 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la entrada serán deducibles del pago del impuesto, para los

contribuyentes personas físicas, el importe de los depósitos en las cuentas personales especiales para el ahorro, que realicen pagos de primas de contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro, o bien adquieran acciones de las sociedades de inversión que sean identificables en los términos que también señale la propia Secretaría mediante disposiciones de carácter general, por lo que podrán restar el importe de dichos pagos, depósitos o adquisiciones a la tarifa que les correspondería aplicar del artículo 141 de la Ley en comento, siempre y cuando éstos no excedan del equivalente a \$ 46,639.00 considerando todos los conceptos.

En la salida, estos conceptos, más los intereses, reservas, sumas, o cualquier cantidad que por concepto de dividendos, enajenación de acciones, indemnizaciones o préstamos que deriven de esas cuentas, deberán considerarse como ingresos acumulables del contribuyente en su declaración correspondiente al año en que sean recibidas o retiradas de su cuenta personal. En ningún caso, la tasa aplicable a las cantidades acumulables será mayor que la tasa del impuesto que hubiera correspondido al contribuyente en el año en que efectuó sus depósitos.

Asimismo, en caso de fallecimiento del titular de la cuenta, asegurado o adquirente de las acciones, el beneficiario designado o heredero estará obligado a acumular a sus ingresos, los retiros que efectúe a la cuenta, contrato o sociedad de inversión, según sea el caso, sin embargo, la cantidad que pague la institución a los beneficiarios designados o a los herederos, por la parte que corresponde al seguro de vida, no causará el impuesto sobre la renta, conforme lo establece el artículo 77 fracción XXII de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Por su parte, la Regla 262 de la Resolución Miscelánea Fiscal 1996/97 precisa que los contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, la jubilación o el retiro de personas, cuyas primas sean deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, deberán ajustarse a lo dispuesto por la Ley sobre el Contrato de Seguro y por lo siguiente:

- Deberán contener el texto íntegro del artículo 165 de la Ley del Impuesto sobre la Renta
- En la denominación de estos contratos se deberá especificar que se trata de aquellos que tienen como base pagar un plan que se asemeja a pensiones bajo la modalidad de "jubilación" o "retiro", según sea el caso.
- Deberán ser individuales, cubrir el riesgo de sobrevivencia y estarán basados en anualidades diferidas, pudiendo además amparar los riesgos de invalidez o fallecimiento del asegurado.
- El plazo de duración no será menor a cinco años.
- La edad de jubilación o retiro en ningún caso podrá ser inferior a cincuenta y cinco años. En caso de fallecimiento del asegurado antes de la edad de jubilación o retiro que se establezca, se podrá incluir el beneficio de devolución de reservas.
- En caso de rescate, pago de dividendos o indemnizaciones, los mismos serán acumulables en los términos de lo dispuesto por el mencionado artículo 165.
- Los planes de pensiones no podrán otorgar préstamos de garantía.
- Las cantidades que los contratantes, asegurados o beneficiarios reciban por concepto de indemnizaciones, dividendos o préstamos que deriven de estos contratos, no podrán considerarse como pago de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro en los términos de la fracción III del artículo 77 de la Ley

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

del Impuesto sobre la Renta, es decir, no estarán exentas del pago del impuesto

Como vemos, se han incorporado reformas, cambios y ajustes en nuestro sistema fiscal, sin embargo, existen algunas áreas en las que se pueden realizar esfuerzos adicionales, por ejemplo, en el tratamiento fiscal de las primas, ya que la deducibilidad del Impuesto sobre la Renta de las primas pagadas por personas físicas, es un mecanismo que se establece en varios de los países desarrollados, principalmente en las operaciones de Vida y Accidentes y Enfermedades, que de aprobarse en el nuestro impulsaría seguramente la demanda de seguros

## 6 AUSENCIA DE SEGUROS OBLIGATORIOS

En otros países se ha detectado el impacto económico y el beneficio social que trae consigo el establecimiento de seguros obligatorios, ya que su presencia ha incrementado la demanda de este tipo de servicios no solo en forma directa sino indirecta, al concientizar a la población de las bondades del servicio.

En México no se han generalizado estos esquemas de protección, cuya instrumentación y difusión ayuda a fortalecer las finanzas públicas y privadas, al existir un mecanismo de administración de riesgos a través de una mutualidad, a resarcir a las víctimas de los costos del siniestro, incrementa la generación de ahorro a largo plazo e incentiva la demanda de la población por este servicio.

Debido a lo anterior, los sectores público, privado y social se abocaron al estudio y análisis de la instrumentación de estos seguros, así como de su base técnica y actuarial. Por su parte, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas realizó un estudio comparativo sobre el seguro obligatorio de automóviles<sup>59</sup> que es uno de los seguros obligatorios que tienen mayor presencia en otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

El estudio en cuestión consideró siete países, entre los que figuran Brasil, Chile, Japón, España, India y otros más; expuso la forma en que se ha establecido esta obligación en cada uno de ellos y observó que el mecanismo difiere de un país a otro, pues en algunos se implantó por medio de la contratación directa del seguro con las compañías aseguradoras y en otros se exigió la compra del seguro como requisito para el otorgamiento del permiso para la circulación del vehículo. La tendencia en la mayoría de los países es hacerlo obligatorio, y la cobertura varía de un país a otro, pues en algunos se exige limitada para el caso de lesiones corporales, y en otros solo se fija un monto máximo de indemnización en caso de daños materiales y/o lesiones corporales. En algunos más se cubren tanto daños materiales como lesiones corporales.

Existen antecedentes en nuestro país, de varios intentos por hacer obligatorio este tipo de seguros sin que hayan prosperado, pues ya "desde 1931, en el Art. 31 del Código Penal del Distrito Federal se establece la facultad del ejecutivo para reglamentar la forma en que debe garantizarse mediante un seguro especial la reparación del daño que se cause por delitos imprudenciales. Posteriormente, en 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez emitió el

---

<sup>59</sup> Cfr. Lara Medinilla, A. " Comparación a Nivel Internacional del Seguro Obligatorio para Automóviles" Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. D. T. No. 4, Mayo 1992



Reglamento de dicho artículo, estableciendo que los vehículos automotores debían contar con un seguro de responsabilidad civil; sin embargo, dos meses después la ciudadanía objetó la medida, por lo que se emitió un decreto para aplazar su vigencia. En 1976, el Reglamento de tránsito del Distrito Federal estableció la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil, pero nuevamente debido a protestas de los afectados, nunca se exigió el cumplimiento de la medida".<sup>60</sup>

Menciona dicho estudio que no puede concluirse cual es el mecanismo más adecuado para nuestro país, pues al tomarse la decisión, se deberá considerar el entorno económico, político y social que prevalezca dentro de nuestra economía.

## 7. POLITICAS DE COMPRAS GUBERNAMENTALES QUE INHIBEN LA COMPETENCIA

Uno de los factores que ha fomentado un menor nivel de competencia en el mercado mexicano de seguros, lo ha constituido la existencia de un Decreto que desde 1947 regulaba la contratación de seguros por parte de las entidades y dependencias de la administración pública, obligándolas a hacerlo solo con las aseguradoras gubernamentales, como son Aseguradora Hidalgo y Agroasemex, situación a todas luces desfavorable para las compañías privadas.

En vista de ello, el sector privado propuso la eliminación de este decreto, para fomentar mayores niveles de competencia en el mercado interno.

---

<sup>60</sup> Idem.

La solicitud fue atendida, debido a lo cual se desincorporó Aseguradora Mexicana, S. A., quien luego de ser intervenida por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a partir del mes de diciembre de 1996 pasó a formar parte de Seguros Comercial América.

Respecto a la Aseguradora Hidalgo, por considerar que las dimensiones de escala necesarias para atender a los trabajadores al servicio del estado, justifican la existencia del decreto de exclusividad en este caso, ya que de lo contrario, a escalas menores no sería rentable dicho mercado, continúa teniendo el carácter de empresa nacional.

Por otra parte, el sector asegurador privado solicitó para sus clientes el mismo beneficio que se otorga a los productores que se aseguran con Agroasemex, pues hasta ese momento el mecanismo disponible para que los agricultores tuvieran acceso a ese subsidio ponía en desventaja a las aseguradoras privadas. No tenemos conocimiento de la respuesta recaída a dicha solicitud por parte de las autoridades correspondientes.

### **3.2.2. RELACIONADA CON LA OFERTA**

Se trata de los principales problemas que enfrentan las aseguradoras para ser más eficientes; problemas que determinan su estructura de costos y su productividad e inciden por tanto en la competitividad que presentan.

#### **1. DEFICIENCIA DE BASES ESTADÍSTICAS**

La industria aseguradora requiere del conocimiento detallado de la frecuencia y severidad de los diferentes riesgos asegurados, a fin de

determinar el valor esperado de los siniestros de su cartera, y con ello, la prima neta de riesgo. La deficiencia de las bases estadísticas impide la adecuada tarificación de los riesgos, haciendo que las aseguradoras fijen el precio de los servicios sin precisar el costo que enfrentarán al ocurrir el siniestro. Recuérdese lo señalado al mencionar el índice combinado cuyos resultados para los años de 1994 y 1995 fueron una insuficiencia de prima del 2% y del 8.35% respectivamente.

Debido a la importancia que reviste lo anterior, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en coordinación con la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, han desarrollado una forma estadística denominada *Sistema Estadístico del Sector Asegurador (S.E.S.A.)*, la que es llenada y reportada en forma trimestral y anual a dicha Comisión, con la finalidad de consolidar y perfeccionar las fuentes de datos para las diferentes operaciones. Estos esfuerzos constituyen objetivos a mediano y largo plazo, pero que seguramente redundarán en beneficios tanto para las aseguradoras como para los consumidores, al permitir una justa determinación de las primas y con ello mayor solvencia a las instituciones, además de una mayor penetración del seguro en la economía; pues el tener un mejor control de sus costos, permitirá la instrumentación de planes más accesibles a la población de menores recursos, con lo que se puede incrementar la demanda por los servicios que presta este sector.

## 2. CANALES DE DISTRIBUCIÓN LIMITADOS

Por muchos años los agentes de seguros se han constituido como la principal forma de penetración y distribución de seguros en nuestro país; sin embargo, el estudio en comento detectó que el nivel profesional promedio de

éstos no era el más adecuado, por lo que se vió la necesidad de realizar esfuerzos para mejorarlo, a fin de que los usuarios del seguro recibieran mejor asesoría sobre la transferencia de riesgo que mas les conviene, de acuerdo a sus necesidades.

En tal virtud, los sectores público y privado se comprometieron a estudiar y proponer la adecuación de la regulación de los agentes intermediarios; el desarrollo de canales alternos de distribución, y la forma de fortalecer el instituto de capacitación del sector.

A la fecha, las acciones que se instrumentaron se traducen en mayores ofertas de cursos básicos y especializados, tanto para agentes como para empleados de compañías. El Instituto Mexicano de Estudios de Seguros y Fianzas, A.C. (IMESFAC), fortaleció su estructura a través de la participación de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y de Fianzas, lo que le permite dar con mayor rapidez respuesta a las necesidades de capacitación de las instituciones de seguros y de fianzas, con independencia de que las áreas de capacitación de las propias empresas de seguros funcionan en forma permanente. En forma adicional, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas rediseñó los exámenes para la expedición de autorizaciones. Todo esto con el fin de inducir una mayor instrucción entre los agentes que conforman el sector.

Se planteó asimismo la conveniencia de estudiar y desarrollar canales alternos de distribución, es decir, diversificar los intermediarios entre el público y la institución. Para ello, la AMIS constituyó dentro de su estructura un Comité específico, que se encargaría de realizar la propuesta y análisis de los mismos. Podemos mencionar algunos como: *segubanco*, en el que las empresas de seguros, aprovechando sinergias al pertenecer a un grupo

financiero, utilizan la ventanilla de banco para colocar sus productos; *segunómima*, que consiste en la venta de diferentes seguros con pagos fraccionados, cuyo descuento opera a través de la nómina de las empresas, o bien una serie de ofertas que se realizan por correo y cuyas primas se cargan en tarjetas de crédito en forma mensual sin ningún requisito adicional, o la venta que se efectúa en algunos centros comerciales y agencias de autos, entre otros.

### 3. INSUFICIENTE UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Las aseguradoras así como el resto de las instituciones financieras son intensivas en el uso de tecnología de la información para la realización y administración de sus funciones, por lo que su competitividad depende en gran medida del uso eficiente de estos recursos.

El Diagnóstico de referencia arrojó la existencia de una gran desigualdad en los niveles de tecnificación de las compañías de seguros; ya mencionamos que son pocas las empresas catalogadas como *de punta* en razón de la tecnología que utilizan y corresponden al Nivel I, el resto de ellas, destinan un porcentaje reducido para inversión de equipo; por ello, se vió la necesidad de instrumentar de forma eficiente el uso de tecnologías más avanzada, para lo cual la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros realizó un estudio detallado para conocer las necesidades informáticas del sector en su conjunto, y poder especificar las acciones en apoyo a dichas inversiones durante los siguientes años.

### 4. TRATAMIENTO CONTABLE NO ACTUALIZADO

Los cambios experimentados tendientes a la modernización del sector, han generado un atraso relativo de los esquemas contables de las instituciones de seguros. La poca uniformidad de los principios contables, así como la falta de verificación de éstos, propició que se constituyeran grupos de trabajo entre la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, a efecto de analizar la problemática y realizar las adecuaciones pertinentes.

De entonces a la fecha, se han venido realizando diversas acciones al respecto: se actualizó el Catálogo de Cuentas en 1995, y en coordinación con otras áreas, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas trabajó en el proyecto de integración de un Catálogo Universal para Seguros y Fianzas, entre otros. Asimismo, y con la finalidad de ejercer un mejor sistema de supervisión de las operaciones de las empresas de seguros, recientes disposiciones de la Ley de la materia establecen que el registro de prima emitida, prima cobrada, siniestros y vencimientos, se deberá llevar al día y, acorde con la modernización de los sistemas, reconoce la utilización de los discos ópticos en el registro de la contabilidad que están obligadas a llevar las aseguradoras.

Consideramos que la existencia de principios de contabilidad generalmente aceptados en el sector, así como las diferentes medidas adoptadas algunas de las cuales se comentaron líneas antes, conjuntamente con la utilización de modernos sistemas de informática que se han implementado tanto en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como en las diferentes empresas del sector, permitirán contar con información financiera más confiable, que facilite la toma de decisiones, la inspección y vigilancia, así como

la consolidación de información de grupos financieros y la globalización de la operación.

## 5. FUENTES DE FINANCIAMIENTO LIMITADAS

Se observó que a diferencia de lo que sucede en otros países, a las instituciones de seguros en México se les tenía prohibido obtener préstamos, por lo que su única fuente de financiamiento era el capital de los accionistas, lo que limitaba y encarecía su crecimiento. En tal virtud, se hizo necesaria la realización de un estudio sobre la capacidad de emisión de deuda de las empresas, así como de una posición financiera cuidadosamente supervisada por las autoridades.

Este planteamiento tuvo buena respuesta al autorizar a las instituciones la emisión de obligaciones subordinadas convertibles a capital, como la emisión de documentos que otorguen a sus titulares derechos de crédito en los términos de la Ley del Mercado de Valores.

## 6. LIMITACIONES LEGALES

No obstante las modificaciones legales realizadas en 1990, el sector contaba con un marco regulatorio que limitaba su competitividad en relación a los intermediarios financieros nacionales, así como a las instituciones de seguros de otros países, debido a algunas restricciones tales como el que no se les permitía atender las operaciones que les son propias con esquemas de tipo fiduciario especializado, como en el caso de reservas de pensiones o jubilaciones complementarias a las del IMSS y las que les confían los asegurados o beneficiarios, que aunque permitidas en la ley, con un enfoque fiduciario

ofrecerían mayor seguridad jurídica, las limitadas posibilidades de captación directa de ahorro relacionado al seguro; la limitación de negocios en moneda extranjera, o bien la prohibición para operar sociedades de inversión.

Al respecto, se constituyeron diversos Comités y grupos de trabajo para identificar, estudiar y proponer cambios concretos a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, a la Ley sobre el Contrato de Seguro, así como a los reglamentos y circulares

La respuesta a algunos de los principales planteamientos, se concretó en las reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de julio de 1993 y posteriores, las que en razón de su importancia analizaremos más adelante. En cuanto a la Ley sobre el Contrato de Seguro, se encuentra en etapa de revisión como se mencionó antes, y respecto a las circulares, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas redujo el número de éstas, las que emite con el objeto de simplificar los requerimientos administrativos que exige a las compañías de seguros en cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del sector.

Como se desprende de la problemática descrita, algunos problemas son exógenos de la operación de la industria, otros requerían la intervención de las autoridades y otros más la toma de medidas que aceleraran el cambio estructural de las compañías de seguros. Cabe mencionar que el Diagnóstico realizado detectó 40 problemas vinculados como se dijo unos a la demanda y otros a la oferta, por lo que con el objeto de darles respuesta, representantes del sector asegurador y autoridades, suscribieron una matriz de compromisos; para ello, emisarios de las compañías de seguros, de los sindicatos, de los agentes intermediarios y de las autoridades gubernamentales



que en forma directa o indirecta se encuentran relacionados con la industria del seguro, se dieron a la tarea de hacer propuestas unos y emitir respuestas los otros, que en general han resultado favorables.

Las respuestas positivas se recogieron en modificaciones legales o bien en apoyos y simplificaciones de tipo administrativo, cuyos efectos se han dejado sentir a corto y mediano plazo; pues ya para el año de 1994 prácticamente se había dado respuesta a la totalidad de los compromisos adquiridos en el seno del grupo de trabajo del Pacto para Elevar la Competitividad, la Productividad y el Empleo para el sector asegurador.

El Programa para el Mejoramiento de la Productividad de la Industria de Seguros hizo posible el encuentro entre representantes del sector, trabajadores y autoridades, lo que ha acelerado el análisis de los problemas del sector, la toma de decisiones y la implantación de acciones, algunas de las cuales hemos mencionado en este punto.

En el siguiente Capítulo entraremos al estudio de las modificaciones de tipo legal que se dieron en respuesta a algunos de los problemas antes referidos, por ser éstas esenciales en la desregulación y apertura del sector, no por ello consideramos que las acciones de otra naturaleza, es decir, técnicas o administrativas, que se han llevado a cabo tengan menor importancia, pues destacan a nuestro parecer las relativas a la difusión sobre las bondades del seguro a efecto de concientizar y educar a la población respecto a la previsión del riesgo; las tendientes a la capacitación de los intermediarios de seguros así como al personal de las diferentes instituciones y en general, a todos los que se encuentran relacionados con la prestación del servicio; las relacionadas con el aumento de la eficiencia del

personal y por tanto de la productividad de las empresas; así como las relativas a los aspectos técnicos que inciden en la estructura de costos, a efecto de que las compañías tengan cada vez más control sobre ellos y tiendan a reducirlos con el fin de lograr una suficiencia de prima que permita por una parte garantizar la fortaleza de las instituciones, y por la otra, la fijación de una prima justa y equitativa, lo que repercutirá en una mayor demanda de estos servicios por parte de la población, especialmente la de menores recursos, con el correspondiente beneficio social que ello implica.

## CAPITULO 4

### ESTRATEGIA DE ÁPERTURA DEL SECTOR

La década de los ochentas se caracterizó por elevadas tasas de inflación, inestabilidad y sobrerregulación, ambiente poco propicio para el desarrollo de la economía en general, y del seguro en particular. El control de cambios y de precios, las severas restricciones al comercio internacional y el aumento de subsidios al sector paraestatal y al privado, fueron algunas de las medidas que hicieron mas difícil la recuperación económica durante los primeros años de ese período. Esta situación comenzó a modificarse gradualmente cuando se inició el proceso de apertura comercial y de corrección estructural de las finanzas públicas un par de años despues.

