

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SUPERVISORES DE SEGUROS



Guía Sobre Regulación y Supervisión de Seguros en Economías de Mercados Emergentes

Septiembre de 1997

Guía Sobre Regulación y Supervisión de Seguros en Economías de
Mercados Emergentes
Reporte del Comité de Asuntos de Mercados Emergentes de la IAIS

Contenido

<u>I. Introducción General</u>	3
<u>II. Proyecto de guías sobre regulación y supervisión de seguros para economías de mercados emergentes.</u>	3
<u>1. Antecedentes</u>	3
<u>2. Objetivo y contenido principal</u>	4
<u>3. Premisas</u>	4
<u>4. Características generales de los mercados de seguros en economías emergentes</u>	5
<u>5. Guía para un saludable sistema asegurador en las economías de mercados emergentes</u>	6
<u>5.1. Creación de la infraestructura esencial para el funcionamiento efectivo del mercado.</u>	6
<u>5.2. Creación de una autoridad supervisora de seguros</u>	8
<u>5.3. Promoción del mecanismo de mercado</u>	9
<u>5.4. Normas prudenciales de supervisión y regulación</u>	10
<u>6. Desarrollo de medidas esenciales para los mercados de seguros en economías emergentes</u>	17
<u>6.1. Desarrollo de guías sobre regulaciones y supervisión en economías de mercados emergentes</u>	17
<u>6.2. Implementación de principios sólidos y estándares en economías de mercados emergentes</u>	18
<u>6.3. Desarrollo futuro de guías para regulación de seguros en economías de mercados emergentes y sus programas de entrenamiento.</u>	20

I. Introducción General

El presente documento fue preparado por el Comité de asuntos de Mercados Emergentes de la IAIS. El objetivo de este documento es promover el establecimiento, adopción e implementación de guías de regulación y supervisión en mercados de seguros de economías emergentes. Esta guía describe los retos específicos que enfrentan las economías emergentes, y especifica las medidas que deben ser tomadas para cambiar el régimen regulatorio actual para alcanzar los niveles de supervisión descritos en los estándares de IAIS, mismos que fueron preparados por el Comité Técnico de esa Asociación.

El documento tiene tres partes principales:

- causa de los problemas en los mercados de seguros de economías emergentes (características generales del mercado de seguros en economías emergentes)
- medidas para solucionar problemas (guías para un sólido sistema de seguros), y
- planes de acción (planes para implementar medidas esenciales para mercados de seguros en economías emergentes).

Algunas partes de este documento se refieren a los conceptos y terminologías usadas por el reporte sobre estabilidad financiera en economías de mercados emergentes, generado por el grupo de trabajo del G-10; las veinte guías de seguros para economías en transición (adoptadas en la Segunda Reunión Este-Oeste de la de la OECD sobre seguros, organizada en cooperación con el gobierno polaco, en abril de 1997), las correspondientes notas y las notas del Sr. Bellando (presidente del Comité de Educación de la IAIS) distribuidas durante esa conferencia, todo ello aportó información importante.

II. Proyecto de guías sobre regulación y supervisión de seguros para economías de mercados emergentes.

1. Antecedentes

Esta guía fue preparada sobre la base de las discusiones y conclusiones del Comité de Asuntos de Mercados Emergentes llevado a cabo en Febrero y Mayo de 1997. Como fue discutido en las reuniones, los mercados de seguros así como otros sectores financieros en las economías emergentes han enfrentado cambios únicos. La inestabilidad de los mercados financieros, incluyendo el sector seguros en economías emergentes, puede tener un impacto en el mercado financiero global. Realmente la carencia de guías claras para promover un mercado de seguros sólido en economías emergentes, está retardando la reforma del sector asegurador y agravado sus problemas. Como consecuencia, los Comités de Asuntos de Mercados Emergentes y de Educación de la IAIS,

considerando su papel único en la sociedad de supervisores internacionales de seguros, decidieron preparar la guía sobre regulación y supervisión de seguros para economías de mercados emergentes.

2. Objetivo y contenido principal

El objetivo de este documento es promover el establecimiento, adopción e implementación de la guía de regulación y supervisión para seguros en economías de mercados emergentes, con el propósito de apoyar en el establecimiento de un sólido y confiable sistema de seguros. Esta guía está dirigida a los supervisores de seguros de economías de mercados emergentes.

El proyecto de guías sobre supervisión de seguros aplicable a todos los mercados de seguros (Estándar de seguros de IAIS) fue presentado para discusión en el Comité Técnico de la IAIS. La presente Guía describe las condiciones específicas para economías de mercados emergentes y establece las medidas generales que deben ser tomadas con el propósito de transformar el régimen regulatorio actual de esas economías con base en lo establecido por la IAIS en los Estándares de Seguros y que pueden mejorar su actual situación. En otras palabras, las guías son dirigidas a confirmar los principios básicos de regulación y supervisión, y a indicar una ruta clara para alcanzar el nivel de supervisión de los Estándares de Seguros de la IAIS, cubriendo aspectos cruciales para la estabilidad de los mercados de seguros en economía de mercados emergentes.

Si no se realizan acciones específicas, establecer principios y preparar guías no tiene impacto en el mercado real. Por lo tanto este documento propone finalmente una estrategia (plan de acción) para promover el desarrollo e implementación de las medidas descritas en economías de mercados emergentes.

