

1 9 9 2

N.42564
R.41141



I ENCUESTRO MUNDIAL DE SEGUROS
WORLD INSURANCE ENCOUNTER I

XXIII CONFERENCIA HEMISFERICA DE SEGUROS

"Solvencia y liberalización del seguro ante el siglo XXI"

Patrocinado por :
AEGON

Conferenciante

D. Pedro Aspe
Secretario de Hacienda y Crédito Público de México

"PRIMER ENCUENTRO MUNDIAL DE SEGUROS"

LA SOLVENCIA Y LIBERALIZACION DEL SEGURO ANTE EL SIGLO XXI

Ponencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público

DR. PEDRO ASPE ARMELLA

MEXICO

MADRID, ESPAÑA / mayo, 1992

SEÑORES INTEGRANTES

MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ASEGURADORA INTERNACIONAL

SEÑORAS Y SEÑORES:

Es para México y para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una gran distinción haber sido Invitados por los organizadores, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, a este "PRIMER ENCUENTRO MUNDIAL DE SEGUROS", para hacer con ustedes algunas reflexiones sobre un tema tan importante como la solvencia y liberalización del seguro ante el siglo XXI.

En México, el seguro transita por etapas de transformación y replanteamiento. Ello a resultas de la crisis que vivió el país durante gran parte de la década de los 80. El entorno se caracterizó por elevadas tasas de inflación, inestabilidad, sobrerregulación y, en general, por un ambiente poco propicio para el desarrollo del seguro.

A partir de 1988, México ha seguido un estricto programa de estabilización económica, acompañado de una profunda reforma estructural orientada a modernizar la economía. La estrategia del ajuste se basa en un programa congruente de políticas fiscal, monetaria y cambiaria, que tiende a reducir la inflación y a evitar sus efectos recesivos. Asimismo, se ha sustentado en la concertación de un Pacto, suscrito por trabajadores, empresarios, campesinos y gobierno. Este pacto ha permitido articular diversas medidas y distribuir con equidad el costo social del ajuste. El propósito fundamental consiste en restablecer el crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios.

Los resultados de la estrategia económica confirman su eficacia. El producto mantiene un crecimiento superior al de la población por cuarto año consecutivo. El crecimiento promedio anual entre 1989 y 1991 fue de 3.8%, y para 1992 se espera sea alrededor de 4%. La inflación, que en 1987 era aproximadamente de 200% anual,

muestra hoy su nivel más bajo en 13 años y se espera de un solo dígito en 1992.

Estos avances han sido posibles gracias al estricto manejo de las finanzas públicas. En 1991 el superávit financiero del sector público representó el 1.9% del PIB, mientras que al cierre de 1988 presentaba un déficit del 12%. Aun si se excluyeran los Ingresos por las ventas de la paraestatal Teléfonos de México y de los bancos comerciales que fueron propiedad del Estado, el déficit financiero resultante sería de 1.3% del PIB. Por primera vez en la historia económica de México en la formulación del presupuesto federal para 1992, se proyectó un superávit financiero del sector público, equivalente al 3.1% del PIB. En el caso de que no se tomaran en cuenta los efectos de los Ingresos estimados por la privatización de paraestatales, el superávit sería de 0.8% del PIB.

La continuidad del esfuerzo fiscal y los resultados de la negociación de la deuda externa, han contribuido a reducir la deuda pública total consolidada como proporción del PIB. Esta pasó del 79% en 1986 a 38% en 1991 y se estima que la deuda total consolidada para 1992 representará menos de 34%. Estos resultados han permitido reducir la carga del servicio de la deuda pública y fortalecer la capacidad del gobierno para atender las necesidades sociales, sin comprometer las metas de saneamiento financiero.