Debido a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 partió de la base de que era indispensable e inevitable un cambio en la vida política, económica y social del país, en razón de la interrelación existente de las naciones, pues un cambio en una parte afecta la vida interna de las demás; a las transformaciones de extraordinaria magnitud: innovación del conocimiento y la tecnología; a la emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, y a una intensa competencia por los mercados. Consideró asimismo que todo ello nos afecta directamente, por lo que no podíamos sustraernos a su impacto, pues sería tanto como invitar a que nos impusieran el cambio.

La estrategia a seguir sería la Modernización de México y uno de los cuatro objetivos de la nación, el recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, que se lograría a partir de un renovado impulso a la inversión privada, de la expansión de las exportaciones no petroleras; de la

inversión pública en infraestructura, del fortalecimiento gradual del mercado interno y reduciendo el peso de la deuda externa y su servicio.

Estableció dicho Plan como metas principales: el alcanzar en materia económica un crecimiento sostenido esta actividad cercano al 6%, y la reducción de la inflación a niveles similares a los de la inflación internacional, o sea de un dígito. Ahora bien, un crecimiento considerable, sostenido y justo no podía obtenerse de manera inmediata sino a medida que se fortaleciera y consolidara el abatimiento de la inflación y se superaran los obstáculos, por lo que ese crecimiento sería gradual pero firme. Por ello, el programa económico para 1989 determinó que sería ese un año de transición del estancamiento hacia el desarrollo gradual y sostenido. Para la consecución de estos fines, el Plan precisó tres acuerdos:

- El Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática;
- El Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida y
- El Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

Este último, enfatizó la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación, como condiciones indispensables para avanzar de una manera satisfactoria en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación de empleos bien remunerados y hacia una distribución más justa del ingreso.

Las estrategias que se fijaron para la política económica general se conjuntaron en tres líneas a seguir:

a) La estabilización continua de la economía mediante la adopción de las siguientes políticas:

- Ingresos Públicos
- Gasto Público
- Monetaria, Financiera y Crediticia
- Cambiaria

b) Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, a través de las siguientes políticas :

- Fortalecimiento del Ahorro Público
- Modernización Financiera
- Criterios para la reducción de transferencias de recursos al exterior

c) Modernización económica, que atendería entre otros a los siguientes propósitos

- Adecuación del Marco Regulator de la Actividad Económica
- Inversión Extranjera Directa
- Modernización de la Empresa Pública

Menciona el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que un aumento de la inversión que no proviniera de un aumento de la misma magnitud en el ahorro se reflejaría en un deterioro de las finanzas públicas, puesto que la mayor inversión pública debería, en su caso, financiarse con

endeudamiento, debido a lo cual la recuperación del crecimiento sostenido dependería fundamentalmente de la generación suficiente de ahorro interno.

Ahora bien, el ahorro interno se refiere tanto al público como al privado; respecto al público, se diseñaron diversas acciones para fortalecerlo, como: incrementar los ingresos mediante una recaudación fiscal eficiente, mayor productividad en las empresas públicas, así como una política de precios y tarifas congruente con los fines del Plan; la reducción selectiva del gasto corriente, la eliminación de erogaciones no prioritarias; la asignación de recursos para la inversión con criterios estrictos y evaluación de costos y beneficios sociales.

Se dijo también que la recuperación del gasto público a partir de 1990 sería gradual y moderada, por lo que su aumento no podía ni debía ser el motor del crecimiento, ya que se destinaría a atender demandas sociales y a la creación y mejoramiento de infraestructura económica para el desarrollo, lo que implica que el motor del crecimiento debía provenir del ahorro interno privado. Con esta finalidad, la política económica general fijó como líneas a seguir, la modernización de la actividad económica y financiera, con el objetivo prioritario de que de manera eficiente y oportuna captaran y acrecentaran el ahorro nacional para apoyar el financiamiento de la inversión productiva.

#### **4.1. DESREGULACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA**

El reto del crecimiento hizo indispensable la modernización profunda de las estructuras económicas a efecto de alcanzar una mayor competitividad interna y externa, así como el ser más eficientes y productivos, es decir: hacer más y mejor con los recursos disponibles. La modernización

económica atendió entre otros propósitos, a la adecuación del marco regulador de la actividad económica, por lo que se requirió actualizar las normas de regulación de la actividad productiva, para desburocratizar y simplificar trámites; propiciar el abatimiento de costos e incertidumbres; una mejor asignación de recursos; y para alentar una mayor competitividad y productividad removiendo obstáculos a la entrada de nuevos participantes en la actividad, en los casos en que carecieran de una clara justificación económica y social.

Congruente con lo anterior y toda vez que las regulaciones de la actividad económica habían sido creadas mucho tiempo atrás, por lo que no correspondían a las condiciones ni a los retos actuales, especialmente en el marco de una economía abierta a la competencia exterior, la anterior administración consideró, y así quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que la regulación excesiva impone costos elevados, limita la competencia impulsando los precios a la alza; discrimina entre diversos agentes productivos, desalienta la productividad y propicia una asignación ineficiente de los recursos.

Por considerar que el exceso de regulación castiga más a los que menos tienen, y afecta principalmente a la pequeña y mediana industria y, en general, perjudica a quienes disponen de menores recursos; también, al constituirse en una barrera a la entrada de nuevos participantes en los mercados, propicia ganancias oligopólicas para unos cuantos, a costa del bienestar de los demás; se realizaron diversos procesos de privatización y desregulación, como la desincorporación de empresas gubernamentales o paraestatales y la reprivatización del sistema bancario, así como la desregulación de algunos sectores de la economía, entre ellos del sistema

financiero, del que forma parte la industria aseguradora, a los que nos referiremos en este capítulo.

Congruente con lo anterior, se fijaron como líneas generales de la estrategia de desregulación las siguientes :

a) Eliminar barreras de entrada y salida de mercados, y promover la incorporación de todos los agentes productivos al sector formal de la economía.

b) Beneficiar de manera especial a la pequeña y mediana industria, pues la reglamentación excesiva es un costo fijo que afecta principalmente a estas industrias.

c) Terminar con las prácticas monopólicas y oligopólicas de algunos proveedores y clientes que inhiben la competencia y generan ganancias extraordinarias, en detrimento de pequeños y medianos industriales, así como de los consumidores.

En continuidad con la política de desregulación que hemos mencionado, la actual administración considera que la actividad reguladora del estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares, sino promoverla, por lo que está impulsando una serie de reformas legales e institucionales a efecto de que exista un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente, indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas. Por ello, para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales, está realizando diversas acciones como las siguientes :



= Desregulación de Ordenamientos en los Ambitos Federal, Estatal y Municipal.

= Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa, orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

#### **4.1.1. DESINCORPORACION DE LA EMPRESA PUBLICA**

Inscrita en el marco de la modernización económica, la empresa pública debió sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impusiera el mercado. Se dispuso que si bien este tipo de empresas han sido y son uno de los instrumentos mas eficaces con los que cuenta el Estado para lograr sus objetivos económicos y sociales, éste mantendría la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional, entre las que se encuentran: acuñacion de moneda, emisión de billetes, petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles entre otras. Así también, mantendría su participación en aquellas empresas consideradas prioritarias en razón de su actividad de beneficio social, como en el caso de salud, vivienda, educación, garantía de abasto, etc., actividades todas ellas que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, y CONASUPO.

La privatización de las empresas no estratégicas se relaciona con el papel del Estado en una sociedad moderna. Esta reforma se llevó a cabo para modernizar a las empresas, mejorar la asignación de los recursos, aumentar su inversión y eficacia, fomentar la competencia con la innovación, así como para evitar transferencias presupuestales innecesarias y dar un mejor uso a los recursos públicos que se mantenían inmovilizados en el capital de las mismas.

En razón de lo anterior, aquellas que no reunieran las características de estratégicas o prioritarias serían desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- = LIQUIDACION O EXTINCIÓN. Para aquellas que ya hubiesen cumplido sus objetivos, por carecer de viabilidad económica o bien porque conviniera que otras dependencias realizaran sus actividades en razón de una mayor eficiencia.
- = FUSIÓN. Para mejorar el uso de recursos y la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización o de gestión administrativa.
- = TRANSFERENCIA. A gobiernos estatales de empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo.
- = VENTA. De empresas no prioritarias ni estratégicas, que por sus condiciones de viabilidad económica fueran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

De esta forma, "a Diciembre de 1988 existían 618 entidades paraestatales, y para el 31 de Diciembre de 1993, esa cifra había disminuido a 258. Estas ventas le reportaron al Gobierno Federal ingresos por 69,360 millones de nuevos pesos, de los cuales 37,856 millones, es decir, el 55% provinieron de la venta de las 18 instituciones bancarias. Los ingresos obtenidos por las ventas ingresaron al fondo de contingencia económica, creado en Diciembre de 1990, y por tratarse de ingresos de carácter transitorio que se recibirían solo una vez, se destinaron a pagar deuda pública, tanto interna como externa, por un monto total de 57,000 millones de nuevos pesos. Esta cancelación ha generado un ahorro permanente en el pago de intereses, pues mientras en 1988 el pago por servicio de la deuda presentó 17% del PIB, en 1993 fue menos del 3%".<sup>61</sup>

En continuidad con la política de dar mayor espacio a la participación de los sectores social y privado, que le permita la liberación de recursos públicos para una mayor atención a planes estratégicos y prioritarios, la actual administración está impulsando la participación privada tanto nacional como extranjera en el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario, así como en la actividad portuaria, en donde se concesionará la operación de las terminales especializadas de contenedores, se privatizarán las terminales de carga general y los servicios portuarios, además de promoverse la participación de los particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria. Se alienta asimismo la participación privada en las empresas paraestatales del sector energético, como en la generación de energía eléctrica,

---

<sup>61</sup> Revista No 6 Hacendario "Desincorporación de Entidades Paraestatales, Información Básica de los Procesos del 1o. De Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993" Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. FCE. p.19

así como en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural, por citar algunas.

Por otra parte, se ha puesto énfasis en que la empresa pública no debe perder de vista su carácter empresarial, y por tanto debe atender exigencias de eficiencia y productividad, así como un estricto control en el cumplimiento de sus políticas, programas y presupuestos, y como propósito central, la calidad y oportunidad de la oferta de bienes y servicios que presta. Para este fin, se perfeccionaron los marcos normativos de las mismas, y se eliminaron reglamentaciones excesivas, dotándoseles además de autonomía de gestión a través de sus órganos de gobierno que asumen el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera.

La desincorporación de empresas gubernamentales o paraestatales ha impactado a diversas ramas de la economía, así, la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, entonces propiedad del Gobierno Federal, que concluyera en 1992, vino a modificar fundamentalmente la estructura del sistema financiero, del mismo modo que la desincorporación de Aseguradora Mexicana afectó la conformación del mercado asegurador, con las implicaciones que comentaremos más adelante debido a que dichas agrupaciones, fusiones y adquisiciones pueden propiciar diversas prácticas de concentración que inhiben la competencia, fundamental en una economía abierta como la nuestra.

Comentaremos a continuación diversas leyes económicas, que fueron modificadas atendiendo a los criterios mencionados, destacando aquellas disposiciones que son de particular interés para la actividad aseguradora.

#### **4.1.2. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA**

Debido a las repercusiones que tiene sobre la sociedad el que existan mercados poco competitivos, en nuestro país se consideró importante legislar sobre el proceso de competencia de las empresas; por ello, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de Diciembre de 1992, la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, misma que es aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

El objeto de esta ley es el de "proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios "(Art. 2o.LFCE). La Ley en comento define y prohíbe una serie de prácticas que obstaculizan la libre competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios, que en los numerales 9 y 10 clasifica como:

##### **a) Prácticas Monopólicas Absolutas**

Los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes competidores entre si, cuyo objeto sea :

I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados. (Acuerdos Monopólicos).

II Establecer la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar una cantidad restringida o limitada de bienes, o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios (Acuerdos de Cartel).

III Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes o servicios (Acuerdos de División de Mercados ).

IV Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos o subastas públicas. (Manipulación de Subastas Públicas).

#### **b) Prácticas Monopólicas Relativas**

Actos, contratos, convenios o combinaciones, cuya finalidad sea el impedir el proceso de competencia y que tenga por objeto monopolizar, como:

I Fijar o establecer la distribución exclusiva de bienes o servicios entre agentes que no compitan entre si.

II Imponer el precio u otras condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al expender o distribuir bienes o prestar servicios.

III Las ventas condicionadas a comprar, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, conocidas también como ventas atadas.

IV Transacciones sujetas a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, es decir, la obligación de trato exclusivo.

V Rehusarse a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros, esto es, la denegación del trato.

VI La concertación entre agentes económicos para presionar a un cliente o proveedor con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un determinado sentido.

### c) Concentraciones

Respecto al tratamiento de fusiones y adquisiciones, la ley tiene un carácter preventivo, y define por concentración, la fusión, adquisición del control o cualquier otro acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos, y sanciona aquellas prácticas cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia de bienes o servicios.

En razón de lo anterior, y con la finalidad de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, se creó la Comisión Federal de Competencia, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que cuenta con autonomía técnica y operativa, así como para dictar sus resoluciones. Por otra parte, el

Reglamento Interior de dicha Comisión, establece las bases de operación y la estructura orgánica de la misma : El Pleno, que es el órgano supremo de decisión de la Comisión y se integra por cinco comisionados; el Presidente, que es el representante legal de la Comisión; la Secretaría Ejecutiva, cuya función es auxiliar al Presidente y coordinar a las Direcciones Generales en la integración de los expedientes; y las Direcciones Generales de Estudios Económicos; de Concentraciones; de Investigaciones, de Administración y de Asuntos Jurídicos y Contenciosos.

La Ley Federal de Competencia Económica previene que los actos antes mencionados no producirán efectos jurídicos, y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en el Artículo 35, las cuales pueden consistir en suspender, corregir o suprimir la práctica o concentración de que se trate, ordenar la desconcentración parcial o total, o bien la imposición de una serie de multas que pueden ir de 7,500 a 375 mil salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal; independientemente de la responsabilidad penal que resulte. Lo anterior, una vez sustanciado el procedimiento previsto ante la Comisión, quien luego de integrar el expediente, deberá dictar resolución en un plazo que no excederá de 60 días naturales y contra el que se podrá interponer ante la misma recurso de reconsideración.

Conviene mencionar que las disposiciones que abroga esta ley, son la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, que databa de 1934; la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950; la Ley de Industrias de Transformación de mayo de 1941, y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos de junio de 1937. Como se observa, estos ordenamientos tenían una



vigencia aproximada de 50 años, por lo que consideramos de gran importancia la publicación de la ley en comento, pues acorde con los cambios que ha propiciado la apertura, norma la realidad económica de nuestro país en un solo cuerpo legal

Los defensores del libre comercio consideran que éste es uno de los instrumentos más poderosos contra los monopolios, debido al aumento en el número de oferentes potenciales dentro de una economía, lo cual reduce las barreras de entrada y salida que son fundamentales en la estructura del mercado, ya que en la medida en que estas barreras son menores, se habla de un mercado más competitivo, porque el proceso de competencia entre las empresas da como resultado menores costos, mejores y nuevos productos y menores precios, es decir, mayor eficiencia en el uso de los recursos de un país, por lo que conviene incentivarlo.

La estructura del mercado y su funcionamiento están relacionados, y el comportamiento anticompetitivo y los esfuerzos para ejercer poder de mercado o poder monopolístico, que significa tener la capacidad de fijar precios, ya sea por barreras de entrada o por poder de negociación, entre otros., resultan más difíciles en un mercado fragmentado; por ello, un elemento clave de la estructura de mercado es la concentración, que se refiere a la participación relativa en el mercado de las empresas más grandes, que aunque como señala Cristina Rohde "no hay un consenso universal que determine el punto en el que el grado de concentración es suficientemente alto para producir desviaciones importantes del comportamiento competitivo"<sup>62</sup>, consideramos que hay necesidad de analizar si los cambios en la estructura del mercado propiciados

---

<sup>62</sup> RHODE FARAUDO Cristina "Evolución de la Concentración del Sector Asegurador Mexicano 1985-1993" D.T. No. 32. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.(CNSF) México 1993. p. 5

por la agrupación de empresas, las fusiones y adquisiciones que se han estado dando en todas las ramas de la economía, y de particular interés para este trabajo, las efectuadas en la actividad aseguradora, ya que como mencionamos al referirnos a la estructura del sector, afectan las condiciones de competencia, por lo que se puede hablar de un mercado menos competitivo en relación a la concentración que éste presenta.

La libertad que ahora tienen los bancos y otros intermediarios financieros para fijar precios y asignar fondos, motivado por la privatización de la banca comercial, en principio promueven un entorno de mayor competencia; sin embargo, la formación de grupos financieros, la unión de bancos y casas de bolsa ha aumentado el grado de concentración. Por otra parte, la regulación impone fuertes barreras de entrada en la forma de requisitos elevados de capital mínimo, o bien la autorización discrecional de nuevos intermediarios o restricciones al establecimiento de intermediarios financieros.

Existen antecedentes sobre ciertos grados de concentración y poder oligopólico en diversos estudios realizados en los años de 1989 y 1992 respecto de las instituciones bancarias y las casas de bolsa. Así, tenemos que las instituciones bancarias que conforman el grupo I, es decir, las más grandes: Bancomer, Banamex y Serfin, tuvieron una participación superior al 60% de la captación y del total de activos de la banca<sup>63</sup>, además de que comparada su actuación a nivel internacional, no obstante tener los mayores costos de operación, los altos márgenes financieros que observaron, así como las tasas superiores de rentabilidad que obtuvieron durante ese periodo, se explicaron

---

<sup>63</sup> GAVITO J y/o TRIGUEROS I. Lo Negociado del Tratado de Libre Comercio " Los Efectos del TLC sobre las Entidades Financieras". Instituto Tecnológico Autónomo de México. (ITAM). México 1992, p. 197.

solo por el grado de concentración y poder oligopólico que demostraron, lo que evidenció la falta de competencia que presentaban.

Del mismo modo, el grado de concentración en las casas de bolsa en el año de 1992 fue alto, pues 9 de las 26 casas existentes operaron el 69% del mercado de dinero y otras 9 el 62% del mercado de capitales, y solo 5 repitieron en ambos mercados <sup>64</sup>, situación que se vió modificada con la internacionalización de los mercados financieros, la formación de grupos y la compra de bancos comerciales por los particulares y, en general, por la modernización del Sistema Financiero Mexicano.

Un estudio realizado sobre la evolución de la concentración del sector asegurador mexicano, comprendido de 1985 a 1993 mostró que las cinco empresas más grandes, o sea las del grupo I, emiten alrededor del 70% del total de operaciones; inclusive, comparadas a nivel internacional, presentan una alta concentración en relación a países como Italia, España, Inglaterra, Estados Unidos y Japón, pues para el seguro de personas ocupa el segundo lugar, y en el de cosas el primero<sup>65</sup>. Precisamente el estudio en comento fue realizado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas con la finalidad de medir la concentración que implicaría la fusión de Seguros América y Seguros la Comercial, así como la adquisición -en su momento- de Aseguradora Mexicana por parte del Grupo Financiero Mexival-Banpaís, para analizar si estos cambios en el mercado afectarían las condiciones de competencia y podría hablarse de un mercado menos competitivo en razón de la concentración del mismo, con los resultados que se mencionan al inicio del párrafo.

