

Escuela de Negocios

Tipo de documento: Tesis de maestría



EMBA | Executive MBA

Evaluación del modelo de gestión de regulación y supervisión de la Industria del Seguro en el Paraguay

Autoría: Penayo Ramírez, Derlis

Año: 2018

¿Cómo citar este trabajo?

Penayo Ramírez, D. (2018). *"Evaluación del modelo de gestión de regulación y supervisión de la Industria del Seguro en el Paraguay"*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/14134>

El presente documento se encuentra alojado en el **Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella** bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

ESCUELA DE NEGOCIOS

EMBA BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY - 2016

**EVALUACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE
REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA INDUSTRIA DEL
SEGURO EN EL PARAGUAY.**

ALUMNO: DERLIS PENAYO RAMÍREZ

TUTOR: CARLOS LOISI

AÑO: 2018

ASUNCIÓN, PARAGUAY

AGRADECIMIENTOS

A los miembros del Directorio del Banco Central del Paraguay, por la iniciativa de disponer la organización del curso.

Al plantel docente y administrativo de la Universidad Torcuato Di Tella, por la buena predisposición e interés puestos en todo momento.

A mi familia, por el apoyo y el aliento permanentes.

A mis compañeros, por el espíritu de camaradería y colaboración demostrados a lo largo del curso.

RESUMEN

Para el aprovechamiento de la economía de alcance y en alguna medida para una protección política, las funciones operativas de la Superintendencia de Seguros quedan integradas y controladas por el Banco Central. Sin embargo la responsabilidad de lo actuado en materia de regulación y supervisión de la industria del seguro es exclusiva y directa del Superintendente de Seguros.

El Banco Central del Paraguay tiene a su vez la responsabilidad de regular y fiscalizar la industria bancaria. Así, la regulación y fiscalización de ambos sectores del sistema financiero son financiadas por dicho organismo.

Debido a la complejidad de sus operaciones y el número de operadores, la fiscalización de la industria del seguro tiene ligeramente una carga laboral mayor que la de la industria bancaria. Sin embargo la supervisión de ésta es más trascendental para el control de la estabilidad financiera.

Siendo el rol prioritario del Banco Central el ejercicio de la política monetaria, estrechamente ligada a la estabilidad financiera y con responsabilidad acentuada fuertemente en la industria bancaria, se presenta un sesgo de preferencia por la regulación y fiscalización de la industria bancaria.

Este sesgo no debe ser visto como una cuestión negativa pues no necesariamente una distribución equitativa de los recursos es el óptimo social. Sin embargo, cabe analizar si efectivamente se ubica en su nivel óptimo, o existe posibilidad de mejoramiento.

Para afrontar este problema se comparan los diversos estilos de gestión de supervisión planteados en la literatura y los que en la práctica son aplicados regionalmente. Igualmente se examinan los fundamentos de la economía de alcance y se construye un modelo teórico que busca explicar los elementos que determinan el sesgo de preferencia.

Finalmente en base a las conclusiones se sugiere una dinámica de convergencia hacia un modelo de gestión de supervisión más adecuado a las condiciones culturales, sociales y económicas del país.

PALABRAS CLAVE

Coeficiente de preferencia

Sesgo de preferencia

Economía de alcance

Teoría de agencia

Problema de agencia

Supervisión prudencial

Conducta de mercado o conducta del negocio

Modelos vertical, horizontal, unificado e híbrido de supervisión

Modelos funcional e integrado de supervisión

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. MARCO TEÓRICO	10
2.1 Características de distintos modelos de supervisión.....	10
2.2 El Banco Central como ente regulador del sistema financiero.....	13
2.3 Consideraciones teóricas sobre la economía de alcance.....	17
2.4 Semejanzas y diferencias en la regulación y la fiscalización de bancos y empresas de seguros.....	20
2.5 Elección del nivel de producción de los servicios ofrecidos dada la restricción presupuestaria.....	22
3. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS MODELOS APLICADOS EN AMÉRICA LATINA	26
3.1 Contexto regional del sistema financiero.....	26
3.1.1 Modelo vertical o de silos.....	26
3.1.2 Modelo horizontal o de peaks.....	27
3.1.3 Modelo unificado.....	28
3.1.4 Modelo híbrido	28
3.1.5 Visión global	29
3.2 Contexto regional del sector de la industria del seguro	30
3.2.1 Entes reguladores dependientes del Banco Central.....	30
3.2.2 Modelo vertical en los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio.....	31
3.2.3 Modelo híbrido aplicado a la regulación y fiscalización del seguro.....	32
3.2.4 Modelo integrado	32
3.3 Modelo de regulación y fiscalización de la industria del seguro en el Paraguay	33
3.3.1 Organismo de regulación y control	33
3.3.2 Funciones y atribuciones de los entes contralores dependientes del Banco Central... 35	
3.3.3 Recursos asignados a los entes contralores del mercado asegurador y del sector bancario.....	35
3.3.4 La carga funcional o la sensibilidad de la economía en la asignación de recursos.....	38
3.3.4.1 Carga funcional de la Superintendencia de Seguros	38
3.3.4.2 Sensibilidad de la economía de la industria del seguro y del sector bancario	39
3.3.4.3 Prevalencia del criterio de la sensibilidad de la economía.....	40

3.3.5 Incidencia de la responsabilidad de los administradores públicos en la asignación de recursos	40
3.3.5.1 Responsabilidad civil por la regulación y fiscalización del mercado asegurador	41
3.3.5.2 Responsabilidad civil por la regulación y fiscalización del mercado bancario	42
3.3.5.3 Prevalencia de la responsabilidad personal como criterio esperado para la asignación de recursos	43
3.3.6 Conclusiones referentes al modelo de regulación del mercado de seguros en Paraguay	44
3.4 Necesidad de cambio metodológico de supervisión	45
4. EVALUACIÓN DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS	48
4.1 Criterios de evaluación	48
4.2 Escenario 1: Modelo vertical de supervisión prudencial y conducta de mercado	50
4.3 Escenario 2: Modelo integrado con el regulador de la industria bancaria y dependiente del Banco Central	54
4.3.1 Aprovechamiento de la ventaja de la economía de alcance	55
4.3.2 Efectos sobre el coeficiente de preferencia	55
4.3.3 El estilo más adecuado	57
4.4 Escenario 3: Modificaciones de la estructura organizacional dentro del modelo actual	58
4.4.1 Reformas tendientes al mejor aprovechamiento de las dependencias del Banco Central que prestan servicios a la Superintendencia de Seguros	59
4.4.2 Desglose de las funciones de supervisión prudencial y supervisión de la conducta de mercado	62
4.4.2.1 Acople de funciones a la SEDECO	62
4.4.2.2 Agrupamiento de funciones de supervisión de la conducta de mercado en una dependencia	64
4.5 Escenario 4: Integración con el sector de la regulación de la administración previsional	64
5. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	66
BIBLIOGRAFÍA	76
Anexo N° 1	78
Anexo N° 2	85

1. INTRODUCCIÓN

Las compañías de seguros basan sus servicios en esquemas técnicos muy especializados en las áreas de gestión de riesgos de toda índole y administración financiera de sus recursos. Una ley especial (la Ley de Seguros), crea en el año 1996 la Superintendencia de Seguros como ente regulador del mercado de seguros en Paraguay y la coloca como dependiente presupuestariamente del Banco Central pero mantiene la responsabilidad exclusiva y directa del Superintendente de Seguros por la toma de decisiones relativas a la regulación y supervisión de esta industria.