3. Premisas

Para lograr su objetivo, la preparación de este reporte considera las siguientes premisas fundamentales:

1. Se requiere de sólidas políticas macroeconómicas y estructurales para alcanzar la estabilidad del sistema de seguros, o cuando menos, para evitar serias distorsiones de mercado. Sin una economía estable en lo general y sin un sólido desarrollo de la estructura legal y financiera básica (sistema bancario, de crédito y de impuestos), es probable que no se alcance el desarrollo de una industria de seguros sólida. Adicionalmente, se requiere de suficiente consenso político y social para impulsar las medidas para establecer y mantener un sólido sistema de seguros.

2. La responsabilidad fundamental de las políticas para robustecer el sistema de seguros recae en los supervisores o reguladores nacionales de seguros, quienes tienen un gran interés en desarrollar sólidos planes para esos sistemas.
3. La estabilidad del sector seguros sólo se puede alcanzar cuando se establecen estándares prudenciales y cuando los mercados operan competitiva, profesional y transparentemente en un entorno internacional; de acuerdo a principios y prácticas sólidas que generan información relevante e incentivos apropiados.
4. El fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión, paralelamente a una lenta y cautelosa introducción de medidas de liberalización, es esencial para mejorar la eficiencia del mercado de seguros. Sin embargo, la liberalización que no va acompañada de medidas prudenciales de regulación y supervisión, solamente fomenta situaciones caóticas de mercado. Las economías de mercados emergentes necesitan especiales consideraciones en este sentido, debido a su particular situación financiera y económica.
5. Aunque en muchos casos la necesidad de reformas es urgente, se debe de tomar en cuenta que los mercado de seguros en las economías emergentes difieren considerablemente unos de otros. Es indispensable que la reforma al sistema de seguros tome en cuenta el carácter particular de cada país y lo adapte adecuadamente. Adicionalmente, el marco regulatorio y de supervisión tiene que ser adaptado sobre bases regulares, con el propósito de hacer compatibles las condiciones de cambio, las percepciones y las necesidades económicas.

4. Características generales de los mercados de seguros en economías emergentes

La inestabilidad del sector seguros en las economías de mercados emergentes, puede ser atribuida al amplio rango de fallas microeconómicas e institucionales. Sin embargo, es casi inevitable en un entorno macroeconómico inestable. Factores como altas tasas de inflación, como resultado de una mayor transformación estructural o como resultado de distorsiones serias en la economía real, son fallas que conlleven a problemas más críticos.

En general los problemas se inician por administración poco exigente al interior de las compañías de seguros. En lugares donde los propietarios carecen de incentivos apropiados para actuar prudentemente y para que la gerencia supervise, los controles internos deficientes, y el riesgo moral, a menudo causan quiebras institucionales. Un caso específico a este respecto, es el de las compañías propiedad del estado, donde los gerentes pueden guiarse por objetivos no compatibles con prácticas financieras sólidas, y al mismo tiempo están protegidos contra cualquier disciplina externa. Las debilidades en el marco legal complementan el problema de la administración negligente y un débil gobierno corporativo.

El mercado puede jugar un rol crucial para disciplinar a los malos actores; sin embargo, esta función no puede ser desarrollada satisfactoriamente si la información es inadecuada o los incentivos están distorsionados. Algunos de los gobiernos de economías de mercados emergentes también tienden a ser muy cautos en exponer el sector seguros a la disciplina de mercado.

La deficiente infraestructura básica para establecer y mantener un sólido sistema de seguros (sistema de contabilidad, buen mercado financiero y un buen marco legislativo) pueden agravar la situación dificultando la identificación de los problemas; o por el contrario, una buena y oportuna dirección que comprenda todos los aspectos relevantes, puede prevenir problemas.

Un marco regulatorio y de supervisión fuerte (autoridades de supervisión de seguros y regulaciones prudenciales) complementan y soportan la disciplina de mercado, que es indispensable para la estabilidad de los mercados de seguros. Sin embargo, en ausencia de una efectiva disciplina de mercado, el peso del control externo cae en el supervisor de seguros, quien puede no estar capacitado para esa labor.

Un elemento crucial para un sistema de seguros fuerte es el desarrollo de un cuadro capaz y profesional de aseguradores y supervisores. Sin embargo, los manuales básicos para este propósito, particularmente manuales de entrenamiento para supervisores, todavía no han sido propiamente desarrolladas y no se ofrecen programas de entrenamiento tan frecuentemente como se requiere.

5. Guía para un saludable sistema asegurador en las economías de mercados emergentes

5.1. Creación de la infraestructura esencial para el funcionamiento efectivo del mercado.

5.1.1. Legislación

La legislación de seguros es esencial para establecer un saludable y fuerte sistema asegurador. Otra legislación indispensable para el sector asegurador debe establecerse al mismo tiempo (código de comercio, código civil, ley de sociedades mercantiles, disposiciones tributarias, disposiciones bancarias). En cualquier caso, se debe adoptar un ambiente legal. La alta calidad de la regulación de seguros y estándares, permite a los participantes asegurarse de que están siendo aplicadas prácticas saludables; de ese modo, aumentan la transparencia y la confianza. Aún y cuando, todas las economías deberían periódicamente, revisar y adaptar su legislación a las nuevas realidades del mercado, las economías emergentes enfrentan un reto particular al desarrollar un sistema legal adecuado a las condiciones del mercado, debido al rápido cambio de las condiciones económicas y en algunos casos, a la herencia de una extensiva participación del Estado en las decisiones económicas. Las estructuras basadas en los modelos de países

industrializados han probado ser útiles, pero deben ser adaptados a la particular situación de las economías de mercados emergentes y modificadas de acuerdo a su evolución.

Un completo conjunto de normas prudenciales y estándares es indispensable, si las autoridades supervisoras de seguros van a ejercer sus poderes y responsabilidades de manera coherente. La regulación y los estándares deben ser objetivos, internamente consistentes, transparentes y claramente entendibles por todos aquéllos a los que se les aplican.