---

<sup>64</sup> GAVITO J Y/o TRIGUEROS I Ibidem. pp. 201 y 205

<sup>65</sup> RHODE FARAUDO Cristina Op Cit pp. 14 y 20

Destaca el carácter preventivo de esta ley, así como el hecho de que la Comisión Federal de Competencia inicia el procedimiento por dos vías: ya sea de oficio o a petición de parte, es decir, vía denuncia por escrito de quien se considere afectado por alguna de las prácticas tipificadas en la misma. Dispone además, cuales transacciones deben notificarse a la Comisión antes de realizarse, en razón de su monto (Art. 20), las que para efectos de su inscripción en el Registro Público de Comercio deberán acreditar haber obtenido resolución favorable de ésta.

Resulta interesante asimismo la posibilidad que tiene para ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o la concentración de que se trate, ya sea en forma parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio de la multa que proceda, las que por cierto son cuantiosas, pudiendo inclusive incrementarse en razón de la gravedad de la infracción, la intencionalidad, la afectación del mercado, la reincidencia, entre otras

Un ejemplo de lo anterior, es la decisión de la Comisión Federal de Competencia, publicada en los diarios nacionales a fines de 1995, de autorizar la concentración de Aerovías de México y Mexicana de Aviación, así como el control de ambas por una nueva empresa denominada "Corporación Internacional de Aviación". Dicha concentración está condicionada a que no se perturbe la sana competencia con las demás líneas aéreas, y tiene como objeto concretar la reestructuración financiera y operativa de Aeroméxico y Mexicana. El mecanismo definido por la Comisión establece el derecho de ésta a ordenar la desconcentración parcial o total de las empresas aéreas, en el caso de no mantenerse vigente el proceso de competencia.

Por todo lo anterior, consideramos trascendente para la economía en general, y de forma particular para la actividad que nos ocupa, el que exista una ley que regule la competencia que se da entre los diversos entes económicos, pues la apertura comercial que se ha impulsado, requiere de una efectiva libertad de concurrencia, por lo cual se deben prevenir y eliminar aquellas prácticas que la obstaculicen. Además, como se mencionó líneas antes, la estructura del mercado y su funcionamiento tienen una estrecha relación, por lo que deberá vigilarse muy de cerca la actuación no solo de las empresas extranjeras sino de las nacionales, y hacer cumplir esta norma, con la finalidad de lograr un aumento en la competitividad de nuestra planta productiva, que no solo es prioridad nacional, sino un instrumento de redistribución de la riqueza.

#### **4.1.3. LEY DE INVERSION EXTRANJERA**

La pasada administración sostuvo que para la recuperación del crecimiento económico estable y sostenido, se requería impulsar la inversión pública y privada, nacional y extranjera, en las áreas que las diferentes leyes les asignan a cada una, esto es: incrementar el ahorro interno con la finalidad de ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. Del mismo modo, la actual administración pública considera que para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable, el ahorro interno es la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y le asigna un papel complementario al ahorro externo.

En virtud de lo anterior, ha estimado conveniente propiciar el ahorro externo, dirigido a la inversión productiva más que a la obtención de altos rendimientos de corto plazo, que evite incrementar el nivel de

endeudamiento externo del país y contribuya de manera positiva al balance con el exterior vía exportaciones y para evitar que el retiro repentino de los capitales del exterior ponga en peligro la estabilidad financiera y el crecimiento económico sostenido de nuestro país; así como por el hecho de que la planta productiva nacional precisa inversiones cada vez más cuantiosas, que con dificultad se pueden financiar internamente, por lo que se pretende que la inversión extranjera complemente el capital de riesgo nacional que se necesita para la reactivación económica del país.

Con la apertura comercial, los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan considerablemente y se convierten en un complemento natural a la inversión nacional, pues la mayor competencia que propicia la apertura del mercado nacional evita que las empresas extranjeras puedan gozar de utilidades extraordinarias provenientes de mercados protegidos y a costa del consumidor. Por otra parte, desalienta la fabricación de productos de mala calidad y el uso de tecnologías obsoletas en sus países de origen, prácticas que suelen ser comunes en economías cerradas a la competencia exterior. Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la inversión extranjera es benéfica para nuestro País. principalmente por las siguientes razones :

- Genera empleos directos e indirectos, permanentes y bien remunerados;
- Provee al país de recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas;
- Aporta tecnologías modernas a la planta industrial y
- Alienta el esfuerzo exportador del país.

Debido al proceso de modernización y cambio estructural de la economía, debieron adecuarse y simplificarse los criterios y procedimientos que norman a la inversión extranjera, a través de un régimen jurídico que brindara certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad; por ello, el 27 de Diciembre de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Inversión Extranjera, con el objeto es determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.

Conforme al artículo 4º de este ordenamiento, la inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos; ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos; abrir y operar establecimientos y ampliar o relocalizar los ya existentes, con la salvedad de las actividades reservadas de forma exclusiva al Estado, en áreas estratégicas, así como en actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Fija así también, los porcentajes en los que podrá participar la inversión extranjera, en las actividades económicas y sociedades, que conforme al artículo . 7º son los siguientes:

- I      Hasta el 10% en :  
          Sociedades Cooperativas de Producción
  
- II     Hasta el 25% en:  
  
          Transporte Aéreo Nacional  
          Transporte en Aerotaxi

## Transporte Aéreo Especializado

### III Hasta el 30% en:

Sociedades Controladoras de Agrupaciones  
Financieras  
Instituciones de Crédito de Banca Múltiple  
Casas de Bolsa y  
Especialistas Bursátiles

### IV Hasta el 49% en :

Instituciones de Seguros  
Instituciones de Fianzas  
Casas de Cambio  
Almacenes Generales de Depósito  
Arrendadoras Financieras  
Empresas de Factoraje Financiero  
Televisión por Cable  
Servicios de Telefonía Básica

Resulta interesante el último párrafo del artículo en comento, al disponer que los límites para la participación extranjera que señala el mismo, no podrán ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatuarios, esquemas de piramidación o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la que se establece, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto relativo a la inversión neutra, que es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme al mencionado Título, que no se computa para determinar el



porcentaje de inversión extranjera en el capital social de las sociedades mexicanas. (Art. 18). Estos instrumentos de inversión son expedidos por instituciones fiduciarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otorgan únicamente respecto de sociedades, derechos pecuniarios a sus tenedores y en su caso, derechos corporativos limitados, sin que les concedan derecho de voto en sus asambleas.

Ahora bien, con la finalidad de fomentar la inversión extranjera directa en forma conveniente para el país, los reglamentos y procedimientos se orientaron a:

- Hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la ley sean automáticos, expeditos y transparentes.
- Simplificar trámites, definir los requisitos con precisión y dar fluidez institucional a los procedimientos.
- Aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a mercados de exportación que propicia la inversión extranjera.
- Crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales.

Para resolver sobre la procedencia de las solicitudes para la inversión extranjera, se encuentra constituida la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que está integrada por los Secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial;

de Comunicaciones y Transportes, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo, quienes pueden designar suplente a un Subsecretario. Dicha Comisión es presidida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial y cuenta con un Secretario Ejecutivo y un Comité de Representantes.

El artículo 26 de la Ley de la materia, fija las atribuciones de la Comisión, entre las que se encuentran el de dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión y resolver sobre la procedencia y en su caso, sobre términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera en las actividades o adquisiciones con regulación específica. Es también órgano de consulta obligatoria en la materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la administración pública y establece los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales.

La Comisión debe resolver sobre las solicitudes sometidas a su consideración en un plazo no mayor de 45 días hábiles de la presentación de la solicitud y, en caso de no hacerlo, se considerará aprobada en los términos presentados. Es importante mencionar que para la evaluación de éstas, atiende a los siguientes criterios :

- El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores.
- La contribución tecnológica.
- El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental.
- La aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.

Conviene señalar que por razones de seguridad nacional, la Comisión tiene facultades para impedir las adquisiciones por parte de la inversión extranjera.

Previene el Reglamento respectivo, que las inscripciones, cancelaciones y anotaciones pertinentes, se deben hacer ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, que no tiene carácter público, por lo que sólo podrán consultar los expedientes relativos quienes sean partes interesadas o tengan un interés jurídico en las correspondientes inscripciones. Este Registro reviste especial importancia, toda vez que a través de él se contabiliza la inversión foránea en el país. Actualmente presenta rezago, (alrededor de seis meses), debido a que las empresas no cumplen con su obligación de registrar la entrada de sus capitales, para lo cual tienen 40 días, según manifestara el Subsecretario de Comercio a un Diario de circulación nacional, aunque "captura un porcentaje muy elevado de los movimientos de capital que ocurren en el país, pero no el 100% de los mismos"<sup>66</sup>

Ahora bien, la inversión extranjera en la actividad que nos ocupa, ha jugado un papel muy relevante, pues como se recordará, durante la primera etapa de su evolución, la mayor parte de las instituciones de seguros que se establecieron en nuestro país fueron europeas (inglesas, alemanas y suizas) o estadounidenses; las primeras se dedicaron especialmente a los seguros de incendio y las segundas al ramo de vida. Durante la primera parte de este siglo, la inversión extranjera continuó teniendo una importante participación; sin embargo, la promulgación de la Ley General de Sociedades de Seguros de 1926 marcó el inicio de una serie de regulaciones con un tratamiento más estricto

---

<sup>66</sup> "El Tema del "Lavado" de Dinero pone en un gran aprieto al Subsecretario de Comercio"  
Diario La Jornada México Marzo 11 de 1996

para las compañías extranjeras, sujetando a sus agencias o sucursales a las leyes mexicanas sin que pudiesen invocar derechos de extranjería.

En 1931 se modifica dicha Ley y establece que las compañías extranjeras que operaran vida fueran administradas en forma mayoritaria por mexicanos, otorgándoseles un plazo de un año para hacerlo; posteriormente, la Ley General de Instituciones de Seguros de 1935 a que nos referimos en el primer capítulo como la que mexicanizó al seguro, incorpora las reformas de 1926 y 1931 y adiciona nuevas disposiciones con relación a la inversión de reservas en el país; incrementa los requerimientos de capital mínimo (barreras de entrada) en relación a las compañías nacionales, y les exige al menos cinco años de establecimiento en su país de origen para autorizarlas a operar en México.

Lo anterior, motivó la salida de la inversión extranjera del mercado asegurador mexicano, pues si bien dichas regulaciones podían explicarse como medidas de tipo prudencial, las sucursales extranjeras lo interpretaron como una franca protección a las empresas mexicanas. Este proceso gradual de mexicanización culminó en 1965 con la prohibición del capital extranjero en el capital social de las empresas aseguradoras; sin embargo, y toda vez que las leyes no son retroactivas, en seis instituciones la participación extranjera prevaleció después de ese año. No es sino hasta el año de 1990 en que se modifica la Ley y vuelve a permitirse capital de origen extranjero en el capital social de las instituciones.

De acuerdo a la Ley vigente, (Art. 29 Fracción I-Bis), en razón del origen de los accionistas que suscriben su capital, las instituciones podrán ser:

- a).- De capital total o mayoritariamente mexicano, o
- b).- De capital total o mayoritariamente extranjero, en cuyo caso se les considerará como Filiales de Instituciones Financieras del Exterior.

Tratándose de las instituciones con capital total o mayoritariamente mexicano, no podrán participar en su capital social pagado, directamente o a través de interpósita persona, instituciones de crédito, sociedades mutualistas de seguros, casas de bolsa, organizaciones auxiliares del crédito, operadoras de sociedades de inversión ni casas de cambio; sin embargo, las entidades aseguradoras, reaseguradoras o reafianzadoras del exterior, así como las personas físicas o morales distintas de las excluidas con anterioridad, podrán adquirir acciones representativas del capital de estas instituciones, aunque la inversión mexicana siempre deberá mantener la facultad de determinar el manejo de la misma y su control efectivo. Para el efecto, la inversión extranjera deberá hacerse constar en una serie especial de acciones representativas del capital, que en ningún caso podrá rebasar el 49% del capital pagado de la sociedad.

En cuanto al porcentaje máximo del capital pagado de las instituciones de seguros que puede detentar una persona física o moral, el numeral 2 de la fracción II del artículo en comento, establece que no será mayor al 20%, si bien precisa a continuación los casos de excepción, entre los que se encuentran: la Administración Pública Federal; las personas que adquieran acciones conforme a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda conducentes a la fusión de instituciones de seguros. Dicha autorización es de carácter temporal, por un plazo no mayor de cinco años y sin que la participación total de cada uno de ellos exceda del 30% del capital pagado de la institución de que se trate; las Instituciones de Crédito cuando adquieran

acciones actuando como fiduciarias en fideicomisos que no se utilicen como medio para contravenir los porcentajes máximos de tenencia de acciones; las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; las personas que de manera discrecional autorice la Secretaría de Hacienda con las finalidades de propiciar el desarrollo técnico y de comercialización del seguro, de procurar una adecuada diversificación de riesgos; o de fortalecer la eficiencia y capacidad de retención de primas de las instituciones

Continúa enumerando como casos de excepción, el de las Instituciones Financieras del Exterior, directa o indirectamente, y las Sociedades Controladoras Filiales que adquieran acciones de cualquier serie, conforme a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de convertir a la respectiva institución de seguros en una Filial.

Conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, una Filial es la sociedad anónima mexicana autorizada para organizarse y funcionar como institución de seguros, en cuyo capital participe mayoritariamente una Institución Financiera del Exterior o una Sociedad Controladora Filial. Se encuentran reguladas por el Capítulo I-Bis, y requieren para organizarse y funcionar como tales, la autorización del Gobierno Federal que otorga discrecionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter intransmisible; pueden realizar las mismas operaciones que las instituciones de seguros, a menos que el Tratado o Acuerdo Internacional aplicable establezca alguna restricción, toda vez que las filiales se rigen por lo previsto en los Tratados o Acuerdos Internacionales correspondientes, por las disposiciones de dicho ordenamiento, así como por las Reglas para el Establecimiento de Filiales que para el efecto expida dicha

Secretaría con la opinión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Contiene este capítulo, disposiciones relativas a la conformación del capital social, a la enajenación de acciones, a la integración del Consejo de Administración y los órganos de vigilancia así como a las facultades de supervisión que tiene la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas respecto de éstas.

#### 4.2. DESREGULACION JURIDICA DEL SISTEMA FINANCIERO

Entre las diferentes leyes que han regulado el sistema financiero mexicano a través de su historia, destaca la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, que definió con precisión la estructura general del sistema financiero mexicano, constituyendo al sistema bancario en el corazón de éste y asignándole a los demás mercados un papel secundario en el financiamiento de las actividades productivas de la economía.

Esta organización, "se tradujo en un desarrollo desigual de los diferentes mercados, situación que reforzada por las leyes particulares de cada uno de los mercados, significó una expansión del sistema bancario junto con un estancamiento del resto, principalmente de los mercados de valores y de seguros, lo que implicó que en la economía mexicana no se desarrollara un mercado de capitales"<sup>67</sup>, es decir, que una característica del sistema financiero en nuestro país, ha sido el que los diferentes intermediarios han estado excesivamente regulados, en especial en su parte operativa. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, y la de Seguros y Fianzas, intervinieron con disposiciones que lo

---

<sup>67</sup> "El Sistema Financiero Mexicano". Alternativas para el Futuro. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Editorial Dianza. México 1990. p.104

hicieron relativamente ineficiente, encareciendo el proceso de intermediación financiera.

Debido a lo anterior, y toda vez que el Programa para el Financiamiento del Desarrollo 1990-1994 estableciera como prioridad acrecentar el ahorro nacional para apoyar el financiamiento de la inversión productiva; y ante el estancamiento que presentaba el sistema financiero mexicano, se vio la necesidad de modernizarlo, ya que debido a la celeridad con que se registraron los cambios en los mercados financieros tanto internos como externos, producto de una mayor integración económica mundial, así como a los avances tecnológicos aplicados en la intermediación financiera, se requería actualizarlo para contar con un sector más sólido, amplio y diversificado que apoyara y promoviera la eficiencia y competitividad frente a otros mercados financieros.

Con esa finalidad, a partir de 1989 se inició un proceso de desregulación, se adoptaron diversas medidas importantes para actualizar el marco jurídico que regula las actividades de los intermediarios financieros, así como de sus instrumentos y operaciones. Destacan en ese sentido, el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, así como las disposiciones jurídicas relativas a la integración de las entidades financieras, para dar respuesta a los retos que implica la creciente globalización de la estructura financiera internacional.

En virtud de que el Sistema Financiero Mexicano juega un papel fundamental en nuestra economía, y por ello es necesario que los sectores que lo conforman funcionen de manera adecuada y sobre bases homogéneas que garanticen el sano y eficiente funcionamiento de los mercados, contando a la vez con la flexibilidad necesaria para su crecimiento y adecuación a las nuevas



condiciones económicas y financieras; se examinó con cuidado la reglamentación relativa a banca y crédito, instituciones de seguros y fianzas, mercado de valores y otros intermediarios financieros, con el propósito de articular mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios. Para ello, se dotó a cada uno de los elementos legales y reglamentarios necesarios para el mejor desempeño en el ámbito de su competencia y se promovió una mayor complementariedad para evitar duplicidades.

Haremos a continuación un breve análisis sobre las medidas más relevantes que se realizaron en el contexto de la modernización financiera, de especial importancia para el sector asegurador:

#### **4.2.1 DESINCORPORACION BANCARIA**

Durante los años de 1988 y 1989 se efectuaron diversas modificaciones de gran trascendencia para el sistema bancario al liberalizar sus operaciones, entre las que destacan: la libertad para determinar las tasas de interés y los plazos de las operaciones pasivas (cuentas de cheques, depósitos a corto plazo), así como la posibilidad de invertir los recursos provenientes de estas operaciones; la eliminación de inversión obligatoria y la sustitución de encaje legal por un coeficiente de liquidez y otras más.

Se consideró asimismo que la menor dependencia del financiamiento al sector público con respecto del crédito primario propiciaría un mercado de obligaciones gubernamentales más concurrido y por tanto con mayor estabilidad en las tasas de interés; por ello, el Gobierno Federal dejó de financiarse a través del sistema bancario, y lo hizo directamente con el público a

través de operaciones de mercado abierto. Este fue el principal instrumento de la política monetaria que ya mencionamos antes, y su finalidad fue inducir menores márgenes de intermediación, es decir, una mayor eficiencia de la banca en beneficio tanto de ahorradores como de usuarios.

Dentro de las políticas de modernización y liberalización de la economía, en junio 27 de 1990 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional que permitió la reprivatización bancaria, así como las adiciones y modificaciones a los Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional, en lo conducente a las relaciones laborales que rijen entre los bancos particulares así como entre las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano, con sus trabajadores, culminando con la aprobación de la Ley de Instituciones de Crédito, en julio de 1990, cuyo objeto es regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones, las operaciones que pueden realizar, su sano y equilibrado desarrollo y la protección de los intereses del público, así como los términos en que el Estado ejerce la rectoría del Sistema Bancario Mexicano.

El esquema de desincorporación bancaria buscó conformar un sistema financiero sólido, con participación diversificada en el capital y procurando la no concentración en la intermediación, así como propiciar el equilibrio dentro del sistema financiero. En este sentido, y de acuerdo a información oficial, "en septiembre de 1990 se creó el Comité de Desincorporación Bancaria que concluyó en julio de 1992 con la subasta del último banco: se vendieron 18 Instituciones de Crédito, de las cuales 13 fueron

adquiridas por grupos financieros y 5 quedaron en manos de grupos de personas físicas”<sup>68</sup>

A partir de la nacionalización bancaria, se hizo necesario asimismo modificar el marco legal de las instituciones de seguros, publicándose en el Diario Oficial de la Federación de fecha enero 07 de 1981 la denominada "Ley Marco", en razón del contenido de sus disposiciones, como la de que se requería concesión en lugar de autorización para la apertura de compañías de seguros, la obligación del Registro de Reaseguradores, la constitución de diversas reservas y otras. Posteriores reformas en 1983 y 1985 ampliaron esencialmente la protección de los intereses del público usuario del servicio.

