



ACIONES UNIDAS

ONSEJO
ONOMICO
SOCIAL



LIMITADO
ST/CEPAL/Conf.52/L.2
15 octubre de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

MESA REDONDA DE SUPERINTENDENTES DE SEGUROS
LATINOAMERICANOS

Organizada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con la cooperación de la
Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
Santiago de Chile, 9 al 13 de diciembre de 1974

ALCANCE DE LA SUPERVISION DE LOS SEGUROS

Presentado por
la Secretaría de la UNCTAD



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1

Alcance de la supervisión de los seguros

(Tema 3 del temario provisional)

La supervisión estatal ejercida sobre las actividades de los aseguradores es un tipo tan ampliamente reconocido por todos los sectores interesados que, prácticamente, su aplicación se halla fuera de discusión. La necesidad de una tal supervisión está dictada por la naturaleza misma de las operaciones de seguros y recientemente se ha visto aún cómo incluso Estados con una industria del seguro potente y arraigada, y que habían adoptado tradicionalmente una actitud relativamente libre respecto a la supervisión de las compañías, han tomado medidas dirigidas hacia una estricta supervisión en armonía con las circunstancias y realidades del momento. El contrato del seguro consiste esencialmente en una promesa de indemnización en el caso de que se produzcan ciertas pérdidas futuras eventuales. Esa promesa no podrá cumplirse, naturalmente, más que en el caso de que las condiciones financieras de la compañía lo permitan, por lo que se requiere que la compañía aseguradora conduzca sus negocios e invierta sus haberes con arreglo a ciertos criterios de solvencia financiera bien reconocidos. Sólo el Estado está en condiciones de exigir que dichos criterios sean seguidos estrictamente. Cuando ello no fue así, se produjeron abusos de poder por parte de compañías poco escrupulosas. Esos excesos no fueron reprimidos hasta que el Estado intervino para proteger los intereses de los tomadores de seguros y de los beneficiarios. Al hacerlo, el Estado protegía también indirectamente a las compañías serias y solventes que no podían resistir la competencia desleal de las compañías que, al no satisfacer los siniestros, podían permitirse la aplicación de tarifas ruinosas. Fue así como, durante la segunda mitad del siglo pasado ya, se intervinieron en Europa y en los Estados Unidos legislaciones especiales aplicables a las operaciones de las compañías de seguros y se crearon los instrumentos fiscalizatorios necesarios.

La supervisión así creada tuvo, pues, como principal objetivo la prevención de fraudes mediante el control de las cuentas y balances de los aseguradores. En principio se procuraba que las cuentas de las compañías fueran fiel reflejo de su situación financiera y que dichas cuentas fueran dadas a conocer al público asegurado, pero a éste la misión de sacar de dichas cuentas las conclusiones que estimara pertinentes. Sin embargo, pronto se comprobó que un tal sistema de supervisión (a menudo llamado el sistema de "libertad y publicidad") no proporcionaba una protección suficiente al público ya que, mientras que la cobertura del seguro se proyecta en el futuro y es por tanto de naturaleza esencialmente dinámica, los balances de las compañías representan un cuadro estático de su situación financiera que es susceptible de modificaciones radicales en un corto espacio de tiempo. Por otra parte, la interpretación correcta de un balance -que es lo que hubiera podido permitir al público formar un juicio correcto sobre la capacidad de la compañía de pagar los siniestros- no es tan fácil que esté al alcance de la mayor parte de los clientes potenciales de la compañía. Por esas razones, pues, se fue desarrollando e introduciendo un nuevo tipo de supervisión que persigue el fin de determinar la solvencia a largo plazo y que requiere una vigilancia seria de los compromisos contraídos por las compañías y la de los activos destinados a cubrir dichos compromisos.



Un nuevo concepto (el de la equidad) se añadió luego al de la solvencia. Las autoridades competentes de muchos países consideraron que una protección eficaz al público hacía necesario no solamente la vigilancia de la situación financiera de las aseguradoras, sino también la de las condiciones de los contratos y de las tarifas fijadas por los aseguradores. Los medios y métodos que se han utilizado para llevar a cabo esta tarea serán tratados en detalle dentro del siguiente punto del temario. Este tema ha sido también considerado en forma muy completa en los documentos que han sido puestos a disposición de los participantes, a saber, "Legislación y supervisión de seguros en los países en desarrollo" (TD/B/393) e "Institución en el plano internacional de un sistema unificado de estadísticas de seguros" (TD/B/C.3/85). Los párrafos siguientes tienen por objeto exponer algunos factores suplementarios con respecto al alcance de la supervisión de seguros que pueden tener una importancia especial para los asistentes a la reunión.

Tal como queda indicado anteriormente, la naturaleza de las operaciones del seguro hace necesario que el público reciba una protección del Estado. Existen, sin embargo, diferencias de opinión en cuanto al alcance que debe darse a dicha protección. Una interpretación muy restrictiva, que tiende a ser abandonada, circunscribe exclusivamente la protección a los intereses de los asegurados mediante el control de la solvencia de las compañías. Una interpretación más amplia consiste en promover y fortalecer el mercado asegurador, mediante medidas estatales oportunas, con objeto de que el público pueda encontrar en ese mercado los servicios de seguros adecuados y de que esos servicios se presten a precios justos y equitativos. Una tercera interpretación introduce la noción de una protección del público asegurado que no puede desligarse de la protección de los intereses generales del país. El sector del seguro es tan estrechamente vinculado a los mecanismos económicos que las autoridades cumplen su misión de vigilancia dentro del contexto de una serie de medidas que tienden a promover y fortalecer el proceso del desarrollo económico en general.