La intención del legislador al establecer este modelo de regulación era el aprovechamiento de la economía de alcance (economy of scope) centrando varias funciones en un ente regulador para minimizar costos. No obstante, si bien la ley establece que la Superintendencia de Seguros tiene autonomía funcional y administrativa, en la práctica el Banco Central toma el control directo de muchas de sus funciones como la asignación de recursos humanos y jefes de las distintas áreas, traslado de personal, definición de necesidad de capacitación, etc. Incluso, en muchas ocasiones dispone la realización de tareas de gestión interna del Banco Central como el análisis y estudios para la contratación pública de servicios de seguros.

El Banco Central del Paraguay, al cual se integra la Superintendencia de Seguros, centra sus objetivos en la política monetaria, que es su principal responsabilidad. En relación a ello también le interesa la estabilidad financiera, por lo que además cuenta con una Superintendencia de Bancos que le sirve de apoyo en esta última gestión. Sin embargo, cabe acotar que este regulador y fiscalizador no cuenta legalmente con el grado de autonomía y responsabilidad con que cuenta la Superintendencia de Seguros. En ese contexto le interesa prioritariamente los grandes bancos que pueden dar origen a una inestabilidad financiera.

Ante esta situación y dada la restricción presupuestaria a la cual está sujeta el Banco Central, éste debe priorizar los gastos atinentes a la política monetaria y la fiscalización de los bancos por sobre la fiscalización y regulación de la industria del seguro y otros entes financieros no catalogados como sistemáticamente importantes como para desencadenar una crisis sistémica.

No obstante, si uno observa las funciones que la ley concede a cada uno de los órganos reguladores (la Superintendencia de Seguros y la Superintendencia de Bancos)¹ podrá notar que la carga laboral establecida no está en relación directa al grado de sensibilidad de la estabilidad monetaria y financiera de cada uno de estos sectores, en caso de crisis del sistema financiero. Más bien en la

¹ La ley N° 827/96 “De Seguros” para el sector de la industria del seguro y la ley N° 861/96 “General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito” para el sector del sistema bancario.

práctica dicha carga se refleja en el grado de complejidad de las operaciones, amplitud de atribuciones y del número de operadores sujetos bajo sus respectivos controles.

Las empresas de seguros realizan básicamente las siguientes operaciones especializadas: (a) constituyen sus provisiones técnicas en función a las prestaciones que estiman efectuarán a favor de los tomadores de pólizas –las que dependen de situaciones inciertas por lo que deben recurrir a las técnicas actuariales y de gestión de riesgos propios y de terceros–, (b) definen un mínimo de patrimonio que garantice un grado de confianza adecuado en caso de desviaciones no esperadas que afecten su capacidad tolerable de soportar pérdidas y (c) determinan una cartera de inversión (activos) para respaldar estas obligaciones y el patrimonio señalado. Esto refleja la gran complejidad de sus operaciones y el alto grado de conocimiento que deben poseer tanto sus operadores, así como sus reguladores y supervisores.

Además de la complejidad señaladas, se puede observar que el número de los principales sujetos bajo la supervisión de la Superintendencia de Seguros es mayor que el de la Superintendencia de Bancos (35 aseguradoras vs. 26 bancos y financieras, respectivamente)².

A pesar de que ambos organismos de regulación cuentan con una carga laboral prácticamente equivalente, la estructura organizacional, el número de empleados y los recursos financieros asignados a la Superintendencia de Bancos son notoriamente más amplios que los de la Superintendencia de Seguros. En base a estas consideraciones y a las situaciones mencionadas se pretende identificar los motivos de esta asimetría y con esos elementos analizar si el modelo de regulación y supervisión de la industria del seguro en Paraguay es el apropiado o existe margen de mejoramiento que optimice los objetivos del gobierno a corto y largo plazo. Y si existiera dicho margen, ¿por qué este modelo se ha mantenido por 22 años?

A fin de abordar estos problemas se presenta el marco teórico que analiza en primer lugar las características que revisten los distintos modelos de supervisión aplicados en el mundo, desarrollándose criterios de clasificación que puedan ayudar a encontrar el modelo que más se adecua a las condiciones que se presentan en Paraguay. En segundo lugar se analiza el esquema de participación del Banco Central en la regulación y supervisión del sistema financiero que muchos países han optado. De esta forma se busca construir una herramienta teórica de confrontación con el esquema utilizado actualmente en Paraguay. En tercer lugar se realiza una revisión de la teoría de

² Sólo se enfoca en los principales sujetos supervisados de cada sector. Así, la Superintendencia de Seguros, a más de las Aseguradoras, tiene bajo su jurisdicción los Corredores y Agentes de Seguros y Reaseguros y los Liquidadores de Sinistros (una actividad adicional es el monitoreo de empresas de reaseguros que operan desde jurisdicción extranjera); en tanto la Superintendencia de Bancos, además de los bancos e instituciones financieras, están bajo su fiscalización los Almacenes Generales de Depósito y las Casas de Cambio.

las economías de alcance a fin de emplearla para evaluar la eficacia del esquema de regulación y supervisión de la industria del seguro integrada al Banco Central que ha sido adoptado en Paraguay con el fin de obtener las ventajas de este fenómeno económico. En cuarto lugar, se analizan las semejanzas y las diferencias en la regulación y la fiscalización de bancos y empresas de seguros con el fin de evaluar la forma óptima en que pudieran integrarse a la luz de las ventajas de una economía de alcance. Finalmente, dentro del marco teórico, se efectúa una revisión de la teoría de agencia y se emplea una función de utilidad para evaluar un posible sesgo de preferencia hacia la regulación y fiscalización de uno de los sectores financieros.

Una vez conformado el marco teórico se explorarán los modelos de gestión de regulación y fiscalización del sistema financiero adoptados en la región en base a la teoría desarrollada con enfoque especial en el sector asegurador y con amplio detalle del caso en Paraguay.

Como culminación se analizarán diversos escenarios alternativos de modelos de gestión de regulación y supervisión que podrían ser adoptados en el país de modo a evaluar los pros y los contras de sus implementaciones y los modos más adecuados de ponerlos en práctica.

En base a las conclusiones de estos análisis, se plantea el desarrollo de una secuencia de procesos de transformación del actual modelo de gestión de regulación y fiscalización de la industria del seguro hacia uno más apropiado considerando el continuo cambio tecnológico, económico y cultural.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Características de distintos modelos de supervisión

En la búsqueda de un óptimo diseño de supervisión del sistema financiero, se han visto recientemente amplias reformas en la arquitectura regulatoria. Uno de los ejemplos más resaltantes es la reforma realizada en el Reino Unido en 1998. Por primera vez un gran país desarrollado, y a la vez uno de los principales centros financieros internacionales, ha decidido asignar la tarea de supervisión de todo el sistema financiero a una única autoridad, en reemplazo del Banco de Inglaterra. Este y otros hechos son tomados por Masciandaro y Quintyn (2009) para iniciar un análisis que pudiera ayudar en la elección de una estructura de supervisión óptima. Los autores parten por centrar el análisis en la supervisión micro-prudencial y la protección del consumidor, dando por entendido que las cuestiones de supervisión macro-prudencial son llevadas a cabo por el Banco Central y las cuestiones de política de competencia se deja a cargo de autoridades especializadas.