Una situación provocada por la nacionalización de la banca y que afectara al sector asegurador fue el hecho de que su situación permaneciera indefinida hasta 1984, debido a que los accionistas del control de las principales entidades aseguradoras eran precisamente los bancos, pues algunas de las compañías de seguros más importantes se encontraban ligadas patrimonialmente a ellos, lo que limitó su crecimiento, pues funcionaban básicamente como un departamento de servicio a la clientela bancaria.

En razón de lo anterior, un aspecto muy importante derivado del cambio en la situación de la banca, fue el de desligar las instituciones de crédito de los intermediarios financieros no bancarios, entre los que se encuentran las instituciones de seguros, así como a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, como arrendadoras, almacenes nacionales de depósito, uniones de crédito, casas de cambio, factoraje, etc., con el propósito de estimular su

---

<sup>68</sup> Mayet Van Vollenhoven Eduardo. "Inducción a la Comisión Nacional Bancaria". Diciembre de 1993.

desarrollo y obtener un mayor equilibrio operativo y estructural del sistema financiero.

#### **4.2.2. LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS**

Durante los años setenta se realizaron en nuestro país considerables avances en el Sistema Bancario Mexicano. Es en esta década, cuando se fueron agrupando las instituciones de banca especializada en la figura de banca múltiple y surgieron otros intermediarios financieros, tales como las casas de bolsa, lo que vino a ampliar la gama de servicios financieros a disposición del público ahorrador y a complementar la intermediación bancaria. Posteriormente, la ley ha reconocido otro tipo de entidades financieras como son las sociedades de inversión y las empresas de factoraje.

Los intermediarios mencionados, han seguido la inercia natural de agruparse entre sí, con el objeto de aprovechar sinergias, "cuando dos componentes están apropiadamente interrelacionados y funcionando, el resultado que se consigue es mayor o superior a la suma de los resultados obtenidos por cada uno de los componentes individualmente"<sup>69</sup> y compartir costos de infraestructura, como resultado de la estrecha vinculación de sus distintas operaciones en el mercado, por lo que, con el objeto de regular en un solo ordenamiento a esta clase de agrupaciones, se expidió el 18 de julio de 1990 la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, cuyo objeto es establecer las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de los mismos. (Art. 1º. LRAF)

---

<sup>69</sup> ROSENBERG J.M. "Diccionario de Administración y Finanzas". Oceano Barcelona. Sf. Pág 385

Entre los beneficios que representa la integración de grupos financieros, destaca la posibilidad de que sus integrantes utilicen denominaciones iguales o semejantes que les identifique frente al público como tales, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios en las oficinas o sucursales de unos y otros, propiciando eficiencia y comodidad en los servicios, así como compartir costos de infraestructura.

Para poder formar grupos financieros se requiere la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorga de manera discrecional y con carácter intransmisible. De acuerdo a su integración, los grupos pueden ser :

- GRUPOS FINANCIEROS PERFECTOS

En ellos, la controladora es propietaria en todo tiempo de acciones y derecho a voto que representen al menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes, que pueden ser: Almacenes Generales de Depósito, Arrendadora Financiera, Casa de Bolsa, Casa de Cambio, Empresa de Factoraje Financiero, Institución de Banca Múltiple, Institución de Seguros, de Fianzas, y otras

- GRUPOS FINANCIEROS IMPERFECTOS

Estos no cuentan con sociedad controladora, pueden estar encabezados por una compañía de seguros, un banco múltiple o una casa de bolsa.

Se establece asimismo que cada grupo contará por lo menos con tres de las entidades financieras mencionadas, que no sean Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión; además de que en un mismo grupo no podrán participar dos o más entidades de la misma clase. El art. 10 de dicho ordenamiento, señala que para la incorporación de una nueva sociedad a un grupo ya constituido; la fusión de dos o más grupos, así como la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, se requerirá la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Consideramos que aún cuando el mencionado artículo no lo señala expresamente, la disposición anterior es congruente con el carácter preventivo de la Ley Federal de Competencia Económica, en el sentido de que antes de realizarse cierto tipo de fusiones que la misma especifica, se deben aportar los elementos necesarios para que la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentre en posibilidad de dictaminar si dicha fusión daría o no origen a concentraciones indebidas, sujetando la autorización al resultado del dictamen

Conviene señalar que tanto en los grupos perfectos como en los imperfectos, la supervisión de ellos se hará por aquel organismo regulador (Comisión Nacional Bancaria y de Valores o Comisión Nacional de Seguros y Fianzas), de quien dependa la institución financiera que mayor capital tenga en el grupo, quedando la regulación, inspección y vigilancia individual de cada integrante a cargo de la Comisión que le corresponda.

Por otra parte, la Sociedad Controladora tendrá el control de las Asambleas Generales de Accionistas y de la administración de todos los integrantes del grupo, por ser propietaria en todo tiempo de acciones con

derecho a voto que representen por lo menos el 51 % del capital pagado de cada integrante del grupo, por lo que estará en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros de los respectivos Consejos de Administración.

De suma importancia son las disposiciones contenidas en el Título Cuarto de la Ley en comento, relativas a la protección de los bienes del público, para lo cual el artículo 28 establece que la Controladora y cada una de las entidades financieras integrantes del grupo, suscribirán un convenio a través del cual la controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las integrantes, de acuerdo a las disposiciones aplicables a cada una de ellas, inclusive de aquellas contraídas antes de su integración al grupo. La Controladora responderá asimismo, de forma ilimitada por las pérdidas de todas y cada una de las entidades agrupadas, no obstante estas últimas, no serán responsables por las pérdidas de la Controladora ni por las de los demás participantes del grupo.

La formación de grupos financieros ha traído como consecuencia que empresas de distinto género en el ámbito financiero se interrelacionen patrimonial y operativamente, mediante la participación individual de sus accionistas en su capital, lo que facilitará los mecanismos de distribución de las aseguradoras al poder utilizar las ventanillas de bancos y casas de bolsa para colocar sus productos. Este mecanismo de venta ha tenido mucho éxito en otras partes del mundo, no solo por las ventajas que representa en cuanto a eficiencia, sino en una atención integral a la clientela. Como se mencionara en el capítulo correspondiente, en la actualidad 12 instituciones de seguros forman parte de un grupo financiero, por lo que su radio de acción se ve ampliado, pues le permite aprovechar sinergias, lo que propicia menores costos y por tanto más competitividad.

#### 4.3. DESREGULACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

La primera Ley que reglamenta la actividad aseguradora en nuestro país data de 1892, y una regulación más estricta se inicia con la expedición de la Ley General de Sociedades de Seguros del 25 de mayo de 1910, a través de la cual el Estado interviene en la organización y funcionamiento de las empresas, que hasta entonces operaban con bastante libertad. Sin embargo, no es sino con las Leyes de 1926, 1931 y 1935 en que gradualmente el gobierno fue tomando el control de la operación, mediante diversas disposiciones relativas al establecimiento de las bases técnicas y contables, revisión de tarifas de primas, calificación de la suficiencia técnica, reglamentación sobre la inversión de capital, la constitución de reservas técnicas y su inversión, entre otras.

Conviene recordar que por esos años operaban en el país 52 instituciones extranjeras, que se sintieron agredidas por la excesiva reglamentación tendiente a proteger a los nacionales, y que al no observar una serie de requisitos como la inversión de las reservas en nuestro país, se retiraron del mercado. Modificaciones posteriores a dicho ordenamiento legal se dieron en 1955 y 1956, en las que se precisaron algunos conceptos y operaciones de seguros, y finalmente las reformas publicadas el 07 de enero de 1981 de lo que se ha dado en llamar "Ley Marco", donde destaca la disposición de que se requiere *concesión* del Gobierno Federal en lugar de *autorización* para funcionar como institución de seguros; la de considerar dentro de la operación de vida los contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas, así como el



establecimiento del Registro General de Reaseguradoras Extranjeras, por citar algunas.

Nuevamente con fechas diciembre 20 de 1984 y diciembre 18 de 1985 se reforma la Ley en comento, para precisar aspectos técnicos relativos al cálculo de la reserva de riesgos en curso, hasta las correspondientes al año de 1990 cuyas reformas se consideraban como las que *liberalizaron al seguro*. Haremos a continuación una referencia global a éstas y las efectuadas con posterioridad, hasta las más recientes del mes de enero del año en curso.

#### **4.3.1. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS**

Por ser la industria aseguradora uno de los intermediarios financieros no bancarios de gran importancia para el país, como integrante del Sistema Financiero, tiene la responsabilidad de captar parte del ahorro nacional para ser canalizado con eficiencia hacia la inversión productiva, por ello, en el contexto de la modernización financiera a que nos hemos referido, y siguiendo con los criterios de liberalización y desregulación aplicados a otros sectores de la economía, se hizo necesario actualizar su marco normativo, de manera tal que le permitiera una mayor competitividad tanto en lo interno como lo externo.

Con esta finalidad, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación durante los años de 1990, 1993, 1995 y 1997, diversas modificaciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en las que se disminuyó la regulación excesiva al tiempo que se fortaleció la capitalización, a efecto de apoyar la tecnificación de su operación y adecuarla a

las condiciones actuales de la economía mundial. Otra intención de dicha reforma, fue la de reforzar la protección de los intereses del público a través del fortalecimiento del organismo encargado de supervisar tales instituciones.

En razón de lo anterior, mencionaremos a continuación los cambios más relevantes que se introdujeron en la misma, así como el alcance de las medidas adoptadas, que fueron publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación de fechas enero 03 de 1990, julio 14 y diciembre 23 de 1993; noviembre 17 de 1995 y las más recientes del 03 de enero de 1997.

PARA FAVORECER UNA MAYOR FLEXIBILIDAD EN LA OPERACIÓN DE SEGUROS, SE DISPUSO LO SIGUIENTE:

La posibilidad para las instituciones de seguros de realizar operaciones fiduciarias especializadas ligadas directamente a su actividad, lo que les permite ofrecer a sus clientes un servicio integral, además de una mayor seguridad jurídica a la operación y administración de primas, primas de antigüedad, fondos de pensiones o jubilaciones, rentas vitalicias y otras. Estas operaciones las realizan a través de contratos de fideicomiso, que están sujetos a las bases estipuladas en la fracción XVI-Bis del Art. 35 de la mencionada Ley.

Se les autorizó asimismo a emitir obligaciones subordinadas, obligatoriamente convertibles a capital, hasta por un monto igual al capital pagado de la institución. Lo anterior, permitirá incrementar las fuentes de capitalización de las instituciones de seguros y las formas de financiamiento para su expansión.

La emisión de documentos que otorguen a sus titulares derechos de crédito en los términos de la Ley del Mercado de Valores, que puedan ser materia de oferta pública y de intermediación en el mercado de valores.

Como consecuencia de la publicación de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en julio de 1990, la posibilidad de conformar grupos financieros, debido a lo cual podrán aprovechar sinergias y compartir niveles de infraestructura de las entidades participantes del grupo, ya sea que encabecen una agrupación o bien formen parte de ella, pues podrán diversificar sus mercados con otros intermediarios, como resultado de la estrecha vinculación y la complementariedad de sus distintas operaciones.

Se desreguló la fijación de las primas de tarifa y planes de aseguramiento, sustituyéndose el requisito de autorización previa por el de registro de notas técnicas ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Esto es, las compañías ya no operarán con primas uniformes en el mercado y costos también uniformes previamente autorizados por las autoridades, sino que cada institución calculará sus propias tarifas y les aplicará los recargos acordes a sus costos. lo que les permitirá una mayor competencia y una mejor selección de riesgos. (Art. 36-A y 36-B).

Debido a la alta intermediación existente entre el cliente y la aseguradora, que se refleja en el costo de los servicios, se optó por permitir que el mercado determine las comisiones de los corredores y agentes de seguros. En razón de lo anterior, las instituciones de seguros, tomando en cuenta las condiciones de contratación o las características de los riesgos, podrán aplicar total o parcialmente las comisiones establecidas en beneficio del asegurado o contratante, especificando en la póliza el monto de la reducción de primas que

corresponda a la aplicación ya sea parcial o total de las comisiones establecidas para los agentes.

PARA FACILITAR Y FORTALECER LA CAPITALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS, ASÍ COMO PARA PROTEGER LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DEL MISMO, SE DISPUSO LO SIGUIENTE:

Las reformas del año de 1990 estipularon la sustitución del requisito de concesión para operar, por el de autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su constitución como sociedades anónimas de capital fijo. Posteriormente, y con el propósito de inducir una sana competencia, así como de mejorar su operación técnica, en 1993 se precisó que dichas instituciones podían ser de capital fijo o variable. Tratándose de éstas últimas, el capital mínimo obligatorio estará integrado por acciones sin derecho a retiro y el monto del capital con derecho a retiro, en ningún caso podrá ser superior al capital pagado sin derecho a retiro.

Se establecieron nuevos lineamientos para fijar el Capital Mínimo Pagado que las instituciones deben mantener afecto a cada una de las operaciones y ramos autorizados, expresado en Unidades de Inversión (de acuerdo a la última reforma) mismo que fijará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el primer trimestre de cada año, considerando los recursos indispensables para el ejercicio de su actividad y procurando el desarrollo equilibrado del sistema. El capital mínimo deberá estar totalmente suscrito y pagado a más tardar al 30 de junio del año en que se haya fijado.

La determinación de los Capitales Mínimos Pagados y de las Reservas de Previsión tienen como objetivo buscar que las instituciones de seguros mantengan las condiciones de liquidez y solvencia necesarias que le permitan responder a sus obligaciones de una forma adecuada y oportuna, lo que se traduce en una protección efectiva de los intereses de los usuarios del seguro.

Ahora bien, sin perjuicio de mantener el Capital Mínimo Pagado a que nos referimos antes, las instituciones deben contar con un Capital Mínimo de Garantía. Este es un nuevo e importante requisito que establece la Ley, buscando que la desregulación no afectara al desarrollo de las empresas de seguros, así como para garantizar en forma adecuada la operación del seguro ante los asegurados. Se introdujo también, estrictamente vinculado al capital mínimo de garantía, el requisito de un margen de solvencia.

El Margen de Solvencia de las empresas es igual al capital contable afecto, o capital de garantía menos el capital mínimo de garantía. Este capital mínimo de garantía les permite responder a posibles desviaciones en la siniestralidad y a las fluctuaciones en el valor de sus activos. El margen de solvencia de cada institución varía de acuerdo a las características y volumen de las diferentes operaciones y ramos, a sus prácticas de reaseguro, así como a la política de selección de riesgos que sigan.

El Capital Mínimo de Garantía se determina para cada operación de seguro, de acuerdo con la aplicación de los procedimientos de cálculo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precise mediante disposiciones de carácter general, cuya finalidad la define el Artículo 60 de la Ley al indicar que se deberá propiciar la consecución de los siguientes objetivos :

- El adecuado apoyo de los recursos patrimoniales y de previsión, en relación a los riesgos y a las responsabilidades que asuman.
- El desarrollo de las políticas adecuadas para la selección de los riesgos.
- El apropiado nivel de recursos patrimoniales, en relación a los riesgos financieros que asuman las instituciones, al invertir los recursos que mantengan con motivo de sus operaciones.

Adicionalmente, y con el objeto de que las instituciones cuenten con un respaldo económico suficiente y congruente con el exigido a otros intermediarios financieros, se constituyen Reservas de Capital, siendo las principales : a) la reserva legal, b) reservas por primas sobre acciones y otras reservas. Por otra parte, la constitución de reservas técnicas es de gran importancia para el funcionamiento de las instituciones, pues garantizan el adecuado respaldo frente a las obligaciones contraídas. El Artículo 46 enumera las principales Reservas Técnicas: a) de Riesgos en Curso; b) para Obligaciones Pendientes de Cumplir; c) de Previsión y d) Reservas Técnicas Especiales.

Debido a la importancia que tiene la solidez y liquidez de las instituciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público regula y vigila la inversión de las reservas técnicas mencionadas. Por ello, cuando las instituciones presenten faltantes en los diversos renglones de activo que deban mantener conforme al Art. 57 del ordenamiento de referencia, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas impondrá una sanción cuyo monto se determinará aplicando al total de los faltantes o, en su caso, de las operaciones no apoyadas por el capital mínimo de garantía, hasta tres veces la tasa anual de

rendimiento equivalente a la de descuento de CETES a 28 días, o al plazo que sustituya a éste en caso de días inhábiles, en colocación primaria emitidos en el mes de que se trate. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas podrá disminuir la sanción por tratarse de faltantes originados por situaciones críticas de las instituciones o por errores u omisiones administrativos involuntarios, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -cuando se justifique- otorgará plazos adecuados no mayores a 90 días para que las instituciones ajusten sus inversiones

Por otra parte, el Art. 74 de la Ley en comento, recientemente reformado, dispone que cuando la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas advierta faltantes en las reservas técnicas de una institución, lo hará del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien otorgará un plazo de quince días a partir de la fecha de notificación para que someta a su aprobación un plan para reconstituir los faltantes de las mismas. Una vez que dicha Secretaría considere que han quedado comprobados estos faltantes, fijará a la institución un plazo no menor de sesenta ni mayor de ciento veinte días naturales para que integre las reservas dentro de las proporciones legales. Si transcurrido el plazo no se hubieren integrado, la propia Secretaría, en protección del interés público, podrá revocar la autorización respectiva o declarar que las acciones representativas del capital social pasan de pleno derecho a propiedad de la Nación, en cuyo caso procederá a la constitución de dichas reservas técnicas.

Respecto a la inversión de las reservas, ésta debe garantizar que los recursos no estén expuestos a pérdida significativa de su valor, la calidad y seguridad de las inversiones, la diversificación conveniente de la cartera y los plazos acordes al surgimiento de sus obligaciones. Para ello, la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, promulgó las Reglas para la Inversión de las Reservas Técnicas de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 01 de Noviembre de 1995, con el objetivo de garantizar que los recursos que genera el sector en sus operaciones, participen de manera más activa en el desarrollo económico del país, con la intervención más dinámica en la generación de ahorro interno y orientándolo a la promoción de actividades productivas a largo plazo.

Estas reglas derogan las anteriores publicadas en el DOF del 21 de Diciembre de 1992, las que con una tendencia *liberalizadora* habían derogado a su vez a las publicadas en enero 12 de 1990, que obligaban a las aseguradoras a canalizar parte de sus recursos a la adquisición de valores emitidos o respaldados por el Gobierno Federal, por lo que dejó de ser necesario que mantuvieran en el Banco de México un saldo promedio de este tipo de inversiones. (30% de inversión obligatoria en CETES, TESOBONOS, PAGAFES, BONDES).

La actualización del esquema de inversión de dichas reservas, obedeció a la evolución de los mercados financieros, que hizo indispensable considerar las nuevas condiciones y posibilidades que éstos ofrecen a los inversionistas institucionales; la obtención de los mayores rendimientos financieros posibles para reducir la probabilidad de su insolvencia y, en general, flexibilizar los criterios de inversión para reconocer la naturaleza y liquidez de algunos activos e inducir la inversión en instrumentos a largo plazo.

Las reglas establecen los elementos constitutivos de la base de inversión en moneda nacional, la que deberá mantenerse invertida en todo momento en valores emitidos o respaldados por el Gobierno Federal, en valores



aprobados por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; en depósitos de los títulos o valores en instituciones de crédito, en instituciones para el depósito de valores o en casas de bolsa, y demás que se detallan en dichas reglas. Cabe destacar que con la finalidad de que las aseguradoras mantengan un adecuado equilibrio entre sus inversiones y los pasivos técnicos que las generaron, las reglas consideran un coeficiente de liquidez, de esta forma, y con el propósito de reconocer la liquidez de ciertas inversiones, se considera como de corto plazo a la inversión en acciones catalogadas de alta bursatilidad.