Parte esencial del programa ha sido la estrategia de modernización emprendida por el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, que por sus características y objetivos ha implicado una profunda Reforma del Estado. Con ese fin se ha promovido un cambio estructural que abarca aspectos fundamentales de la economía del país. El primero de ellos es la apertura económica hacia el exterior, mediante la cual se ha impulsado la competencia, la productividad y la generación de empleo en la industria exportadora. El compromiso de apertura nos ha llevado a la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

El segundo aspecto consiste en la privatización de empresas no estratégicas y se relaciona íntimamente con el papel y fin del Estado en una sociedad moderna. Esta reforma ha permitido privatizar y modernizar a las empresas, mejorar la asignación de los recursos, aumentar su inversión y eficacia, fomentar la competencia y la innovación. Por otra parte, también ha permitido evitar transferencias presupuestales innecesarias y hacer un mejor uso de los recursos públicos que se mantenían inmovilizados en el capital de las empresas. Al tenor de esta política, la Aseguradora Mexicana, que es la mayor aseguradora individual de daños en América Latina, se encuentra en proceso de privatización.

La reforma fiscal constituye otro elemento del cambio. Se caracteriza por la disminución de las tasas impositivas y el aumento de la base gravable. El nivel impositivo que se ha alcanzado es equiparable al de países de mayor desarrollo. La desregulación es un instrumento básico que complementa la estrategia. Contribuye notablemente a la política anti-inflacionaria, promueve la innovación y evita prácticas oligopólicas.

La reciente modificación del régimen de tenencia de la tierra constituye una transformación trascendental para el desarrollo y la productividad agrarios. Esta reforma, iniciada en noviembre de 1991, promoverá la inversión en el agro, al facilitar la asociación entre productores y reducir la incertidumbre respecto a los derechos de propiedad rural.

Otro elemento del cambio estructural es la modernización financiera, proceso que consiste en esencia, en la liberación de los mercados y la actualización del marco institucional. De esta manera el sector financiero puede contribuir significativamente a captar el ahorro y canalizarlo en forma más eficiente y productiva. Mediante diversas reformas al marco jurídico, se ha disminuido la regulación excesiva, al mismo tiempo que se fortalece la supervisión. Una mayor competencia y flexibilidad operativa han inducido a la creación de nuevos

Instrumentos, la contracción de los márgenes de Intermediación y la reducción de tarifas.

La Industria del seguro no puede sustraerse al entorno en que se desenvuelve. Los años de crisis Indudablemente frenaron su crecimiento y la afectaron como a los demás sectores productivos. Sin embargo, existen otros elementos que condicionan su desarrollo, tales como el marco legal, los niveles de Ingreso de la población, las fluctuaciones del mercado Internacional del seguro y la Incipiente cultura de la previsión. Permítaseme compartir con ustedes la experiencia mexicana en relación del marco normativo del seguro.

Cualquier país desea contar con un marco legal de vanguardia, que promueva el desarrollo del sector asegurador y que permita salvaguardar los derechos del asegurado. En el caso mexicano, la actualización del marco normativo del seguro fue pieza fundamental de la modernización financiera. Y como parte de la estrategia general se disminuyó la regulación excesiva, al tiempo que se fortalecieron la capitalización y la supervisión. Las principales características fueron la liberación de tarifas, primas y planes de aseguramiento, a fin de permitir una mayor competencia y una selección de los riesgos propios de cada compañía. Se dispuso fijar anualmente el capital mínimo pagado, según la operación o el ramo de seguro, con el propósito de garantizar las obligaciones. Se adoptó también un régimen de margen de solvencia, a fin de respaldar los riesgos con base en la garantía de los recursos patrimoniales.

La Inserción de la economía mexicana en el ámbito internacional, Implicó aceptar la participación de Inversión extranjera en el capital de las aseguradoras para promover la capitalización, atraer tecnología y vincular a la industria con condiciones más competitivas. Se creó también la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, órgano especializado de la Inspección y vigilancia, que ha permitido dar respuesta más ágil a las demandas del sector y desarrollar una supervisión prudencial con buenos resultados.

