



ACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
ST/CEPAL/Conf.52/L.4
15 de 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

COOPERACION REGIONAL ENTRE LOS SERVICIOS DE
LAS SUPERINTENDENCIAS DE SEGUROS

Presentado por
la Secretaría de la UNCTAD

74-10-2341

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 3

Cooperación regional entre los servicios de las
superintendencias de seguros

Los anteriores documentos de trabajo versaban sobre el alcance y la aplicación práctica de las reglamentaciones de seguros en el ámbito nacional y, en efecto, las lamentaciones de seguros han sido esencialmente en el pasado de carácter interno. Obstante, con la creciente internacionalización del comercio en general y con la aparición de las compañías multinacionales, ha aumentado la atención que dedican los gobiernos a los aspectos internacionales de la vida económica. El presente siglo ha sido testigo de un importante aumento del número de acuerdos que regulan todas las esferas de la actividad económica internacional, fenómeno que se ha acelerado marcadamente en los últimos decenios. Ahora bien, las superintendencias de seguros, en particular las de los países en desarrollo, que son quizás las que más pueden beneficiarse de esta nueva tendencia, sólo lentamente se han incorporado a ella. Es de especial interés, por tanto, que los superintendentes de seguros latinoamericanos comiencen a dedicar su atención a la cooperación internacional, cuyo primer paso habría de darse en plano regional.

Esferas de cooperación regional

Existen gran número de campos en los que la cooperación regional de las superintendencias de seguros podría ser fructuosa. Hay actualmente cinco campos en los que la cooperación podría ser particularmente fecunda: 1) los sistemas de superintendencias, 2) la armonización de los sistemas y actividades de superintendencia, 3) la fiscalización de los aseguradores y reaseguradores extranjeros, 4) la cooperación internacional en materia de seguros y reaseguros, y 5) la educación y capacitación. Huelga decir que la cooperación en cada uno de estos sectores guarda relación hasta cierto punto con todas las demás, pero, en general, puede llevarse a la práctica separadamente en cada uno de ellos.

Comunicación entre los servicios de superintendencia

Una de las principales funciones de la cooperación regional consiste en fomentar y facilitar la circulación de informaciones, ideas y datos entre los participantes. Esto no es sólo un objetivo interesante por sí mismo, sino que, además, se convierte en la práctica en un instrumento poderoso que es indispensable en todas las demás esferas de cooperación regional.

Cabría mencionar muchísimos casos en los que puede ser útil que un superintendente se comunique con sus colegas de los demás países de la región. Puede ocurrir, por ejemplo, que un superintendente encuentre un sistema que permita descubrir a tiempo los casos de insolvencia y que tal sistema sea también aplicable en otros países; o bien que un superintendente tenga interés en comparar las primas que se aplican en un país, en un ramo determinado, con las de otro país en que las condiciones son análogas. Pueden cambiarse, además, impresiones e informaciones relativas a la reglamentación de las inversiones. Asimismo, los superintendentes estarán seguramente interesad-



manjear sus informaciones acerca de las novedades en materia de prevención de siniestros. Estos y otros ejemplos en los que es fácil pensar, muestran claramente las considerables ventajas que pueden derivarse de la cooperación para difundir información, incluso cuando no se emprende una acción propiamente mancomunada. En todo caso, una vez establecida la comunicación, lo normal es que ésta vaya seguida de alguna acción conjunta y el presente trabajo tiene por objeto, principalmente, explorar cuál puede ser el carácter de tal acción y qué beneficios se obtendrían de ella.

Armonización de los sistemas y actividades de superintendencia

Una armonización de los sistemas y actividades de superintendencia podría contribuir eficazmente a promover iniciativas conjuntas de esos servicios que redundarían en beneficio de todos los países interesados. Algunas formas de armonización podrían aplicarse con suma facilidad en los países que proyectan establecer, o han establecido ya, algún tipo de integración económica, pero hay otras formas que pueden adoptarse con gran éxito en países que siguen, en materia económica, cursos relativamente independientes. Así, pues, todos los países de América Latina podrían aplicar con provecho una o varias de las formas de armonización que se indican seguidamente.

Un plan de estadísticas bien concebido es absolutamente indispensable para el éxito de un sistema regulador, y si la cooperación entre los servicios de superintendencia ha de ser muy estrecha, éstos deben contar con un marco de referencia estadístico común. Por ello, los superintendentes que deseen cooperar deben comenzar por conciliar lo antes posible sus respectivos sistemas de estadística adoptando normas mínimas para reunir y publicar los datos. En el informe de la UNCTAD titulado Institución en el año internacional de un sistema unificado de estadística de seguros ^{1/}, se recomienda un plan para su adopción por todos los gobiernos. Ese estudio, fruto de los esfuerzos de un gran número de expertos en seguros de todo el mundo y cuya atenta lectura se aconseja a todos los interesados en la cooperación regional, proporciona importantes directrices para la armonización de las estadísticas.