5.1.2 Principios contables y función de los actuarios y auditores

Los sistemas contables son importantes para proveer la información que necesitan los inversionistas, consumidores, gerentes y otros interesados en una, actual o potencial, participación en una empresa; esos sistemas les permiten evaluar razonablemente la efectividad de las operaciones de la empresa y sus futuras proyecciones. Los sistemas contables de alta calidad tomen en cuenta la naturaleza particular del sector asegurador, proporcionando a las autoridades con los medios particulares para realizar auditorías apropiadas; mientras que al mismo tiempo son un importante recurso para la gerencia de las compañías y otros interesados. En realidad la legislación de seguros solamente puede desempeñar el papel para el cual es creada cuando existe información confiable. Asegurar que las autoridades de supervisión tengan acceso regular a información confiable sobre las compañías de seguros es muy importante en las economías emergentes; ello debido a que una falta de este mecanismo, retrasa el descubrimiento de problemas financieros en las compañías de seguros, imposibilitando la prevención de muchas quiebras.

Los sistemas contables deberían proveer un cuadro real de las ganancias y pérdidas económicas. El sistema contable debería establecer reglas que pueden ser aplicadas uniformemente por todas las compañías de seguros y que son compatibles con los estándares internacionalmente contabilidad generalmente aceptados. No solamente cada partida contable debería estar claramente definida, sino también el método preciso de evaluación debería ser establecido en la regulación, de tal manera que la situación financiera de una compañía pudiera ser revelada sin ninguna ambigüedad. La información proporcionada debería ser exacta, relevante y transparente. La información debería también ser completa, oportuna y proporcionada regularmente a los interesados.

Para asegurar que las normas contables de seguros están siendo efectivamente aplicadas y mantenidas, y para verificar la calidad del control interno, es muy importante que la auditoría sea realizada por contadores colegiados, oficialmente reconocidos y con un código de ética. La auditoría interna es muy importante para verificar la calidad de los procedimientos de control interno. Asimismo, debería ser establecido un sistema actuarial, que cubra como mínimo la valoración de las obligaciones correspondientes al seguro de vida, la valuación de los activos correspondientes a las obligaciones y el margen de solvencia requerido para el seguro de vida. Ambas, auditoría interna y externa son necesarias y constituyen importantes complementos para la evaluación de las compañías de seguros por parte del supervisor.

5.1.3. Base de datos confiable

La disponibilidad de una base de datos confiable también es esencial para una efectiva disciplina de mercado. Particularmente, las primas de seguro son calculadas bajo la ley de los grandes números. Por esta razón, el establecimiento de una política de datos confiable que mida entre otras cosas la frecuencia y gravedad de los siniestros, es indispensable para calcular correctamente las primas de seguro y las reservas técnicas que son importantes para el mantenimiento de la solvencia de las compañías de seguros y para alcanzar la estabilidad de los mercados de seguros. Contar con datos confiables relativos a tasas de mortalidad es esencial para los seguros de vida. En muchas economías de mercado emergentes, una compañía de seguros no tiene suficientes pólizas pasadas como para crear una base de datos confiable o aún no ha sido debidamente establecido un sistema de recolección de información. Consecuentemente, debe promoverse la recolección de datos sobre reclamos mediante la cooperación de los aseguradores. Las autoridades supervisoras de seguros también deberían establecer una base de datos confiable de reclamos, que ayuden a los aseguradores y supervisores a confirmar el precio correcto de las diferentes categorías de productos de seguro.

5.2 Creación de una autoridad supervisora de seguros

5.2.1 Creación de una autoridad supervisora de seguros

La legislación del seguro y la información confiable pueden cumplir su función solamente si se establece y funciona efectivamente un organismo regulador. La autoridad supervisora de seguros debe:

- Tener el poder de otorgar licencias a las compañías de seguros; aplicar normas prudenciales; conducir una supervisión consolidada; obtener información independiente, verificada y relevante; involucrarse en acciones correctivas y ejecutar transferencia de cartera; y finalmente, aplicar sanciones a compañías de seguros que no siguen las recomendaciones y advertencias de las autoridades.
- Ser independientes de las autoridades políticas y de las compañías supervisadas, en las tareas de supervisión diarias y ser responsable del uso de sus poderes y recursos para perseguir los objetivos definidos.
- Tener un completo y amplio conocimiento y experiencia que comprenda desde la ciencia actuarial hasta el derecho del contrato.
- Tener un confiable y estable fondo de capital para salvaguardar su independencia y efectividad.
- Tener los poderes y recursos suficientes para cooperar e intercambiar información con otras autoridades locales o extranjeras y poder realizar supervisión consolidada.
- Establecer un sistema de empleo para contratar, entrenar y mantener personal profesional calificado.

La autoridad supervisora de seguros debe, al mismo tiempo, estar sujeta a un estricto secreto profesional y contar con una legislación que excluya la intervención arbitraria de la administración. Excepto en los casos estipulados en la ley, el supervisor de seguros no puede, bajo ninguna circunstancia, interferir en el manejo de las compañías de seguros: siendo la gerencia de la compañía la única responsable de la decisión que se hace dentro del marco del mandato conferido por los dueños de la compañía.

La autoridad supervisora debe establecer buenos sistemas de cooperación y coordinación con otros organismos de gobierno, tales como ministerios, oficinas de impuestos o fondos de garantía, de tal manera que las tareas encargadas sean llevadas a cabo apropiadamente.