El marco jurídico del sistema financiero está basado en la figura de agrupaciones que se asemejan a la operación de la banca universal. Esta nueva organización permite a las aseguradoras formar parte de grupos financieros compuestos por bancos comerciales, casas de bolsa, arrendadoras y otros intermediarios. Ello abre nuevas posibilidades de asociación para las aseguradoras, así como el aprovechamiento de sinergias.

Estas consideraciones nos permiten entender mejor la situación actual del seguro en México, y sentar una base real para desarrollar nuestras reflexiones sobre la solvencia y la liberalización dentro de un mercado mundial incierto.

Uno de los factores que con más frecuencia se utiliza para explicar la diferencia en el grado de desarrollo del sector asegurador en los distintos países, es el marco legal que regula la actividad. Sin embargo, en nuestros países, los factores de mayor peso son los bajos niveles de ingreso y la inequidad en su distribución, además de la incipiente cultura aseguradora que se presenta en nuestras poblaciones.

El mercado de seguros, al igual que muchos otros mercados, registra fluctuaciones o ciclos, provocados entre otros factores, por las condiciones del mercado de reaseguro y el entorno macroeconómico.

En los últimos años, en un número considerable de países, se observa la parte baja de un ciclo asegurador, caracterizada por un crecimiento moderado de la emisión de primas, altos índices combinados que reflejan insuficiencia de tarifas, y bajos rendimientos para los accionistas.

La solvencia de las compañías depende significativamente de sus políticas de reaseguramiento de los riesgos suscritos, y de la calidad de los reaseguradores.

Recientemente hemos visto reducida la capacidad de reaseguro en el mundo, como consecuencia de catástrofes naturales, como los huracanes "Darla" y "Vivian" padecidos por algunas regiones de Europa durante 1990. Estos eventos han ocasionado pérdidas tan fuertes a importantes reaseguradores, que inclusive, se hacen cuestionamientos públicos sobre la solvencia de sus sindicatos.

En el país con el mercado de seguros más grande del mundo, un número importante de empresas ha presentado problemas de solvencia, lo que ha planteado serias interrogantes sobre la necesidad de implantar un marco regulatorio a nivel federal, que sustituya o complemente la regulación estatal prevaeciente en ese país y garantice la solvencia de las instituciones.

En lo que se refiere a las empresas dedicadas a la operación de vida, las causas de insolvencia más comunes, han sido el desplome en el mercado de bienes raíces, problemas de sobreinversión en bonos de nula o baja calificación denominados "chatarra", y "corridas" contra aseguradoras originadas por desconfianza de los asegurados sobre la solidez financiera de las instituciones.

Por lo anterior, es sumamente importante reflexionar sobre la posibilidad de tener un adecuado balance entre la liberación y la garantía de solvencia del seguro en nuestras economías. Para hacerlo, es necesario detenernos a meditar acerca de la intervención del Estado en la actividad aseguradora, y la mejor manera de llevarla a cabo.

La regulación del mercado para ser efectiva, debe contemplar a todos sus integrantes, es decir, agentes o productores, instituciones de seguros y reaseguradoras.

Los agentes de seguros deben contar con un nivel de preparación, que les posibilite ofrecer asesoría adecuada a los asegurados, propiciando con esto que se contraten seguros que satisfagan plenamente sus necesidades de protección. Por ello, debe

sanccionarse enérgicamente a aquellos productores poco profesionales que lleven a cabo acciones poco éticas o francamente ilícitas.

La participación del Estado en la Inspección y vigilancia de las aseguradoras, es fundamental como mecanismo para garantizar a los usuarios que las Instituciones cumplirán en todo momento con sus obligaciones.

Las empresas pueden presentar problemas de liquidez si las reservas técnicas no están adecuadamente determinadas y constituidas, si están invertidas en activos cuya realización sea difícil al momento en que deban enfrentar sus compromisos por la ocurrencia de siniestros, así como por la falta de dinamismo en la respuesta del reaseguro. Por otro lado, se pueden presentar problemas de solvencia por causas tales como desviaciones en la siniestralidad esperada, la calidad y seguridad de su reaseguro o pérdidas en las inversiones realizadas, que provoquen insuficiencia en el capital de las Instituciones para sufragar sus obligaciones.