Para describir los actuales modelos de supervisión, Masciandaro y Quintyn (2009) los clasifican en tres categorías: el modelo vertical (silos), el modelo horizontal (peaks) y el modelo unificado (o integrado)³. El **modelo vertical** asigna la supervisión a diferentes organismos de acuerdo al sector de negocios del supervisado (bancos, seguros, mercado de valores, etc.). El **modelo horizontal** define la supervisión en función a la meta de regulación pública (solvencia de las empresas, protección del consumidor, etc.). El **modelo unificado** integra en un solo ente fiscalizador, todos los sectores de negocios y todas las metas públicas. Dentro de esta clasificación, los citados autores han observado en la práctica que muchos países implementan **modelos híbridos** donde algunos supervisores agrupan su fiscalización en determinados segmentos del mercado y otros en uno sólo.

Un enfoque muy similar es planteado por Kremers, Schoenmaker y Wiertz (2003), basando su análisis en la mayor integración y agrupación de actividades en el sector financiero que viene acompañada de la desaparición de las fronteras sectoriales tradicionales entre la banca, los valores y el seguro. Ante este fenómeno, dichos autores analizan dos estructuras organizacionales de supervisión que han emergido: el **modelo funcional** y el **modelo integrado**. En el modelo funcional existen supervisores separados por cada objetivo: supervisión sistémica, supervisión

³ No obstante, los autores reconocen que podría haber una cuarta categoría de clasificación en relación a la función que efectúan las instituciones financieras, sin embargo la experiencia al respecto es muy reciente.

prudencial y la supervisión de la conducta de mercado⁴. En el modelo de supervisión integrada hay un solo regulador para la supervisión prudencial y la supervisión de la conducta de mercado, mientras que el banco central mantiene la responsabilidad por la estabilidad financiera de manera general. Este esquema de supervisión se plantea según el siguiente cuadro, donde la participación de los diferentes órganos de control se ubican en la matriz según su grado de involucramiento.

Cuadro 1: Fronteras sectoriales y funcionales de la supervisión

	Estabilidad financiera		Conducta mercado
	Macroprudencial	Microprudencial	
Bancos			
Seguros			
Valores			

Elaborado en base a Kremers, Schoenmaker y Wierds (2003).

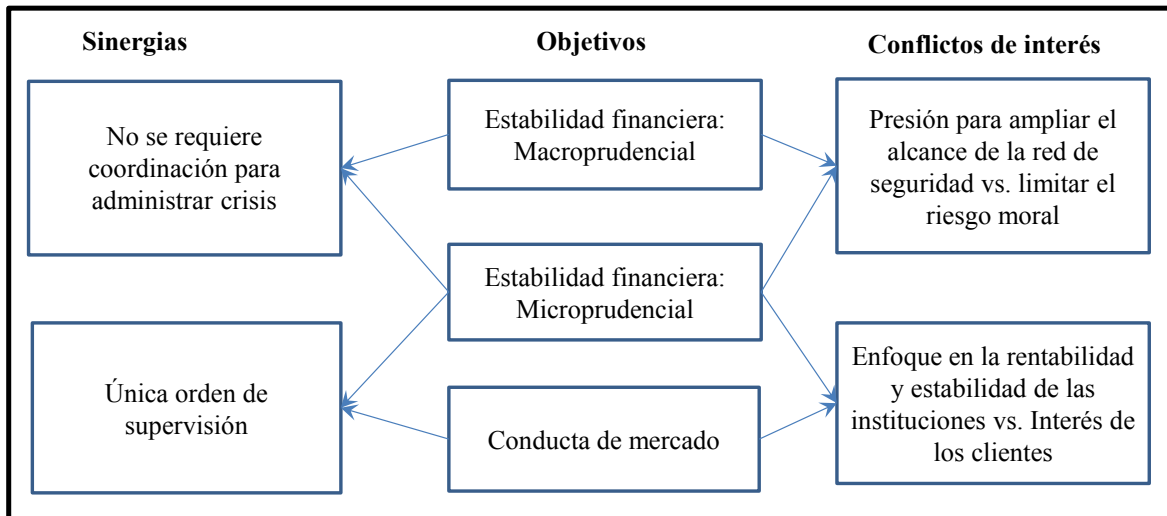
Los autores plantean las sinergias y los conflictos observados en el modelo de supervisión integrada. La primera sinergia resulta de combinar la supervisión sistémica (supervisión macroprudencial) y la supervisión prudencial de las instituciones financieras (supervisión microprudencial) y se da en la reacción ante eventuales crisis que en muchas ocasiones requieren tan solo algunas horas y no días. La segunda sinergia se relaciona con la economía de amplitud, es decir el hecho de organizar la supervisión de todos los tipos de instituciones financieras con un solo supervisor. Esto incluye tener un mismo soporte para diversas tareas.

Entre los potenciales conflictos de intereses se observa en primer lugar el que surge entre la supervisión sistémica vs. la supervisión prudencial, ligado a la posibilidad de efectuar operaciones de prestamista de última instancia del banco central. El problema que se plantea es cómo balancear los beneficios del préstamo de última instancia (que fuerza a estabilizar el orden financiero frenando el efecto contagio) versus su costo (riesgo moral). El segundo conflicto se refiere a la supervisión prudencial vs. la supervisión de la conducta de mercado. La supervisión prudencial estaría interesada en la salud de las instituciones financieras, mientras que la supervisión de la conducta de mercado se enfocaría en los intereses de los clientes. La integración de la regulación en estos aspectos puede ocasionar que el supervisor dé preferencias a uno de los objetivos por encima del otro. Esta preferencia podría volcarse hacia el objetivo de estabilidad financiera considerando que con ello se preserva la confianza del público, con lo cual también la preeminencia regulatoria tendería hacia la discreción y la confidencialidad por sobre la transparencia.

⁴ Los autores dan a entender que la supervisión macroprudencial equivale a la supervisión sistémica, en tanto la supervisión prudencial es utilizada en referencia a la microprudencial.

Gráficamente, los vínculos entre las sinergias y los conflictos mencionados se presentan en la siguiente figura:

Figura 1: Vínculos entre las sinergias y los conflictos en un modelo de supervisión integrada



Elaborado por Kremers, Schoenmaker y Wiertz (2003).

En relación a la unificación de la supervisión Doumpos, Gaganis y Pasiouras (2015) señalan que, si bien, la adopción de un único supervisor es la tendencia común, se ha instalado un debate de los pros y los contra, que se describen a continuación:

Los que están a favor son: (i) economías de escala y de alcance, dada la eliminación de las superposiciones, más eficiente transmisión e interpretación de la información, mejor locación de la infraestructura física y capital humano, mejor desarrollo y mejoramiento de los métodos de supervisión, etc. (ii) mejor resolución de conflictos debido a diferentes fines de supervisión, (iii) fácil cooperación con otros reguladores, (iv) mayor flexibilidad en la toma de decisiones, (v) mejora la responsabilidad y la transparencia, (vi) eliminación de la oportunidades de arbitraje regulatorio, (vii) reclutamiento y retención del personal más calificado debido a las oportunidades de carrera, (viii) mejora la habilidad de supervisión financiera consolidada.

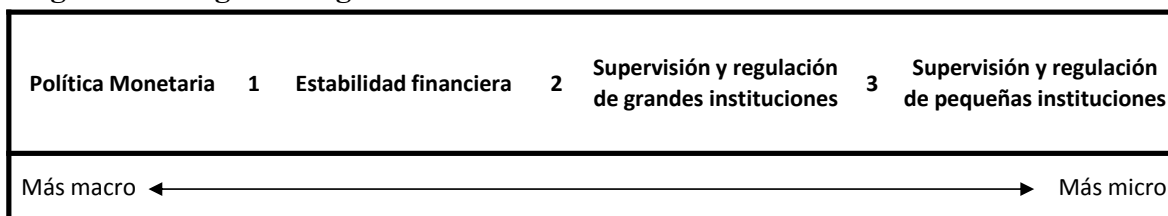
Los que están en contra son: (i) potencial conflicto cultural, (ii) problemas asociados al poder monopolístico (por ejemplo potencial sobre-regulación, burocracia, etc.), (iii) deseconomías de escala y de alcance, (iv) riesgo moral debido a contratos implícitos, (v) problemas debido a objetivos heterogéneos.