Otra esfera de posible cooperación es la de la elaboración de leyes y reglamentos. Un órgano común, integrado por superintendentes, podría reunirse con regularidad para examinar problemas de superintendencia y elaborar textos modelo de leyes y reglamentos que satisfagan en general las necesidades de todos los países que cooperan entre sí. Los países serían libres de adoptar las soluciones del modelo, modificándolas en lo que fuera necesario para responder a las condiciones propias de cada uno.

Un tercer ámbito apropiado para la cooperación es el de la contratación de personal en común y la creación de servicios comunes, que en un país aisladamente quizás no estarían justificados desde el punto de vista financiero, aparte de que posiblemente no habrían de ser utilizados todo el tiempo. Entre las esferas en que la acción combinada podría dar frutos se cuenta el establecimiento de servicios jurídicos para la

^{1/} TD/B/C.3/85/Rev.1.

redacción de textos, leyes y reglamentos (como se ha explicado anteriormente), servicios actuariales, servicios de auditoría y de control de solvencia, prevención de siniestros, instalaciones de tratamiento electrónico de datos y bibliotecas especializadas.

La uniformidad y la simetría, pese al atractivo que no dejan de ofrecer desde el punto de vista intelectual, no siempre son posibles o aconsejables. De ahí que en el presente trabajo no se recomiende que se ponga empeño en la estandarización a costa de la diversidad que sea necesaria para responder a diferencias reales en las condiciones de los distintos países.

Fiscalización de los aseguradores y reaseguradores extranjeros

En la mayoría de los países en desarrollo, los recursos nacionales de que se dispone en materia de seguros no bastan para atender por sí solos todas las necesidades de cobertura de riesgos. Muchos países en desarrollo permiten la actividad de aseguradores extranjeros, aunque a menudo imponen restricciones a la misma. Tales países deben establecer medios para supervisar a los aseguradores extranjeros a fin de que sus operaciones estén en consonancia con los intereses económicos nacionales.

El control de los aseguradores extranjeros puede hacerse mucho más eficaz gracias a la cooperación regional, sobre todo si el asegurador tiene su domicilio en uno de los países coadyuvantes. Incluso cuando el asegurador está domiciliado fuera de la región, las medidas conjuntas de fiscalización ofrecen mejores posibilidades de una acción global para poner freno a prácticas poco recomendables o prevenir su aparición. Entre tales prácticas se cuentan las siguientes: 1) una presentación de solidez financiera y operacional del asegurador que no responde a la realidad, 2) las diferencias discriminatorias en el comportamiento de una compañía en distintos países, 3) los defectos en las modalidades de inversión de las reservas técnicas, y 4) la utilización de un país de la región como base para realizar operaciones o actividades ilegales en otro país. Además, si todos los países de una región se ponen de acuerdo para imponer determinadas sanciones de alcance regional, aumenta considerablemente el valor de éstas como factor de disuasión de las actividades ilegales. En efecto, la posibilidad de ver restringido o vedado su acceso a todos los mercados es un riesgo que pocas compañías osarían correr. Por último, la cooperación regional aumenta las probabilidades de que las sanciones tengan aplicación efectiva, si llega el caso de imponerlas.

Compañías y consorcios regionales de seguros y reaseguros

Una de las esferas en que la cooperación, en condiciones apropiadas, puede dar importantes frutos es la de constitución de consorcios y compañías de reaseguros regionales y subregionales. Tales instituciones cuentan con una gran capacidad de reaseguro de la que pueden servirse sus miembros, y en algunos casos disponen de recursos que les permiten constituir el personal altamente calificado necesario para asegurar riesgos especiales. De ese modo, tales instituciones pueden influir favorablemente sobre los recursos de divisas de los países interesados. En el informe titulado Problemas de reaseguro de los países en desarrollo, preparado por la secretaría de la UNCTAD 1/,

examina detenidamente esta solución de los problemas de reaseguro, así como otras posibilidades. Por otra parte, habida cuenta de que América Latina ha reunido ya una considerable experiencia en materia de cooperación gracias al Pool Centro Americano de seguros, al Pool Latinoamericano de Reaseguros y a varios consorcios nacionales, los participantes en esta Mesa Redonda pueden extraer de esa experiencia latinoamericana una buena pauta para orientar la acción a aquellos sectores en que puede realizarse con éxito. Todo hace pensar, pues, que América Latina cuenta con una base más sólida que la mayoría de las demás regiones para atacar sus problemas de reaseguro a nivel nacional o subregional.