De no existir un organismo encargado de la Inspección y vigilancia de estas variables, los asegurados tendrían que supervisar directamente el desempeño de las compañías, para que éstas no incurriesen en prácticas antitécnicas o en inversiones excesivamente riesgosas y con poca liquidez. Esta actividad, además de resultar imposible en la práctica, sería sumamente costosa para los individuos, por lo que la mutualidad se ve beneficiada con la existencia de un órgano regulador del mercado.

Las autoridades deben entonces, establecer los mecanismos que permiten a los asegurados asumir la solvencia y liquidez de las compañías, sin que la presencia del Estado se convierta en un obstáculo para la autonomía de gestión de las empresas, teniendo repercusiones negativas en el desarrollo del sector.

La supervisión de las compañías debe contemplar, básicamente, la adecuada constitución de las reservas técnicas, la

apropiada Inversión de las mismas, la estructura y calidad de su reaseguro y la disponibilidad de un margen de solvencia suficiente para hacer frente a sus compromisos.

Las reservas técnicas en México son las que generalmente existen en las aseguradoras de América Latina, la reserva de riesgos en curso, para las operaciones de daños y de accidentes y enfermedades, la reserva matemática para la operación de vida, la de siniestros ocurridos pendientes de pago, para todas las operaciones, y otras reservas que se justifican por las características específicas de cada mercado, como en el caso de México, en que se exige una reserva de previsión para fluctuaciones en la siniestralidad y otra para riesgos catastróficos en el ramo de terremoto.

La base de cálculo de las reservas debe ser la prima neta de riesgo, y la autoridad debe verificar que sean técnicamente suficientes para enfrentar sus pasivos contingentes.

En cuanto al régimen de inversión de las reservas, éste debe garantizar que los recursos no estén expuestos a pérdidas significativas en su valor, la calidad o seguridad de las inversiones, la diversificación conveniente de la cartera, y que los plazos de maduración de los instrumentos sean acordes al posible surgimiento de las obligaciones.

Consideramos que el seguro de vida presenta un esquema distinto que por su naturaleza debe ser más conservador. Al efecto, los contratos del seguro de vida, son en general de largo plazo y constituyen una forma de transferir riqueza en el tiempo para los agentes económicos.

Una mala gestión empresarial en el seguro de vida puede no detectarse, sino hasta que haya pasado un número considerable de años, lo que minimiza las posibilidades de aplicar medidas correctivas. Una eficiente supervisión financiera de las empresas, reduce la

probabilidad de que surjan "corridas" de pánico contra las aseguradoras.

Otro elemento que se ha regulado en algunos países con el propósito de mantener la solvencia de las Instituciones, es la suficiencia y equidad de las primas.

Como sabemos, la suficiencia de la prima consiste en que el precio del seguro permita cubrir los costos de siniestralidad, de adquisición y de operación. Por su parte, la equidad consiste en que se cobren primas iguales a riesgos iguales.

Si bien es deseable que los precios cubran los costos medios, el concepto de suficiencia de la prima no reconoce los ingresos por productos financieros, excepto en alguna medida en la operación del seguro de vida, ni tampoco contempla las estructuras de los mercados, mismos que pueden diferir de los que en la teoría económica se conocen como perfectamente competitivos.

La Intervención del Estado difícilmente logra controlar que los productos sean vendidos a un precio igual al determinado sobre la base de cálculo adecuada, pues para hacerlo, se debe contar con notas técnicas de los productos, en que se especifique la determinación de las tarifas basadas en una estadística confiable, y se tiene que ser capaz de seguir la venta para detectar desviaciones.

Por otro lado, si las empresas venden sus productos a primas inferiores a la de suficiencia, y cubren la diferencia con rendimientos financieros de sus inversiones, los asegurados se benefician de ello, siempre y cuando las Instituciones sean capaces de pagar los siniestros, ya sea con las reservas técnicas o con su capital.