5.2.2 Acuerdos privados

Debería incentivarse a la industria de seguros para que ésta fije mecanismos privados e instituciones para la aplicación de lineamientos del negocio y un código de conducta que limite las prácticas dañinas. Los principios de auto-regulación y organizaciones, incluyendo organismos profesionales, pueden ser un complemento útil a la estructura pública de supervisión. Sin embargo, las autoridades necesitan analizar tales acuerdos con el objeto de asegurar que ellos favorecen el funcionamiento efectivo del mercado.

5.3 Promoción del mecanismo de mercado

5.3.1 Transparencia de información

Es importante mejorar la calidad, oportunidad y relevancia de los estándares para revelar información clave, necesaria para las decisiones de crédito e inversión de los accionistas (partes interesadas). Para los consumidores, asegurar la transparencia de información es también esencial para ser capaces de seleccionar los productos y compañías de seguros apropiados. La más importante información se refiere a la situación financiera de la compañía de seguros, la naturaleza de sus productos de seguro y la función del intermediario de seguros.

5.3.2. Fundamentos para un buen gobierno de la empresa

El fundamento para un buen gobierno de la empresa es una saludable estrategia de negocios, así como una gerencia competente y responsable. Debería impulsarse a las compañías de seguros para que desarrollen una estructura de propiedad que comprenda la supervisión de los accionistas. La propiedad privada de las compañías de seguros es esencial para fortalecer el control de rendimiento de la gerencia y reducir las distorsiones

en incentivos, evitando la interferencia política en la gerencia. Las compañías privadas deben establecerse sobre la base de una saludable estructura financiera y con propiedad diversificada.

Un buen órgano de gobierno de una compañía de seguros, requiere el establecimiento de procesos completos de control interno y de políticas que sean implantadas por personal experto y bien entrenado por la gerencia. Aún una gerencia capaz puede cometer errores en el cumplimiento de sus deberes. El efectivo manejo del riesgo de las compañías de seguros es muy importante. Las compañías de seguros deberían tener un efectivo control y monitoreo de los riesgos que enfrentan.

5.3.3 Promoción de la competitividad sujeta a salvaguardas prudenciales esenciales

Se espera que las reformas encaminadas a instalar una economía de mercado; particularmente, la competencia y medidas de liberalización, favorezcan la libertad empresarial, responsabilidad y confianza; optimicen la asignación de recursos, incrementen la eficiencia y mejoren la relación entre la oferta y la demanda, y finalmente mejoren la calidad de los servicios a precios razonables. La competencia en el sector asegurador debería ser promovida removiendo restricciones innecesarias y permitiendo la participación de compañías de seguros saludables, sujeto al establecimiento de normas prudentes y de supervisión. Particularmente, el establecimiento de compañías extranjeras debería basarse en reglas prudentes pero no discriminatorias.

5.4 Normas prudenciales de supervisión y regulación

Debido al alto riesgo (riesgo de seguro, de inversión, de crédito, etc.) de los sistemas en las economías emergentes, combinado con la limitada experiencia y expertis, se debe dar especial importancia a las normas prudenciales.

5.4.1 Licenciamiento y cambios en el control

Para iniciar un negocio de seguros se requiere un capital considerable, conocimiento especial, una confiable gerencia y una estrategia de negocio. Por esta razón, en la mayoría de jurisdicciones la licencia es un requisito legal para las compañías que desean realizar negocios en el mercado nacional. En efecto, el control de la licencia es el principal medio de los supervisores para evitar que compañías de seguros en mala situación ingresen al mercado. Esto significa que las autoridades de control pueden concentrarse en

medidas preventivas contra cualquier dificultad financiera, en lugar de gastar energía y tiempo trabajando en compañías con problemas.

En las economías de mercado emergentes, la negligencia en control de las licencias, permite frecuentemente, que compañías de seguros con poco capital y mal administradas ingresen en el mercado y luego sufran problemas financieros. El sistema de las compañías de seguros debería estar gobernado por un criterio suficientemente estricto de funcionamiento. El examen de la naturaleza e idoneidad de los recursos financieros de las compañías de seguros, a través del análisis del negocio y el requerimiento mínimo de capital, merecen una particular consideración. El supervisor debería también considerar la idoneidad de los dueños, directores y gerentes. El supervisor debería también revisar los cambios en el control y establecer claramente los requisitos para los cambios en el control. Estos pueden ser similares a los requisitos para otorgar la licencia.

La suscripción de riesgos de seguros debe estar limitada a las compañías de seguros que únicamente realicen operaciones de seguro. Seguros de vida y seguros de ramos generales deberían estar separados, para que las actividades de uno no afecten las actividades del otro. Las compañías de seguro y reaseguro deberían también estar separadas en las economías de mercado emergentes.

5.4.2 Supervisión durante el funcionamiento

a. Práctica de supervisión, particularmente inspecciones in-situ

La supervisión de seguros debe ser ejercida sobre todas las operaciones de la compañía y debe comprender varios aspectos, tales como: legal, moral, técnico y financiero. El supervisor debe asegurar que las compañías de seguros cumplen con las normas. Más específicamente, el supervisor debe asegurar que las compañías de seguros:

- cumplen con sus compromisos contractuales con el asegurado (control legal); y
- están en todo momento en una situación financiera saludable para cumplir con sus compromisos (control de solvencia).

Para lograr esto, el supervisor debe no sólo analizar la situación financiera de la compañía en un momento determinado, sino también las condiciones operativas que determinarán su situación financiera en el futuro. En realidad el objetivo de una supervisión de seguros no es revisar si la compañía fue solvente a la fecha del último reporte financiero, sino evaluar su habilidad para cumplir con sus futuros compromisos.