Esa tercera interpretación de la misión del Estado, según la cual las actividades aseguradoras deben coordinarse con el conjunto de actividades en otros sectores económicos y financieros, está particularmente en consonancia con las necesidades y preocupaciones de los países en desarrollo. En distintos países de América Latina, en particular, las actividades aseguradoras están, en mayor o menor escala, controladas por grandes grupos internacionales, ya sea directamente, ya sea mediante onerosas cesiones de reaseguro que, en muchos casos, sobrepasan las necesidades técnicas de las compañías. Por otra parte, las reservas técnicas acumuladas por los aseguradores, que forman parte del ahorro nacional, se invierten en muchos casos en el extranjero. Ello como resultado, entre otros efectos negativos, una gran proliferación de compañías, debilitamiento del mercado nacional y, por consiguiente, una considerable sangría de divisas y una disminución dentro del territorio nacional de las inversiones que tanto podrían contribuir al desarrollo económico. Es, por consiguiente, perfectamente legítimo que el control de los seguros se destine no solamente a proteger a los asegurados contra fraudes y mala administración de las compañías, sino a contribuir al fortalecimiento del proceso del desarrollo nacional.

El problema del alcance del control de los seguros ya fue debatido con detalle en una Mesa Redonda de superintendentes de seguros que, organizada en el ámbito de la Conferencia Asiática, con objetivos similares a la que se proyecta en América Latina

ahora, fue celebrada en Bangkok del 3 al 12 de julio de 1972. En aquella ocasión, los participantes manifestaron un gran interés por la necesidad de un ejercicio del control que protegiera simultáneamente al público asegurado y a los intereses económicos generales. Al considerar la situación específica de los países en desarrollo, la mayor parte de los participantes se pusieron de acuerdo sobre una definición del alcance de la supervisión en esos países, que dice así: "El alcance y el objetivo de la supervisión de los seguros en un país en desarrollo consisten en el establecimiento en el país de un mercado nacional de seguros sano, que proporcione una adecuada cobertura de los riesgos a precios justos, que contribuya al desarrollo económico y social del país y que reduzca la sangría de divisas que provocan las transacciones en el exterior de seguros y reaseguros". En otra Mesa Redonda de los superintendentes de seguros africanos, celebrada en Addis Abeba del 19 al 23 de noviembre de 1973, se adoptó igualmente esa definición. Algunos participantes, en una y otra reunión, subrayaron el hecho que la noción de "mercado sano" y de "cobertura adecuada de riesgos a precios justos" llevaba implícitamente asociada la protección de los intereses de los asegurados. En la misma forma, esas nociones imponen la condición de que la idea de disminuir la dependencia del exterior con miras a reducir la salida de divisas debe entenderse dentro de los límites que imponen las exigencias técnicas del mercado nacional.

7. El doble objetivo perseguido por la supervisión de los seguros (es decir, la protección del público asegurado, por un lado, y la de los intereses nacionales en su conjunto por otro lado) no implica contradicciones fundamentales y no requiere la aplicación de métodos divergentes. Por el contrario, los métodos de fiscalización que cada uno de dichos objetivos requiere tienden a complementarse y sus resultados son convergentes en alto grado. Por ejemplo, al exigir que las reservas técnicas sean invertidas dentro del país, el Estado incrementa por un lado la oferta de medios financieros destinados a alimentar el mercado nacional de capitales y, por otro lado, proporciona a los asegurados un fondo de garantías financieras que, al quedar invertidas dentro del país, pueden ser mejor vigiladas y estar más al alcance de los beneficiarios de las pólizas que en el caso de que esas garantías fueran invertidas en el extranjero. Esa convergencia de métodos es tanto más acusada cuanto que el negocio de seguros tiende a expandirse hasta el punto que la comunidad de los asegurados, en las economías modernas, llega a confundirse con la mayoría de la población. Cualquier método, pues, que conduzca a un incremento del esfuerzo nacional ejerce positivos efectos para esa comunidad, del mismo modo que las medidas destinadas a protegerla se convierten prácticamente en medidas de interés nacional.

8. El Grupo de Expertos que, por iniciativa del Secretario General de la UNCTAD, se ocupó de la cuestión de supervisión y legislación de seguros en los países en desarrollo, expresó al respecto la siguiente opinión: "... la supervisión de los seguros, sin perjuicio de desempeñar la función tradicional para la que se había originariamente establecido, esto es, la protección de los asegurados, beneficiarios y terceros, debería también tener constantemente en cuenta los intereses económicos y sociales de carácter general, y otros intereses nacionales. Como ejemplo, se puso de relieve la importancia de la supervisión de los seguros para coordinar las inversiones de las empresas de seguros con la política económica general del Estado y orientarlas en función de ésta. También se mencionó la necesidad de impedir las salidas de divisas que pudiera originar la utilización excesiva de los servicios de compañías extranjeras de seguros y reaseguros. En opinión de los expertos, otra tarea concreta

muy importante de la supervisión de los seguros en los países en desarrollo era optar medidas para establecer y reforzar el mercado nacional de seguros, pues un lido mercado nacional de seguros y reaseguros es requisito esencial para el desarrollo económico. Se podrían adoptar diversas medidas legislativas y de otra dole para conseguir este objetivo, la mayoría de las cuales daba una cierta protección a las empresas nacionales de seguros que les permitía desarrollarse y absorber a parte importante del mercado nacional de seguros" (véase documento TD/B/393, primera parte, párr. 6). Cabe decir que la UNCTAD, en su tercer período de sesiones, no lamente tomó nota "con gran interés y satisfacción" del informe de dicho Grupo de pertos sino que recomendó a los países en desarrollo que adaptaran sus sistemas legislación y supervisión teniendo en cuenta las conclusiones de dicho Grupo de pertos.