Asimismo, si las empresas venden sus productos a precios superiores al costo medio total como consecuencia, tal vez, de la existencia de estructuras oligopólicas de mercado, aunque no se ponga en riesgo la solvencia de las instituciones, las consecuencias pueden

provocar menores niveles de bienestar social. De cualquier forma, cuidar la fijación de precios no ha resultado ser, en nuestra opinión, la opción más eficiente. Consideramos que lo óptimo es que los precios se determinen como resultado de una sana competencia entre las aseguradoras.

Lo mismo sucede en el seguimiento de la equidad de las primas, concepto que si bien es deseable, el procurar su cumplimiento ha traído consigo costos mayores limitando la capacidad de gestión de las empresas.

Estamos convencidos de que el control estricto de los precios no es la mejor manera de regular la actividad aseguradora, así como de que el precio no debe ser el único elemento de competencia.

Alternativamente, debe adoptarse una regulación que vigile, adicionalmente a la constitución e inversión de reservas, que las empresas cuenten con márgenes de solvencia para responder a posibles desviaciones en la siniestralidad y al riesgo en la fluctuación del valor de sus activos.

Este margen de solvencia, idealmente, debe variar de acuerdo a las características de las carteras de las instituciones. Es decir, de acuerdo al volumen de sus operaciones, a su experiencia en siniestralidad, y a sus prácticas de reaseguro.

Dada la importancia del reaseguro en la determinación del margen de solvencia, las autoridades deben vigilar también la calidad de las reaseguradoras con quienes las empresas suscriben negocios.

El requerimiento de solvencia se debe satisfacer a través de un capital mínimo de garantía. Así, la autoridad debe cerciorarse que las instituciones cuenten con un capital propio, mayor o igual a este capital mínimo.

Ante el esquema señalado, los requerimientos financieros y técnicos deben complementarse con un mayor y mejor conocimiento por parte del público, de la situación financiera y operativa de las instituciones a las que habrán de confiar sus riesgos, para que los elementos de competencia no se basen exclusivamente en el precio de las primas. En estas medidas consideramos que la autoridad oficial de inspección y vigilancia debe jugar un papel preponderante y activo en la generación y validación de la información que el público pueda tener para apoyar sus decisiones.

En resumen, estamos convencidos de que la supervisión del Estado ante el siglo XXI, debe ser importante pero, sin restringir el adecuado funcionamiento de los mercados, y orientarse, fundamentalmente, a garantizar la solvencia de las instituciones y el adecuado cumplimiento de sus obligaciones en caso de siniestros.

Es conveniente señalar que además, la Intervención del Estado ha de justificarse también por problemas de riesgo moral, de selección adversa de riesgos y por la existencia de externalidades en un sentido económico. Así, puede resultar socialmente deseable la implantación de seguros obligatorios, como el de responsabilidad civil de automóviles, o que el Estado juegue un papel activo en apoyo de la prestación de algún servicio, como sucede en muchos países, en el ramo agrícola.

Lo que debe cuidarse es que el Estado no realice actividades que no le sean propias, como ha sucedido en Iberoamérica. De hecho, dentro de los programas de estabilización económica en los países de la región, se han llevado importantes procesos de desincorporación de entidades públicas.

Una de las grandes cuestiones a resolver para ciertos Estados es la liberalización de los mercados. Las autoridades mexicanas estamos convencidas de que el proceso de globalización e integración de las economías es irrevocable. Por esta razón México está

negociando un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

La creación de una zona de libre comercio en América del Norte, traerá como consecuencia la Integración de uno de los mayores mercados del mundo.

La apertura comercial permitirá que las economías aprovechen sus ventajas comparativas y que exploten economías de escala con el crecimiento de los mercados.

Lo anterior se traducirá en una mejor asignación de recursos, e impulsará un mayor crecimiento económico, coadyuvando a alcanzar niveles de bienestar superiores para las poblaciones de los países involucrados. El seguro comercial no escapa de esa situación.

