

87
2ci



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LAS INSTITUCIONES ASEGURADORAS DEL ESTADO, GENESIS Y DESARROLLO DE ASEGURADORA MEXICANA INSTITUCION NACIONAL DE SEGUROS (ASEMEX) 1937-1998

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
ROSA MARIA MORALES GOMEZ

DIRECTOR: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



CIUDAD UNIVERSITARIA

JULIO 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

264087



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi esposo José Humberto Arroyo Ortíz
por su amor, comprensión y consejos para la
culminación del presente trabajo**

**A mis hijos Erick Humberto y Edgar Isaac
que son uno de los principales motivos para
la realización de la presente y les sirva de
ejemplo que nunca es tarde para concluir
cualquier ciclo en esta vida.**

**A mis Padres Antonio Morales Chávez y
Juana Gómez de Morales con todo el cariño,
respeto y admiración que siento por ellos.**

**A mis hermanos Antonio y Sergio,
les dedico este trabajo por el cariño que
siempre nos ha unido.**

**Con un agradecimiento especial para
mi suegra Concepción Ortíz y mi cuñada Tere Arroyo
por su apoyo, tiempo y cariño incondicional.**

INDICE

	Pág.
Introducción	4
Apartado 1	
LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.....	7
1. Definición de Empresa Pública	7
2. Objetivos de la Empresa Pública	8
3. Organización de la Empresa Pública en México.....	9
4. Instituciones Nacionales de Seguros como Empresas Públicas	11
5. Evolución de la Empresa Pública en México	
5.1 Época de la Colonia y Movimiento de Independencia	13
5.2 Época Post-Revolucionaria (1917-1925).....	15
5.3 Esquema Cronológico de las Empresas Públicas en México de los años treinta a los ochenta.....	16
6. Crisis económica-política del Estado (1970-1982)	18
7. La venta de Empresas Públicas como parte de la Reforma del Estado	19
Apartado 2	
EL SEGURO EN MEXICO Y LAS ASEGURADORAS DEL ESTADO.....	21
1. Antecedentes históricos en las operaciones de las Compañías Aseguradoras (1892-1934)	21
2. Intervención del Estado en las operaciones del Seguro. "Mexicanización" del seguro.....	24
3. El tratado de Libre Comercio y las operaciones de seguros en México.....	27
4. Las Aseguradoras del Estado	
4.1. Seguros de México S.A.....	28
4.2. Aseguradora Mexicana S.A.....	29
4.3. Aseguradora Hidalgo	30
4.4. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA).....	30
4.5. El Seguro de Tipo Social.....	31
4.6. Instituciones Nacionales de Seguros vigentes a 1988	32

Apartado 3

GENESIS Y DESARROLLO DE ASEGURADORA MEXICANA INSTITUCION NACIONAL DE SEGUROS.1937- 1998.....	33
1. Fundación de Aseguradora Mexicana, Nacionalización y resultados de su operación del período 1935-1990	33
2. Resultados de operación de Asemex período 1991-1993	38
3. Venta y privatización de la Institución	42
4. Operaciones del Nuevo Grupo e intervención Gerencial de Asemex por parte de la SHCP (1993- 1998)	44
Conclusiones	47
Anèxos	51
Bibliografía	54

INTRODUCCION

La presente investigación tiene como objetivo analizar la forma en que se organizan las Instituciones Nacionales Aseguradoras del Estado, el propósito que busca el Estado con su creación, las leyes que regulan su funcionamiento, así como las relaciones que guardan con otras entidades públicas en la vigilancia de sus operaciones.

El estudio se concreta a revisar el caso de Aseguradora Mexicana, sus antecedentes de fundación, así como el proceso de estatización que se dio en el año de 1942 y el desarrollo de sus operaciones en el aseguramiento de las empresas públicas. Se incluye la privatización que sufrió a finales de 1993, cuando el Estado por un proceso de licitación pública la pone a la venta y es adquirida por el grupo financiero Mexival-Banpaís y finalmente se analizan las circunstancias de la segunda intervención estatal a finales de 1994, a causa de un quebranto por fraude del mencionado grupo financiero.

El motivo e importancia de la investigación radica en el propósito mismo del Estado, que para llevar a cabo sus operaciones de vigilancia, regulación y prestación de bienes y servicios, cuenta con la Administración Pública Federal Central y Paraestatal y que Asemex en el proceso de aseguramiento de los bienes que integran a dicha Administración, garantiza la continuidad de las operaciones del Estado.

En el primer apartado que se titula **La privatización de las Empresas Públicas en México**, se presentan algunas definiciones de lo que se conceptualiza como Empresa Pública, los objetivos de ésta, así como los criterios de medición de

su eficiencia y eficacia, marcando las diferencias que tienen en contra de las empresas privadas.

Se propone una definición de lo que es una Institución Nacional de Seguros como empresa pública, las diferencias que guardan con las aseguradoras privadas, la manera en que se constituyen y administran y las leyes generales y especiales que las regulan.

Se analiza el proceso de evolución de las empresas públicas en México desde la Colonia, hasta los años ochenta, pasando por el movimiento de Independencia, época Post-Revolucionaria y mostrando en una cronología las principales empresas públicas que se fueron instaurando en esos periodos.

Se desarrolla el proceso de crisis económica-política que sufrió el país a finales de los ochenta, debido entre otras causas, al excesivo crecimiento de las empresas públicas y por ende al gasto público que ello implicaba y finalmente el proceso de venta de las empresas que se inició durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982) y se consolidó con Carlos Salinas, como parte de la estrategia de reforma del Estado.

En el segundo apartado **El Seguro en México y las Aseguradoras del Estado**, se resumen los aspectos históricos relevantes sobre las operaciones de las Compañías de Seguros en México, desde 1892 hasta 1934, año en que nace la primera Institución Nacional de Seguros del Estado, denominada Seguros de México, así como las circunstancias bajo las cuales es instaurada dicha institución.

Se esquematiza la forma en que el Estado desde esa época inicia el proceso de intervención en las compañías aseguradoras instaladas en el país, como parte de su función de vigilante de las operaciones económicas de la sociedad, hasta la época en que dicha intervención se da más formalmente y apoyada en organismos públicos y leyes específicas del sector. Asimismo se analizan las repercusiones que

a raíz de la firma en 1992 del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, tendrá el sector asegurador nacional.

Finalmente se incluyen de manera resumida los antecedentes de creación y operaciones de todas las aseguradoras que el Estado en México ha tenido desde 1934 hasta la fecha.

El último apartado se refiere a la **Génesis y desarrollo de Aseguradora Mexicana Institución Nacional de Seguros**, sus antecedentes de fundación, el proceso de nacionalización que tuvo en 1942, sus operaciones de esa fecha y hasta 1993 cuando el Estado la vende a los particulares y el proceso de la segunda intervención estatal a través de la Secretaría de Hacienda a causa de mal manejo de sus reservas técnicas a mediados de 1995.

Por último se describen las conclusiones personales, derivadas del desarrollo y análisis del trabajo realizado.

APARTADO 1

LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

1) Definición de Empresa Pública

Como concepto jurídico de empresa pública, diferentes autores la han definido, tomando en cuenta los distintos elementos que en ésta se incluyen como son los motivos y finalidades de su creación y operación, la relatividad de la autonomía de personalidad y de gestión patrimonial y el régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control propios a los que se encuentra sujeta.

Sergio García Ramírez sugiere a la luz del Derecho positivo mexicano que una empresa pública es:

Una unidad de producción de bienes y prestaciones de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos Paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario. ¹

Otras autores como Ruiz Massieu definen a la empresa pública como:

La organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria, organización en la que el Estado (o

¹ Alejandro Carrillo Castro. *Las Empresas Públicas en México*. México, Ed. Porrúa, 1986, Pág. 23.

algún ente Paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general.²

2) Objetivos de la Empresa Pública

Una de las características de las empresas públicas es que la medición de su eficiencia y eficacia, no se somete a los mismos criterios que una empresa privada, es decir no sobre factores cuantitativos de rentabilidad financiera, sino por criterios de rendimiento económico y social, que son los que confieren validez a los subsidios, apoyos y transferencias que ejerce la Administración Pública, cuyo objetivo es el de la justicia distributiva y social.

La empresa pública debe buscar la mayor eficacia al menor costo: es decir, las metas de eficiencia, sobre todo financieras no deben encuadrarse en la "maximización" de utilidades, sino en la mínima disfuncionalidad económica necesaria, para alcanzar los objetivos de política social y política económica.

Los objetivos más generales por los que se definen las empresas públicas del país se podrían resumir en:

1. Aumentar la estabilidad del sistema económico nacional y propiciar el desarrollo.
2. Conferir al Estado la explotación de los recursos estratégicos que garanticen, mediante su control, la soberanía nacional y la prestación directa de algunos servicios públicos.

² *Idem.*

3. Atender campos de la economía que aunque no sean estratégicos, no siempre son atendidos por el sector privado, debido a los altos costos de inversión, o largos periodos de maduración de la misma que por ello no los hacen atractivos.
4. Rescatar empresas privadas que estaban en crisis financieras y salvaguardar así fuentes de empleo y producción (se inicia a finales de los años cuarenta, se agudiza en los sesenta y setenta)
5. Alcanzar objetivos de bienestar social dirigidos a mejorar la situación de algunos sectores del mercado.³

3) Organización de la Empresa Pública en México

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en diciembre de 1976, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. El artículo 1º de esta ley indica que:

La administración pública centralizada se integra por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, mientras que la administración pública paraestatal comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.⁴

En consecuencia en mayo de 1986 se publicó la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuyo objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

³ Ibid. Pág.

⁴ Francisco J. Casas Guzman. *La Modernización de la Empresa Pública en México: logros y resultados 1988-1994*. Ed. FCE, México, 1994, Pág. 40.

La misma Ley Orgánica de la Administración Pública indica los principales tipos de entidades definiendo que :

Organismos descentralizados son las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten.