2.2 El Banco Central como ente regulador del sistema financiero

¿Cómo estaría inserto el Banco Central dentro de este esquema? El rol prioritario de dicho ente se enfoca en el ejercicio de la política monetaria cuyo objetivo principal es la preservación del valor de la moneda. En torno a dicho objetivo también le interesa la estabilidad financiera, por lo que muchos Bancos Centrales también asumen el rol de regulador y fiscalizador del sistema financiero. Muchos autores plantean la cuestión de si las responsabilidades de supervisión contribuyen a la actuación de la política monetaria, como lo encaran Peek, Rosengren y Tootell (1999). Dichos autores describen que en Estados Unidos desde 1994 se debate sobre la responsabilidad de la Reserva Federal de supervisar a los bancos. Por un lado, los detractores de este esquema afirman que esta actividad distrae a la Reserva Federal, en tanto otros señalan que es necesario la regulación del sistema financiero por parte de la Reserva Federal, dado que ésta actúa de prestamista de última instancia para administrar crisis. Según estos últimos, esta responsabilidad podría mejorar la política monetaria si la información obtenida en la fiscalización incrementa la habilidad de la Reserva Federal de predecir el comportamiento futuro de la economía.

Blinder (2010) define cuatro rangos de regulación, yendo de lo más macro a lo más micro, según la siguiente figura que denomina “el espectro de responsabilidades del Banco Central”:

Figura 2: Rangos de regulación



Tomado de Blinder (2010).

El autor plantea la cuestión de cuál sería el punto ideal que determine el límite en el cual el Banco Central debiera regular, dejando el resto a otros reguladores. Según él, al considerar las ventajas de una economía de alcance y atendiendo que la preservación de la **estabilidad financiera** se halla estrechamente ligada a la función de la **política monetaria**, es obvio suponer que la asignación de dichas funciones en instituciones separadas no sería razonable. Es por esa razón que los Bancos Centrales asumen la responsabilidad por la estabilidad financiera.

Para Blinder (2010) no sería razonable colocar el límite en el punto 2 porque el actuar y la deficitaria situación patrimonial de las grandes instituciones ponen en peligro la estabilidad financiera. Es más, es probable que la caída de una sola **institución financiera sistemáticamente**

importante desencadene una crisis sistémica. Además, cuando la estabilidad financiera tienda a tambalearse, un buen remedio son las reformas aplicadas en ellas, como por ejemplo cambios en sus sistemas de administración de riesgos y sus estados financieros, etc.

Blinder afirma que el hecho de que sea el Banco Central el que reúna esas funciones es una garantía de independencia política, más de lo que podría ser otro órgano regulador. Por eso –continúa el autor– lo más razonable es colocar el límite en el punto 3 ya que a partir de ahí (hacia roles microprudenciales) las economías de alcance mayormente están ausentes. Así, la supervisión de unas pocas instituciones de gran magnitud no tiene mucho en común con la supervisión de un gran número de las pequeñas instituciones que tienen pocas semejanzas entre sí, principalmente en cuanto a sus perfiles de riesgos y estructuras administrativas y legales.

Además, dicho autor plantea otra cuestión: un posible conflicto de intereses. Por un lado, en una situación de crisis, en su rol de supervisor, el Banco Central pretenderá la disciplina de mercado propugnando la reducción de sus préstamos otorgados, pero como hacedor de la política monetaria incentivaría los préstamos, porque la economía necesitaría de más créditos.

Ante la crisis se presenta entonces dos objetivos opuestos, ¿sería el banco central el organismo ideal para balancear los mismos?. Para responder, se considera primeramente qué sucedería si el regulador del sistema financiero no fuera el Banco Central. En ese caso, este regulador aplicaría medidas que limiten los préstamos, justo cuando la economía necesite más de éstos. Sin embargo, esto no sería lo más apropiado para la salud de la economía.

La preeminencia macroeconómica sería lo más apropiado –continúa el autor–, razón por la cual en muchos países, en situación de crisis, las normas de requisitos de capital se relajan (se vuelven menos procíclicas), por lo que la preocupación de algunos, referente a este conflicto de intereses, debiera verse más bien como un balance racional de objetivos que se compiten. El autor hace una analogía con el hecho de conducir un automóvil: no se pone a dos personas distintas, una encargada del acelerador y otra, del freno.

¿Y qué sucedería si existiera un regulador exclusivo para pequeñas instituciones?. Las consecuencias macroeconómicas de una regulación severa (o relajada) serían muy despreciables. Por lo tanto tiene sentido que el Banco Central regule a las instituciones financieras sistemáticamente importantes, dejando el resto a otras agencias reguladoras. De esta manera, sentencia Blinder (2010), si se acepta la tesis que el Banco Central –aparte de su rol de regulación de la política monetaria– es el más apropiado para regular los riesgos sistémicos y supervisar a las instituciones financieramente más importantes, esto lo convertiría en un ente con un inmenso poder

–apetecible para muchos políticos– por lo que, para amortiguar este efecto, convendría deslindar al Banco Central del rol de supervisión de las pequeñas instituciones y la protección a los consumidores.

Por su lado, Masciandaro y Quintyn (2009) plantean los beneficios esperados y los riesgos de la supervisión consolidada. Así, describen los pros y los contras de este esquema desde la perspectiva económica, que se presentan en el cuadro 2:

Cuadro 2: Pros y contras de la supervisión consolidada

a) Gobernanza	
<u>Beneficios esperados</u>	<u>Riesgos</u>
Economía de escala y de alcance: existe la posibilidad de emplear la misma infraestructura y el mismo capital humano. Se facilita el control dado que ciertas entidades financieras están envueltas en más de un sector. Se facilita la resolución de conflictos entre diversas metas de supervisión nacional. Mayor flexibilidad para lidiar con problemas de supervisión.	Deseconomía de escala y de alcance: un solo fiscalizador podría ocasionar ineficiencia en la designación de recursos así como en su tarea de monitoreo. Menor flexibilidad para evolucionar hacia un mejor modelo.
b) Relacionamiento con el sistema político	
<u>Beneficios esperados</u>	<u>Riesgos</u>
Si existe un solo supervisor, es más fácil para los políticos, consumidores y supervisados entender su política De igual manera será más fácil identificar la responsabilidad ante un hecho que pudiera abarcar a varios reguladores.	Un solo supervisor podría devenir en un contralor con exceso de poder.
c) Relacionamiento con el mercado	
<u>Beneficios esperados</u>	<u>Riesgos</u>
Se evita el arbitraje regulatorio que podría ser el producto de que algunas instituciones financieras que presten servicios en varios sectores estén sometidos a más de un sistema supervisor. Se reduce el costo de cumplimiento por parte de los entes supervisados, evitándose requisitos de diversos organismos fiscalizadores.	Al haber un solo supervisor podría generarse el riesgo de una tolerancia excesiva. La falta de competencia supervisora podría deteriorar la calidad de la política. El monopolio puede generar un costo de renta regulatorio.

Masciandaro y Quintyn (2009).