Para realizar un control preventivo, es necesario establecer un contacto regular con la gerencia y un profundo conocimiento de las operaciones de seguros. Debe haber un medio para realizar una verificación independiente y confiable de la información presentada, en particular sobre las reservas técnicas y valuación de activos. En los mercados donde las deficiencias en los sistemas de contabilidad dificultan la efectividad de las inspecciones externas, las inspecciones in-situ son particularmente importantes porque

permiten al supervisor evaluar la efectividad de la gerencia y su cumplimiento con los estándares de supervisión.

Las inspecciones in-situ y externas a una misma compañía deben, en principio, ser realizadas por la misma persona o grupo, de tal manera que se asegure un uso racional de la información proporcionada y de los poderes de supervisión. Las inspecciones in-situ deben cubrir todos los factores importantes para el desempeño de la compañía de seguros y su situación financiera, por ejemplo control sobre el sistema de ventas, tarifas, seguimiento del reclamo y resultados, selección de riesgos, organización administrativa, administración financiera, reaseguro, control interno, etc. Estas observaciones son importantes para la evaluación de los conocimientos y eficiencia de los gerentes de una compañía y de su requerimiento de capital. La confianza en los auditores externos o actuarios, solamente se da si existe la profesión de auditor y actuario, y ésta tiene un nivel de desarrollo confiable.

b. Obligaciones

Lo más importante en el negocio del seguro es el cálculo de las responsabilidades de las compañías, particularmente las reservas técnicas, para cumplir los compromisos con los asegurados. Sin embargo, calcular el nivel apropiado de las reservas técnicas es un reto para las compañías y para el supervisor en las economías emergentes. Reservas técnicas inadecuadas, frecuentemente causan dificultades financieras o la insolvencia de las compañías de seguros.

La insuficiencia de las reservas técnicas puede deberse a diversos factores: falta de datos históricos, condiciones económicas inseguras, alta tasa de inflación, tarifas inadecuadas o a la falta de profesionales claves como son actuarios y auditores.

La introducción de una legislación apropiada y de medidas de control, es el primer paso ha ser tomado. Los supervisores deberían establecer estándares con respecto a las obligaciones de las compañías. En el desarrollo de estándares, los supervisores deberían considerar:

- Que se va a considerar como una obligación de la compañía, por ejemplo, siniestros reportados pero no pagados, siniestros no reportados, deudas, deudas en disputa, primas recibidas por adelantado, así como las reservas técnicas que deben ser calculadas por un actuario.
- Los estándares para establecer las reservas técnicas.
- El monto de crédito asignado para reducir las obligaciones, basándose en los montos recuperables de los contratos de reaseguro con un reasegurador determinado, haciendo la provisión para un cobro final.

Adicionalmente, debería impulsarse la acumulación de experiencia de los supervisores y de las compañías de seguros. La información debería ser establecida de tal manera que ayude a la evaluación de reservas técnicas que sean suficientes. La tasa técnica de interés debería ser regulada en proporción a la situación económica. El supervisor debería

monitorear las primas para evitar productos por abajo del precio de mercado. Finalmente, debería impulsarse el desarrollo de profesionales como actuarios y auditores.

c. Activos

Las reservas técnicas deben estar respaldadas por activos equivalentes propiedad de la compañía y puestos a salvo para garantizar el cumplimiento de compromisos. Los asegurados deberían tener una situación preferente que les permita salvaguardar sus derechos ante la liquidación de la compañía. Para garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de las inversiones, la compañía debe asegurarse de que sus inversiones están lo suficientemente diversificadas y dispersas.

Las economías emergentes frecuentemente sufren de limitadas oportunidades de inversión, mercados de capital altamente volátiles, limitado manejo de las inversiones e inadecuadas medidas de evaluación. Frecuentemente, la información en los mercados financieros no es transparente. Adicionalmente, en los lugares donde están mal desarrollados los mecanismos de disciplina de los accionistas, la competencia es limitada o las circunstancias históricas han retrasado el desarrollo de la administración de riesgos graves, como una prioridad del gobierno institucional; el marco de regulación necesita poner especial atención en los procedimientos de las compañías para evaluar y manejar todos los riesgos incluyendo el riesgo crediticio (exposición a pérdidas por la falta de un instrumento) y riesgo del mercado (exposición a los cambios de precio).

Se deben establecer normas prudenciales que tomen en cuenta la realidad del mercado. Los supervisores deberían establecer estándares con respecto a los activos (inversiones) de las compañías. Estos estándares deberían estar dirigidos a:

- diversificación por tipo;
- límites o restricciones en el monto que puede invertirse en instrumentos financieros, propiedades y cuentas por cobrar;
- bases para la valuación de los activos incluidos en los reportes financieros;
- custodia de los activos; y,
- equivalencia entre activos y pasivos y liquidez.

Adicionalmente, se debe establecer en la regulación la admisión del valor asignado a activos para el respaldo de las reservas técnicas por activos equivalentes o por el margen de solvencia. Esto también sería apropiado para los activos no admitidos y propiedades que deben ser certificadas por profesionales independientes.

Las normas de inversión en seguros deberían estar de acuerdo con otras normas del sector financiero, de manera que éstas no obstaculicen la competencia y mantengan el desarrollo saludable de todo el sector financiero.