Se establecen así también, multas aplicables a los faltantes en las coberturas de moneda nacional, moneda extranjera y de obligaciones indizadas a la inflación y se fijan sanciones por faltantes en los requerimientos de liquidez, previo plazo que se les conceda a las aseguradoras para que manifiesten lo que a su derecho convenga, y de comprobarse el faltante, corrijan la situación. Las sanciones se determinan aplicando la tasa de los CETES en vigor, o bien la estimación del costo porcentual promedio (CPP), sin que puedan exceder el 4% del monto de las reservas técnicas de la institución de que se trate.

De gran trascendencia fue la disposición contenida en las modificaciones de 1990, relativa a la autorización de nueva cuenta de la participación de la inversión extranjera en el capital social de las instituciones, para promover la eficiencia del sector, a través de la utilización de tecnología de punta y la vinculación de la industria en condiciones más competitivas, de conformidad con los porcentajes mencionados en el punto relativo a inversión extranjera. Lo anterior, ha permitido el fortalecimiento del capital de las empresas, ya sea mexicanas con participación extranjera (coinversión), o bien con capital predominantemente extranjero, en cuyo caso se trata de filiales, reguladas por el Capítulo I-Bis que se crea para el efecto.

## FORTALECIMIENTO DEL ORGANISMO ENCARGADO DE LA SUPERVISIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, es el organismo que tiene a su cargo la inspección y vigilancia de las instituciones y de las sociedades mutualistas de seguros, así como de las demás personas y empresas a que se refiere la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Estas deben rendir a dicha Comisión, así como a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, los informes y pruebas que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones y patrimonio les soliciten. Lo anterior, para efectos de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás que por ley tiene encomendadas a partir de su creación con las reformas del mes de enero de 1990, pues antes de esa fecha, estas funciones las desempeñaba la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Como expresara el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público "la supervisión del Estado ante el siglo XXI, debe ser importante, pero sin restringir el adecuado funcionamiento de los mercados, y orientarse fundamentalmente, a garantizar la solvencia de las instituciones y el adecuado cumplimiento de sus obligaciones en caso de siniestros"<sup>70</sup>, es decir, que la participación del Estado en la inspección y vigilancia de las aseguradoras es fundamental para garantizar a los usuarios que las instituciones cumplirán en todo momento con sus obligaciones.

---

<sup>70</sup> ASPE ARMELLA Pedro La Solvencia y Liberalización del Seguro ante el Siglo XXI. "Primer Encuentro Mundial de Seguros". España 12 de Mayo de 1992

Congruente con lo anterior, la tendencia que se observa en las reformas efectuadas en julio y diciembre de 1993 es la de reforzar la supervisión de las compañías básicamente por lo que se refiere a la adecuada capitalización, constitución de reservas técnicas y su inversión; a la estructura y calidad de su reaseguro, así como a la disponibilidad de un margen de solvencia suficiente para afrontar los compromisos contraídos. En este sentido, el artículo 29 que precisa los plazos en que deberá quedar totalmente suscrito y pagado el Capital Mínimo, el tipo de acciones que podrán emitir las sociedades, así como los porcentajes que pueden representar del capital social de las instituciones, ya sea que se trate de sociedades de capital fijo o variable, cuyo valor deberá ser íntegramente cubierto en efectivo en el acto de ser suscritas.

Destaca de las reformas de enero de 1997, la disposición relativa a las pérdidas acumuladas que registre una institución, las que deberán aplicarse directamente y en el orden indicado, a lo siguiente: a utilidades pendientes de aplicar al cierre del ejercicio, (siempre y cuando no se deriven de la revaluación por inversión en títulos de renta variable); a las reservas de capital; y al capital pagado. En ningún momento este último deberá ser inferior al mínimo que determine la Secretaría de Hacienda y en caso contrario, deberá reponerse o procederse en los términos del artículo 74 a que haremos referencia.

Las instituciones deberán mantener el Capital Mínimo exigido y las reservas técnicas en los términos que estipula la Ley, pues como vimos, las modificaciones al artículo 74 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros comentado anteriormente, se dieron en el sentido de

permitir a las instituciones presentar un plan para reconstituír sus reservas o su capital pagado, así como fijar el plazo máximo para ello, ya que anteriormente no se tenía previsto.

Menciona el Artículo 29 más adelante quiénes no podrán participar en el capital de las instituciones sino previa autorización discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y nuevamente se le reforma en noviembre de 1995 para elevar del 45 al 49% el porcentaje permisible de inversión extranjera en instituciones de capital mayoritariamente mexicano, así como del 15 al 20% el porcentaje del capital social que podrán detentar personas físicas o morales, e indica las excepciones a esta última disposición, las que esencialmente obedecen a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conducentes a la fusión de instituciones de seguros, o bien cuando las instituciones de crédito adquieren acciones actuando como fiduciarias en fideicomisos que no se utilicen como medio para contravenir los porcentajes máximos de tenencia accionaria; las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, así como las personas que de manera discrecional autorice dicha Secretaría, con la finalidad de propiciar el desarrollo técnico y de comercialización del seguro, diversificar riesgos o para fortalecer la eficiencia y capacidad de retención de primas de las instituciones.

En forma adicional a las modificaciones sobre el capital, el artículo 29 contiene asimismo, algunas disposiciones relativas al número y la calidad de las personas en las que recaerá el nombramiento de Consejeros, así como de aquellas que en ningún caso podrán fungir como tales, pues el nombramiento

de los Consejeros, Comisarios, Director General y de los funcionarios que ocupen la jerarquía inmediata inferior, requiere de la aprobación de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que se dará en atención a la observancia de una serie de requisitos como el de ser de reconocida honorabilidad, amplios conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa, toda vez que como más adelante prevee este ordenamiento (Art.31) las instituciones responderán directa e ilimitadamente por la actuación de sus funcionarios, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas podrá determinar la remoción o suspensión de todos aquellos que obliguen con su firma a la empresa, en caso de que estas personas no cuenten con calidad moral, no cumplan con los requisitos establecidos o de manera grave y reiterada incumplan la ley, pudiendo inclusive inhabilitarlos para desempeñar cualquier cargo, función o comisión dentro del Sistema Financiero Mexicano hasta por un máximo de diez años.

En el mismo sentido, se encuentran las normas que prevén sanciones para aquellas instituciones de seguros que realicen operaciones sin fundamento en la nota técnica, o de contratos de adhesión a los que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas puede ordenar modificaciones o correcciones, que de no contar con registro son anulables, así como la que dispone que los agentes de seguros vinculados a una institución, obligan a ésta en los términos que establecen los recibos y documentos oficiales que entreguen; medida que seguramente redundará en una mayor confianza hacia las instituciones, deteriorada en este renglón debido a las irregularidades que se han suscitado al respecto por la mala actuación de algunos agentes en perjuicio de los usuarios del seguro.

De acuerdo a lo anterior, las diferentes reformas adicionan y precisan el alcance de los preceptos, algunos de ellos en vigor desde 1990 o antes, pues el objetivo que se persigue es la aplicación estricta de la norma, por lo cual, el artículo 108 faculta a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para imponer sanciones administrativas por infracciones a esta Ley y a las demás que regulan la actividad, las que pueden consistir en: Amonestaciones, suspensiones temporales de actividades; vetos o inhabilitaciones para el desempeño de las actividades, así como multas, las que se impondrán tomando como base el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. Para dicha imposición, se considera ahora la intencionalidad del infractor y se castiga la reincidencia hasta por el doble de la multa máxima prevista para la infracción de que se trate. Se incluyen asimismo como motivo de infracción y por tanto de sanción: el no registro de notas técnicas, el operar con documentación contractual distinta a la registrada, el emitir pólizas en moneda extranjera, la presentación extemporánea de informes y documentos y la no constitución de la reserva para obligaciones pendientes de cumplir. (Arts.138 y 139 LGISMS).

Se delega en el Presidente de este organismo la imposición de las sanciones arriba mencionadas, y se le autoriza a investigar actos que hagan suponer la ejecución de operaciones violatorias de la Ley, para lo cual puede ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables y en su caso, mandar la suspensión de las operaciones y ordenar su intervención hasta que las operaciones ilícitas se corrijan, o bien proceder a su clausura. Ejemplo de estas atribuciones lo tenemos en la intervención realizada a la Aseguradora Havre, S.A., por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, resultado de una

visita de inspección efectuada en marzo de 1994 en la que al revisar los estados financieros del ejercicio anterior, se detectó una simulación de aportación de capital que puso de manifiesto desviaciones en sus indicadores de solvencia. Posteriores depuraciones y ajustes a su contabilidad, que fueron realizados por la intervención, determinaron la existencia de diversas irregularidades que hicieron necesario declarar formalmente el estado de quiebra.

Conforme a lo anterior, para el caso de disolución de una institución de seguros, por cualquiera de las causas previstas por el numeral 119, se otorga a los reaseguradores el carácter de acreedores con privilegio especial, aunque prevalece el de los asegurados, beneficiarios y pensionados, quienes cobrarán con preferencia a todos los acreedores del mismo grado; (Art.29) . Las reservas técnicas deberán aplicarse en primer lugar al pago de las obligaciones de contratos de seguro y reaseguro y -en caso de remanente- se aplicará conforme lo dispone la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Dicho ordenamiento será asimismo aplicable supletoriamente, para el caso de proceder la liquidación de una institución de seguros.

De gran trascendencia y actualidad es asimismo la reforma al Artículo 140 de esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 07 de mayo del año en curso, respecto a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará disposiciones de carácter general para prevenir y detectar en las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, actos u operaciones que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, incluyendo la obligación de presentar a esa

Secretaría, por conducto de la citada Comisión, reportes periódicos sobre las operaciones y actividades que realicen con sus contratantes, asegurados, beneficiarios y otros usuarios de sus servicios, por los montos y en los supuestos que en dichas disposiciones de carácter general se establezcan. Estas disposiciones considerarán entre otros aspectos, criterios para la adecuada identificación de los clientes y usuarios de las operaciones y servicios de las mencionadas empresas aseguradoras, y deberán ser observadas por los empleados y funcionarios de los intermediarios, siendo la sanción prevista para el efecto, una multa del 10% al 100% del monto del acto u operación de que se trate.

Dentro de los propósitos de modernización del Sector Asegurador, así como de la protección de los intereses del público usuario, la atención de reclamaciones contra las empresas aseguradoras que realiza la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, su conciliación durante el período administrativo y, -de no ser posible ésta-, del procedimiento arbitral y la emisión del laudo correspondiente, revisten una particular importancia. El Artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros señala las 3 etapas del procedimiento a seguir:

#### 1. ETAPA CONCILIATORIA.

La fracción I del Art. 136 dispone que los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor no afirma bajo protesta de decir verdad, que agotó dicho procedimiento ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, pues de no ser así, se sobreseerá la instancia y se impondrá al actor las costas originadas por el procedimiento.



Ahora bien, con la finalidad de hacer más efectiva y expedita esta etapa, la reforma contiene una serie de disposiciones más estrictas, como: la imposición para las empresas de seguro, en caso de no presentar el informe requerido en esta etapa, de una sanción de cien a doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.(antes de reformarse era de cincuenta salarios mínimos por día de retraso), así como por no presentar información adicional en la Junta de avenencia o dentro de los diez días hábiles siguientes, la aplicación de una sanción similar.

En las juntas de avenencia se exhorta a las partes para conciliar sus intereses, y de no ser posible, se les invita para que voluntariamente y de comun acuerdo designen a la Comisión como árbitro, ya sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho.

De no comparecer el reclamante a la junta de avenencia, se entiende que no desea la conciliación y que es su voluntad no someter sus diferencias al arbitraje de la Comisión; sin embargo, la inasistencia de la institución de seguros se sanciona con una multa de doscientos a trescientos días de salario mínimo general vigente en el D.F., pudiéndosele citar cuantas veces sea necesario, a menos que el reclamante solicite dejar a salvo sus derechos. La reincidencia se castiga con el doble de la multa impuesta, no obstante, en la audiencia relativa, la institución de seguros puede argumentar la imposibilidad de conciliar y expresar su voluntad de no someter sus diferencias al arbitraje.

En caso de que en la junta de avenencia se dejen a salvo los derechos del reclamante, éste deberá acreditar ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes, (antes

de la reforma era de ciento ochenta días) haber presentado su demanda, y en caso de no hacerlo, la empresa de seguros podrá cancelar, bajo su responsabilidad, la constitución de la reserva técnica específica. En caso de que se le emplace a juicio, deberá reconstituirla.

## 2. JUICIO ARBITRAL EN AMIGABLE COMPOSICION.

En el convenio que fundamente el juicio arbitral en amigable composición, las partes facultan a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a resolver a conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada y se fijarán de manera específica, de común acuerdo y previa opinión de la Comisión, las situaciones y puntos motivo de controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetará el arbitraje.

## 3. JUICIO ARBITRAL DE ESTRICTO DERECHO.

En el convenio que fundamente el juicio arbitral de estricto derecho, las partes facultarán a la Comisión a resolver la controversia planteada, con apego a las disposiciones legales aplicables y determinarán las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje. aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en el mismo, al Código de Procedimientos Civiles para el D.F.

La caducidad de la instancia opera a los noventa días (antes ciento ochenta) contados a partir de la notificación de la última actuación y el laudo, así como las demás resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, solo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo, aunque las partes

pueden solicitar aclaración del laudo, dentro de las 72 horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo o de naturaleza similar. Todas las demás resoluciones que conforme al Código de Comercio admitan apelación o revocación, podrán impugnarse en el juicio arbitral mediante el recurso de revocación.

El laudo que condene a una empresa de seguros le otorgará un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación para su cumplimiento. Corresponde a la Comisión la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere dictado éste, con cargo a la reserva constituida e invertida. En caso de negativa, en un plazo de 5 días hábiles ordenará el remate de los valores invertidos, que de estar en las reservas, deberán reponerse de acuerdo a esta Ley.

La reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir que deben constituir las empresas de seguros durante el procedimiento, conforme a la reforma actual, se prevee que los productos de ésta serán en beneficio del demandante si la reclamación resulta procedente. Para ello, se establece un sistema de actualización del monto reclamado en moneda nacional en unidades de inversión; así como en moneda extranjera, a partir del momento en que la obligación se hace exigible, estableciendo además un interés por incumplimiento.(Art. 135 Bis) Estos derechos son irrenunciables y el pacto que pretenda extinguirlos no producirá efecto alguno.

Por otra parte, el Decreto publicado en enero del presente año, además de insistir sobre el fortalecimiento del régimen de solvencia y agilizar los procedimientos arbitrales ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas,

para lo cual se promovieron las reformas antes mencionadas, presenta algunas novedades como las siguientes:

- Se adicionan los ramos de Accidentes Personales, Gastos Médicos y Salud, a la Operación de Accidentes y Enfermedades.
- Se crea el ramo de terremoto y otros riesgos catastróficos en forma independiente.
- En cuanto al reaseguro, se hace obligatoria su calificación en beneficio de las empresas aseguradoras y del público usuario, por lo que deberán acreditar su solvencia y estabilidad ante la Secretaría de Hacienda, para efectos de la inscripción o renovación en el Registro General de Reaseguradoras Extranjeras.. El Art. 26 dispone que las empresas aseguradoras solo podrán utilizar los servicios de intermediarios domiciliados en el país para la celebración de reaseguro, siempre y cuando éstos cuenten con la autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas quien la otorgará o negará discrecionalmente. Dichos intermediarios ajustarán sus actividades a las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se encontrarán sometidos a la inspección y vigilancia de la referida Comisión.
- La constitución de una Reserva Matemática Especial, (Art. 52-Bis) que tendrá por objeto proveer los recursos necesarios para que las aseguradoras hagan frente a posibles mejoras en la supervivencia de la población asegurada y una Reserva para Fluctuación de Inversiones, con el propósito de que las instituciones cuenten con los apoyos necesarios ante posibles variaciones en los rendimientos de sus inversiones.

- La constitución de un Fondo Especial, a través de un Fideicomiso irrevocable, cuya finalidad será contar con recursos financieros que en caso necesario apoyen el adecuado funcionamiento de los seguros de pensiones, ante cualquier desviación negativa en su comportamiento (desviaciones en la siniestralidad de su mutualidad, desviación generalizada en la siniestralidad del mercado y variaciones en los mercados financieros, que les impidan incrementar sus reservas técnicas y contar así con los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones respecto a los asegurados y, lo que es más importante, cuando las instituciones por cualquier motivo, presenten problemas que pongan en peligro su estabilidad o solvencia. (Art. 52-Bis I)

Finalmente, destacamos el carácter preventivo de las acciones de inspección y vigilancia que desarrolla la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas al analizar los resultados técnicos y financieros de las instituciones para garantizar que se cumplan las disposiciones de la materia, así como para conocer con oportunidad las situaciones que puedan afectar la estabilidad, solvencia y productividad de las mismas. Algunas de estas acciones son: Los arqueos que realiza para verificar la cobertura de inversión de las reservas técnicas, los cálculos del margen de solvencia mediante la verificación del Capital Mínimo de Garantía, las verificaciones de la reserva de previsión, por citar algunos.

Como se observa, las reformas hasta ahora señaladas tienen como objetivo una supervisión más cuidadosa y estricta sobre la actuación de las instituciones de seguros, pues considera para ello no solo la operación de la persona moral en aspectos relativos a su organización y funcionamiento, en los que inspecciona y supervisa renglones de tipo técnico y administrativo, sino

que va más allá, al regular y vigilar muy de cerca la calidad de las personas que la conforman, a través del establecimiento de requisitos más rigurosos para el ejercicio de su actividad, ya sea que se trate de sus dirigentes o bien de agentes, ajustadores, y demás personas que intervienen en dicha actividad, y en caso de la inobservancia de la Ley, la aplicación de sanciones más severas que pueden llegar a la inhabilitación e inclusive -de proceder- pena corporal.

En efecto, algunos de los objetivos de las reformas al marco jurídico, ha sido el de fortalecer al organismo encargado de la supervisión de las instituciones de seguros, así como de reforzar la protección de los intereses de los asegurados por considerarlos la parte débil de la relación contractual. En tal sentido, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas participa vigilando la adecuada capitalización, solvencia y liquidez de las empresas y haciendo más expedito el procedimiento para la atención de reclamaciones, con la finalidad de garantizar a los usuarios del servicio que éstas -en caso de proceder-, responderán con sus obligaciones.

Al respecto, consideramos que la intervención de la Comisión no solo es necesaria sino conveniente, aunque en nuestra opinión también lo sería el que supervisara asimismo aquellos siniestros que se pagan, algunos de ellos de procedencia dudosa, ya sea por razones imputables al usuario, a los ajustadores, a los agentes, o bien a los ejecutivos de las empresas que de una forma discrecional autorizan los mismos.

Lo anterior reviste especial importancia, si tomamos en cuenta que al efectuarlos se incrementa el renglón de siniestralidad, elevando los costos de operación, cuya consecuencia es el encarecimiento del seguro y la correspondiente afectación a la mutualidad, insidiendo además en forma

negativa en la situación financiera de las empresas y por tanto en su productividad y competitividad, de cuyos resultados se derivan obligaciones fiscales para dichas personas morales.