De una serie de observaciones efectuadas por Masciandaro y Quintyn (2009), se menciona especialmente al potencial rol que cabría para el Banco Central en la conformación del modelo de supervisión, considerando el poder político y económico con que cuenta, lo cual daría fortaleza al ente supervisor. Sin embargo, empíricamente dan cuenta que esto podría ralentizar la dinámica de adaptación oportuna de los esquemas de fiscalización al entorno en que se desarrolla el mercado financiero. Así concluyen que “una perspectiva conservadora parece ser más probable que ocurra cuando el banco central está profundamente inmiscuido en la supervisión, mientras que una perspectiva innovadora parece ser más probable que ocurra cuando el principal supervisor es diferente del banco central”. De hecho, según sus observaciones, en la mayoría de los países que caen en la muestra empleada en su investigación, el Banco Central es el principal supervisor; sin embargo, en pocos países dicho ente está envuelto en la supervisión de todo el sistema financiero.

Según el estudio, el grado de concentración de la supervisión parece estar inversamente relacionada con la participación del Banco Central. Esto es llamado “efecto fragmentario del Banco Central”. Según los autores, no existe un argumento teórico fundamental en favor de un esquema con o sin participación del Banco Central, pero sí se podría mencionar algunas ventajas y desventajas de cada uno de los modelos teóricos.

Los argumentos a favor del involucramiento del Banco Central como único ente fiscalizador mencionados son: los efectos positivos en el manejo de la información recabada y la capacidad que tiene el Banco Central de atraer personal con mucha destreza.

Los riesgos adicionales que observan los autores mencionados cuando el Banco Central es el que aglutina el rol de supervisor son: el riesgo moral (por la concentración de poderes), los conflictos entre diferentes metas (por ejemplo, el rol de la regulación de la política monetaria podría requerir liquidez adicional, en tanto ésta podría ser contraproducente desde la perspectiva del rol microprudencial), el riesgo reputacional (considerando que los errores son más visibles que los éxitos) y el riesgo de acrecentar el poder burocrático del Banco Central.

Desde una perspectiva de política económica, Masciandaro y Quintyn (2009) continúan analizando los criterios por los cuales se definen los modelos de supervisión. Así, se resalta la hipótesis que los políticos desearían efectuar la reforma (o mantener el status quo) para ganar y mantener influencia a través del proceso de supervisión, por lo que tendrán en cuenta los intereses de la comunidad a los cuales querrá satisfacer. Para estos autores, esta comunidad está integrada por los ciudadanos (usuarios) y por la industria financiera (proveedores del servicio). Si los políticos centran su atención en los primeros, la supervisión a cargo del Banco Central sería un obstáculo si al menos

uno de los riesgos mencionados (el riesgo moral, los conflictos entre diferentes metas, el riesgo reputacional y el riesgo del poder burocrático) se presentan. En cambio, si la atención está centrada en la industria financiera, el llamado “efecto fragmentario del Banco Central” es menos probable que ocurra, considerando que la comunidad objeto del interés de los políticos desearía una supervisión más consolidada con poder centrado en el Banco Central.

Masciandaro y Quintyn (2009) también presentan observaciones empíricas. Estudios econométricos dan cuenta, aunque con poca significancia, que existe un mayor grado de disciplina (grado de cumplimiento de las normas) en aquellos países que aplican modelos unificados, con alguna evidencia a favor de que ello se efectúe en el Banco Central, sin embargo el análisis de los fundamentos teóricos aún no han concluido. Hay algunas cuestiones que considerar como que, en promedio, el menor tamaño del sistema financiero está más asociado a que el Banco Central actúe como supervisor; o que los entes de supervisión se ubican en el Banco Central cuando el país tropieza con problemas en la capacidad de cumplir sus roles.

2.3 Consideraciones teóricas sobre la economía de alcance

Considerando que el objetivo prioritario de integrar el ente encargado de la regulación y la supervisión de la industria del seguro (la Superintendencia de Seguros) al Banco Central del Paraguay (que regula la política monetaria y vigila la estabilidad financiera) es el de conseguir las ventajas de la economía de alcance, se realiza una revisión teórica de este fenómeno.

Pindyck y Rubinfeld (2001) definen la economía de alcance al hecho que “la producción de una única empresa es mayor que la producción que podrían obtener dos empresas diferentes que produjeran cada una un único producto (con factores de producción equivalentes distribuidos entre las dos empresas)” (op. cit p. 235).

Este fenómeno también se lo puede ver desde el punto de vista del costo. Para Kasuya (1986), básicamente se entiende por economía de alcance a la situación en la cual una firma que produce múltiples productos puede efectuarlo a menor costo de lo que pudieran hacerlo varias empresas de manera separada. En el caso de la producción de dos productos, la economía de alcance existe si y sólo si se da la siguiente situación:

$$C(y_1, y_2) < C(y_1, 0) + C(0, y_2) \dots\dots\dots (1)$$

Donde y_1 y y_2 representan la producción de los productos y_1 y y_2 , y C es el mínimo costo para lograr un determinado nivel de producción. Para los fines prácticos atinentes a este trabajo, se definen más específicamente a y_1 como la producción del servicio de regulación y supervisión de la

industria del seguro y a y_2 como la producción del servicio de regulación y supervisión de la industria bancaria.

Para Pindyck y Rubinfeld (2001) el grado de las economías de alcance puede medirse a través del porcentaje en que se ahorra el costo de producción cuando se produce conjuntamente varios productos en lugar de producirlos individualmente. En el caso de la producción de dos productos, el grado de la economía de alcance (EA) será:

$$EA = \frac{C(y_1, 0) + C(0, y_2) - C(y_1, y_2)}{C(y_1, y_2)} \dots\dots\dots(2)$$

En tanto mayor sea la diferencia entre el costo total de producir en forma separada y el costo total de producir en forma integrada, en relación a este último costo, mayor será el grado de la economía de alcance. Si la diferencia señalada resulta negativa, la producción reviste característica de una **deseconomía de alcance**.

Kasuya (1986) presenta una definición más dinámica, la cual está dada por lo que se denomina complementariedad de los costos:

$$C = C(y_1, y_2), \quad \frac{\partial^2 C}{\partial y_1 \partial y_2} < 0 \dots\dots\dots(3)$$

Esto es, la complementariedad de costos existe cuando el costo marginal de producir un nivel determinado de producto es menor en la medida en que se incrementa la producción de otros productos. Así se concluye que la complementariedad de los costos es condición suficiente para las economías de alcance.

La función de costo también puede expresarse como la suma de la cantidad de insumos utilizados por su precio. Siguiendo el análisis de Kasuya (1986) que supone la existencia de tres insumos comunes necesarios para producir dos productos, el costo total será:

$$C = \sum_{j=1}^3 w_j x_j(y_1, y_2) \dots\dots\dots(4)$$

Donde C es el costo total, w_j representa el precio de cada insumo, y x_j la cantidad de cada insumo empleado para la producción. Si existiera economía de alcance entre los productos y_1 y y_2 , entonces se daría la siguiente condición:

$$\sum_{j=1}^3 w_j x_j(y_1, y_2) < \sum_{j=1}^3 w_j x_j(y_1, 0) + \sum_{j=1}^3 w_j x_j(0, y_2) \quad \dots\dots\dots(5)$$

Esto es, si los tres insumos se utilizan de manera separada para producir los productos y_1 y y_2 , el costo será mayor que si se los utiliza en forma común. Los insumos que son utilizados de manera común son denominados por el autor como “insumos públicos” y como ejemplo más típico se menciona la información y el know-how.