Otra forma de cooperación en el ámbito de la región consiste en la utilización del reaseguro entre los distintos países de ella. El coaseguro, que se examina también en el estudio Problemas de reaseguro en los países en desarrollo, puede ser muy apropiado cuando se trata de asegurar bienes -tales como puentes, diques, etc.- situados en la frontera entre dos países. También puede ser muy útil, al igual que el reaseguro, para asegurar grandes riesgos en un mismo país, o bien para proporcionar seguro a una empresa multinacional que desea cubrir con un solo contrato todos sus riesgos en la región. Los contratos de reaseguro y coaseguro, si bien pueden llegar a tener bastante similitud, difieren en varios aspectos y cada uno de ellos tiene una función propia. El reaseguro recibe cada vez más atención en el plano internacional, y es interesante señalar que la Comisión de las Comunidades Europeas ha elaborado recientemente una propuesta relativa a "la liberalización de las operaciones de coaseguro y la coordinación de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes al coaseguro".

Los proyectos regionales y subregionales de reaseguro y coaseguro tienen por objeto aumentar la capacidad de proporcionar cobertura en los países miembros y ayudarlos a regular los movimientos de divisas. Tales proyectos, sin embargo, sólo pueden llevarse a cabo en medida limitada si no cuentan con estímulo oficial. En general, influyen en ellos, cuando no los determinan totalmente, las leyes y reglamentos relativos a la supervisión de los seguros. De ahí que el superintendente de seguros de cada país deba mantener un estrecho contacto con la institución regional, por lo menos en la etapa de formación, a fin de tener la certidumbre de que satisface las necesidades económicas de su país. No obstante, es importante advertir que en el presente trabajo no se recomienda que los superintendentes de seguros intervengan en los aspectos puramente comerciales de las actividades de las compañías de seguros y reaseguros que operan dentro de su jurisdicción.

Educación, capacitación y constitución del personal de superintendencia

A pesar de los decididos propósitos y esfuerzos de los departamentos de seguros en América Latina, no todos han tenido éxito en constituir un personal tan calificado como el que aspiran a tener. Y quizás en la educación y capacitación de personal sea donde la cooperación regional pueda tener sus resultados más inmediatos y profundos. Además de satisfacer una necesidad de los servicios de superintendencia, los programas académicos son también útiles para la industria del seguro, y le ayudan a cumplir su función socioeconómica.

La instrucción en materia de seguros puede impartirse en diversos niveles y en distintos tipos de instituciones. Así, por ejemplo, los superintendentes latinoamericanos disfrutaban de la gran ventaja de que, en doce países de la región por lo menos, uno o más universidades enseñan a algunos de los aspectos de la actividad aseguradora, o a todos ellos. Por consiguiente, una estrategia para la obtención de personal calificado consistiría en apoyar las actividades docentes de las universidades en materia de seguros. Uno de los medios para ello podría consistir en crear o subvencionar cátedras de seguros, establecer becas de estudio o becas de capacitación a tiempo parcial a estudiantes interesados en carreras relacionadas con la superintendencia de seguros, y realizar otras actividades encaminadas a mejorar la calidad de los programas que se dictan al alumnado del que procederá el personal de superintendencia.

Debe señalarse asimismo que se han creado en América Latina varias instituciones de enseñanza en materia de seguros y que se está estableciendo una cooperación internacional encaminada a promover tal educación especializada para el personal de seguros. Desde 1971 la Comisión Permanente de Educación de la Conferencia Hemisférica de Seguros se dedica al mejoramiento de la educación y capacitación que se imparte en la región en esa materia. Las instituciones educativas especializadas pueden desempeñar una función decisiva en la formación de personal calificado, como se ha demostrado en muchos países del mundo.

Otra esfera que ofrece buenas perspectivas es la del intercambio de personal entre los servicios de superintendencia de la región. Tales actividades permitirían una fecunda combinación de conocimientos técnicos, promoverían la armonización y reforzarían los vínculos de confianza entre los servicios participantes. Además, un programa de intercambio es de fácil ejecución y permite gran flexibilidad, ya que puede intentarse en casos especiales a título de ensayo.

Cabría idear también otros tipos de programas. Es importante, sin embargo, que todo el apoyo que se preste a la educación en materia de seguros se base en un plan bien concebido y ejecutado. Un estudio detenido puede revelar, por ejemplo, que mediante el apoyo común a un reducido número de programas regionales de diferentes tipos se obtendrían mejores resultados que si se apoyase la ejecución de uno o más programas en cada país. Además, puede ser que los superintendentes adviertan que la acción más provechosa consista en apoyar un programa educativo en colaboración con la industria de seguro.