Concluimos este capítulo señalando que las reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros iniciadas en 1990, han dado respuesta a algunos de los problemas detectados en el Diagnóstico que para el efecto se hiciera en 1992, como parte del Programa de Mejoramiento de la Productividad en el marco del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) al que nos referimos en el capítulo anterior. Como señalamos entonces, se dieron otras propuestas de orden técnico y sobre la organización y productividad de las compañías, las que en la mayoría de los casos han recibido una respuesta positiva, por lo que la industria aseguradora está experimentando un cambio estructural que le permitirá adaptarse al nuevo entorno que implica la apertura de otros mercados, propiciada por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que en el siguiente capítulo abordaremos.

## CAPITULO 5

### TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

Para México, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la promoción de la inversión nacional, forman parte de la desregulación y apertura de la economía, junto con una serie de medidas iniciadas por la administración anterior, que incluyeron la renegociación de la deuda externa; la venta de paraestatales a particulares y la reducción del déficit del gobierno mediante la disminución del gasto público; si bien se considera que la apertura de la economía mexicana a la competencia internacional tuvo lugar cuando ante la severa crisis económico-financiera derivada del elevado endeudamiento, de la reducción en el precio de nuestras principales materias primas de exportación; de la disminución del superávit comercial y de la limitación de créditos externos, las autoridades gubernamentales decidieron, a mediados de 1985, instrumentar el modelo de desarrollo *hacia afuera*. esto se hizo a través de la liberalización de la economía, estableciendo como regla general la sustitución del permiso previo por el arancel, término que en política económica sirve para definir al "conjunto de impuestos que gravan la importación o exportación de bienes y servicios"<sup>71</sup>

Este hecho nos situó de inmediato dentro de las corrientes comerciales internacionales, pues luego de más de cuatro décadas de proteccionismo industrial, el país se liberó de él y aceptó el reto que plantea la eficiencia y la competencia de los países más industrializados del orbe dentro

---

<sup>71</sup> ROSENBERG J.M. "Diccionario de Administración y Finanzas" Oceano. Barcelona, España sf. p.25



del marco del comercio exterior mundial, y se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

El GATT es un Tratado multilateral de comercio, celebrado entre varios Estados (originalmente 23), donde se establecen derechos y obligaciones recíprocas en función de sus objetivos y principios. Es una organización que regula el comercio internacional y se propone reducir obstáculos a los intercambios; es también un código de normas, un foro de discusión, resolución y negociación.<sup>72</sup> . El proceso de adhesión de México al GATT condujo a nuestro país a convertirse en miembro a partir del 24 de agosto de 1986, se aprobó por el Senado el 15 de septiembre de 1986 y la ratificación del Protocolo de Adhesión fué hecha por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre del mismo año.

Ahora bien, habiendo enfrentado el sector real de la economía con la competencia de los productores internos, el siguiente paso en el proceso de modernización económica fue la integración del mercado financiero nacional a los mercados financieros internacionales, por considerar que para las empresas en las que el comercio internacional forma parte de sus operaciones, es esencial tener acceso a toda una gama de servicios financieros; bancarios, seguros, fianzas, colocación de valores para el financiamiento y otros, de modo que les permita el aprovechamiento óptimo de las ventajas comparativas que brinda la apertura comercial, pues si éstos no son ofrecidos por el sistema financiero doméstico a precios competitivos con los vigentes en los mercados financieros internacionales, las empresas tenderían a demandarlos de agentes financieros del exterior, con las consecuentes implicaciones para nuestro país, como:

---

<sup>72</sup> Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. "Qué es el GATT?". Grijalbo. México 1988. P.398

menores recursos disponibles para financiar las diferentes actividades productivas y por tanto una limitante al crecimiento y un menor nivel de desarrollo económico.

Ante estas expectativas, a finales del año de 1993 concluyeron las intensas negociaciones del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá con la firma del mismo y su entrada en vigor a partir del primero de enero del siguiente año. Este tratado, es un conjunto de reglas que norman los intercambios de capital, mercancías y servicios que desde hace tiempo tienen lugar entre las tres naciones, solo que éstos se regían por un conjunto de acuerdos y disposiciones de carácter sectorial, con vigencia limitada que con frecuencia desalentaba las inversiones a largo plazo, debido a la incertidumbre respecto al futuro.

La pretensión con la suscripción del tratado fue el de proporcionar seguridad y confianza a los inversionistas y exportadores sobre los intercambios que pueden realizar, toda vez que en él se detallan los plazos y modalidades de desgravación, se establecen reglas para determinar el origen de los productos para privilegiar los intercambios entre los firmantes del tratado y se crean instancias y mecanismos para resolver las diferencias que surjan respecto a la interpretación y aplicación del mismo.

Al negociar los plazos de desgravación, en el tratado se reconocen las diferencias existentes en el desarrollo de las tres economías. Por ello, a partir del 1o. de enero de 1994, Estados Unidos se comprometió a eliminar los impuestos con que grava el 80% de nuestras exportaciones y eliminar las cuotas existentes para numerosos productos, por lo que México puede exportar desde su vigencia, sin cuotas y sin impuestos, textiles, automóviles, estufas de gas,

ganado, fresas y otros productos. A Canadá podemos exportar también desde esa fecha, cerveza, equipo de cómputo, partes de televisores, y otros.

Nuestro país, a la entrada en vigor del tratado, abrió sus fronteras de inmediato a solo el 40% de los productos que importamos, la mayoría de los cuales no se producen en México, como son: fotocopiadoras, videocaseteras, maquinaria, equipo electrónico e instrumentos de precisión.

La diferencia en los plazos de desgravación es un reconocimiento a la asimetría existente entre nuestras economías y proporciona a los empresarios nacionales un plazo adicional para adaptarse y prepararse a las nuevas circunstancias que el tratado impone. Cabe hacer mención que antes y durante la negociación sobre los plazos y las modalidades del tratado, fueron consultados todos los sectores productivos del país; para el efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó en 1992 un Análisis de la Productividad en México, con la finalidad de evaluar las competitividad de 75 ramas de la actividad económica, entre las cuales se encuentra el sistema financiero, y formando parte de éste, la industria aseguradora. Lo anterior, a efecto de conocer la situación real de éstas, en cuanto a su eficiencia y productividad, para ponderar el grado de liberalización y los tiempos de apertura que podría negociarse en cada una de ellas.

Se mencionan a continuación las condiciones que se negociaron para la actividad que nos ocupa, basándonos para el efecto en el texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por nuestro país.

A manera de introducción al tema, conviene hacer algunas precisiones respecto al contenido del Tratado en lo general, así como tomar en cuenta algunas disposiciones aplicables a todas las actividades en él reguladas. Así, el artículo 102 al referirse de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de *trato nacional*, *trato de nación mas favorecida* y *transparencia*, menciona como objetivos del Tratado los siguientes:

- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las partes.
- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.
- Proteger y hacer valer de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes.
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias
- Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

Se confirman asimismo los derechos y obligaciones existentes entre las partes conforme al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, al que remite en muchas disposiciones como en la relativa al establecimiento de

la zona de libre comercio (Art.XXIV del GATT), aunque prevee que en caso de incompatibilidad prevalecerá el Tratado de Libre Comercio.

## 5.1. LA NEGOCIACION GLOBAL

Lo negociado en el tratado respecto a la actividad aseguradora, lo encontramos en el Capítulo XIV relativo a Servicios Financieros. Los artículos 1401 al 1408 contienen las medidas adoptadas o mantenidas por cada parte y los artículos 1409 y 1410 estipulan las reservas y compromisos específicos, así como las excepciones que cada una de las partes adopta o mantiene, y que se encuentran comprendidas en las Secciones B y C de su lista del Anexo VII, que mencionaremos en su momento. Las medidas contenidas se refieren a :

- a) Instituciones Financieras de otra parte
  - b) Comercio Transfronterizo de servicios financieros
  - c) Inversionistas de otra parte e inversiones de esos inversionistas en Instituciones Financieras en territorio de la parte
- a) DERECHO DE ESTABLECIMIENTO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. (Art. 1403)

Las partes reconocen dos principios :

1. Que a un inversionista de otra parte, se le debería permitir establecer una institución financiera en el territorio de una parte, con la modalidad jurídica que elija.

2. Que a un inversionista de otra parte se le debería permitir participar ampliamente en el mercado de una parte, mediante la capacidad que tenga para:

- = Prestar una gama de servicios financieros, a través de instituciones financieras distintas, tal como lo requiera esa parte;
- = Expandirse geográficamente en territorio de esa parte;
- = Ser propietario de instituciones financieras en territorio de esa parte, sin estar sujeto a requisitos específicos de propiedad.

b) COMERCIO TRANSFRONTERIZO. (Art. 1404)

Ninguna de las partes podrá adoptar medida alguna que restrinja algún tipo de comercio transfronterizo de servicios financieros, suministrados por prestadores de servicios transfronterizos de otra parte, que la parte permita a la fecha de entrada en vigor del tratado, excepción hecha de lo dispuesto en la Sección B de la lista de cada parte.

c) TRATO NACIONAL. (Art. 1405)

Compromete a cada una de las partes a otorgar a los inversionistas de otra parte, trato no menos favorable del que otorga a sus propios inversionistas en circunstancias similares, respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otras formas de enajenación de instituciones financieras e inversiones en instituciones financieras en su territorio, es decir, les confiere igualdad de oportunidades competitivas.

Menciona que las diferencias en participación de mercado, rentabilidad o tamaño no constituyen por sí mismas una denegación de la igualdad de oportunidades competitivas, pero tales diferencias pueden ser utilizadas como un indicio sobre si el trato otorgado por una parte, confiere igualdad de oportunidades competitivas.

#### NUEVOS SERVICIOS FINANCIEROS. (Art. 1407)

Cada parte permitirá que una institución financiera de otra parte, preste cualquier nuevo servicio financiero de tipo similar a aquellos que esa otra parte permite prestar a sus instituciones financieras, conforme a su ley nacional y en circunstancias similares, pudiendo decidir la modalidad institucional y jurídica a través de la cual pueda ofrecerse y exigir la autorización para dicha prestación, la que deberá dictarse en un plazo razonable y únicamente podrá negarse por razones prudenciales.

Como se desprende de lo anterior, la negociación acordada por Estados Unidos, Canadá y México en este renglón es de total liberalización, tanto para la inversión como para la prestación de los diferentes servicios financieros entre los que se encuentra el de seguros, si bien a estas disposiciones se hicieron diversas reservas formuladas por cada una de las partes, y que se encuentran contenidas en las Secciones A, B y C del Anexo VII, es decir, son excepciones a las obligaciones estipuladas por los artículos antes mencionados.

#### RESERVAS FORMULADAS POR CANADA. (AL ART. 1404)

Respecto a Comercio Transfronterizo, consistente en limitar a un máximo del 25% de los riesgos tomados por un asegurador canadiense que adquiriera un reaseguro sobre operaciones de daños. Limitación que no existe para el caso de un reasegurador canadiense.

RESERVAS FORMULADAS POR ESTADOS UNIDOS : (A LOS ARTS. 1404 Y 1405)

No permite a las sucursales de compañías de seguros extranjeras, el otorgar fianzas para contratos del Gobierno de ese país.

## 5.2 LO NEGOCIADO POR MEXICO. SECTOR SEGUROS.

Nuestro país reconoce tres esquemas de participación extranjera en el mercado de seguros mexicano:

1. TRANSACCIONES TRANSFRONTERIZAS
2. COINVERSION
3. FILIALES EXTRANJERAS

### 1. TRANSACCIONES TRANSFRONTERIZAS. (RESERVA AL ART. 1404 )

El Tratado mantiene la restricción a gobiernos extranjeros y empresas estatales extranjeras para invertir directa o indirectamente en instituciones de seguros mexicanas ( Art. 29-I LGISMS).



En esta área, México se reserva sus actuales prohibiciones y restricciones al comercio transfronterizo de servicios de seguros,. El artículo 3º. de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros en la fracción II las establece:

Así, se prohíbe contratar con empresas extranjeras:

- 1) Seguros de personas cuando el asegurado se encuentre en la República al celebrarse el contrato.
- 2) Derogado
- 3) Seguros de cascos de naves o aeronaves y de cualquier clase de vehículos, contra riesgos propios del ramo marítimo y de transportes, siempre que dichas naves, aeronaves o vehículos sean de matrícula mexicana o propiedad de personas domiciliadas en la República.
- 4) Seguros de crédito, cuando el asegurado esté sujeto a la legislación mexicana;
- 5) Seguros contra la responsabilidad civil, derivada de eventos que puedan ocurrir en la República; y
- 6) Seguros de los demás ramos contra riesgos que puedan ocurrir en territorio mexicano. No se considerarán como tales los seguros que no residentes en territorio mexicano contraten fuera del mismo para sus personas o vehículos, para cubrir riesgos durante sus internaciones eventuales.

Estas disposiciones no incluyen restricciones al derecho de los individuos para comprar a través de movilidad física, seguros de vida y salud.

Por otra parte, la fracción IV del artículo en comento, prohíbe a toda persona ofrecer directamente o como intermediario, en territorio nacional, por cualquier medio público o privado, las operaciones a que se refieren el primer párrafo (operación activa de seguros) y la citada fracción II, así como seguros sobre bienes que se transporten de territorio mexicano a territorio extranjero y viceversa.

## 2. COINVERSION. (RESERVAS A LOS ARTS. 1403 Y 1405)

Un inversionista de seguros de otra parte, puede elegir como procedimiento para invertir en México, un esquema de coinversión a través de una participación accionaria creciente en una institución mexicana de seguros por constituirse en el futuro, o ya establecida, conforme al calendario de apertura gradual que se acordó, en el que se estipula el porcentaje de las acciones ordinarias con derecho a voto en el que puede participar la inversión extranjera :

1o. de enero de 1994	30%
1o. de enero de 1995	35%
1o. de enero de 1996	40%
1o. de enero de 1997	45%
1o. de enero de 1998	51%
1o. de enero de 1999	75%

A partir del 1o. de enero del año 2000, ya no estará vigente el requisito de porcentaje de participación mexicana establecido en este calendario, es decir, la inversión extranjera podrá ser del 100%. Conviene señalar que México mantiene la facultad discrecional de permitir la aceleración del programa para la participación accionaria de un inversionista de seguros de otra parte en una institución mexicana de seguros. (TLC. 1074); facultad que como vimos ha ejercido a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al autorizar porcentajes superiores a los mencionados en el calendario para los años anteriores e inclusive hasta el límite máximo del 49% que autoriza la Ley de Inversiones Extranjeras, toda vez que al contar con una participación mayor se trata de una filial.

### 3. FILIALES EXTRANJERAS. (RESERVAS A LOS ARTS. 1403 Y 1405)

Bajo este esquema existe un límite al capital individual máximo autorizado por México para la filial aseguradora norteamericana y canadiense, que se calcula sobre la base de un porcentaje del capital agregado de todas las instituciones financieras del mismo tipo, que en el caso de las instituciones de seguros es del 1.5% para el ramo de daños y 1.5% para vida y enfermedades.

Existe otro límite a la participación en el mercado para todas las filiales, que se determina con base en un porcentaje máximo de participación, de acuerdo con la suma de capitales de todas las instituciones de seguros establecidas en México. Este porcentaje no debe exceder del señalado en el siguiente calendario, para los periodos anuales respectivos.

1o. de enero de 1994	6 %
1o. de enero de 1995	8 %
1o. de enero de 1996	9 %
1o. de enero de 1997	10%
1o. de enero de 1998	11%
1o. de enero de 1999	12%

Se menciona asimismo que los límites de capital individuales y agregados que se señalan, se medirán por separado para las operaciones de vida y las demás operaciones de seguro; sin embargo, ambos tipos de operaciones podrán ser realizadas ya sea por una o por distintas filiales extranjeras.

Para el establecimiento de este esquema, se adoptó como medida del capital autorizado el Requerimiento Bruto de Solvencia (RBS), que es una variable que forma parte de la determinación del Capital Mínimo de Garantía, y tiene relación con la emisión de primas, por lo que se utiliza como un parámetro de contención del primaje emitido por las filiales extranjeras, es decir, al establecerse un límite al capital autorizado de una institución, se limita su capacidad de emisión de primas, pues si una institución produce más de lo que le permite su capital, podrá exigírsele una reducción en el tamaño de su cartera, independientemente de una posible sanción.

El Requerimiento Bruto de Solvencia es el concepto fundamental del Margen de Solvencia establecido en 1990 a través del Capital Mínimo de Garantía al que ya nos referimos en otro momento; consiste en los recursos patrimoniales con que debe contar una empresa aseguradora para hacer frente a posibles desviaciones en su siniestralidad de retención de cartera o por fluctuaciones en el valor de sus activos. El RBS se calcula trimestralmente para

las distintas operaciones y ramos, y depende del tamaño de la cartera de la empresa, así como de sus políticas de selección de riesgos y de reaseguro<sup>73</sup>

### 5.3. PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS

A la firma del Tratado, se estableció la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada una de las partes a nivel de secretaria de estado, con la función de supervisar la puesta en práctica del Tratado, vigilar su desarrollo, resolver las controversias que pudieran surgir respecto a su interpretación o aplicación; supervisar la labor de todos los Comités y grupos de trabajo y cualquier asunto que pudiese afectar el funcionamiento del mismo.

Existe además un Comité de Servicios Financieros, representado por un funcionario de la autoridad de cada país, que supervisa la aplicación y desarrollo del Capítulo relativo a Servicios Financieros y participa en los procedimientos de solución de controversias que se presenten. Se reúne anualmente para evaluar el funcionamiento del Tratado e informa sobre los resultados a la Comisión.

Se prevee así también la posibilidad de que una parte solicite consultas a otra parte respecto de cualquier asunto relacionado con este capítulo, así como para el caso de requerir información sobre una institución

---

<sup>73</sup> Cfr. SOLIS SOBERON Fernando. "La Reserva de Previsión en el Sector Asegurador Mexicano". Actualidad en Seguros y Fianzas. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas T.14 pp. 25 y 26.

financiera en territorio de otra parte, acudiendo a la autoridad reguladora responsable.

Para la solución de controversias que surjan respecto del mencionado capítulo de Servicios Financieros, a la entrada en vigor del Tratado, se conformó una lista de quince individuos con las aptitudes y disposición necesarias para actuar como panelistas en materia de servicios financieros. Los miembros de esta lista se designan por consenso y duran en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados; deben contar asimismo con una serie de requisitos como el de tener conocimientos especializados o experiencia en derecho o comercio internacional, ser electos en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio y no estar vinculados con las partes.

A partir del 1o. de enero de 1994, se establecieron reglas modelo de procedimiento, conforme al cual, éste garantiza como mínimo el derecho a una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar alegatos y réplicas por escrito, todos ellos confidenciales. El panel examina el asunto conforme a las disposiciones del Tratado y emite las conclusiones, determinaciones y recomendaciones. Dentro de los 90 días siguientes al nombramiento del último panelista, el panel presenta a las partes contendientes un informe preliminar, y éstas dentro de los 14 días siguientes pueden hacer observaciones al mismo y solicitar se hagan reconsideraciones.

Sobre las cuestiones en que no haya acuerdo unánime, en un plazo de 30 días del informe preliminar, el panel presenta un informe final, que se da a conocer a la Comisión. Una vez recibido el informe, las partes convendrán en la solución de la controversia, la cual por lo regular se ajustará a las determinaciones y recomendaciones del panel. Siempre que sea posible, la

resolución consistirá en la no ejecución o en la derogación de la medida disconforme con el tratado, o que sea causa de anulación o menoscabo. A falta de resolución, podrá otorgarse una compensación.

Para el caso de que en su informe final, un panel resuelva que una medida es incompatible con las obligaciones del Tratado, o es causa de anulación o menoscabo y que la parte demandada no ha llegado a un acuerdo con cualquiera de las partes reclamantes sobre una solución mutuamente satisfactoria, dentro de los 30 días siguientes a la recepción del informe final, la parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente a la parte demandada, hasta el momento en que alcancen un acuerdo sobre la solución de la controversia. En tal caso, primero se procurará suspender los beneficios dentro del mismo sector o sectores que se vean afectados con la medida, y en caso de que la parte reclamante considere que no es factible ni eficaz esta medida, podrá suspender beneficios en otros sectores.