Empresas de Participación estatal mayoritaria son las sociedades nacionales de crédito y las sociedades de cualquier naturaleza, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: a) que el gobierno federal o una o más entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; b) que en la constitución de su capital figuren títulos representativos de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; c) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o al presidente o director general o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna entidad paraestatal constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Es importante mencionar que conforme a los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, quedan excluidas de sus observancias las siguientes instituciones que se regularán por sus leyes específicas:

- a) Universidades y demás instituciones de educación superior y las que la ley otorgue autonomía.
- b) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor.

- c) El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, **las instituciones nacionales de seguros y fianzas**, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades Paraestatales que formen parte del sistema financiero.
- d) El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y demás organismos de estructura análoga.

4) Instituciones Nacionales de Seguros como Empresas Públicas

Se puede definir a las Instituciones de Seguros como los organismos constituidos en forma de sociedades anónimas o mutualistas que tienen por objeto celebrar contratos de seguros de acuerdo con las leyes que sobre el particular existen en la República Mexicana.

La Ley General de Instituciones de Seguros, diferencia en su artículo primero que existen tres tipos:

- I. Las Instituciones Nacionales de Seguros.
- II. Las Sociedades Mexicanas autorizadas para practicar alguna o algunas de las operaciones de seguro.
- III Las sucursales de Empresas de Seguros extranjeras autorizadas para operar en México conforme a la Ley General de Instituciones de Seguros. ⁵

La ley hace la distinción entre Instituciones Nacionales, Sociedades Mexicanas y Empresas Extranjeras, debido a que cada una está sujeta a

⁵ Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. *Ley General de Instituciones de Seguros*. México, AMIS, 1954, Pág. 123.

disposiciones especiales con derechos y obligaciones específicas, que difieren entre sí, por el tipo de institución.

Así las Instituciones Nacionales de Seguros sólo se podrán constituir con la intervención del Estado. Esta intervención se la reserva él mismo en diferente forma: suscribiendo la mayoría del capital, teniendo así el control en la administración de la empresa, o bien, tomando el derecho de nombrar a los miembros del Consejo de Administración o por último vetando las resoluciones que tomen las asambleas de accionistas o el Consejo de administración.

Otra de las limitantes que la ley impone a las Instituciones Nacionales es que sólo la Secretaría de Hacienda tiene la facultad de adoptar las medidas relativas a su creación y funcionamiento, por medio de las leyes especiales que para cada institución nacional promulgue el Ejecutivo Federal de acuerdo con la Secretaría de Hacienda.

La ley indica que cuando alguna disposición no se encuentre en las leyes especiales de la Institución Nacional, sus actos serán regidos por lo que se establece en la propia Ley General de Instituciones de Seguros. También la ley concede a las Instituciones Nacionales el derecho de usar en exclusiva la palabra "nacional" en su denominación.

En la Ley de Seguros promulgada en 1935 en su artículo 8 se impuso la obligación de que determinado tipo de contratos de seguro sobre propiedades del Estado, debían celebrarse con Instituciones Nacionales.

En 1942 cuando el Estado adquiere Aseguradora Mexicana como Institución Nacional de Seguros, la ley modifica el artículo indicando que los contratos a que se refiere el mismo deben celebrarse, exclusivamente con dicha institución. Hasta 1946 la ley se modificó eliminando esta exclusividad de contratación.

La última modificación a la ley hecha en 1990, ya no restringió la contratación de los seguros sobre los bienes del gobierno, los estados y territorios, así como organismos descentralizados, con cualquier institución y/o empresa de seguros, lo cual implica que la contratación puede realizarse inclusive, con empresas extranjeras.

5) Evolución de la Empresa Pública en México

5.1 Época de la Colonia y Movimiento de Independencia

La historia de todos los países, inclusive la de los que se inscriben en el marco del liberalismo económico, muestran infinidad de ejemplos de intervención estatal a lo largo de diversas épocas, para lograr el cumplimiento de los objetivos sociopolíticos que se han fijado.

La historia de México relata cómo dentro de la organización del virreinato, durante la Colonia, se crean los organismos precursores de la empresa estatal. Tal es el caso del estanco del tabaco o Real Renta del Tabaco, cuyas funciones consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco, con el propósito de aumentar el poder económico de la Corona.

El Estado intervenía para regular y restringir algunas actividades económicas especialmente agrícolas y mineras, que podrían afectar la economía de la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica.

Así se da el establecimiento de los monopolios estatales para diversos productos como el cobre, el estaño, el plomo, el alumbre y principalmente los estancos del azogue, de la sal y de la pólvora.

Otros ejemplos de las empresas públicas son la Casa de la Moneda que se incorporó a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora, cuyas instalaciones se establecieron en 1780.

Si bien en el transcurso del tiempo se fue modificando la estructura social de la Nueva España, las prerrogativas y ventajas seguían beneficiando a los españoles, situación que creaba descontento entre los grupos de mestizos y criollos, que dio inicio en 1810 al movimiento de Independencia la cual culminó en 1821.

La intervención del poder público en la actividad económica de México, después de la Independencia y en las décadas siguientes, en que el país hacía esfuerzos por afirmar su soberanía como nación, adoptó diversas modalidades .

La empresa pública como entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social del país, sufre a lo largo del tiempo un proceso de evolución en conjunto con la evolución misma del Estado. Los objetivos, la organización y el desempeño de la empresa pública se han adaptado a las circunstancias políticas y económicas y por ende ideológicas correspondientes a cada periodo.

El Estado surgido de la lucha de Independencia participó activamente en la promoción de aquellas industrias que durante la Colonia estuvieron restringidas, como la textil, la cría del gusano de seda y la elaboración de ésta, así como el establecimiento de fábricas de papel, por ello en 1830 crea el Banco del Avío, posteriormente en 1837 funda el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre.

Durante la administración de Antonio López de Santa Anna el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas, mediante el decreto de abril de 1853, donde asigna al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, el encargo de la expedición de patentes, privilegios y concesiones para fomento de todos los ramos mercantiles e

industriales, de la construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación, de las obras de desagüe del Valle de México y las obras públicas de utilidad y de ornato.⁶

A fines del siglo pasado el Estado amplió su participación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico, establecimiento de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.

5.2 Época Post-Revolucionaria (1917-1925)

A principios de este siglo la Revolución Mexicana llevó a cabo espectaculares medidas de reforma política y económica. Declaró propiedad original del Estado todas las tierras del territorio nacional y consideró la propiedad privada como nacida de aquella propiedad, pero sujeta a las modalidades que le impusiera el interés público, por lo que se convirtió de hecho en propiedad social o al menos sujeta a una función social.

Reorganizó la tenencia de la tierra, con una radical reforma agraria, confiscando de hecho las grandes propiedades (latifundios), para entregarlas a los campesinos, bajo un régimen de propiedad pública que colocó a esas tierras fuera de comercio.

Estableció los precios sociales en los artículos básicos de consumo popular. Creó un Banco social (Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria) como dependencias oficiales, encargadas de la emisión de la moneda y fijó reglas estrictas en materia de crédito, de las que cuidaría principalmente ese banco, para encauzarlo hacia el apoyo de la agricultura y de la industria nacionales. Creó instituciones gubernamentales para apoyar e impulsar sus reformas, como la

⁶ Alejandro Carrillo Castro. *Op.cit.* Págs. 33-36.

Comisión Nacional de Irrigación, para manejar el agua de las presas oficiales a favor de los campesinos, así como bancos rurales (Banco Nacional de Crédito Agrícola). Estableció tribunales de trabajo que conocieran de los conflictos laborales, bajo la consigna oficial de favorecer en todo las demandas obreras, convirtiendo a la huelga en un instrumento invencible en las luchas obrero-patronales. Muchos recursos naturales quedaron como propiedad intransferible del Estado y en algunos renglones de la economía el Estado ejerce una autoridad absoluta como en comunicaciones, carreteras, difusoras y televisoras, teléfonos, etc.

De este modo surgió a partir de 1925 un sector público en la economía nacional que al principio trató de equilibrarse con el sector privado, creando una doble economía (economía mixta) que tendía a dar al Estado cierto control sobre el sistema económico. Surgen nuevas formas jurídico administrativas diferentes a las centralizadas, más adecuadas y eficientes para la realización de las actividades en las que el Estado determina o se ve forzado a participar directamente.

La mayor parte de este tipo de instituciones las cuales formalmente se incluyen con el término de Administración Pública Paraestatal ⁷, fueron creadas con el propósito de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado.

5.3 Esquema Cronológico de las Empresas Públicas en México de los años treinta a los ochenta

Los treinta. Se inicia la intervención directa en la industria y el comercio tratando de generar las condiciones crediticias (Banco Nacional Hipotecario y de Nacional Financiera), en el suministro de insumos de uso generalizado (nacen Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad), de regulación de

⁷ *Ibid*, Págs. 38-39.

actividades comercial (Compañía Exportadora e Importadora, S.A., Productora e Importadora de Papel, S.A.).⁸

En la década de **los cuarenta** el objetivo era fomentar la industrialización y el desarrollo agrícola. Desde esa fecha y hasta 1960, se crean empresas públicas esenciales en la producción de insumos (Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México) o de bienes de capital (Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril). En esta misma época se generaliza la incorporación de empresas privadas en quiebra.

En la década de **los sesenta**, se lleva a cabo la culminación de la nacionalización de la industria eléctrica, la incorporación de la mayoría de las empresas azucareras al dominio estatal, la ordenación del sistema de comercialización de básicos, mediante la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la continuación de la producción de nuevos insumos industriales (Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas).

A partir de los años **setenta** se da impulso a actividades nuevas, especialmente en áreas de importancia tecnológica (Instituto Mexicano del Petróleo), de investigaciones eléctricas, siderúrgicas y nucleares,

A principios de **los ochenta** se desataca por su impacto económico la estatización de la banca privada nacional.