Para el sector asegurador la apertura significa el reto de afrontar una mayor competencia en su ámbito doméstico, pero también la posibilidad de incursionar en mercados de otros países. Ello promoverá la eficiencia, la diversidad de productos, mejor tecnología y posibilidad de complementación con beneficios de orden general.

Es deseable que la apertura se realice mediante el establecimiento gradual de empresas filiales de las compañías extranjeras, evitando las transacciones transfronterizas, excepto aquellas que tengan lugar a través de la movilidad del consumidor. Esta prohibición debe estar condicionada al grado de Integración económica que prevalezca entre los socios comerciales, como ha sucedido en la Comunidad Económica Europea.

La liberalización y apertura de los mercados, posibilita también el intercambio entre bloques económicos. Para Iberoamérica el sector asegurador europeo puede aportar recursos y tecnología. Por su parte, el mercado iberoamericano presenta una excelente oportunidad de expansión para los mercados europeos. La perspectiva de crecimiento



es promisorio. Para el caso particular de México se presentan oportunidades y retos en el futuro. Entre las primeras destacan:

- El alto crecimiento esperado de la economía mexicana para los próximos años, que se traducirá en mayores niveles de ingreso para la población, cuya cultura de la previsión va en ascenso.

- Se cuenta con un marco normativo moderno, que impulsa la competencia y la libre determinación de tarifas, permite la inversión externa en asociación con las aseguradoras mexicanas.

- El establecimiento de un sistema obligatorio de ahorro para el retiro, complementarlo de los sistemas tradicionales de seguridad social. Bajo este esquema, las aseguradoras pueden ofrecer seguros opcionales de rentas vitalicias, invalidez y muerte a los trabajadores. A partir de 1993, las aseguradoras podrán participar directamente en la administración de fondos de retiro a través de sociedades de inversión especialmente constituidas con ese fin.

Entre los principales retos que enfrentarán las aseguradoras en México destacan las siguientes:

- Optimizar las sinergias con los grupos financieros y asociaciones con aseguradoras internacionales. Ello establecerá nuevos equilibrios institucionales, aumentará la participación del seguro en relación al producto interno, ampliará el universo de asegurados, abatirá costos y promoverá el uso de tecnología moderna en un contexto de mayor productividad.

- Diseñar planes de seguro que abarquen una mayor proporción de la población. La libertad de tarifas y planes de contratación favorece la oferta integrada de productos para hacer llegar los beneficios del seguro a los mayores segmentos de la población. Ello se puede lograr con primas competitivas, innovación en los canales de comercialización y promoción de productos de alcance popular.

- Ampliar las coberturas del seguro hacia nuevos riesgos que incluyen el seguro agropecuario privado y grandes proyectos de infraestructura.

Señoras y Señores:

La globalización de los mercados exige sectores aseguradores modernos y dinámico, para enfrentar las exigencias del siglo XXI. México está inmerso en un profundo cambio económico cuyos resultados son alentadores. Nuestro sector asegurador avanza al ritmo de las circunstancias y se prepara para afrontar los desafíos del cambio.

Hoy más que nunca, se hace necesario conocer experiencias en la materia. Si bien el seguro en Iberoamérica no ha avanzado con el dinamismo observado en otras regiones, los procesos de modernización y apertura nos obligan a alcanzarlo con rapidez. El crecimiento poblacional y la necesidad de reactivar nuestras economías, así lo exigen.

Intercambiar ideas con los asistentes a este Primer Encuentro Mundial es para nosotros una ocasión invaluable de aprender, de adquirir nuevas ideas y de enriquecer nuestra experiencia. Para nosotros, es grato poner a su disposición el modesto bagaje de que nos hemos provisto en materia de seguros, y poder aprovechar, en cambio, muchos de los conceptos y experiencias que aquí serán expuestos.

Reitero el agradecimiento del Gobierno de México a nuestros generosos anfitriones, y deseo a todos ustedes buen éxito y ventura.

Muchas gracias.