Cada parte se comprometió asimismo a facilitar, en la medida de lo posible, el recurso de arbitraje para la solución de controversias comerciales internacionales entre particulares en la zona de libre comercio. Para ello, cada país dispondrá procedimientos adecuados que aseguren la observancia de los convenios de arbitraje y el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales que se pronuncien en esas controversias.

#### **5.4. COMPARATIVO INTERNACIONAL DEL SECTOR**

Para identificar el grado de competencia que presenta la industria de seguros de México, debemos empezar por ubicar su desempeño en una

perspectiva comparativa respecto a otros mercados de seguros en el mundo. Para ello, en el desarrollo de este punto nos basaremos en un estudio elaborado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas<sup>74</sup> que selecciona, agrupa y compara diversos países de acuerdo a los siguientes criterios: Niveles de desarrollo económico; su conformación en bloques comerciales y su ubicación geográfica. Dicho estudio se encuentra referido al año de 1993, y nos permite tener una percepción más amplia sobre la posición de nuestro país en un contexto internacional, aunque destacando a nuestros socios comerciales por ser de especial interés para el desarrollo de este trabajo.

Conviene recordar que el nivel de profundización del seguro en una economía, se realiza a través de dos indicadores: la relación de primas directas a producto interno bruto, que indica la importancia relativa del sector en la economía, y la relación de primas directas entre el número de habitantes (primas per cápita) que mide el gasto promedio en seguros por habitante en la misma, por lo que al realizar dicha comparación habremos de referirnos a estas variables, así como al crecimiento real del sector, es decir, a la tasa de crecimiento que presenta con respecto al año anterior.

#### **5.4.1. PARTICIPACION MUNDIAL.**

Hasta 1992, Norteamérica concentraba la mayor participación del mercado mundial (por la influencia de Estados Unidos), con un margen considerable sobre Europa y Asia de más de 10 puntos porcentuales; sin embargo, para 1993 se modifica su participación, y pierde 5 puntos mientras que

---

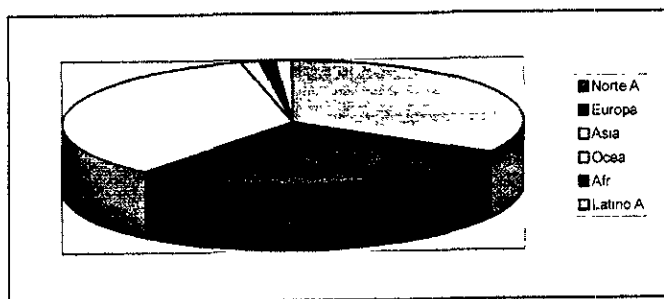
<sup>74</sup> "Comparaciones Internacionales". D.T. Número 59. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México. Diciembre 1995.



Europa se mantiene y Asia aumenta 8.7 puntos porcentuales, para quedar de la siguiente forma:

### AÑO DE 1993

Norte A	Europa	Asia	Ocea	Afr	Latino A
33.3	27.2	34.8	1.3	1.0	1.2



Por ser de particular interés para nosotros, y a efecto de conocer la magnitud del sector asegurador de nuestros socios comerciales en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a continuación mencionamos la participación que a nivel mundial presentaron para el año de 1993 Norteamérica y México.

E.U.A.	Canadá	México
31.3	2.0	0.3

#### 5.4.2. COMPARACION POR BLOQUES ECONOMICOS.

A continuación, observaremos la posición de México respecto a países y continentes:

- **AMERICA DEL NORTE.**

La penetración de los seguros en Canadá es 4 veces la de México, y en Estados Unidos, es de 5.5 veces. Si bien estas comparaciones presentan a nuestro país como un mercado de seguros reducido, en el período analizado en este estudio, (1990-1993), el aumento en la penetración del sector asegurador mexicano en la economía ha sido de 0.4% del PIB, para quedar finalmente en 1.6%. Por el contrario, los Estados Unidos han mantenido estable su participación con un 8.9% lo que muestra el grado de saturación de su mercado de seguros. Canadá por otro lado, presenta un importante y sostenido crecimiento de la penetración, pasando de 5.5% en 1990 a 6.5% en 1993.

Analizado el gasto promedio en seguros por habitante, se observa que para 1993, en Estados Unidos es de 2,191.5 Dlls. y para Canadá de 1,239.9 Dlls, es decir, 34 y 19 veces mayor que el de México, que para ese año fue de 63.3 Dlls. Sin embargo, respecto al crecimiento, es relativamente estable, 13.6% para Estados Unidos y 3.6% para Canadá, en tanto que para México, creció 84% durante el periodo de 1990-1993.

En cuanto al crecimiento real, Canadá se estabiliza con tasas del orden del 3% en cada uno de los años y Estados Unidos muestra tasas crecientes para el mismo período de alrededor de 4 puntos porcentuales.

Comparativamente, México presenta tasas de crecimiento muy superiores a ambos durante el periodo analizado. Las mencionamos a continuación, en virtud de la importancia que reviste este dato para nuestro trabajo.

#### TASAS DE CRECIMIENTO REAL :

Año	Canadá	E.U.A.	México
1990	3.9	1.0	1.6
1991	0.3	-3.2	11.7
1992	3.1	1.6	27.2
1993	3.2	5.0	7.7

Como se observa, tanto Canadá como Estados Unidos muestran tasas de crecimiento estables, típicas de los países industrializados, que contrastan con la de los países en desarrollo como el nuestro, lo que puede ser indicativo del potencial que tiene el mercado de seguros en nuestro país, que no solo ha presentado niveles de crecimiento elevados sino sostenidos en los últimos años

#### • LATINOAMERICA.

La industria de Seguros en México, con 1.6% de participación en el PIB, ocupó el antepenúltimo lugar en relación con seis países de América Latina en 1993, entre los que se encuentran: Chile, Venezuela, Colombia, y abajo de él, Argentina y Brazil. Estos dos últimos comparten con México una baja participación del sector en sus economías con 1.5% y 1.2% respectivamente. Estos resultados difieren de los que se observan en Chile y Venezuela con el 3.3% y 2.5% respectivamente.

Ahora bien, si se considera el gasto en seguros por habitante, los 63.3 dólares per cápita en México, contrastan asimismo con los 116.6 que se gastan en Argentina o los 104.2 en Chile.

Respecto al crecimiento promedio por país en el periodo analizado, Chile presenta la tasa más alta con el 16% de crecimiento promedio anual, seguido por México con el 12%.

- **EUROPA.**

La penetración del seguro en México es menor a la de todos los países registrados en la muestra, entre los que se encuentran Inglaterra, Holanda, Francia, Alemania, España e Italia. Cabe decir que en el caso de Inglaterra, su participación significa el 11.3% del PIB, contra el 1.6% de nuestro país para ese año.

Las diferencias asimismo se acentúan, al observar el gasto promedio por habitante, que asciende a 1,914 Dlls. En Inglaterra siendo el más alto, y en España que presenta el menor de ellos, es de 535 Dlls, es decir, 472 Dlls. Mayor que el nuestro.

El crecimiento promedio anual más elevado corresponde a España con un 8.5%, seguida de Italia con 7.9%. Comparativamente México presenta un crecimiento promedio del 12%, superior al de los países europeos seleccionados.

- **ASIA.**

Nuestro país es superado por casi todos los países analizados, entre los que se encuentran: Corea, Japón, Taiwan, India y solo China presenta un porcentaje menor de participación en el PIB de sus economías.

Japón no solo tiene la mayor penetración mundial del mercado de seguros, sino la tasa de crecimiento más alta del mundo para el periodo analizado de 3.8 %. Al comparar a México con el bloque asiático, el país que se le aproxima, tanto por el tamaño de su economía como por el crecimiento del sector asegurador, es la India.

Asia y Africa presentan las tasas más dispares de desarrollo, Japón tiene el mayor índice de primas per cápita del mundo, con 4,395 Dlls. en 1993. Todos los países asiáticos presentaron importantes incrementos, excepto la India que mostró un decremento del 16%.

El crecimiento real promedio anual de los países asiáticos es muy alto, lo que refleja la dinámica de desarrollo del sector asegurador en este continente. La muestra presenta a China con el crecimiento promedio más alto del 16.6%, seguido de Corea con el 13% y de Taiwan con el 12%. México presenta un ritmo de crecimiento promedio similar a éste último.

- **AFRICA.**

La situación del seguro en el Continente Africano es de una baja participación en la economía, excepto en Sudáfrica , cuya relación de primas a PIB en 1993 fue de 12.2%. Los demás países africanos (excepto Marruecos), presentan una penetración en el mercado del 1% con respecto al PIB o menos, ubicados entre los países con un sector de seguros menos desarrollado a nivel

mundial. Dentro de estas cifras, México sería un país semejante a Marruecos, con un sector asegurador reducido pero creciente, con niveles superiores a la mayoría de los países africanos.

Esta situación es congruente al analizar las primas per cápita, siendo Sudáfrica el país con mayor nivel de gasto por habitante en todo el continente con 360 Dls., le sigue Libia con 49 Dls., es decir, 14 Dls. abajo de México.

Libia destaca del grupo de países representativos de África, al presentar el crecimiento real más importante con un 20.1%, si bien en cuanto al crecimiento promedio anual, todos los países africanos presentan tasas bajas y negativas en muchos casos, reflejo del escaso desarrollo del sector asegurador y de las crisis económicas sufridas en esos periodos.

Como se desprende de la información anterior, el sector asegurador mexicano al año de 1993 presentaba una pequeña participación en la economía nacional, si se compara la participación del sector asegurador en otros países como Chile, Venezuela y Uruguay en Latinoamérica; y Taiwan, Singapur y Malasia en Asia. México ocupa el puesto 55 a nivel mundial en su relación de primas entre el Producto Interno Bruto.

La escasa presencia de los seguros en el gasto de la población en nuestro país, se refleja en la relación Primas Per Cápita, donde México ocupa el lugar 45 a nivel mundial, después de Argentina, Chile y Uruguay en Latinoamérica, los países de Europa Occidental y países asiáticos como Taiwan, Singapur y Malasia.

Asimismo, comparativamente, el sector asegurador mexicano está poco desarrollado respecto a otros países, lo que se refleja en la baja participación del sector a nivel mundial; sin embargo, es importante señalar que el crecimiento real es bastante alto. En América Latina, solo Chile supera la tasa de crecimiento promedio anual de México para el periodo analizado, así como China y Corea en Asia. Ningún país de Europa, África y Oceanía presenta en ese periodo una tasa de crecimiento promedio superior a la de México, lo que insistimos, demuestra el alto potencial de desarrollo que actualmente tiene el Sector Asegurador Mexicano.

#### 5.4.3. CONCENTRACION DE LA INDUSTRIA.

La teoría económica sostiene que la estructura de mercado y su funcionamiento se encuentran relacionados, y que el comportamiento anticompetitivo y los esfuerzos para ejercer poder de mercado resultan más difíciles de establecer en un mercado fragmentado, por lo que un elemento clave de la estructura del mercado es la concentración, que como vimos antes, se refiere a la participación relativa de las empresas más grandes en el mercado.

Como lo mencionamos en el punto relativo a la Ley Federal de Competencia Económica, a nivel nacional, la participación de las cinco empresas más grandes concentra alrededor del 70% del total de las primas emitidas, y solo a partir de 1990 registra un ligero descenso, presentando en 1993 el 65.78%<sup>75</sup> explicable quizá por el conjunto de modificaciones al marco regulatorio que fomentara la competencia de las empresas y una mayor autonomía de gestión,

---

<sup>75</sup> Cfr. "Evolución de la Concentración del Sector Asegurador Mexicano 1985-1993". Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. D.T Núm. 32. México. Diciembre 1993. p.14

como lo fueron: la participación de capital extranjero en las empresas, la desregulación en la fijación de primas de tarifa y su registro, la libertad de fijar las comisiones para los agentes o bien la posibilidad de participar en grupos financieros.

Debido a la fecha de terminación de este estudio, no fue posible evaluar el impacto en la estructura del mercado nacional, de la fusión de Seguros Comercial América con Asemex, toda vez que ésta se realizó a finales del año de 1996. Baste considerar que ambas empresas forman parte de las cinco más grandes del país, y que tan solo a diciembre de 1995, su participación en el mercado nacional alcanzaba el 17.5% y 14.5%<sup>76</sup> respectivamente del total de primas emitidas por el sector en su conjunto. lo que representaba alrededor de la tercera parte del mercado. En este sentido, menciona Cristina Rhode que "al fusionarse dos compañías su participación en el mercado no necesariamente es igual a la suma de las participaciones que tenían cada una por separado, esto es debido a que al fusionarse pueden generar sinergias, economías de escala, o bien adquirir poder de mercado que les permita aumentar su participación en el mismo. Otra posibilidad es que la participación de la empresa fusionada se sobrestime, es decir, pueden presentarse deseconomías de escala, convenios de exclusividad, etcétera".<sup>77</sup>

Consideramos que en el caso en particular, es aplicable la primera posibilidad, a la que habría que agregar los convenios de exclusividad de los negocios oficiales que aún debe conservar Aseguradora Mexicana, además de que al fusionarse dos empresas, una nueva pasa a ocupar los primeros cinco

---

<sup>76</sup> Memoria 1995. Perspectivas 1996. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. p.53

<sup>77</sup> "Evolución de la Concentración del Sector Asegurador Mexicano 1985-1993". Op. Cit. P 12



lugares del grupo I, con lo que se eleva aún más el porcentaje que sobre el primaje total representan dichas empresas.

El citado documento menciona que la concentración se mide a través del uso de índices, como el *Índice de Herfindahl* y el *Índice de Concentración de las cinco empresas más grandes*. Para efectos de este punto, haremos referencia al segundo, que mide el porcentaje de la participación total del mercado que está en manos de las cinco empresas más grandes.

De esta forma, en cuanto al plano internacional, es interesante comparar el grado de concentración del mercado mexicano con el de otros países. Al respecto, cabe señalar que en la mayor parte del mundo, las instituciones de seguros están especializadas por ley en seguros de Personas (Vida y Accidentes y Enfermedades), y en seguros de Cosas (Daños), por lo que la información se presenta conforme a esta agrupación.

Los resultados del estudio en comento, demostraron que el mercado mexicano presenta una alta concentración en relación con otros países. Para los seguros de personas ocupa el segundo lugar, con el 76.1% después de Dinamarca con el 80.0%; y para los seguros de Cosas, ocupa el primer lugar con el 68.5%<sup>78</sup> Asimismo, comparada la empresa más grande por país, la empresa mexicana con mayor participación dentro del mercado nacional, Grupo Nacional Provincial, ocupó el cuarto lugar dentro de la muestra de países que se cuenta, mientras que para seguros de Cosas, Asemex ocupó el primer lugar en participación dentro del mercado mexicano, y también el primer lugar dentro de la muestra observada.

---

<sup>78</sup> Ibid. p. 19

Lo anterior evidencia que el nuestro es un mercado altamente concentrado, tanto a nivel nacional como internacional, en el que debido a la apertura económica se presenta una mayor competencia, en razón de la entrada de nuevas compañías tanto nacionales como extranjeras, así como el incremento del capital extranjero en las empresas ya existentes, por lo que esta concentración puede no solamente no ser desventajosa, (de ahí la autorización de la fusión de Comercial América y Asemex), sino que puede fomentar la consolidación de empresas más fuertes, capaces de enfrentar la competencia extranjera, toda vez que la tendencia observada en los mercados internacionales es asimismo hacia una mayor concentración, como resultado de las diferentes fusiones y liquidaciones producto de una mayor competencia propiciada por la desregulación y liberalización comercial de las economías mundiales.

## **5.5. PERSPECTIVAS DEL SECTOR**

La excesiva reglamentación a la que estuvieron sujetas las compañías de seguros inhibía el desarrollo de este mercado, principalmente en la parte correspondiente al mercado de capitales, o sea los seguros de vida, debido a que las compañías, al tener ya determinada la canalización de sus recursos, ofrecían rendimientos menores a los que se podían obtener con otro tipo de instrumento financiero, por lo tanto las personas físicas como los fondos de pensiones, preferían no canalizar sus excedentes hacia este mercado.

Como vimos en el desarrollo de los capítulos precedentes, la modernización y apertura del sector asegurador consistió esencialmente en la liberación de los mercados y la actualización del mercado institucional; así, a

partir de 1990 y hasta la fecha, mediante diversas reformas al marco jurídico, se ha disminuido la regulación excesiva al tiempo que se fortaleció la capitalización a efecto de apoyar la tecnificación de su operación, para adecuarla a las condiciones actuales de la economía mundial, así como reforzando la protección de los intereses del público a través de la creación y fortalecimiento del organismo encargado de su supervisión.

El establecimiento de una zona de libre comercio mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para la industria de seguros norteamericana y canadiense les abre nuevos mercados donde hasta ahora las oportunidades habían sido limitadas. Este mercado les resulta muy interesante, pues como vimos, el suyo es un mercado maduro en el que las tasas reales de crecimiento son muy reducidas.

La liberalización y apertura de los mercados posibilita también el intercambio entre bloques económicos. Para nuestro país, el sector asegurador norteamericano y europeo puede aportar recursos y tecnología; por su parte, el mercado mexicano presenta una excelente oportunidad de expansión para dichos mercados, por lo que la perspectiva de crecimiento del mercado nacional es promisoría; si bien presenta retos y oportunidades entre los que destacan los siguientes:

- Se requiere elevar el nivel de ingresos de la población, así como continuar con los diversos proyectos existentes para concientizar a la población sobre las bondades del seguro, con la finalidad de incrementar la incipiente cultura del seguro en nuestro país.

- Afrontar una mayor competencia a nivel nacional, propiciada por la participación del capital extranjero en las empresas ya constituídas, así como por el establecimiento de filiales extranjeras. Esta ha promovido una mayor eficiencia, diversidad de productos y el aprovechamiento de una mejor tecnología, entre otros; sin embargo, el calendario de liberalización para los esquemas de inversión mencionados ha supuesto un periodo de transición muy valioso para las empresas, para continuar y profundizar el cambio estructural propiciado por las reformas a la Ley, lo que les permitirá incrementar su eficiencia, productividad y competencia.
- Optimizar las sinergias y economías de escala con los grupos financieros y asociaciones con aseguradoras internacionales, de forma tal que les permita aumentar la penetración del seguro en relación al PIB, ampliar el universo de asegurados, abatir costos y promover el uso de tecnología más avanzada.
- Diseñar planes de seguro que abarquen a un mayor número de la población. La liberalización de tarifas y planes de contratación favorecen la oferta de productos para hacer llegar los beneficios del seguro a mayores segmentos de la población. Esto se puede lograr con primas competitivas, canales alternos de comercialización y la promoción de productos de alcance popular.
- El sector asegurador mexicano deberá hacer serios esfuerzos con la finalidad de mejorar sus costos de adquisición y de operación, que aunque para 1996 presentaron una disposición a la baja, tradicionalmente han venido ocasionando una insuficiencia de prima, por lo que la operación de las compañías debe mejorar para que sus resultados no dependan de la rentabilidad financiera.