De todas las empresas públicas señaladas solo tres casos fueron por proceso de expropiación: petróleos, ferrocarriles y banca comercial.

⁸ Jaques Rogozinski. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. México, Ed. Siglo XXI, 1993. Pág. 25-34.

6) Crisis económica-política del Estado (1970 1982)

Entre 1970 y 1976 durante el gobierno de Luis Echeverría se llevó a cabo una política populista de gastos masivos, financiados por déficit y expansión monetaria, buscando un rápido crecimiento del sector público y ampliación de su papel en el proceso de decisión económica, lo cual provocó una aceleración de la inflación, aumento del déficit exterior corriente y la primera devaluación del peso desde 1954.

Con José López Portillo entre 1977 y 1982, se continuó esta tendencia apostando sobre los ingresos del petróleo, la asignación de préstamos del exterior a tasas de interés bajas y en algunos casos negativas, las cuales con la caída de los precios del hidrocarburo, vino a desestabilizar aún más la economía del país.

La crisis de 1982 colocó a México en una situación compleja, se presentaron severos desequilibrios económicos, que derivaron en desórdenes de tipo social, los problemas de pobreza y desigualdad social, se acentuaron. Se hacía evidente un cambio y resultaba imposible continuar con las tendencias proteccionistas y expansionistas del Estado. Se puso en evidencia que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz y que ser más propietario no significa ser más justo".⁹

A finales de los años ochenta el Estado contaba con 1155 empresas paraestatales, el país atravesaba por una etapa de grandes transformaciones, la dinámica internacional y las propias necesidades internas, obligaban a ser más productivos, a orientar y concentrar esfuerzos para crecer con igualdad ambos sectores: privado y público.

⁹ Carlos Sañinas de Gortari. *Primer Informe de Gobierno*. México, Ed. SHCP, 1989, Pág. 123.

7) La Venta de Empresas Públicas como parte de la Reforma del Estado

Frente a la crisis de la deuda, México emprendió un cambio económico que inició en 1982 con Miguel de la Madrid y que se consolidó con Carlos Salinas de Gortari. Así desde finales de ese año, el gobierno se alineó al consenso de Washington, aplicando un programa de reformas económicas más radical, buscado reactivar la economía nacional. Algunas de las medidas adoptadas por dicho plan son

1. Saneamiento presupuestal, mediante una disciplina fiscal rigurosa.
2. Disminución de los gastos públicos, en áreas como salud, educación, mantenimiento de inversiones, y subsidios.
3. Apertura comercial extranjera, con la idea de obligar a la industria nacional a volverse más competitiva (Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio en 1986 y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1992).
4. Privatización de Empresas Públicas.
5. Desregulación Económica permitiendo la libre competencia de la oferta y la demanda.
6. Inversión Extranjera Directa.
7. Liberación Financiera.
8. Establecimiento de tope salarial. :¹⁰

Es con este antecedente como a partir de 1982 el gobierno de México inicia un importante proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, llevado a cabo por diferentes vías : liquidación o extinción, transferencia, fusión de dos o más entidades y la venta del capital accionario o de los activos de las empresas que no son prioritarias o estratégicas.

¹⁰ Héctor Guillén Romo. *La Contrarrevolución Neoliberal*. México, Ed. Era, 1997, Pág. 98-147.

La desincorporación trata de racionalizar la intervención del Estado, en el marco de una economía mixta, que favorezca una mayor participación del sector privado y social. Se busca alcanzar un mayor aprovechamiento de los escasos recursos del gobierno no sólo en términos económicos, sino también en lo social y al mismo tiempo liberar al Estado de "cargas" para atender mejor demandas de gran impacto social, salud, educación, agua potable, energía eléctrica, vivienda, etc.

Se pretende promover no un Estado más grande sino más eficiente, a través de una gestión y control administrativo más expedito, que logre transferir al sector paraestatal una mayor autonomía de gestión.

APARTADO 2

EL SEGURO EN MEXICO Y LAS ASEGURADORAS DEL ESTADO

1) Antecedentes Históricos. Operaciones de las Empresas de Seguros (1892-1934)

El seguro en México como en muchos otros países del mundo, nació en el mar y en este caso en el puerto de Veracruz, ciudad que a finales del siglo XVIII gozaba de gran prosperidad comercial.

En 1789, se constituyó la primera compañía de seguros en ese puerto, que se llamó *Compañía de Seguros Marítimos de Nueva España*, con el propósito de cubrir los riesgos denominados en ese tiempo como "La Carrera de las Indias" que eran los eventos climatológicos de tempestad o el rescate del buque apresado por ladrones o piratas. Después de dos años de instalada la compañía de seguros fracasó, sin embargo sentó las bases para el establecimiento de otras aseguradoras

El Proceso histórico que sufrió México durante el siglo XVIII, no era favorable para la actividad aseguradora, es hasta 1802 cuando se constituye la segunda Compañía de Seguros en el mismo puerto de Veracruz y también denominada con el mismo nombre que la primera.

Durante el periodo de Maximiliano de Habsburgo y por el origen europeo de este mandatario, las compañías de seguros que se instalaron en el país fueron extranjeras. Así en 1865 se estableció en México *La Previsora*, compañía de seguros mutuos contra incendio, así como *La Bienhechora*, compañía de seguros mutuos sobre la vida.

En 1887 se fundó la primera compañía de seguros mexicana llamada *La Mexicana*, operando el ramo de vida y para 1890 se estableció *La Fraternal*, también operando vida y accidentes personales.

Desde diciembre de 1892 y hasta 1893 cuando México se abre al mercado de seguros y pone en marcha la ejecución de la Ley Sobre Compañías de Seguros, las empresas y los particulares dedicados a esa actividad, actuaban con absoluta libertad y sin vigilancia gubernamental, sujetos exclusivamente a la satisfacción, por demás teórica, ilusoria y carente de sanción, de las obligaciones que la legislación mercantil de la época imponía sobre comercio.

Esta primera Ley de 1893 establecía una vigilancia precaria, se basaba en el principio de libertad absoluta para la organización de las Compañías aseguradoras en el país, tanto nacionales como extranjeras, sin necesidad de concesión por parte del gobierno para su creación con la única petición de "publicitar"¹¹ cada una de ellas, su razón social, domicilio, los ramos que manejaban y la estructura de organización con que contaba, como elementos de solvencia.

Para finales de 1900 funcionaban en México nueve Compañías de seguros de vida, dos mexicanas (*La Mexicana y la Fraternal*) y que entre ambas contaban con un total de 3,380 pólizas, el resto eran extranjeras todas de origen norteamericano: *La Equitativa, La Mutual Reserve, Sun Life of New York, La Mutua New York Life, La Germania, La Travelers y la Pacific Mutual*, que en conjunto tenían 12,128 pólizas.¹²

En el mismo periodo para el ramo de incendio existían 14 compañías todas extranjeras y en su mayoría de origen inglés, siendo las más grandes: *Liverpool London And Globe, Northern Assurance Co., North British and Mercantile, Magdeburguesa, Royal Insurance Co., Phoenix Assurance Co., Manchester Fire Assurance Co., Sun Insurance Office*. La primera compañía mexicana que se fundó

¹¹ En esa época nace una publicación oficial denominada *Anuario de las Instituciones de Seguros* que a la fecha se continúa editando, autorizada por la Secretaría de Hacienda y que publicaba a las instituciones de seguros.

¹² Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. *Anuario Mexicano de Seguros*. México, AMIS, 1954, Pág. 18.

para operar el ramo de incendio fue *Compañía de Seguros Veracruzana, S.A.*, en octubre de 1908.

En esa época lo único que existía por parte del gobierno eran especies de "interventores" en la operación de cada compañía, inclusive su sueldo era absorbido por éstas. Hasta 1904 se creó un Departamento de Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros.

Para finales del siglo XIX y principios del XX, el seguro de vida empezó a tener verdadero incremento, las operaciones se multiplicaban diariamente y la técnica del seguro era con exigencia demandada por asegurados y aseguradores. Ésta fue la razón por la que en mayo de 1910 se publicó la Ley Reglamentaria de las Compañías de Seguros de Vida, Accidentes y Enfermedades y se delimitó jurídicamente un Departamento Especial de Seguros, en nombre de la Secretaría de Hacienda para vigilancia de las compañías.

Con esta ley se inicia el proceso de intervención del Estado en la organización y funcionamiento de las empresas de seguros, al pugnar abiertamente porque se establezca un control sobre ellas, para protección y en beneficio de los asegurados y para evitar la fuga de una parte considerable del ahorro nacional hacia el extranjero.

La obra se requería, el sistema de ahorro sobre operaciones de seguros de vida se había propagado en la república, innumerables empresas nacionales y extranjeras se disputaban la supremacía comercial, generando grandes utilidades, de las cuales sólo le proporcionaban al gobierno una mínima parte.

En 1923 el Departamento Especial de Seguros pasa a depender de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para 1926 y junto con la promulgación de la Ley General de Sociedades de Seguros se amplían las funciones de dicho

departamento sobre la inspección y vigilancia de las operaciones de las compañías de seguros.

2) Intervención del Estado en las operaciones del Seguro. "Mexicanización" del seguro

Posterior a la consumación de la Revolución, el 25 de mayo de 1926 se expidió la Ley General de Sociedades de Seguros, donde se reitera la intervención del Estado en las operaciones de estas compañías, su promulgación se dio en una época en que el ahorro en la forma de seguros, iniciaba su crecimiento, aun cuando sus propósitos eran confirmar el funcionamiento de las compañías extranjeras y la creación de las nacionales, se cometió el error de dar amplias facilidades a las primeras.