Las economías de mercados emergentes tienden a adoptar reglas altamente restrictivas para la inversión extranjera. Esto se entiende en el caso de países con severas restricciones para las reservas en moneda extranjera. Esto es también apropiado para seguir el principio de congruencia monetaria y protegerse contra los riesgos de tasas de

cambio. Por otro lado, las inversiones extranjeras pueden proporcionar acceso a una cartera diversificada y herramientas de inversión de largo plazo; lo cual a veces es difícil de encontrar en las economías de mercado emergentes. Tomando en cuenta que la promoción de las inversiones nacionales también ayuda a financiar la economía nacional, y por otro lado, las inversiones extranjeras pueden reducir el riesgo alzas en la tasa de inflación, consecuentemente las políticas para las inversiones extranjeras deberían ser gradualmente liberalizada, y al mismo tiempo deberían introducirse normas prudenciales.

d. Adecuación de Capital

Tanto en el proceso de licenciamiento como durante la supervisión, el supervisor necesita poner especial atención en la adecuación del capital. El capital requerido (margen de solvencia) representa los recursos financieros que pueden utilizarse contra un posible desarrollo desfavorable de las obligaciones (deudas) y otras circunstancias adversas como cambios en el sistema judicial, un gasto inesperado, etc. Esto provee información sobre la situación financiera de la compañía y alerta a los supervisores en tomar cualquier acción necesaria para proteger a los asegurados. Los requerimientos de capital a ser mantenido por las compañías, deberían estar claramente definidos y estar dirigidos a:

- Niveles mínimos de capital o niveles de depósitos (estos niveles conciernen sólo las sucursales locales de aseguradores extranjeros) que deberían mantenerse. Los requerimientos de adecuación de capital deben reflejar el alcance y el riesgo del negocio de la compañía de seguros.
- El proceso para la valuación del capital debería considerar los requerimientos para la valuación del activo y del pasivo.

El capital requerido es sólo un instrumento para medir y controlar la solvencia. No debería ser considerado por la gerencia ni por el supervisor como el resultado final del activo y pasivo o como un índice seguro de la solidez financiera de la compañía. El establecimiento de tarifas adecuadas y contar con reservas técnicas cubiertas por activos suficientes, constituyen los pilares de la solvencia.

e. Reaseguro

Un adecuado y efectivo reaseguro permite a las compañías de seguros compartir sus riesgos con otros, y mantener resultados estables gracias a la dispersión de los riesgos. En las economías de mercados emergentes, muchas compañías de seguros se esfuerzan por aumentar su capital requerido para alcanzar condiciones financieras saludables. Un fuerte capital del reasegurador puede ayudar en el desarrollo del negocio de tales aseguradores. Reaseguradores de alta calidad también proveen conocimiento técnico sobre seguros y reaseguros. Sin embargo, en las economías emergentes el reaseguro es una actividad nueva para las compañías de seguros, las cuales sufren por el establecimiento de contratos inadecuados de reaseguro. En algunos casos, las compañías de seguro usan los contratos de reaseguro sólo como un medio para transferir sus riesgos.

Por esta razón, las transacciones de reaseguro, en las economías de mercados emergentes deberían ser controladas. El supervisor debe ser capaz de revisar los

contratos de reaseguro para establecer el grado de confianza puesto en estos acuerdos y determinar si tal nivel de confianza es apropiado. Se espera que las compañías de seguros sean capaces de valorar la situación financiera de sus reaseguradores para determinar su nivel apropiado de exposición al riesgo. Un método para la recolección y control de información sobre las compañías de reaseguro debería ser establecido. La cooperación internacional es particularmente importante para obtener información confiable y por ello mismo debería ser promovida.

No debe abusarse de la regulación en las colocaciones de reaseguro. Sólo mediante un acceso liberal al mercado internacional de reaseguro las compañías cesionistas y cesionarias pueden estar seguras de proveer y obtener el mejor producto y servicio a un precio competitivo. Se debe evitar la cesión obligatoria de riesgos a los reaseguradores nacionales, o regímenes discriminatorios de impuestos contra los reaseguradores extranjeros.

f. Control del productos y precios

Las tarifas de los productos de seguros deberían ser adecuadas, no excesivas y no discriminatorias. Sin embargo, en las economías de mercados emergentes la falta de experiencia en el manejo del seguro, combinada con la poca información estadística sobre la frecuencia y gravedad de los siniestros, dificultan el establecimiento de tasas apropiadas basadas en la real exposición de los riesgos. Un considerable número de asegurados han sido afectados por la quiebra de las compañías de seguros debido frecuentemente, a sus bajos precios. La información inapropiada entre aseguradores y consumidores es mayor en las economías de mercado emergentes debido a la insuficiente transparencia de información sobre los productos y las compañías. Lo anterior representa dificultad que las compañías prudentes compitan contra los que fijan sus precios por debajo del costo real para ganar participación en el mercado. Para las economías de mercados emergentes, en principio, sería apropiado requerir que las tarifas sean aprobadas por las autoridades de supervisión.

De forma similar, también es conveniente que los productos de seguros ofertados sean examinados por la autoridad de supervisión, para evitar que condiciones inapropiadas en las pólizas afecten a los asegurados.

La supervisión de tarifas y productos debería sin embargo, estar adaptada a la situación de cada país y ser revisada de acuerdo con el desarrollo y progreso del mercado.

g. Intermediarios

Los sistemas de intermediación juegan un papel clave para que los consumidores se beneficien de una economía orientada al mercado, al permitirles escoger adecuadamente de entre un amplio rango de productos. En las economías de mercados emergentes, en donde los abusos en la red de distribución pueden causar

problemas a los asegurado, es muy importante establecer un apropiado control de los intermediarios de seguros. Normalmente, la legislación de seguros debe distinguir entre corredores (brokers) que representen al comprador y trabajan con varias compañías para proveer la mejor cobertura para sus clientes, de los agentes o de la venta directa que representan al vendedor. La regulación de los intermediarios debería claramente establecer el alcance del negocio y los derechos y responsabilidades de los intermediarios.