La secretaría de la UNCTAD está estudiando actualmente las posibilidades de atender a las necesidades de los servicios de superintendencia y las compañías de seguros de los países en desarrollo en materia de educación. En el periodo de sesiones de 1975 de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, los países miembros, entre ellos los de América Latina, aprobaron una resolución por la que pedían a la secretaría que preparase un programa de educación en materia de seguros destinado a los países en desarrollo. En la resolución se pedía a la secretaría, como primer paso, que determinase la necesidad de tal programa, y actualmente se están llevando a cabo trabajos de investigación sobre los que se publicará un informe en 1975. Entretanto, la secretaría está dispuesta a contribuir en todo lo que se halle a su alcance a la preparación de programas educativos. Por ejemplo, los participantes en la Mesa Redonda Superintendentes de Seguros de los Países Africanos, celebrada

n 1973, aprobaron una resolución por la que se pedía a la UNCTAD que preparase un programa educativo destinado tanto a los servicios de superintendencia como a la industria del seguro de Africa. A fines de 1974, la secretaría formulará recomendaciones para un programa experimental.

I. La cooperación entre los servicios de superintendencia de seguros en el mundo

La cooperación regional entre los superintendentes de seguros adopta formas diversas y tiene distintos objetivos. En un extremo del espectro se encuentra la cooperación que tiene meramente por objeto el intercambio de ideas sobre problemas generales y especiales de la superintendencia. A menudo las soluciones a tales problemas entrañan la cooperación de dos o más participantes, pero éstos no están obligados a contribuir a la aplicación de ninguna solución determinada. Cerca del otro extremo del espectro hallamos una cooperación mucho más estrecha e institucionalizada cuyo propósito es fiscalizar los mercados de seguros mediante normas adoptadas en común y con arreglo a procedimientos convenidos. Existen también, como es natural, modalidades de cooperación que se hallan entre los dos extremos, y en las que se combinan rasgos de uno y otro. A continuación se examinan algunos de los sistemas de cooperación establecidos por superintendentes de seguros en otras partes del mundo.

Hace unos 20 años se inauguró en Europa occidental una Conferencia de Servicios de Superintendencia de Seguros. Desde entonces, tales reuniones se celebran regularmente cada tres años y constituyen un foro en que los especialistas intercambian informaciones y experiencias en un plano puramente doctrinal. Cada tema del programa es materia de una ponencia preparada conjuntamente por dos superintendentes, y después de su presentación se celebra un debate general cuyas actas se publican. En armonía con el carácter puramente informativo de la Conferencia, no se adopta al final del examen de cada tema ninguna decisión, recomendación u otra medida de política.

Igualmente, en Europa occidental, los servicios de superintendencia de nueve países de la Comunidad Económica Europea constituyeron un Comité Técnico, órgano al que incombiera la responsabilidad primordial en la preparación de las reglamentaciones del mercado común en materia de seguros. Esa labor tiene por objeto armonizar la legislación sobre seguros de los países miembros, con miras a su eventual unificación a largo plazo. Esta meta, sin embargo, ha resultado difícil de alcanzar y el seguro es en el Mercado Común una de las esferas de actividad en las que la integración se halla en gran retraso con respecto a lo proyectado.

En los Estados Unidos de América, cada Estado tiene una reglamentación independiente en materia de seguros, y durante más de un siglo los delegados estatales de seguros cooperaron entre sí por conducto de la National Association of Insurance Commissioners. Si bien la organización sólo celebra reuniones plenarias dos veces por año, se efectúan también reuniones regionales y los Commissioners trabajan en comisiones. Entre las principales funciones de la NAIC se cuentan la elaboración de modelos de leyes y reglamentos y la organización de exámenes regionales de suficiencia para aseguradores (distintos de los exámenes estatales). Si bien las decisiones de la asociación no son obligatorias para sus miembros ni para sus respectivos Estados, las leyes tipo elaboradas por aquélla gozan de gran prestigio y los Estados de la Unión han aceptado desde hace mucho tiempo el sistema regional de exámenes, estimándolo preferible a la organización de exámenes estatales. En muchos aspectos el grado de cooperación en la asociación ha sido notable, tanto más si se tienen en cuenta las grandes diferencias sociales y económicas que existen en Norteamérica entre los distintos Estados.