Algo que en esta ley no se mencionó y analizó fueron los escasos depósitos que especialmente estas compañías extranjeras constituían para trabajar, en la inversión de las reservas, así se permitió que trabajaran de acuerdo con las reglas de su país de origen y por lo que toca a las nacionales de acuerdo a su propia inteligencia e iniciativa.¹³

De la Ley General de Sociedades de Seguros se destacan los conceptos:

- a) Sujeción a sus disposiciones sobre las sociedades nacionales y extranjeras que operaban seguros.
- b) Prohibición de que las instituciones operaran ramos que no les hubieran sido autorizados, y de realizar operaciones de especulación de sus fondos sociales distinta para su fin propuesto.
- c) Obligación de suscribir íntegramente al constituir, su capital social y de pagar en el acto el 60%, marcando un mínimo de dicho capital, para cada ramo. Depósito

- que las obligaba a constituir en efectivo o valores para garantizar las obligaciones que contrajeran en los dos primeros años de operación.
- d) Obligación de constituir tres tipos de reservas, las técnicas de sus pólizas vigentes, la de obligaciones pendientes de pólizas vencidas y por siniestros ocurridos y las de previsión para fluctuaciones.
 - e) Mayor intervención del Estado en lo referente a autorización previa de sus documentos de contratación, tarifa de primas, extraprimas, valores garantizados y prospectos, reglas para determinar el reparto de utilidades, tablas de mortalidad para operaciones de vida, traspaso de carteras, fusión con otras sociedades y la conversión de sociedades anónimas en mutualistas.
 - f) Procesos de disolución y liquidación de las sociedades aseguradoras.

El propósito del gobierno por someter a una legislación especial a las compañías de seguros y acentuar la intervención del Estado, lejos de beneficiar al seguro nacional, propició el dominio del mercado mexicano de seguros por las compañías extranjeras.

Lo anterior resultaba inconveniente porque el mayor número de compañías autorizadas y las más poderosas eran extranjeras y los recursos que se arbitraban por la contratación de seguros, beneficiaban principalmente a sus países de origen, por la libertad que les daba la misma legislación para la inversión de sus fondos, ya que una parte considerable estaba representada en bienes y valores extranjeros. Además que la supremacía de las extranjeras evitaba el crecimiento de las nacionales.

Por todo esto el gobierno precisó "mexicanizar" el seguro mediante la aplicación de Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935, la cual esencialmente marcó un importe más alto para la constitución de las reservas y que éstas fueran colocadas e invertidas en México y no en el extranjero (se

¹³ Emilio Portes Gil. *Las Instituciones de Seguros y el Estado Mexicano*. México, Sociedad Mexicana

solicitaba que las sucursales extranjeras se constituyeran con un mínimo de 300,000 pesos por cada ramo a operar, como una franca protección a las empresas mexicanas, las cuales su importe era menor).¹⁴

Esta medida no fue del agrado de las compañías extranjeras, quienes inclusive constituyeron un Comité Internacional de Defensa Común, para que les otorgaran un tratamiento más favorable que a las compañías mexicanas.

Se buscaba reforzar la economía interna del país, impulsando el desarrollo de las compañías mexicanas, garantizando una mayor participación del mercado y salvaguardar los intereses de los asegurados nacionales contra el incumplimiento, mediante la total inversión en México de los fondos de las compañías que operaban en la República, fueran nacionales o extranjeras.

México no se arredró ante las amenazas de las compañías extranjeras de retirarse del mercado nacional y vencido el plazo que se les concedió para ajustarse a las disposiciones de la nueva Ley, quedaron eliminadas las rebeldes.

En 1935 desaparece el Departamento Especial de Seguros y las compañías se entienden directamente con la Secretaría de Hacienda, hasta septiembre de 1946 se estructura la Comisión Nacional de Seguros, como un organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda. Finalmente en 1970 se instaura la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como resultado de la fusión de las Comisión Nacional de Seguros y La Comisión Nacional Bancaria.

En lo referente a legislación la ley más reciente sobre seguros en México es la correspondiente a la operación del ramo agrícola y ganadero, promulgada en diciembre de 1961, así como su reglamento de la misma fecha.

3) El Tratado de Libre Comercio y las operaciones de Seguros en México

Los cambios en el Sistema Financiero Mexicano, durante los últimos 10 años han afectado a las estructuras de las instituciones, el proceso de apertura y desregulación de la economía del país. El Tratado de Libre Comercio (TLC) que empezaría a funcionar en enero de 1994 entre los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México, requería de un organismo en lo referente a seguros y fianzas, con amplias facultades de decisión y una mentalidad totalmente abierta a los nuevos problemas que se iban a presentar en las relaciones comerciales entre los países.

Por ello en enero de 1990 se escindió la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y se volvió a aperturar en dos: La Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, ambas como organismos descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo y siguiendo criterios de liberalización y desregulación en enero de 1990 se modificó y decretó la nueva Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. En esta y como parte del plan de modernización del gobierno, se plantearon las bases estructurales para la competencia internacional que tendría que preverse para 1994. Un ejemplo es lo definido en el artículo 33 de esta ley, que establece a la Institución Financiera del Exterior, como la entidad financiera constituida en un país, con el que México haya celebrado un contrato o acuerdo internacional, en virtud del cual se le permite el establecimiento en territorio nacional de filiales.

El compromiso de México al firmar con sus socios comerciales, era permitir que las empresas organizadas conforme a la ley de otro país miembro del TLC, estableciera en el territorio empresas aseguradoras, las cuales estarán sujetas a

¹⁴ Antonio Minzoni Consorti. *Crónica de Doscientos Años del Seguro en México*. México, CNSF, 1994, Pág. 80.

ciertos límites de mercado aplicables durante un periodo de transición que concluirá hacia finales de este siglo. La última modificación a la ley y respecto al TLC fue en julio de 1993, dando la posibilidad que las empresas extranjeras se instalen en territorio nacional.

4) Las Aseguradoras del Estado

4.1. Seguros de México, S.A.

La primera compañía aseguradora que instauró el Estado fue Seguros de México en 1935, el antecedente de su creación se dio no porque el gobierno tratara de intervenir en operaciones de tipo comercial, sino por absorber las obligaciones contraídas por otra compañía de seguros de vida extranjera, que no cumplió satisfactoriamente con las obligaciones para con sus asegurados nacionales.

En 1903 el gobierno de México autorizó a la *Sun Life Assurance Co. of Canadá* para establecer una sucursal en México y realizar operaciones de seguros de vida. Esta empresa extranjera suspendió voluntariamente sus operaciones en 1914, pero las reanudó en 1925.

El 17 de enero de 1930 el gobierno le revocó la autorización en vista de que no dio oportuno cumplimiento a los artículos 20 y 21 de la Ley General de Sociedades de Seguros de 1926, en cuanto se refería a la forma de inversión de sus reservas, por incompatibilidad con las Leyes del Dominio de Canadá, a las cuales estaba sujeta dicha sucursal.¹⁵

El Gobierno mexicano no podía permitir que continuara una situación de declarada pugna por los mandatos de una ley que no sólo era justa y equitativa, sino que precisamente en el aspecto de la inversión de las reservas, era semejante en

¹⁵ La Ley obligaba a suscribir íntegramente su capital social al constituirse y de pagar en ese momento el 60% del mismo, y que dicho capital no podría ser inferior a \$ 200,00.00 por cada uno de los ramos a operar y de \$ 100,000.00 para el ramo marítimo y transporte, SHCP. *Ley General de Instituciones de Seguros*. México, 1926, Pág. 76.

sus preceptos a las de otras legislaciones extranjeras, expedidas en defensa de la economía nacional y de los intereses de los asegurados de su propio país.

La situación asumida por la *Sun Life* ante las disposiciones legales de México, se agravó por la circunstancia de que otras compañías extranjeras que operaban en México en esa fecha, sí habían dado cumplimiento a las disposiciones de la ley.

Las reiteradas gestiones que el gobierno mexicano realizó durante cinco años para que la citada institución acatara las leyes, no produjeron resultados satisfactorios; asimismo, la ley no autorizaba al Estado mexicano para obligar a las otras empresas a tomar en traspaso los negocios de la *Sun Life* y además existía como en toda institución mercantil, una incógnita de la perspectiva de sus negocios.

En tales condiciones la única solución posible para el gobierno de México era crear una empresa que asumiera las obligaciones contraídas por la *Sun Life*, con los asegurados mexicanos y así fue como fundó *Seguros de México, S.A.*, una empresa mixta con capital suscrito en parte por el gobierno y en parte por particulares.

El 4 de octubre de 1935 el Presidente de la República Lázaro Cárdenas, firmó un acuerdo confirmando las operaciones de la aseguradora nacional y estableciendo que cualquier operación que deseen realizar las Secretarías de Estado y demás dependencias del Ejecutivo, debían llevarla a cabo con "Seguros de México".

4.2. Aseguradora Mexicana, S.A.

En 1937 el Estado crea una filial de *Seguros de México*, con el apoyo de sus socios (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad principalmente) y particulares para operar el ramo de daños en incendio y responsabilidad civil, a la que le llama *Aseguradora Mexicana, S.A. (Asemex)*

El capital de *Asemex*, fue aportado por las empresas de participación estatal y organismos descentralizados, que requerían un gran volumen de seguros, como resultado de su propia operación.

Las otras compañías establecidas en el país siempre catalogaron a *Asemex*, como una institución semi-oficial, dado que el total de su cartera eran dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El 9 de marzo de 1942 y por acuerdo presidencial se transformó a *Asemex*, de institución privada a Institución Nacional de Seguros. En ese mismo año se modificó el artículo 8 de la Ley General de Instituciones de Seguros, marcando que el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los Gobierno de los Territorios y de los Estados de la República, para cubrir los riesgos correspondientes a los bienes de su propiedad, deberán contratarse con *Asemex*.¹⁶

4.3. Aseguradora Hidalgo

Aseguradora Hidalgo se fundó el 21 de mayo de 1931 como institución nacional, para operar seguros de vida y accidentes y enfermedades de los empleados del sector público. Los socios del gobierno fueron empresas paraestatales., Comisión Federal de Electricidad principalmente.