La supervisión de los intermediarios podría tomar una serie de formas alternativas o complementarias. Puede ser ejercida por las autoridades de supervisión de seguros o por un organismo independiente u organización industrial.

Los intermediarios deben ser registrados o solicitárseles que obtengan una autorización previa para sus operaciones. Los intermediarios deben contar con una calificación profesional que les permita contar con conocimiento generales y comerciales; así como, habilidades para asegurar que los consumidores están protegidos. Los corredores deberían proporcionar garantías financieras, una póliza de responsabilidad civil profesional o ambas cosas, para la protección de los asegurados y el mantenimiento de un saludable sistema de intermediación. Los intermediarios deben informar claramente a sus clientes (asegurados) respecto de los productos de seguros y sus condiciones.

h. Seguros obligatorios

Los seguros obligatorios se justifican como ciertas formas de protección social y pueden considerarse cuando los riesgos por cubrir son muy graves y no se cubren bajo esquemas no-obligatorios. En estos casos, las primas deben ser divididas equitativamente entre el grupo de asegurados. El seguro obligatorio es particularmente recomendable para cubrir la responsabilidad civil de los automovilistas.

Para establecer un apropiado sistema de seguros obligatorios, es importante implementar un sistema de control conveniente que asegure el que todas las partes cuenten con un contrato de seguro. Para ello, se puede establecer un sistema de sanciones a quienes incumplen la obligación. Un fondo de garantía puede crearse para compensar a las víctimas cuando no hay cobertura del seguro. Las tarifas de los seguros obligatorios deben basarse en datos estadísticos. La suscripción de seguros obligatorios no debe limitarse a compañías específicas tales como monopolios estatales.

5.4.3 Medidas correctivas

a. Medidas correctivas

Incluso en mercados bien controlados, puede suceder que las compañías enfrenten dificultades financieras que conduzcan a la insolvencia. Por esa razón, deben existir políticas bien formuladas que permitan implementar acciones correctivas, o incluso ordenar la salida del mercado en los casos donde la empresa no pueda atender un asunto.

En este contexto, son de particular importancia las medidas (desde preventivas hasta sanciones) para atender los problemas financieros de las compañías de seguros. La legislación debe definir claras instrucciones a este respecto, cubriendo aspectos relacionadas con la administración de compañías con problemas que incluyan: la aplicación de estándares sobre el control de insolvencia; las bases para ser capaces de restaurar la solvencia mediante la reorganización; medidas de recuperación, revocación de licencias, transferencia de la cartera de clientes, la función del liquidador; y la clasificación de los reclamos. Debido a que el retraso puede aumentar el costo de resolver una crisis, es conveniente contar con procedimientos concretos para aplicar rápidas acciones correctivas. La supervisión permanente concentrada en el control preventivo mediante inspecciones in-situ y externas juega un papel clave para este propósito.

b. Diseño y aplicación de sistemas de seguridad

La protección de los asegurados y el alto costo de un posible colapso del sistema asegurador son las principales razones que explican el que en ciertos países el supervisor proporcione un sistema de seguridad (fondo de garantía). La creación de un sistema de seguridad puede ser considerada bajo ciertas condiciones y particularmente si el mercado nacional comprende un número suficiente de potenciales contribuyentes con una amplia dispersión del riesgo. Sin embargo, tal sistema inevitablemente origina un riesgo moral, porque mantiene la posibilidad de que los accionistas sean parcialmente indemnizados por la insolvencia de las empresas. Con el objeto de minimizar el riesgo moral, es esencial diseñar y aplicar un sistema de seguridad en el que los incentivos de los accionistas a supervisar y actuar prudentemente no disminuyen.

6. Desarrollo de medidas esenciales para los mercados de seguros en economías emergentes

La IAIS, en particular, el Comité de Asuntos de Mercados Emergentes y el Comité de Educación juegan un papel importante en la promoción y fortalecimiento de las principales medidas que se han mencionado.

6.1 Desarrollo de guías sobre regulaciones y supervisión en economías de mercados emergentes

En la actualidad no existen textos prácticas, comprensivos y concretos que describan a detalle las medidas legales y de supervisión para apoyar en la implementación de un sólido sistema de seguros en economías de mercados emergentes; sin embargo, esto es indispensable en el proceso de establecimiento de un nuevo sistema de seguros o para enmendar la regulación vigente o el sistema de supervisión.

Como consecuencia, el Comité de Asuntos de Mercados Emergentes de la IAIS planea desarrollar un texto práctico y concreto de legislación y supervisión de seguros, con el propósito de ayudar a las economías a establecer e implementar los principios y mejores prácticas (u orientación para su implementación) establecidas por el Comité Técnico. Este ejercicio proveerá otros aspectos en materia de supervisión de seguros y eventualmente contribuirá a las actividades del Comité Técnico.

Este ejercicio puede seguir los siguientes pasos:

- recolectar materiales relevantes de los países miembros y organizaciones internacionales como el Comité de Basilea, IOSCO, OECD y la UNCTAD sobre medidas prácticas para implementar una sólida supervisión; adicionalmente, sería útil fomentar una cooperación cercana con el Comité de Leyes y Regulación;
- determinar prioridades sobre temas de supervisión para economías de mercados emergentes;
- desarrollar proyectos concretos de análisis sobre temas que requieren prioridad; y
- desarrollar y discutir proyectos de guías por un pequeño equipo de trabajo creado al interior del Comité de Mercados Emergentes y del Comité de Educación.