Kasuya (1986) señala que, aunque los insumos públicos generen economía de alcance, si los mismos se transaran en el mercado y el margen de compra adicional de un insumo público adquirido sea igual o mayor que la ganancia que puede obtener empleando ese insumo en otro proceso productivo, no habría mérito para producir productos múltiples. Por esta razón, la información y el know-how, pueden generarse de tal manera que no requieran compra adicional de estos insumos. A este respecto Ocaña (2012) amplía los ejemplos de complementariedad de los costos mencionando a “la dirección, los programas de ventas, el desarrollo de determinadas técnicas operacionales, la implantación de sistemas de gestión, desarrollo de canales de distribución conjuntos, proceso productivos compartidos, algunos aspectos de la formación de los recursos humanos, etcétera” (op. cit. p. 154). Desde su perspectiva los factores que originan las economías de alcance son dos: 1) La propagación de los costos fijos entre las diferentes líneas de producción (como ocurre en las economías de escala, cuando los costos fijos no aumentan de manera proporcional a la producción) y 2) la complementariedad de los costos señalada precedentemente (la propagación de los costos variables).

Así podría afirmarse que puede haber una relación entre la economía de alcance y la economía de escala. A este respecto, se podría retornar al análisis de Kasuya (1986). Este autor señala que la producción de productos múltiples puede dar lugar, no sólo a una economía de alcance, sino también a una economía de escala. La condición que debe darse para ello es la siguiente:

$$S_N = \sum_{j=1}^n \frac{\partial \ln C}{\partial \ln y_j} < 1 \quad \dots\dots\dots(6)$$

Es decir, la suma de las elasticidades costo de la producción de cada producto debe ser menor que uno. La economía de escala también puede darse con respecto a uno solo de los productos. En el ejemplo de dos productos, la condición será:

$$S_1 = \frac{\partial \ln C}{\partial \ln y_1} \cdot \frac{C}{C(y_1, y_2) - C(0, y_2)} < 1 \quad \dots\dots\dots(7)$$

No obstante, para Pindyck y Rubinfeld (2001) no existe una relación directa entre las economías de escala y la economía de alcance, existiendo la posibilidad de que una unidad productiva genere economías de alcance aunque el proceso de producción implique deseconomías de escala.

Por su parte, Ocaña (2012) señala que “cuando el valor empresarial (a través de la identidad) coloca su énfasis competitivo en las diferencias más que en los bajos costos, entonces las economías de alcance son el medio más apropiado para desarrollar esta estrategia. Por el contrario, si el énfasis del Ve [valor empresarial] se coloca en un precio menor que la competencia, entonces la vía conveniente son las economías de escala” (op. cit. p. 154).

2.4 Semejanzas y diferencias en la regulación y la fiscalización de bancos y empresas de seguros

La economía de alcance que pudiera pretender un ente regulador al aglutinar bajo su jurisdicción a varios sectores del sistema financiero será más eficaz en tanto pueda lograr un mayor grado de complementariedad de costos, fenómeno analizado precedentemente. Cuando se trata de analizar esta condición en el ámbito del sector bancario y de seguros, cabría evaluar las semejanzas y diferencias que pudiera haber en los servicios financieros que prestan los bancos y las empresas de seguros, así como sus implicancias en el mercado financiero y en los modelos de supervisión.

Hacia la década de los años setenta del siglo pasado la industria del seguro y la bancaria eran concebidas con una marcada diferencia en cuanto a sus operaciones, en cambio en la actualidad se reconoce una gran similitud entre ambas. Como lo señalan González, Martínez y Rodríguez (2009) las aseguradoras pueden colapsar no sólo por desviaciones abruptas en la siniestralidad, sino también, como ha ocurrido en el ámbito bancario, por la realización de otros riesgos tales como el crediticio o el de contrapartida especialmente en situaciones de crisis financieras, como por ejemplo es el caso de la aseguradora más grande de los Estados Unidos que tuvo que ser rescatada por la Reserva Federal con un crédito de 85.000 millones de dólares durante la crisis de 2008.

Para la Asociación de Seguros y Reaseguros *Insurance Europe* (2014) los bancos y las aseguradoras necesitan un esquema de regulación diferenciada y especializada considerando las marcadas diferencias observadas tanto en sus respectivos modelos de negocio como las características de los riesgos que cada uno enfrenta.

La diferencia sustancial que puede notarse entre ambas industrias radica en que las compañías de seguros efectúan un tratamiento colectivo de dichos fondos (lo aplican a la masa de damnificados por los eventos cubiertos) con lo cual, además de la aplicación de técnicas financieras de

administración de fondos, también deben aplicar de manera intensa las técnicas actuariales. Por su parte, los bancos les dan un tratamiento individual. Esto implica que la vigilancia rutinaria de la solvencia del sector de la industria del seguro posee componentes técnicos de estimación más complejos que el sector de la industria bancaria. A partir de ello, siguiendo el análisis efectuado por *Insurance Europe* (2014) se puede observar otras diferencias como por ejemplo la de que el apalancamiento de los bancos es muy superior al del seguro y que los activos de los bancos tienen un menor grado de emparejamiento de plazos (la maduración media de los activos de los bancos son generalmente mayores que la de sus pasivos en relación a lo que se observa en una empresa de seguros).

En cuanto a los riesgos que enfrentan las instituciones de ambos sectores, se observan riesgos específicos que prácticamente afrontan de manera exclusiva las aseguradoras (por ejemplo los riesgos de suscripción y los de contrapartida del reaseguro) y otros que competen casi exclusivamente a los bancos (por ejemplo los riesgos de crédito y de liquidez). También existen riesgos más comunes (por ejemplo los riesgos de inversión y los de calce), pero sus impactos repercuten de diferentes maneras y generan efectos distintos, dependiendo de a qué sector financiero afecta.

Así también, se observa un equilibrio individual más estable en las empresas de seguros, principalmente ante un cambio en la expectativa de los agentes económicos y, desde el punto de vista macroprudencial, la industria del seguro no genera un riesgo sistémico como el que pudiera desencadenarse en el sistema bancario. Conforme a la definición que plantea *Insurance Europe* (2014), el riesgo sistémico es la interrupción del flujo de servicios financieros causado por el deterioro de todo o parte del sistema financiero con el potencial de afectar negativamente a toda la economía.

Como se ve reafirmada en la crisis de 2008, ambas industrias están sujetas a un amplio rango de riesgos comunes, por lo que los principios de Basilea II, originalmente surgidos en el ámbito bancario, son aplicados igualmente a la industria del seguro bajo la denominación de *supervisión basado en riesgo*. Bajo este esquema no sólo se fija el patrimonio mínimo de las empresas de seguros en función a un número determinado de riesgos (mucho de los cuales son comunes a los bancos, como se ha señalado), sino prioritariamente se regula aspectos microprudenciales como la valuación de mercado de activos y pasivos, gobierno corporativo y supervisión de grupo, administración de riesgos, control interno, así como disciplina de mercado y la defensa del consumidor.

2.5 Elección del nivel de producción de los servicios ofrecidos dada la restricción presupuestaria

Como en un sistema de producción multiproducto, la integración de la supervisión y la fiscalización de distintos sectores del mercado financiero a cargo de un único ente puede aprovechar las ventajas de la economía de alcance al minimizar los costos inherentes al cumplimiento de estas funciones. Sin embargo, si existe un **sesgo de preferencia** hacia uno de los sectores, la regulación y la supervisión del sector menos preferido podrían resultar más débiles de lo que serían si no existiera esa integración.