- Ampliar las coberturas del seguro hacia nuevos riesgos que incluyan el seguro agropecuario privado, hasta ahora poco practicado por las empresas privadas; ya que tradicionalmente se ha venido realizando a través de la institución nacional denominada Agroasemex.
- Se considera conveniente la especialización funcional en cada una de las operaciones de vida y no vida (daños), así como la prohibición para que una misma compañía opere simultáneamente en los dos grupos, si bien en nuestra opinión será la propia competencia la que propiciará dicho cambio, en razón de las ventajas que dicha especialización ofrece.
- Ampliar asimismo, las coberturas que en materia de seguros marítimos proporcionan algunas pólizas, aprovechando la política de modernización en el desarrollo de infraestructura portuaria, pues al contar con puertos de altura que permitirán la entrada de barcos con mayor calado, el transporte a esos puntos se incrementa en forma considerable. Actualmente la mayoría de los barcos se encuentran cubiertos con Aseguradora Mexicana (hoy Comercial América), pues existen pocas compañías en nuestro país que cuenten con un departamento dedicado a este tipo de negocios, por lo que algunas de ellas están especializando a su personal en este ramo.
- Ampliar sus garantías, procurando que los costos sean más accesibles para la mayoría de la población, mediante esquemas de aseguramiento masivo, que se basen en coberturas técnicamente viables y financieramente rentables, como son: la implantación de seguros obligatorios de responsabilidad civil para automóviles, condominios y para la práctica de algunas profesiones.

- Las aseguradoras facultadas para practicar la operación de vida, pueden ofrecer temporalmente, por un plazo que no exceda del primero de julio del año 2002, los seguros de pensiones, derivados de las leyes de seguridad social (seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia) y a más tardar en esta última fecha deberán escindir la institución, para que constituyan y operen una institución de seguros especializada. Participan asimismo en forma directa en la administración de fondos de retiro a través de sociedades de inversión especialmente constituídas con ese fin.
- En cuanto a la operación de reaseguro, se requiere que las empresas tengan una mayor retención de primas, especialmente en aquellos ramos en donde se ceden porcentajes muy elevados, (las primas cedidas en relación a las emitidas, representaron el 22.1% para 1995). Para ello, deberán planear adecuadamente sus políticas de suscripción y distribución de riesgos, con el objeto de reducir sus costos de adquisición e incrementar sus utilidades netas; si bien esto supone que las compañías asuman por ellas mismas el mayor monto del riesgo. Actualmente se ceden al extranjero aproximadamente el 70% de las primas cedidas en reaseguro, y el resto a reaseguradoras locales.
- Diseñar una estrategia a seguir, una vez precisadas las ventajas comparativas y competitivas existentes entre las partes, como son: La existencia de una gran población con necesidades de seguro e inversión, aunque México tiene una población más joven que Estados Unidos y Canadá, en términos relativos, la distribución del ingreso es muy diferente, pues aproximadamente la mitad de la población mexicana tiene un nivel de vida muy bajo que las crisis recurrentes han agudizado, disminuyendo la capacidad de la clase media. Actualmente el contraste de ingresos de estos países con relación al nuestro es evidente, y por tanto, el tamaño del mercado

mexicano es considerablemente más pequeño que sus contrapartes en términos absolutos y en proporción a la economía de cada país, sin embargo, el Tratado nos abre un mercado inmenso y natural, como lo es la comunidad hispana en los Estados Unidos, quienes pueden ser clientes potenciales de nuestros productos, en razón de su mayor capacidad adquisitiva y por contar con una idiosincracia más adecuada a nuestros métodos de comercialización, especialmente en seguros individuales. Hasta ahora han sido incipientes los esfuerzos que este sector ha realizado para acceder a este mercado, pues solo pocas instituciones mexicanas tienen presencia a través de una oficina de representación.

Como se esperaba, a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se ha intensificado la presencia de la inversión extranjera, especialmente de origen norteamericano, ya que de las 59 instituciones de seguros y dos reaseguradoras autorizadas para operar al finalizar el año de 1996<sup>79</sup>, 18 son filiales, lo que significa alrededor de la tercera parte de ellas, si bien se trata de empresas que se encuentran clasificadas en el nivel especial, excepto una que corresponde al nivel II.

Asimismo, existen actualmente 10 empresas en coinversión con empresas mexicanas que ya se encontraban constituidas, las que están ubicadas una en el Nivel I, cuatro del Nivel II y el resto son del Nivel Especial. Al respecto, conviene señalar que los tiempos de apertura del calendario negociado para este esquema en el Tratado de Libre Comercio, han sido adelantados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien en el ejercicio de sus atribuciones, discrecionalmente ha autorizado porcentajes más elevados, de

---

<sup>79</sup> "Comportamiento del Sector Asegurador". Boletín de Análisis Sectorial. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México. Diciembre de 1996. p.2<sup>79</sup>

forma tal que al cierre del ejercicio de 1996, de las diez instituciones que cuentan con capital extranjero, cinco tienen hasta el límite máximo permitido por la Ley de Inversión Extranjera, o sea el 49% y una el 45%, siendo el origen del capital mayoritariamente norteamericano en siete de ellas, resultado de la regionalización no solo comercial sino económica derivada de la creación de una zona de libre comercio.

De acuerdo a estos datos, podemos afirmar que a solo tres años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la inversión extranjera en el sector asegurador es muy importante, con crecimientos reales, es decir, de un año a otro, del 22.4% para el Nivel Especial, 21.0% para las Filiales y el 6.1% para las Empresas con participación extranjera. Por su parte, las del Nivel II solo el 2.4% de crecimiento y en contraste, los otros dos niveles presentaron una contracción real para el periodo analizado, pues el Nivel Nacional reportó una caída del -3.9% y el desempeño más desfavorable correspondió al Nivel I, al reportar un crecimiento real negativo del -8.7%.<sup>80</sup> Lo anterior evidencia un potencial de crecimiento considerable.

Adicionalmente, y a pesar de las limitaciones que tiene la inversión neutra, no deja de ser capital extranjero en sociedades mexicanas, que obtiene dividendos que son susceptibles de salir del país, así como ciertos derechos corporativos, que seguramente pesan a la hora de la toma de decisiones, no obstante que carezcan del derecho a voto. Por otra parte, el hecho de que esta inversión no compute para efectos del capital social, nos hace pensar en los porcentajes *reales* de inversión extranjera que seguramente existen en algunas de las sociedades que actualmente se ostentan como mexicanas, por *contar* con un

---

<sup>80</sup> Boletín de Análisis Sectorial. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Diciembre de 1996. p.5



porcentaje mayoritariamente mexicano, cuando la realidad es que pueden tener entre la inversión extranjera que sí computa y la neutra, un porcentaje real de inversión extranjera bastante alto.

No obstante, la situación descrita es temporal, toda vez que conforme a los calendarios del Tratado relativos al sector asegurador, para el año 2000 no habrá límite alguno en los diferentes esquemas negociados, por lo que la apertura será total, de ahí que consideremos que la propensión para los próximos años, será hacia una concentración mayor del mercado nacional, en virtud de la fusión de empresas con la finalidad de estar mejor capitalizadas y la desaparición de empresas pequeñas, producto de la competencia que ya se está dando y que seguramente se intensificará, de la que solo sobrevivirán las más fuertes, las que a su vez deberán enfrentar la competencia que significan las filiales de empresas extranjeras.

Ante este panorama, las empresas mexicanas deberán tender hacia la homologación no solo de costos, sino de servicios, aprovechando al máximo todas las posibilidades a su alcance, como: tecnología de punta, nuevos productos, canales alternos de distribución, mayor productividad, sinergias y economías de escala propiciadas por la formación de grupos financieros, entre otros. Este esfuerzo conjunto fortalecerá seguramente la capacidad de respuesta del sector asegurador no solo ante la competencia que le significa la inversión extranjera, sino que redundará en beneficio de la sociedad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El florecimiento de la actividad aseguradora se encuentra íntimamente ligado a aspectos fundamentales como son la estabilidad política y económica de los pueblos, así se explica el porque en nuestro país, si bien se dió alguna práctica del seguro de daños durante la época de la colonia, en la que se adoptaron los usos y legislación española para el efecto, no fue sino hasta entrado el siglo XX cuando se sientan las bases para el desarrollo de la misma, una vez concluida la etapa revolucionaria.

**SEGUNDA.** De una relativa libertad de trabajo en el país, se dió inicio a un control más estricto de la operación por parte del gobierno, a través de las Leyes de 1926 y 1931, y finalmente la Ley General de Instituciones de Seguros de 1935, que significa un cambio completo de la legislación sobre la materia. Esta Ley, con dos modificaciones sucesivas en 1955 y 1956, estuvo vigente hasta el 03 de enero de 1990, en que siguiendo los criterios de liberalización y desregulación, se modifica bajo la denominación de Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

**TERCERA.** La institución de seguros se encuentra conformada por dos grandes grupos: la seguridad social y los seguros privados. Estos últimos, para organizarse y funcionar como instituciones y sociedades mutualistas de seguros, requieren autorización del Gobierno Federal, que otorga discrecionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para una o varias operaciones y

ramos. Dicha actividad se encuentra regulada en nuestro país, por dos leyes: La Ley sobre el Contrato de Seguro y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

**CUARTA.** El sector asegurador ha mostrado una tendencia de crecimiento muy superior al observado por el de la economía en su conjunto, no obstante su penetración en el mercado alcanza alrededor del 1.87% (1995), por lo que ocupa un lugar modesto dentro de la producción nacional, y aún más comparado con otros países, lo que nos permite insistir en el potencial de crecimiento que tiene esta industria.

**QUINTA.** La reestructuración del mercado asegurador ha sido la respuesta de las empresas para enfrentar la competencia frente a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, pues a pesar de haberse incrementado en los dos últimos años el número de ellas, (esencialmente filiales) consideramos que la tendencia será hacia una mayor concentración, como consecuencia de una reducción en el número de compañías aseguradoras. Dicha extinción se podría dar por la vía de la liquidación o de la fusión, sobreviviendo aquellas instituciones cuya solvencia financiera se los permita. Este fenómeno ya se vive en otras partes del mundo y no tardará en extenderse en nuestro país.

**SEXTA.** El análisis de la eficiencia técnica y operativa, presentada a través del empleo de una serie de indicadores, nos permitió aproximarnos al conocimiento de la estructura de costos, suficiencia de prima y productividad de las empresas. En este sentido, las compañías están realizando esfuerzos para

disminuir sus costos, de forma tal que les permita abatir la insuficiencia de prima y por tanto la pérdida operativa que han venido presentando, para que sus resultados no dependan de la rentabilidad financiera. Lograr ésto les permitirá ser más productivas y eficientes, y por tanto más competitivas, pues la tendencia será hacia la homologación en los costos y en la prestación del servicio.

**SEPTIMA.** La modernización económica de nuestro país atendió entre otros propósitos a la adecuación del marco regulador de la actividad económica, a la inversión extranjera directa y a la modernización de la empresa pública. En este contexto, se efectuaron adecuaciones y modificaciones a diversas leyes económicas y financieras que impactaron a la industria aseguradora. Así, se legisló sobre el proceso de competencia y libre concurrencia prohibiendo una serie de prácticas que la obstaculizan; se permitió de nueva cuenta la inversión extranjera en el capital social de las empresas aseguradoras; se desligó a las instituciones de crédito de los intermediarios financieros no bancarios y se permitió la integración de grupos financieros.

**OCTAVA.** La modernización del marco jurídico que rige el funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros ha tenido por finalidad la desregulación de su actividad, su liberación con propósitos de autogestión, su fortalecimiento financiero y su internacionalización; todo esto dentro de un esquema de regulaciones prudenciales que protegen adecuadamente los intereses de los usuarios y bajo una supervisión cuyo propósito es cuidar el estricto cumplimiento de las normas técnicas y el regimen de solvencia que deben mantener las empresas aseguradoras. En ese sentido, y como parte de

este esquema de supervisión, se propone que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas además de la atención que brinda al usuario del seguro en las reclamaciones que presenta ante ella, inspeccione, vigile y en su caso sancione estrictamente el pago de siniestros improcedentes, por las afectaciones económicas que implican para la mutualidad así como para la situación financiera de las empresas.

**NOVENA.** El Tratado de Libre Comercio de América del Norte prescribe un esquema de apertura gradual, en el que se limita la participación global e individual de los intermediarios financieros durante un periodo de seis años (filiales), lo que se justifica en términos de fortalecer la posición competitiva de los intermediarios nacionales y genera incentivos para que se fortalezcan. Sin embargo, por la enorme diferencia que prevalece entre los sectores aseguradores de los tres países firmantes del Tratado, consideramos que debe tomarse en cuenta que de acuerdo al grado de integración económica que tendrá nuestro país con los Estados Unidos y Canadá, no se recomienden las transacciones transfronterizas en el seguro directo, pues la apertura debe darse únicamente mediante coinversión y cuando más, con el establecimiento de filiales.

**DECIMA.** Por ser el reaseguro una operación internacional que incide en la balanza de pagos de un país, existe la necesidad de ampliar al máximo la capacidad de asunción y retención de riesgos de las empresas mexicanas, lo que redundará en el aumento de sus reservas y por tanto en la obtención de mayores réditos por la inversión de las mismas. Es conveniente asimismo, que permanezca como en la actualidad, en que la aseguradora directa tiene como responsabilidad mantener en México una reserva de la prima cedida (Art. 54

LGISMS), y que unicamente cedan riesgos a reaseguradoras del exterior que se encuentren inscritas en el Registro General de Reaseguradoras Extranjeras para Tomar Reaseguro y Reafianzamiento del País, para evitar una posible situación de incumplimiento.

**DECIMOPRIMERA.** Debido a la competencia que se está dando entre las diferentes empresas, las perspectivas se presentan favorables particularmente para los usuarios del seguro, en razón de mejores productos a precios más accesibles; sin embargo, en cuanto al origen del capital, en nuestra opinión, a mediano plazo la industria aseguradora estará constituida con capital mayoritariamente extranjero, toda vez que la tendencia de las compañías mexicanas será hacia una mayor concentración y por otra parte, la expansión de la inversión extranjera a través de sus diversas modalidades

**DECIMOSEGUNDA.** La transferencia de capital y tecnología asociados a la inversión extranjera, representan elementos clave para expandir la penetración del seguro en la economía, a través del incremento de la productividad de las empresas y una mayor competencia. Se requiere sin embargo que durante el periodo de transición de seis años se concreten las posibles ganancias en costos y precios derivados de la apertura, de forma tal que compensen la transferencia de rentas monopólicas al exterior, via las utilidades que perciben los accionistas bajo cualquiera de los esquemas negociados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como por concepto de inversión neutra o de primas por reaseguro tomado.

**DECIMOTERCERA.** Finalmente, y no obstante los comentarios vertidos durante el desarrollo del presente estudio respecto a nuestra preocupación por los porcentajes ya existentes y los posibles a futuro de inversión extranjera en la industria aseguradora, por considerar que ello significa dependencia del exterior así como fuga de divisas, debemos mencionar que conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México conserva libertad para implantar medidas prudenciales, así como aquellas orientadas a mantener la integridad y solidez de las instituciones financieras, existiendo incluso la posibilidad de restringir el comercio en servicios financieros para proteger la balanza de pagos. Al respecto, se recomienda no perder de vista la misión de la industria de seguros, que es la de generar ahorro para la inversión productiva, no para la especulación.

## BIBLIOGRAFIA

CERVANTES AHUMADA Raúl. "Derecho Mercantil". Porrúa. México. 1982

MINZONI CONSORTI Antonio "Crónica de Doscientos Años del Seguro en México". Comisión Nacional de Seguros y Fianzas México .1994.

RUIZ RUEDA Luis., "El Contrato de Seguro". Porrúa, México 1978.

RIVERA Y RIVERA R. "La Ley Sobre el Contrato de Seguros " Actualidad en Seguros y Fianzas Núm. 2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

GAVITO J. y/o TRIGUEROS Y. "Lo Negociado del Tratado de Libre Comercio.- Los Efectos del TLC sobre las Entidades Financieras". Instituto Tecnológico Autónomo de México. (ITAM). México 1992.

"El Sistema Financiero Mexicano". Alternativas para el Futuro. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Editorial Diana. México 1990.

MALPICA DE LA MADRID, Luis. "Qué es el GATT?". Grijalbo. México 1988.

SOLIS SOBERON Fernando. "La Reserva de Previsión en el Sector Asegurador Mexicano". Actualidad en Seguros y Fianzas. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. T.14

MAYET VAN VOLLENHOVEN Eduardo. "Inducción a la Comisión Nacional Bancaria". Diciembre de 1993.

BOLETIN DE ANALISIS SECTORIAL No. 2- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Septiembre 1996



MEMORIA 1995. PERSPECTIVAS 1996 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

ANUARIO ESTADISTICO DE SEGUROS 1994 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

ANUARIO ESTADISTICO DE SEGUROS 1995 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

ACTUALIDAD EN SEGUROS Y FIANZAS T. 14 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Diciembre 1994.

ACTUALIDAD EN SEGUROS Y FIANZAS Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Vol. II Tomo 10, 1994.

MEMORIA 1994. PERSPECTIVAS 1995 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

MEMORIA 1995. PERSPECTIVAS 1996 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

EVOLUCION DE LA CONCENTRACION DEL SECTOR ASEGURADOR MEXICANO 1985-1993.

"COMPORTAMIENTO DEL SECTOR ASEGURADOR". Boletín de Análisis Sectorial. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México. Diciembre de 1996

BOLETIN DE ANALISIS SECTORIAL Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Diciembre de 1996.

## CONFERENCIAS

ASPE ARMELLA Pedro. La Solvencia y Liberalización del Seguro ante el Siglo XXI. "Primer Encuentro Mundial de Seguros". España 12 de Mayo de 1992.

DIAZ BRAVO Arturo. "El Marco Jurídico del Seguro". Ciclo de Conferencias 1er. Aniversario Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Núm..2 México 1992.

GOMEZ GORDILLO Y R. Ismael. "Eficiencia: El Reto del Cambio", Convención Anual de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, México, 1992.

## REVISTAS Y PERIODICOS

REVISTA No. 6 HACENDARIO "Desincorporación de Entidades Paraestatales, Información Básica de los Procesos del 1o. De Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993" Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. FCE.

DIARIO LA JORNADA "El Tema del "Lavado" de Dinero pone en un gran aprieto al Subsecretario de Comercio".México Marzo 11 de 1996.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

LARA MEDINILLA A. "Comparación a Nivel Internacional del Seguro Obligatorio para Automóviles" Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. D. T. No. 4, Mayo 1992

RHODE FARAUDO Cristina "Evolución de la Concentración del Sector Asegurador Mexicano 1985-1993" D.T. No. 32. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.(CNSF) México 1993.

"COMPARACIONES INTERNACIONALES" .D.T. Número 59. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México. Diciembre 1995.

"EVOLUCION DE LA CONCENTRACION DEL SECTOR ASEGURADOR MEXICANO 1985-1993". Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. D.T. Núm. 32. México. Diciembre 1993.

## DICCIONARIOS

ROSENBERG J.M. "DICCIONARIO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS". Oceano. Barcelona, España sf.

DICCIONARIO MAPFRE DE SEGUROS. Nueva Mapfre. Madrid 1992

## LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la S.H.C.P., México 1994.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. Miguel Angel Porrúa. Primera Reimpresión, México, marzo de 1994.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 Diario Oficial de la Federación de fecha mayo 06 de 1989

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1995.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS. Compilación de Legislación Financiera. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, México, 1996

LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO. Código de Comercio y Leyes Complementarias. Editorial Porrúa, S.A., Sexagésima segunda edición, México, 1995.

LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS. Legislación Bancaria. Editorial Porrúa, S.A., Cuadragésimocuarta edición actualizada. México 1995.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.- Código de Comercio y Leyes Complementarias. Editorial Porrúa, S.A., Sexagésima segunda edición, México 1995.

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA.- Estatuto Legal de los Extranjeros. Editorial Porrúa, S.A., Undécima edición actualizada, México 1995.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.- Legislación Fiscal, Tomo Dos. Talleres Gráficos de México 1996.