6.2 Implementación de principios sólidos y estándares en economías de mercados emergentes

6.2.1 Entrenamiento y seminarios

La efectividad de un cuerpo de supervisores depende principalmente de los recursos humanos disponibles. Teniendo en cuenta la escasez de staff calificado, así como de recursos apropiados de desarrollo de estrategias, la organización de esquemas de entrenamiento son cruciales en las economías de mercados emergentes. El entrenamiento para supervisores debería consistir en aspectos teóricos y prácticos, aspectos legislativos y de supervisión. No deberían ser eventos aislados, deberían establecerse continuamente y estar basados en programas establecidos. Sin embargo, por el momento, los cursos de entrenamiento, material y métodos para el staff de supervisores no son establecidos sistemáticamente, en muchos casos.

Dentro de este proceso, debería ser particularmente fomentado un papel activo de los países destinatarios para asegurar que la dirección del entrenamiento se adapte a sus necesidades.

El programa de entrenamiento para supervisores de seguros en economías de mercados emergentes proyectado por el señor Bellando, presidente del Comité de Educación de la IAIS tiene los siguientes elementos:

- organizar entrenamientos para supervisores por área geográfica (África,. América Central y Sudamérica, Asia, países de Europa del Este);
- organizar cuatro programas de entrenamiento en dos años, por ejemplo, uno en cada área geográfica;
- los temas de los programas de entrenamiento deberán ser determinados sobre la base de la encuesta hecha en el Comité de Mercados Emergentes y las principales secciones del Manual (licencias, control y supervisión, inversiones, y solvencia);
- cada organizador debería contactar a los países de su zona y en la organización regional competente. El organizador deberá determinar el plan, duración, lenguaje y lugar del evento. Finalmente, el organizador deberá ponerse en contacto con el Comité de Educación para desarrollar el informe correspondiente;
- el financiamiento debería ser determinado por el Comité de Educación en coordinación con el Comité de Asuntos de Mercados Emergentes; y
- algunos entrenamientos deberán ser organizados en cooperación con organizaciones nacionales o internacionales.

A sugerencia del señor Molgaard (Dinamarca), el Comité debería también considerar misiones en economías de mercados emergentes con los siguientes propósitos:

- llevar los términos de referencia del Comité de Asuntos de Mercados Emergentes y contribuir al levantamiento del nivel de la industria del seguro y del mercado de seguros
- reclutar mas miembros de IAIS;
- crear un prototipo de supervisión de industria del seguro;
- desarrollar experiencias sobre asistencia técnica en la misma línea que las técnicas modernas y soportes financieros para el sistema bancario; y
- establecer un mecanismo para proveer asistencia técnica y financiera de los países industrializados a las economías de mercados emergentes.

6.2.2 Coordinación

La IAIS también puede jugar un papel importante coordinando la asistencia técnica sobre temas de seguros en mercados emergentes. Debido a su gran cantidad de asociados (miembros de países industriales y de mercados emergentes) y a su papel único en la supervisión de seguros a nivel internacional, la IAIS tiene una posición ideal para ser el intermediario central entre organizaciones que proveen asistencia técnica y los usuarios potenciales de ésta. Más adelante, la IAIS puede también tener un papel como coordinador, garantizando la provisión de asistencia técnica por varias instituciones de manera complementaria. Actualmente, la Unión Europea, la OECD, la UNCTAD y el Banco Mundial, así como otras instituciones internacionales, algunos gobiernos, sociedades académicas y cuerpos del sector privado, entre otros, cuentan con programas de

asistencia técnica propios, entrenamientos y seminarios, pero con una coordinación limitada entre ellos.

Consecuentemente, el Comité de Asuntos de Mercados Emergentes y el Comité de Educación tienen el propósito de:

- promover el desarrollo de los resultados de la investigación que en el tema de las necesidades de entrenamiento y organizaciones que lo provean, realizó el Sr. Butterworth ex Presidente del Comité de Educación;
- preparar y enviar a todos los países miembros de IAIS, países no miembros y organizaciones internacionales, un cuestionario sobre el tema de provisión y requerimientos de asistencia técnica, el cual se desarrollará bajo la iniciativa del Sr. Bellando, presidente del Comité de Educación. El cuestionario debe cubrir aspectos concretos sobre programas de asistencia, la posibilidad de financiar asistencia, nombre y dirección de la persona con la que se hará el contacto (organización que provee el entrenamiento) y sobre resultados de uso de asistencia técnica, necesidades futuras de entrenamiento y otras asistencias técnicas y tópicos sugeridos, etc, (requerimiento de entrenamiento);
- análisis de las respuestas recolectadas y evaluación de las necesidades de asistencia y organizaciones que puedan proveer asistencia;
- designar una persona del Comité de Educación para reforzar la coordinación entre las organizaciones que provean asistencia y los solicitantes; tanto entre la IAIS como con otras organizaciones que provean asistencia técnica sobre supervisión de seguros. Esta persona debe tomar la iniciativa para el intercambio de información y la coordinación de seminarios o programas de entrenamiento. También deberá fortalecer el intercambio bilateral de visitas y estudios para supervisores; y
- nominar a una persona en cada región para coordinar los programas de asistencia técnica en ese lugar.

6.3 Desarrollo futuro de guías para regulación de seguros en economías de mercados emergentes y sus programas de entrenamiento.

Las actividades del Comité de Asuntos de Mercados Emergentes y el Comité de Educación no son estáticas, pero evolucionan y se desarrollan con la experiencia. La experiencia y la información obtenida en los seminarios, entrenamientos y misiones, será usada para desarrollar, en el futuro, un texto práctico, así como mediadas para supervisores. La interacción entre el texto y el entrenamiento puede ser mutuamente benéfica, buscando elevar el nivel de la experiencia en ambos campos.