Este problema puede ser analizado desde la perspectiva de la **teoría de agencia**. Mitchell y Meacheam (2001) afirman que la teoría de agencia se basa en la relación contractual entre una de las partes, llamada **principal**, que designa tareas y decisiones a la otra, llamada **agencia**, de manera tal que esta última actúe oportunamente con el propósito que los intereses de ambos converjan apropiadamente, superando cualquier conflicto en este aspecto entre ambas partes. Bendickson et al. (2016) señalan que la teoría de la agencia no se limita exclusivamente a la relación entre el principal y la agencia, sino que abarca otros aspectos como por ejemplo la relación entre un sector y otro del principal (e.g. los accionistas y los poseedores de bonos), la relación cliente-proveedor, la relación empleado-empleador, etc. En el caso que ocupa a este trabajo se considerará de modo general sólo la relación agente-principal aplicada al ámbito de la administración pública. Más concretamente, el ente que congrega la función de regulación y fiscalizador de determinados sectores del sistema financiero representa la agencia y la sociedad representa el principal que le confiere a aquella el mandato de la función mencionada. En este contexto, Bendickson et al. (2016) advierten que el objetivo de ambas partes, de alcanzar similares objetivos, no siempre es evidente, ocasionando el llamado **problema de agencia**.

En la sociedad civil, el mandato del principal a la agencia se realiza a través de las leyes⁵. A este respecto, en un discurso pronunciado por Andrew Haldane (2014), Economista Jefe y Director Ejecutivo de Análisis Monetario y Estadísticas del Banco de Inglaterra, el 17 de noviembre de 2014 en una conferencia organizada por la Royal Society of Medicine en Londres, manifiesta:

La política pública implica tomar decisiones en nombre de la sociedad. Típicamente la sociedad delega estas decisiones a un individuo o conjunto de individuos, a menudo políticos o burócratas. Ese

⁵ El legislador trata de interpretar los intereses de algún sector de la sociedad de manera a plasmar en las leyes el mandato que más se adecue a los mismos. El problema de agencia bien puede existir en este nivel (donde la sociedad ejerce directamente el rol de principal y el legislador, el de agencia), pero para limitar el alcance de este trabajo, este conflicto no es tratado aquí, por lo que el análisis se basa en la existencia efectiva y fehaciente del mandato, expresado en las leyes.

acto de delegar autoridad significa que las decisiones de política generalmente involucran tanto a un principal (la sociedad) como a un agente (como el gobierno). La naturaleza de esa relación principal/agente se vuelve crucial para una política efectiva.

Sin embargo, la historia sugiere que esta relación no siempre es completamente armoniosa. Una posible fuente de fricción es que el agente puede tener preferencias que no están perfectamente alineadas con la sociedad en general.⁶

En el esquema planteado en este trabajo, este problema afecta al sector financiero que cuenta con la menor preferencia de parte la *agencia*. En efecto, conforme a sus preferencias, dicha agencia destinará sus limitados recursos en prestar mayor atención al sector más prioritario generando un **conflicto de interés** con el principal en el aspecto de regulación y fiscalización del sector menos preferido. Así, cuando el administrador del ente regulador aglutinador, al enfrentar una restricción presupuestaria, recibe múltiples mandatos conforme a los sectores financieros que estarán bajo su jurisdicción, tendrá que decidir cuál es la combinación de producción (grado de profundidad en su gestión de moderador y auditor) que le brinde más utilidad.

De esta forma el análisis se centra en el criterio de elección que tendrá el administrador del ente regulador que aglutina los mandatos de regulación y supervisión de diversos sectores financieros, al decidir el grado de atención que prestará a cada uno de ellos, en consideración a los recursos con los que cuenta. Esta decisión tendrá que estar basada una **función de utilidad**.

En el caso del Banco Central del Paraguay, para comparar el grado de preferencia que tendría en regular y fiscalizar el sector bancario versus el sector de seguros, dada su restricción presupuestaria, se utilizará la **función de utilidad Cobb-Douglas**.

Dicha función es la siguiente:

$$U = A(y_1)^\alpha (y_2)^{1-\alpha} \quad ; \quad 0 < \alpha < 1 \dots\dots\dots (8)$$

Donde U es la utilidad que le brinda al administrador del Banco Central la producción de los servicios y_1 (regulación y fiscalización de la industria del seguro) e y_2 (regulación y fiscalización del

⁶ La expresión original es la siguiente:

“Public policy involves making choices on society’s behalf. Society typically delegates these choices to an individual or set of individuals, often either politicians or bureaucrats. That act of delegated authority means that policy decisions usually involve both a principal (society) and an agent (such as government). The nature of that principal/agent relationship then becomes crucial for effective policy. Yet history suggests that this relationship is not always entirely harmonious. One potential source of friction is that the agent may have preferences which are not perfectly aligned with society at large”.

sistema bancario)⁷, A es una constante y α mide la importancia del servicio y_1 (cuya medida es la elasticidad de la utilidad respecto al servicio de regulación y fiscalización de la industria del seguro); consecuentemente, $1-\alpha$ mide la importancia del servicio y_2 .

Las utilidades marginales que se obtendría de producir uno y otro servicio estarán dadas por:

$$UM_{gy_1} = \frac{\partial U}{\partial y_1} = \alpha A (y_1)^{\alpha-1} (y_2)^{1-\alpha} = \alpha A \frac{(y_2)^{1-\alpha}}{(y_1)^{1-\alpha}} = \alpha A \left(\frac{y_2}{y_1} \right)^{1-\alpha} \dots\dots\dots (9)$$

$$UM_{gy_2} = \frac{\partial U}{\partial y_2} = (1-\alpha) A (y_1)^{\alpha} (y_2)^{-\alpha} = (1-\alpha) A \frac{(y_1)^{\alpha}}{(y_2)^{\alpha}} = (1-\alpha) A \left(\frac{y_1}{y_2} \right)^{\alpha} \dots\dots\dots (10)$$

Dado el grado de idoneidad de los recursos humanos, la tecnología empleada y la infraestructura física requerida para la prestación del servicio público de regular y fiscalizar instituciones financieras muy similares, podría suponerse que los costos de producir uno y otro servicio serían iguales, para un determinado nivel de eficiencia. De hecho, la integración del servicio público de regulación y fiscalización del sistema financiero es posible considerando la homogeneidad requerida en cuanto a infraestructura física y una amplia gama de aspectos tecnológicos. De esta manera ante cualquier nivel de restricción presupuestaria dado por los costos señalados, se cumplirá que las utilidades marginales que obtiene un regulador por producir ambos servicios también serán iguales:

$$UM_{gy_1} = UM_{gy_2} \dots\dots\dots (11)$$

Considerando las igualdades derivadas precedentemente (ecuaciones 9 y 10), se tiene⁸:

$$\alpha A \left(\frac{y_2}{y_1} \right)^{1-\alpha} = (1-\alpha) A \left(\frac{y_1}{y_2} \right)^{\alpha} \dots\dots\dots (12)$$

Reordenando y simplificando:

$$\frac{y_2}{y_1} = \frac{1}{\alpha} - 1 \dots\dots\dots (13)$$

Esta ecuación muestra que en la medida en que la elasticidad de la utilidad del servicio de regulación y fiscalización de la industria del seguro (α) sea baja, el énfasis en producir el servicio

⁷ La sutil diferencia con la teoría del consumidor tradicional es que lo que da utilidad al administrador es lo que produce su administrada, y no lo que él consume.

⁸ Esto implica que la curva de restricción presupuestaria es una recta con pendiente -1 .

de regulación y fiscalización bancaria (y_2) será mayor frente al servicio de regulación y fiscalización de seguros (y_1) (i.e., la relación y_2/y_1 será mayor), por lo que la existencia del sesgo de preferencia estará en función a dicha elasticidad⁹.