La Assian Association of Insurance Commissioners, creada en noviembre de 1970, celebra reuniones bienales juntamente con el Congreso de Seguros del Asia Oriental. Sus miembros se reúnen a título personal con el propósito de cambiar ideas e informaciones sobre problemas de superintendencia de seguros y promover la amistad y comprensión mutua. Se han creado tres comisiones encargadas, respectivamente, de la administración de la asociación, de los problemas estadísticos y de las relaciones públicas.

Desde fecha más reciente, la UNCTAD ha venido prestando su concurso a fin de crear asociaciones regionales de superintendentes de seguros, para lo cual la primera iniciativa se adoptó en Asia. Los participantes en la Mesa Redonda de superintendentes de seguros de los países asiáticos celebrada en Bangkok en julio de 1972 aprobaron una resolución por la que propusieron a la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (CESPAP) la adopción de las siguientes medidas:

- 1) que la CESPAP propusiera a los gobiernos de sus países miembros la creación de un grupo de trabajo sobre seguros, que se reuniría periódicamente para examinar problemas de seguros y reaseguros y formular recomendaciones de política a los órganos competentes (comisiones, etc.) de la CESPAP;
- 2) que los gobiernos enviaran al mencionado grupo de trabajo sobre seguros a sus superintendentes de seguros u otros altos funcionarios encargados de la supervisión de seguros, así como -cuando fuese apropiado- otros expertos en seguros que actuarían como asesores técnicos del grupo de trabajo.

En la Mesa Redonda de superintendentes de seguros de Africa, celebrada en Addis Abeba, Etiopía, en 1974, con los comunes auspicios de la Comisión Económica para Africa (CEA) y la UNCTAD, se adoptó una medida análoga. Si bien desde hacía varios años unos 15 países africanos de habla francesa coordinaban estrechamente sus actividades en la materia por conducto de la Conferencia Internacional sobre Inspección de Seguros de los Estados Africanos, Francés y Malgache (CICA), los superintendentes de seguros de tales Estados y de los demás países de la región estimaron que era necesario crear una asociación panafricana. En consecuencia, los superintendentes decidieron por unanimidad proponer lo siguiente:

- 1) que se establezca una Asociación de Superintendentes Africanos de Seguros dentro del marco de la Comisión Económica para Africa;
- 2) que la Asociación celebre reuniones a fin de examinar problemas de seguros y reaseguros y hacer recomendaciones de política a la Comisión;
- 3) que los gobiernos envíen a tales reuniones sus superintendentes de seguros u otros altos funcionarios encargados de la supervisión de seguros, así como -cuando sea apropiado- otros expertos en seguros que actuarían como asesores técnicos;
- 4) que, por razones de orden práctico, las reuniones de la Asociación sean especialmente convocadas en cada caso, en ocasión de la celebración de otras reuniones sobre seguros en Africa, tales como las de la CICA, la Conferencia Africana de Seguros, las reuniones sobre seguros del Banco Africano de Desarrollo, etc.

Se decidió que la secretaría de la Comisión Económica para Africa desempeñaría, por lo menos durante el período inicial, las funciones de secretaría de la Asociación.

Los participantes sugirieron varias esferas de acción en las que esperaban que las actividades de la Asociación serían fructuosas. Entre las que suscitaron mayor interés y contaron con el acuerdo general se hallan las siguientes:

- 1) intercambio de informaciones y experiencias relativas a los problemas existentes en los diversos mercados nacionales de seguros; comparación de los resultados de las diferentes medidas adoptadas para hacer frente a esos problemas;
- 2) cooperación en la fiscalización de las actividades de las compañías de seguros y reaseguros que operan simultáneamente en muchos países de la región; control de solvencia, problemas de tarificación, inversiones de reservas técnicas de tales compañías en los países de la región;
- 3) promoción de la idea de una cooperación regional que abarque los distintos mercados nacionales de seguros, tanto en forma de un intercambio de operaciones entre compañías como de disposiciones institucionales globales (consorcios regionales, etc.); establecimiento y supervisión de tales sistemas;
- 4) cooperación en materia técnica y estadística, que comprendería el posible establecimiento de tarifas **regionales** comunes para determinados ramos, tablas comunes de mortalidad en Africa, tipos comunes de contratos, cláusulas especiales para determinados productos africanos típicos, armonización de la legislación de seguros, etc.

Como se advierte, los superintendentes de seguros han creado en todo el mundo una amplia variedad de asociaciones y comisiones regionales. No existe hasta ahora, sin embargo, una asociación regional que reúna a los superintendentes de seguros de América Latina para tratar cuestiones de interés común. No cabe duda de que ha llegado el momento de examinar detenidamente la posibilidad de establecer una asociación de esa naturaleza.