4.4. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. (Anagsa)

En el periodo de Adolfo Ruiz Cortines se inició la experimentación del seguro agrícola, así en diciembre de 1961 el Estado funda *La Aseguradora Nacional*

¹⁶ Decreto de octubre de 1942 que modifica a Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935. CNSF. *Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935*. México, CNSF, 1993, Pág. 73.

Agrícola y Ganadera. S.A. que inicia operando el ramo agrícola y posteriormente, en 1964, inicia operaciones de seguro ganadero.

En febrero de 1990 *La Aseguradora Nacional Ganadera* desaparece, en el *Diario Oficial de la Federación*, se incluyó un oficio por el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declara en estado de disolución a *Anagsa*. En diciembre del mismo año nace *Agroasemex* como una filial de *Aseguradora Mexicana* y es la institución estatal de más reciente creación, también con accionistas como instituciones oficiales, empresas de participación estatal, principalmente la Asociación Nacional Ganadera, *Asemex*, *Petrélos Mexicanos* y *Nacional Financiera*.

4.5. El Seguro de tipo Social

El gobierno convencido de los beneficios del seguro y encaminando esfuerzos a la operación de aquellos que por estar exentos de lucro, difícilmente podría ser de interés a las empresas privadas, creó en 1942 durante el periodo de Manuel Avila Camacho, el *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*, que protege a todos aquellos individuos que prestan sus servicios por contrato de trabajo con particulares, contra los riesgos de enfermedades, accidentes, vejez, cesantía, muerte e incapacidad.

El IMSS comenzó en 1944 operaciones en el Distrito Federal, para 1945 estaba en los estados de Puebla y Monterrey, 1946 en Jalisco y para 1962 cubría ya todos los estados y operaba en 332 municipios.

En 1925 el gobierno crea la Dirección de Pensiones Civiles, para otorgar prestaciones a los trabajadores del servicio público y debido a que estas prestaciones eran limitadas, en 1960, crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con la finalidad de fortalecer las funciones de seguridad social que se daban a los servidores públicos.

4.6. Instituciones Nacionales de Seguros vigentes a 1998

En junio de 1949 el Estado ofrece a los particulares la venta de *Seguros de México, S.A.* la cual es adquirida por el Banco de Comercio (BANCOMER). Asimismo, en el periodo de privatización de empresas estatales con Miguel de Madrid, el Estado vende a Aseguradora Mexicana en septiembre de 1993 al grupo financiero Mexival-Banpaís.

A la fecha las únicas empresas aseguradoras propiedad del Estado son *Aseguradora Hidalgo* y *Agroasemex*, la primera no entró como parte de las empresas estatales a privatizar, porque el tipo de operaciones que maneja es de seguros de vida y accidentes personales de los empleados públicos, como parte de una prestación que su "patrón" se obliga a otorgarles.

Agroasemex tampoco se ha puesto a la venta, por el tipo de seguros agrícolas y ganaderos que van dirigidos a la población campesina y que muchas otras compañías de seguros privadas no promueven por el alto riesgo de siniestralidad que tienen.

APARTADO 3

GÉNESIS Y DESARROLLO DE ASEGURADORA MEXICANA INSTITUCIÓN NACIONAL DE SEGUROS (ASEMEX) 1937-1998

1) Fundación de Asemex, Nacionalización y resultados de su operación (1935-1990)

En 1935 el gobierno junto con organismos descentralizados y empresas de participación estatal, fundan Seguros de México Institución Nacional de Seguros que inicia con operaciones de vida. Algunos de sus socios así como particulares con la idea de operar los ramos de incendio y responsabilidad civil establecen el 26 de agosto de 1937 una filial denominada Aseguradora Mexicana S.A. con participación totalmente privada.

AUTORIZACION. Concedida a los Sres. Alfonso Cerrillo y Antonio Chávez Orozco, para organizar la Institución Aseguradora Mexicana, S.A.

En virtud de que con certificado de depósito num. 44458 expedido por el Banco de México, S.A., por la cantidad de \$ 40,000.00 moneda nacional, ha quedado cumplido el requisito señalado en el artículo 12 de la Ley General de Instituciones de Seguros, para organizar una institución mexicana de seguros denominada Aseguradora Mexicana, S.A., que tendrá por objeto operar por lo pronto en los ramos de responsabilidad civil y riesgos profesionales e incendio, a que se refiere los incisos c) y e) de la fracción II del artículo I de la mencionada ley.¹⁷

El 14 de diciembre de 1937 la nueva institución inicia actividades en los ramos de incendio y responsabilidad civil, operaciones que se regularizaron prácticamente a partir de 1938.

¹⁷ SHCP. *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.* México, septiembre 1937, Pág. 3.

El capital social con el que empezó a trabajar fue de un millón de pesos, divididos en 10 mil acciones, con valor nominal de 100 pesos cada una. Su plantilla de personal la conformaban 12 personas, a quienes por concepto de sueldos, en la última quincena del año de 1937, se les cubrió la cantidad de \$ 3,108.67.¹⁸

Al finalizar el año de 1938 el personal creció a 36 miembros, habiéndose erogado por concepto de sueldos y gratificaciones poco más de 88 mil 500 pesos, equivalentes al 54% del total de gastos administrativos, los que para ese año, ascendieron a poco más de 163 mil pesos, el capital social llegaba a 400 mil pesos, en tanto que el contable era de 1 millón 36 mil. Las primas emitidas llegaron a y millón 266 mil pesos, lo que originó un gasto de adquisición de 135 mil pesos.

En ese mismo año la siniestralidad, alcanzó un porcentaje del 66.6 %, pues el monto de los siniestros totales fue de 844 mil pesos y la utilidad de \$131,969.19.

Las operaciones en los ramos de incendio y responsabilidad civil, fueron desarrollándose paulatinamente, a medida que se formaron el cuerpo de agentes y se establecieron Agencias Divisionales en el interior de la República.

En 1941, como consecuencia de las necesidades que se presentaban para proteger el transporte de mercancías contra riesgos normales, marítimos, terrestres y riesgos de guerra a flote, así como para salvaguardar los cascos de embarcaciones, también contra riesgos normales y de guerra, en el mes de septiembre de 1941 se obtuvo la autorización de la Secretaría de Hacienda para iniciar las operaciones en el ramo marítimo y transporte.

¹⁸ ASEMEX. *Boletín Cultural. Algunos Aspectos de la Historia de ASEMEX*. México, ASEMEX, 1992, Pág. 5.

Lo anterior obligó a la Aseguradora a proporcionar a sus nuevos asegurados un servicio eficiente, para lo cual se crearon agencias en las ciudades de Mérida, Yuc., Veracruz, Ver. y Tampico, Tamps., dándose asimismo, los pasos necesarios para el establecimiento de agencias en Mazatlán Sin., Manzanillo Col., Córdoba Ver. y Monterrey N.L.

El 9 de marzo de 1942 y por acuerdo del Presidente de la República se transformó de Institución Privada a Institución Nacional de Seguros. En la exposición de motivos se establecieron las siguientes consideraciones:

“ CONSIDERANDO PRIMERO.-Que a partir de la promulgación de la Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935, el Estado, atento a los principios sociales que ha venido sustentando, decidió intervenir en el negocio de los seguros, cuya finalidad esencial es precisamente evitar el desamparo y producir la justa tranquilidad colectiva.

CONSIDERANDO SEGUNDO.- Que el Estado consideró también necesario intervenir directamente en la práctica del seguro de daños, mediante la Institución Nacional descentralizada “Aseguradora Mexicana, S.A.,” tanto para procurar el autoseguro de los negocios oficiales, cuanto para impulsar algunos ramos de seguro, que estimó no practicaban en la escala necesaria las empresas privadas. ¹⁹

Las acciones serie “B” fueron adquiridas por instituciones y organismos descentralizados, instituciones nacionales de crédito y empresas de participación estatal. Las acciones serie “A”, fueron retenidas por Asociación Hipotecaria Mexicana y Seguros de México.

¹⁹ Decreto de marzo de 1942 que modifica la Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935. CNSF. *Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935*. México, CNSF, 1993, Pág. 52.

Los principales socios fueron el Gobierno, Petróleos Mexicanos y Banco Nacional de Crédito Ejidal. El Consejo de Administración se integró con representantes de las siguientes entidades y dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos, Banobras, Conasupo, Fertimex, Nacional Financiera, Banco de México, Banco Nacional del Pequeño Comercio, Banrural, Aseguradora Hidalgo, Banco Nacional de Comercio Exterior y Comisión Federal de Electricidad.²⁰

Con esta nueva característica en el mes de septiembre de 1942, se amplían las operaciones al ramo de automóviles con objeto de prestar servicios más eficientes, y para finales del año se inician las operaciones en el ramo de diversos.

Al comparar los resultados de 1942 con los del año 1938, se pone de manifiesto la importancia de Aseguradora Mexicana S.A. como Institución Nacional. En efecto las primas emitidas llegaron a poco más de 5 millones 800 mil pesos, cifra que por sí sola es importante, lo es más al compararla con la de 1938, en que éstas eran apenas de 1 millón de pesos.

La experiencia obtenida en los años anteriores, permitió a base de una adecuada selección de riesgos, reducir el coeficiente de siniestralidad del 66.6 % en 1938 al 31.9% en 1942, lo que influyó en forma determinante para que la utilidad aumentara de 132 mil pesos a un poco más de medio millón en el mismo periodo.

Como consecuencia del desarrollo de la Compañía, el personal empleado aumentó a 99 miembros, incluyendo a los funcionarios, incrementando así mismo los gastos de administración de 163 mil pesos a 516 mil, los sueldos y gratificaciones que en 1938 representaba el 54% de los gastos de administración, aumentaron proporcionalmente para 1942 con un coeficiente del 58%.

²⁰ ASEMEX. Boletín Cultural. *op. cit.* Pág. 9.

Al finalizar el ejercicio de 1942, el capital social de Aseguradora Mexicana S.A. era ya de 750 mil pesos y el contable ascendían a 1 millón 782 mil pesos, la política rigurosa de reaseguro se había modificado, cediendo más al extranjero y disminuyendo la proporción tanto de lo cedido a compañías mexicanas como de lo retenido²¹. La naturaleza especial de los riesgos en el ramo de transportes y su cuantía obligaba desde entonces a buscar fuera de nuestro medio, la colocación indispensable de reaseguro.

Las siguientes cifras muestran el comportamiento del proceso de retención y cedido de primas vía reaseguro del 100% de prima emitida:

	1938	1942
Prima Cedida en Reaseguro Local	16.9 %	10.0 %
Prima Cedida en Reaseguro Cedido Extranjero	34.2 %	57.6 %
Prima de Retención	48.9 %	32.4 %

En el año de 1943, Aseguradora Mexicana S.A. amplía sus operaciones al ramo de accidentes personales y gracias a la política de contratación, logró una emisión total de casi 9 millones de primas para todos los ramos, obteniendo una utilidad de 494 mil pesos. En ese mismo año del total de producción de primas de todas las aseguradoras, Asemex fue la número uno con un 15.35%, Seguros América con el 10.68%, Aseguradora Anahuac con el 8.10% , Provincial con el 7.54%, Seguros la Comercial con el 7.51 % y el resto correspondió a 30 aseguradoras pequeñas.²²

Para 1944 año en el que el Instituto Mexicano del Seguro Social inició sus actividades, la aseguradora enfrentó un serio problema al disminuir la cartera de

²¹ La ley obliga a que las Compañías Aseguradoras tengan definido un importe de primas a retención como máximo del riesgo contratado y que los excedentes se reaseguren con otra compañía de seguros o reaseguradora en su caso. Roberto Palacios Bermudez. *Diccionario de la Legislación de Seguros*, México, Porrúa, 1979, Pág. 89.

²² Ignacio M. Cabañas. *Revista Seguridad Órgano Oficial de Aseguradora Mexicana S.A.* México, diciembre 1942, Pág. 7.

negocios en riesgos profesionales en el Distrito Federal, sin embargo en el resto de la República se intensificó la contratación de este seguro, a fin de contrarrestar la baja del negocio.

Ante la necesidad de dar protección a la economía agrícola en 1943 se inician las operaciones en el ramo agrícola, asegurando determinados cultivos contra el riesgo de granizo. En esas mismas fechas la Compañía ofrecía a la industria Cinematográfica Nacional el seguro de interrupción filmica, que venía a satisfacer una necesidad del mercado.

Los siguientes 21 años para Aseguradora Mexicana fueron de crecimiento de operaciones en el mercado nacional, así como en el ámbito internacional por esquemas de reaseguro.²³

Dentro de este proceso de crecimiento y ampliando la cartera de negocios en el transcurso de los años de 1955 y 1956, se establecieron nuevas oficinas en Cd. del Carmen, Camp., Celaya Gto., Uruapan Mich. , Saltillo Coah. , Cd. Obregón Son. , Progreso Yuc. , Tapachula Chis. , Oaxaca, Oax y Ciudad Juárez, Chih.

2) Resultados de la operación de Asemex en el periodo 1991-1993

Para los años 1991 y 1992 dentro de la estructura del sector asegurador, existían empresas de muy diversos tamaños, de las cuales siete tenían el 90% del total del negocio en México. La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros²⁴ clasificaba a las empresas en Instituciones Nacionales, Empresas Grandes y Medianas - Pequeñas.

²³ El contrato en virtud del cual una institución 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 asegurado directo. Roberto Palacios Bermudez. *Diccionario de la Legislación de Seguros*. op cit. Pág. 89.

²⁴ Es una Asociación privada que tiene actualmente afiliadas a todas las Compañías de Seguros Mexicanas, tanto nacionales como privadas. Carlos P. Martín. *Historia de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros*. México, CNSF, 1949, Pág. 9.

las Instituciones Nacionales eran: Aseguradora Mexicana y Aseguradora Hidalgo. Las grandes empresas privadas: Seguros Nacional Provincial, Seguros Monterrey, Seguros América, Seguros de México y Seguros la Comercial. Se consideraban empresas medianas a Seguros la República, Seguros Interamericana y Seguros Tepeyac.

Como parte de la estrategia de modernización del Gobierno Federal durante 1990, se determinó la desregulación del sector de seguros, dejando a la Comisión Nacional de Seguros²⁵, el encargo únicamente de vigilar las operaciones de las aseguradoras, dando libertad para que cada una definiera sus tarifas y esquemas técnicos.

Con esta liberación se evidenciaron fenómenos como: limitaciones al sector asegurador para ofrecer opciones que satisficieran a los consumidores, competencia ruinosa, mediante la baja de precios y relajación de las condiciones, poca claridad en materia de márgenes de operación técnica.

Aseguradora Mexicana respondiendo a esta desregulación y tratando de hacer frente a la libre competencia, definió una estrategia que incluía actividades como: incursión en los mercados privados, intermediación de la cartera, creación de una fuerza de ventas propia, desarrollo de nuevos productos e inicio de operaciones en el ramo de vida, así como la prestación eficiente y competitiva de los servicios de aseguramiento, buscando tener una mayor ganancia.

Para dar una visión general de la situación de Asemex para los años de 1991 y 1992 se puede mencionar que los diez asegurados más grandes del sector Público en orden descendente eran:

²⁵ Actualmente lleva el nombre de Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

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

Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Departamento del Distrito Federal, Instituto Mexicano del Seguro Social, Caminos y Puentes Federales, Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Instituto de Seguridad Social y Servicio de Trabajadores del Estado, Procuraduría General de la República y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.²⁶

Estos 10 asegurados representaban en esos años el 38.42% del valor total de la cartera de clientes. Los 50 asegurados más grandes de Asemex del sector público contaba en primaje con un total de 1,037,971 millones de pesos, que correspondían al 61.60 % del total de su cartera.

Respecto a su operación es importante señalar que Asemex, es a la fecha la única compañía de seguros en México, con la infraestructura necesaria para suscribir riesgos petroleros (PEMEX), riesgos nucleares (CFE Laguna Verde) y de telecomunicaciones (Satélites Morelos I y II y Solidaridad I y II posteriormente).

A fin de esquematizar el tamaño de los negocios que suscribe la aseguradora, sería necesario mencionar los cinco principales siniestros que ha atendido. El Siniestro ocurrido en marzo de 1991, a Petróleos Mexicanos, al explotar su planta ubicada en Pajaritos, Ver. Las pérdidas alcanzaron un total de 111.5 millones de dólares, de los cuales, Asemex retuvo 15 millones y el resto fueron colocados con empresas reaseguradoras extranjeras principalmente.

Los seguros de buques generaron en enero de 1988, reclamaciones del orden de los 50 millones de dólares, a consecuencia del hundimiento y averías de varios barcos, provocados por los vientos huracanados y marejadas en Ensenada, B.C., del cual la retención fue de 1 millón y el resto con reaseguradores.

²⁶ ASEMEX. Boletín Cultural. *op. cit.* Pág. 16.

En septiembre de 1985, a causa de los fuertes temblores que azotaron a la Ciudad de México, las reclamaciones fueron de 43 millones de dólares, de los cuales se retuvo 2.5 millones, a cargo de Aseguradora Mexicana y el resto de otras compañías mexicanas.

Las explosiones de San Juan Ixhuatepec, ocurridas en noviembre de 1984, dieron origen a reclamaciones del orden de los 32 millones de dólares, de los cuales se absorbieron 9.95 millones y el resto fue a colocación de reaseguro.

Los seguros de aviones provocaron en agosto de 1986, reclamaciones de 29.5 millones de dólares, a causa de la colisión de un avión DC-9 propiedad de Aeroméxico, en el poblado de Cerritos, California. Esta reclamación ascendió a 1 millón de dólares para Asemex.

Asimismo Aseguradora Mexicana desde junio de 1990, tiene contratada una póliza con Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) para la cobertura de vehículos que circulen en los caminos y puentes federales. Así mediante el pago de la cuota, el vehículo está cubierto con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros en bienes y/o personas. En promedio se atienden 290 siniestros mensuales.

En el ámbito general el sector asegurador alcanzó en 1991 casi los 11 billones de pesos con un crecimiento en términos reales de 14%, cifra superior al crecimiento de la economía. La participación del sector respecto al PIB, se incrementó en 1.3%.

Los seguros de personas (Vida y Accidentes) han incrementado consistentemente su participación en la producción total del mercado de seguros, representando en 1991, el 44% del primaje. El ramo de automóviles representó por su parte, en promedio, el 30% de las carteras de las compañías.

En 1992 respecto al promedio de las compañías grandes, Asemex conservó el liderazgo en las operaciones de daños, sus índices de operación se situaron como los más competitivos del mercado, se efectuó un pago de dividendos a sus accionistas por 120 mil millones, la utilidad neta en términos absolutos, fue la mayor del mercado y su índice respecto a primas (7.1%) fue superior en 4 puntos al promedio del mercado. El rendimiento real de capital fue del 50%, superior en 22 puntos al promedio del mercado.

En la suma total del sector asegurador, Aseguradora Mexicana contribuyó con el 16.5 % del capital contable, el 25.8 % de la utilidad neta, así como el 17.7% de los activos de la industria, colocándola como la más grande del país y la tercera a nivel Latinoamérica.²⁷

Al mes de junio de 1993, antes de la venta a los particulares, del total de primas del sector el 48.89% estaba controlado por tres empresas, dos privadas: Nacional Provincial y Seguros Monterrey, así como Aseguradora Mexicana Institución Nacional. Asemex tenía el 18% del total de las primas del mercado, habiendo crecido en el primer trimestre de 1993 un 43.78 %.²⁸

3) Venta y Privatización de la Institución

A partir de la autorización otorgada por el Gobierno Federal para la constitución de Grupos Financieros, diversas instituciones de seguros se fueron integrando a esta figura, con el objeto de fortalecer su posición en el mercado y elevar su capacidad competitiva. 1993 es un año de trascendencia en el desarrollo de Aseguradora Mexicana, porque es puesta a la venta, como parte del programa de desincorporación de organismos descentralizados y es adquirida por uno de estos grupos: Mexival-Banpaís.

²⁷ Genuario Rojas Mendoza. *Revista Mexicana de Seguros*. Ed. Inter, México, septiembre 1992, Pág.59.

²⁸ Genuario Rojas Mendoza. *El Asegurador*. México, 15 de agosto 1993, Págs. 6 y 9.

La convocatoria de venta se publicó en el Diario Oficial el 14 de junio de 1993 (Anexo 1) y para el mes de septiembre de 1993 se dio a conocer el nombre del ganador de la licitación, siendo éste el grupo Mexival-Banpaís, el precio ofrecido fue de un billón ochocientos seis millones de pesos por el 51 % del total de acciones.

Algunos otros grupos que estuvieron en la puja por la adquisición fueron: Grupo Financiero Serfin, Reymundo Gómez Flores y Gerardo de Prevoisin Legorreta.

El 11 de septiembre el grupo ganador depositó el 20% de la cantidad como un primer pago y el 25 de octubre el segundo a completar el 70% del total. A partir de esa fecha el grupo tomó posesión de la administración de Asemex. El último pago para liquidación total de la compra se efectuó el 22 de febrero de 1994.

El 19% de acciones pertenecientes al gobierno se pusieron a la venta para el mes de abril y también le fueron adjudicados al Grupo Asemex-Banpaís, quien finalmente para 1994 ya tenía el 70% de las acciones. Los otros socios que permanecieron son Petróleos Mexicanos con el 18% y Comisión Federal de Electricidad con el 12%.

El nivel de primas alcanzado por Asemex a finales de 1993 fue de los más grandes del sector y resulta tal vez extraño la venta de la institución, siendo ésta tan rentable. Las consideraciones del gobierno para regresarla a los particulares, se debieron a que a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio, que entraría en vigor a partir de 1994, las empresas requerían efectuar ajustes en sus procesos operativos, a fin de ser más eficientes.

Lo anterior implicaba la asignación de recursos monetarios para la adquisición de tecnología, dinero que el gobierno no pretendía dar, debido a que existían otros proyectos y actividades estratégicas y prioritarias, como los subsidios al consumo de bienes básicos, seguridad social y otros.

4) Operaciones del nuevo grupo e intervención Gerencial de Asemex por parte de la SHCP (1993- 1998)

Siendo Asemex una empresa del grupo financiero Mexival-Banpaís que inclusive posteriormente cambió su nombre a Grupo Financiero Asemex-Banpaís, la nueva administración dirigió sus esfuerzos en mantener la cartera de empresas públicas, mediante la atención directa de estos clientes, creando una estructura de emisión de pólizas, cobranza y atención de siniestros exclusiva.

Asimismo se fomentó la incursión en los negocios particulares, diseñándose las Unidades de Servicio (USI) para cada tipo de mercado: Empresas de Gobierno, Venta Masiva, Sector Bancario y Financiero, Sector Comercial y la Zona Metropolitana de Fuerza de Ventas Líneas Individuales.

La definición de nuevos productos acordes a lo que el mercado esperaba, como las llamadas multipóliza (multiseguro); que en un solo documento cubre automóviles, daños a casa, accidentes personales y vida individual. Por este último producto Asemex logró colocar en el periodo de 1993 a 1996 casi 42,000 pólizas a nivel nacional.

En Noviembre de 1994, tanto Banpaís (Banco) como Asemex, lanzan un programa dirigido a empleados y funcionarios, promoviendo la venta de acciones de las empresas. El plan ofrecía que la compra de las acciones se haría mediante un préstamo que el Banco Unión daría a los que desearan ser "socios" y que el monto de éste sería descontado de la nómina quincenalmente. Se conoce inclusive, que la supuesta adquisición de las acciones para algunos funcionarios de primer nivel (Directores y Subdirectores) no era opcional, sino obligatoria.

Este mismo plan se ofreció a los Promotores y Agentes importantes, que por el tamaño de sus carteras, podían ser susceptibles de crédito por parte del Banco Unión.

El mes de enero de 1995 el Banco Unión solicitó la intervención de la Secretaría de Hacienda mediante las Comisiones Nacional Bancaria y la Nacional de Seguros y Fianzas, para revisar el proceso de descuentos y pago de los créditos otorgados, debido a que éstos no se estaban pagando y tampoco estaba soportada contablemente como reserva su monto.

El proceso de revisión tanto del Banco como de la Aseguradora duró mes y medio y el 3 de Marzo de 1995 la Secretaría de Hacienda mediante las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros dispuso la Intervención Gerencial del grupo financiero Asemex-Banpaís (Banco, Asemex y Aseguradora Banpaís).

Dicha intervención significó la designación por parte de las comisiones de las personas que por ley adquieren, a partir de la intervención, todas las facultades que normalmente corresponden al Consejo de Administración de las entidades.

En el caso de Asemex el problema radicó en faltantes legales de inversión de sus reservas técnicas e insuficiencia en su capital mínimo de garantía, lo que podía provocar problemas de liquidez en caso de siniestros.

Todo el grupo de Administración fue declarado culpable de las irregularidades, inclusive en el caso del Banco se supo que a la fecha de la intervención (marzo) el 13% de la cartera total, estaba en préstamos concedidos a miembros del Consejo de Administración o a sus familiares, los cuales se establecieron sin tasa de interés.

Posterior al hecho, todos los miembros del Consejo fueron requeridos por las autoridades correspondientes. El Sr. Angel Isidoro Rodríguez director general del

grupo financiero, fue declarado el principal culpable y quien robó el capital a cuenta propia, colocando éste en bancos y acciones en otros países.

Se declaró auto de prisión precautoria a casi todos los miembros del grupo de Administración, sin embargo al Sr. Rodríguez, a quien la prensa apodaba el "Divino" logró salir del país, huyendo de las autoridades.

La Secretaría de Hacienda nombró a sus interventores para la Administración temporal de la aseguradora, en tanto se concluían las auditorías y averiguaciones, para soportar la aprensión formal del Sr. Rodríguez y sus colaboradores.

Casi un año el llamado "Divino" se mantuvo prófugo y con residencia desconocida, hasta que en agosto de 1996 la policía nacional en coordinación con la Interpol (Policía Internacional), lo ubicaron y encarcelaron en España. Finalmente el 01 de junio de 1998 las autoridades de México, lograron su deportación y está en proceso judicial por las demandas correspondientes.

Casi dos años se mantuvo administrada por el Estado tanto el Banco (Banpaís) como la Aseguradora, a finales del mes de agosto de 1995 se desincorpora la aseguradora del grupo financiero y en septiembre con la vigilancia de la Secretaría de Hacienda es puesta a la venta, por licitación pública.

Varios fueron los particulares interesados en la adquisición de la aseguradora, entre los cuales están: Grupo Financiero Inbursa y Grupo Financiero Bancomer. Finalmente en abril de 1996 se le adjudica al Grupo Pulsar, quien contaba ya con la Aseguradora Comercial América.

La incorporación de Asemex colocó a Aseguradora Comercial América en el primer lugar en México y América Latina. El proceso de compra y fusión de Asemex, se llevó a cabo en un promedio de seis meses, para inicios de 1997 ya se encontraban fusionadas todas las oficinas de Asemex del territorio nacional.

CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de la investigación han quedado claros los motivos y propósitos que persigue el Estado al intervenir en la economía del país y que dicha intervención está legítima y jurídicamente avalada primero, en la misma Constitución Política y segunda, por sus propias tareas u obligaciones que le son conferidas de vigilante y regulador de la economía, así como de dispensador de bienes y servicios públicos, que busquen en su conjunto el bienestar social o general.

Las Empresas públicas y las privadas no deben ni pueden ser evaluadas bajo el mismo esquema de utilidad financiera, dado que sus objetivos son diferentes, las empresas del Estado deben ser medidas de acuerdo a una "utilidad" social y con base en la menor "disfuncionalidad" económica.

Durante el periodo del llamado "Estado de Bienestar", posterior al proceso revolucionario, fue cuando se dio el mayor crecimiento de empresas públicas y no siempre su creación respondió a los criterios mencionados de proporción de bienes y servicios públicos, explotación de recursos prioritarios y/o estratégicos, sino por esquemas de política populista, estabilidad social (empresa en quiebra, para evitar el desempleo) y atención de campos que por los costos de inversión y periodos largos de maduración, no podían ser atendidos en ese momento por el sector privado.

Así mismo la adquisición o creación de muchas de estas empresas no respondieron tampoco a un plan estructurado de desarrollo o crecimiento de la economía, sino más bien a una "moda" política o económica.

Para finales de los ochenta el Estado contaba con 1155 empresas paraestatales, era evidente que el crecimiento del sector público no podía ser infinito. El gobierno no tenía ni tiene actualmente la capacidad económica y administrativa para la conducción eficaz de todas las actividades necesarias para el desarrollo del país. La participación del sector privado era y es esencial.

Las nuevas circunstancias económicas nacionales e internacionales como fue el derrumbe de los precios del petróleo a mediados de 1982, desequilibrio acentuado de las finanzas públicas, inflación creciente, agravamiento de la deuda pública interna como externa, fuga de capitales, etc. Expresaron en gran medida una crisis nacional, que aunada a la necesidad de México de incorporarse a la economía internacional, anularon las expectativas de crecimiento del país.

Adicionalmente las presiones de corrientes ideológicas conservadoras y de organismos financieros internacionales, indicaban que la actividad empresarial del Estado "inhibidora" de la iniciativa debía revisarse. Por ello durante el periodo de Miguel de la Madrid se inició el proceso de desincorporación de empresas públicas como parte de la llamada Reforma del Estado, la cual se consolidó con Carlos Salinas de Gortari.

Al desincorporar un buen número de entidades adscritas al Estado, algunos sectores como el social se han visto afectados, debido a que en algunos casos para llevar a cabo la privatización se han considerado únicamente los criterios de rentabilidad financiera. Es así el caso de algunas entidades que operaban con déficit y que por ello requerían de subsidio para que la población continuara teniendo los bienes y servicios, y que al ser eliminados en forma brusca (es el último caso de la liberación del precio de la leche y la tortilla), han provocado desequilibrios sociales importantes.

Así mismo al desincorporar algunas empresas el Estado, dejará de percibir recursos, dado que algunas de ellas generaban algún excedente económico (como es el caso de Aseguradora Mexicana que funcionaba con números positivos y era rentable) que la administración canalizaba a diferentes fines, como sería la prestación de servicios para mejorar las condiciones de vida de grandes grupos sociales, los cuales también se verán afectados al ya no contar con esos ingresos.

Se concluye que la fortaleza del sector público no radica en la cantidad de entidades que lo integran y aun cuando algunas teorías privilegian la actividad de los particulares como más eficientes y solo confieren al Estado la función de regulador de las actividades económicas, en definitiva el proceso más sano sería la convivencia de una economía mixta, donde tanto particulares como Estado tienen papeles actuantes en los procesos de producción, garantizando una adecuada armonía de la economía nacional.

Con relación a las instituciones nacionales de Seguros, se concluye que la creación de la primera institución Seguros de México, no fue en modo alguno un acto intervencionista del Estado en las operaciones del seguro, sino un acto de defensa de la soberanía nacional sobre una compañía extranjera que no dio cumplimiento a una Ley establecida por el gobierno como parte de su función reguladora y vigilante de las actividades comerciales de la sociedad.

Así mismo la política discreta y prudente en que Seguros de México aplicó en su actividad, sin que el gobierno le otorgara ningún beneficio, subsidio o privilegio, ni adoptara medidas de excepción, resultó un éxito comercialmente hablando. Lo cual demuestra que el gobierno puede ser un buen administrador cuando sus empresas se manejan con honradez, discreción y con apego a la ley y de acuerdo a las normas técnicas y contables del sector.

La integración de Aseguradora Mexicana tampoco puede considerarse como una ilegítima invasión del campo del seguro privado, ya que su creación fue un simple acto de dominio del Gobierno Federal en la administración y aseguramiento de su patrimonio y el funcionamiento de la empresa está de acuerdo con la teoría aceptada del seguro de daños.

De acuerdo a los resultados de las operaciones de Asemex durante el tiempo que fue empresa pública, se puede catalogar financieramente rentable, pero

susceptible de "sanear" los procesos de ingreso de primas y pago de siniestros, mediante el establecimiento de sistemas y procedimientos más estrictos.

Es en hecho que su operación se dio siempre en esquemas dentro de la legalidad y no se documentaron desviaciones por ilícitos, "errores" o mal manejo de la misma, que pudieran poner en peligro la estabilidad de la Empresa, esencialmente porque el tipo de negocios que suscribían eran de grandes sumas aseguradas colocadas en un 80% con Reaseguradores Extranjeros, los cuales vigilaban muy de cerca sus operaciones.

Siendo empresa privada se eficientaron los procesos de ingreso de primas, atención y pago de siniestros y por ende financieramente se hizo más rentable, sin embargo en esta administración privada si fueron documentados fraudes por mal manejo de las reservas, con conocimiento pleno del Consejo de Administración.

Siendo Asemex una empresa privada, se ve por segunda ocasión intervenida por el Estado, a causa del quebranto del grupo financiero, y por conducto de la Secretaría de Hacienda toma el control de la aseguradora, nombra al grupo temporal de administración y durante casi dos años se encarga de operar a la empresa, hasta que a finales de 1993 por licitación pública la pone por segunda vez a la venta.

Esta segunda intervención confirma que continúa siendo el Estado el responsable de vigilar las operaciones de la sociedad en la economía nacional y garantizar que dentro del contexto de un liberalismo económico, estas relaciones socio-económicas se den en forma armónica y que busquen siempre el justo beneficio colectivo.

ANEXO 1**Convocatoria para la Adquisición de Títulos representativos del capital social de Aseguradora Mexicana, S.A. (extracto)**

CONVOCATORIA para la adquisición de títulos representativos del capital social de Aseguradora Mexicana, S.A.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONVOCATORIA

Con fundamento en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 6o. de su Reglamento; y de conformidad con los acuerdos adoptados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, en sesión de fecha 17 de junio de 1991 y 3 de junio de 1993, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convoca a todos los interesados en adquirir títulos representativos del capital social de Aseguradora Mexicana, S.A. (ASEMEX)

Conforme a las siguientes bases:

1. Objeto.

Serán objeto de subasta 2'550,000 acciones de la serie "A", que representan el 51 por ciento del capital social de ASEMEX. A dichas acciones se les denominará, en su conjunto, "el Paquete". Adicionalmente, serán susceptibles de adquisición en los términos de la presente convocatoria, 950,000 acciones, que representan el 19 por ciento del citado capital social, a las que, en su conjunto, se denominará el "Segundo Paquete".

2. Requisitos para Participar en la Subasta.

2.1 Contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (en adelante "la Secretaría"), para lo cual los grupos interesados deberán inscribirse en el registro que, con tal fin, llevará la propia Secretaría. La inscripción en el registro no implica la autorización para participar en la subasta, toda vez que ésta se otorgará, a juicio de la Secretaría, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

2.1.1 Presentar solicitud de registro que contenga el nombre, nacionalidad, domicilio, actividad preponderante y principal asiento de negocios.

2.1.2. Indicación del monto de acciones que cada uno de los integrantes del grupo pretende adquirir.

2.1.3. Propuesta de un plan de negocios indicativo respecto de ASEMEEX, señalando aquellos aspectos corporativos que se relacionen con la posible integración de dicha entidad a un grupo financiero, o su posible fusión con otra institución aseguradora.

2.1.7. Constituir un depósito inicial de Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), en Nacional Financiera, S.N.C., el cual tendrá por objeto garantizar la seriedad de la intervención del grupo solicitante en el proceso.

La participación extranjera en el capital social de ASEMEEX no podrá exceder del 30 por ciento. En la adquisición del Paquete objeto de la subasta a que se refiere la presente convocatoria, la participación extranjera deberá ser minoritaria.

2.4 Celebrar un contrato, conforme al modelo que proporcione la Secretaría, en el que se establezca la obligación, para las personas que en el propio contrato se determinen, de manejar con absoluta confidencialidad toda la información y documentación a que tengan acceso, relativa a ASEMEEX.

5.1 La asignación se hará en favor del Participante que ofrezca el precio más alto por el Paquete; o bien,

5.2 En caso de que se presenten posturas que ofrezcan precios iguales, o que entre algunos de estos precios exista una diferencia no superior a 3 por ciento (tomando como base el precio mayor de todos los ofrecidos), la asignación no se hará en función exclusiva del precio, sino que, a juicio de la citada Comisión, la misma se realizará considerando la combinación de los criterios que se señalan a continuación, sin que exista preferencia alguna entre ellos:

5.2.1. La experiencia en materia de seguros en particular y financiera en general de los Participantes y la calidad de la administración propuesta;

5.2.2 La composición del capital social;

5.2.3 El plan de negocios propuesto; y

5.2.4 La política de capitalización proyectada.

Al efecto, la Secretaría podrá solicitar información adicional a los Participantes que se encuentren en esta situación, a fin de contar con mayores elementos para que se resuelva sobre la asignación.

La Secretaría notificará por escrito a los representantes de los Participantes la identidad de aquél al que se le haya asignado el Paquete a más tardar el 27 de septiembre de 1993.

México, D.F., a 14 de junio de 1993.- El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz M.- Rúbrica.²⁹

²⁹ SHCP. *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.* México, 25 de agosto 1993, Pág. 2

V. BIBLIOGRAFIA

Asemex. Boletín Cultural. Ed. Asemex, México, 1992.

Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Ed. Amis, México, 1990.

Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Anuario Mexicano del Seguro. Ed. Amis, México, 1954.

Cabañas M., Ignacio. Revista Seguros y Bancos. Mensual, México, octubre, 1935.

Cabañas M., Ignacio. Revista Seguridad Órgano Oficial de Aseguradora Mexicana, S.A. Mensual. México, diciembre, 1942.

Cardiel Reyes, Raúl. El Liberalismo Social. Ed. Seminario de Cultura Mexicana, México, 1994.

Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, México, 1986.

Casar, María Amparo y Wilson Pérez. El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?. Ed. Siglo XXI, México, 1988.

Casas Guzmán, Francisco Javier. La Modernización de la Empresa Pública en México: logros y resultados 1988-1994. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

E.S., Savas. Privatización La Clave para un Gobierno Mejor. Ed. Gernika, México, 1993.

Guillen Romo, Héctor. La Contrarrevolución Neoliberal en México. Ed. Era, México, 1997.

Hansen D, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México, 1993.

Minzoni Consorti, Antonio. Crónica de Doscientos Años del Seguro en México. Ed. CNSF, México, 1994.

P. Martín, Carlos. Historia de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Ed. CNSF, México, 1992.

Palacios Bermúdez, Roberto. Diccionario de la Legislación de Seguros. Ed. Porrúa, México, 1979.

Portes Gil, Emilio. Las Instituciones de Seguros y el Estado Mexicano. Ed. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1964.

Rogozinski, Jaques. La Privatización de Empresas Paraestatales. Ed. Siglo XXI, México, 1993.

Rojas Mendoza, Genuario. Revista Mexicana de Seguros. Mensual. Ed. Inter, México, septiembre 1992.

Rojas Mendoza, Genuario. Periódico El Asegurador. Quincenal, Ed. Inter, México, agosto, 1993.

SHCP. Diario Oficial Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. SHCP, México, septiembre 1937 y agosto y septiembre 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Ed. IAPEM, México, 1996.

Zubizarreta, Armando E. La Aventura del Trabajo Intelectual. Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, México, 1983.