Para los fines de este trabajo dicha elasticidad, simbolizada por α , se denominará “**coeficiente de preferencia**” y representará la medida de la preferencia por producir el servicio de regulación y supervisión de la industria del seguro en relación a la de la industria bancaria, que posee quien toma la decisión de definir el nivel de producción de uno y otro servicio.

Cabe recalcar que tal coeficiente fue construido a partir de una función de utilidad por el hecho que el tomador de dicha decisión evaluará el beneficio y la satisfacción propios que le brinda cada uno de los servicios que decide producir. El criterio que defina su grado de satisfacción o beneficio puede ser o no coincidente con su mandato (se supone que se halla en el ámbito público), por lo que la presencia del problema de agencia señalado al principio de esta sección está latente en la determinación del coeficiente de preferencia.

⁹ Aún si la restricción presupuestaria no tuviera pendiente exactamente igual a -1 , pero los costos relativos se mantuvieran constantes a cualquier nivel de producción (o nivel de eficiencia), la conclusión no variará, ya que a la ecuación puede incorporarse un factor (π) que represente la relatividad de los costos:

$$\frac{y_2}{y_1} = \pi \left(\frac{1}{\alpha} - 1 \right)$$

No obstante, es de esperar que el factor π no sea muy significativo (i.e. $\pi \approx 1$) por la homogeneidad de los factores de producción empleados.

3. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS MODELOS APLICADOS EN AMÉRICA LATINA

3.1 Contexto regional del sistema financiero

El contexto regional del Paraguay lo representa **América Latina**, no sólo por el entorno geográfico, sino también por la similitud social, económica y cultural de los países de esta región. Para la descripción de este contexto regional se ha recurrido a la información disponible en el sitio web de las diversas autoridades reguladoras de 19 países. Para el análisis de los modelos de supervisión regional, se empleará el criterio de **rangos de regulación** definidos por Blinder (2010), en base a los **sectores del sistema financiero** determinados por Kremers, et. al. (2003), con pequeñas modificaciones: en cuanto a los rangos, se obviará el de la Política Monetaria, pues en todos los casos ella se halla a cargo de la banca central, excepto en los países que han adoptado el dólar norteamericano como moneda de curso legal, y se incorporará el de Conducta del Negocio (así, los rangos serán: estabilidad financiera, supervisión de instituciones con relevancia sistémica, supervisión de instituciones sin relevancia sistémica y conducta de negocio); en cuanto a los sectores financieros, se incorporará al sector de las Administradoras de Fondos Previsionales (quedando los siguientes sectores: bancos, seguros, previsionales y valores). De esta forma se pretende definir los patrones adoptados en la región y si el énfasis en cada país es un **modelo vertical, horizontal, unificado o híbrido** según la clasificación planteada por Masciandaro y Quintyn (2009)¹⁰. En el anexo N° 1 se describen con más detalles los resultados obtenidos de las publicaciones de las distintas autoridades gubernamentales en sus respectivos sitios web.

Seguidamente se describen los resultados por modelo de regulación.

3.1.1 Modelo vertical o de silos

El modelo vertical o de silos en la práctica no se presenta de manera pura. Las observaciones en esta línea sólo se presentan en tres de los cuatro rangos: Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica, Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica y Conducta de Mercado. El rango de Estabilidad Financiera se presenta en todos los casos de manera integrada. A continuación se describen las diversas formas y estilos adoptados por los países que enfatizan este modelo.

Un ente regulador por cada sector financiero: En Argentina, Costa Rica y República Dominicana se distingue notoriamente el modelo vertical pues existe un ente regulador por cada uno de los

¹⁰ Ver detalles en la sección 2.1.

cuatro sectores del sistema financiero (bancario, asegurador, de administración previsional y del mercado de valores). Ello a pesar de los distintos matices que se presentan, como en el caso de Argentina donde el sector de administración previsional es supervisado por el Poder Legislativo y no por un ente naturalmente adecuado para el efecto, o el de Costa Rica donde existe un Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), adscripto al Banco Central, que coordina la supervisión del Sistema Financiero y regula su funcionamiento. Para los fines de este trabajo, el modelo de este país se considera un ejemplo de tipo vertical ya que se enfoca preferentemente en el rol de ejecutor (supervisor), abarcando las áreas de entrada, permanencia y salida del mercado de los sujetos fiscalizados.

Aquí también se podría clasificar aquellos modelos en los cuales el régimen de regulación del país no ha asignado a un sector financiero determinado un ente regulador y fiscalizador como es el caso de Panamá, Venezuela (que no tienen asignados contralores en el sector de la administración previsional) y Puerto Rico (sin asignación en los sectores previsionales y de valores).

Dos sectores integrados y el resto a cargo de un ente regulador por sector. En el caso de Brasil se unifican los sectores de seguros y administración previsional. Ecuador y Chile integran la regulación de los sectores de seguros y de valores, sin embargo respecto a este último país conviene observar que la decisión política de la creación de la Comisión para el Mercado Financiero tiene por objeto la migración hacia un modelo integrado que incorpore a los cuatro sectores financieros. Paraguay es otro de los países que agrupa la fiscalización de dos sectores: el de Bancos y el Seguros.

Conformación de dos grupos integrados. Bolivia integra los sectores de seguros y de administración previsional por un lado, y por el otro, los sectores de bancos y de mercado de valores.

Tres sectores integrados. Nicaragua integra los sectores de Bancos, Seguros y Valores, pero no posee ente fiscalizador en el sector de la administración previsional.

3.1.2 Modelo horizontal o de peaks

Si bien, en el contexto global de sus sistemas financieros, ningún país muestra énfasis en el modelo horizontal, éste es notoriamente adoptado en el rango de estabilidad financiera de todos los países latinoamericanos. La gran mayoría de los países delegan al Banco Central la facultad de controlar **directamente** la estabilidad financiera, la excepción lo constituyen Chile –que posee un Consejo de Estabilidad Financiera integrado por el Ministerio de Hacienda y los distintos órganos contralores del sistema financiero–, Costa Rica –que ha establecido la coordinación de las políticas de

regulación a través de un Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, adscrito al Banco Central para permitir el acceso a información detallada, relevante y oportuna del sistema financiero en función a la política monetaria–, Panamá –donde la estabilidad financiera recae sobre la Superintendencia de Bancos ya que este país no cuenta con un órgano que se encarga directamente de la política monetaria, al tener su economía dolarizada– y Puerto Rico, que es un estado asociado sujeto a la jurisdicción de Estados Unidos incluyendo su moneda. En estos casos, el hecho que el Banco Central no tenga participación directa se debe principalmente a que la política de regulación recae en entes que no dependen o no se hallan adscrito a él. Obviamente, ello no significa que no tenga un protagonismo esencial e interés ya que la estabilidad financiera está estrechamente ligada con su principal rol de política monetaria.

De todas formas, ya sea a través del Banco Central u otro organismo estatal de manera directa, el control de la estabilidad financiera apunta casi exclusivamente al sector bancario.

3.1.3 Modelo unificado

En Uruguay se podría decir que el modelo aplicado es plenamente unificado.

En Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras se observa un modelo unificado en los rangos de Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica, Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica y Conducta del Negocio, mientras que el Banco Central lidera el control de la Estabilidad Financiera. En Honduras la Comisión Nacional de Bancos y Seguros también se halla a cargo de las actividades previsionales y de valores.

Podría asentarse el modelo de Perú al modelo integrado ya que un mismo ente contralor supervisa tres de los cuatro rangos de fiscalización (Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica, Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica y Conducta del Negocio) y tres de los cuatro sectores financieros (bancos, seguros y administradoras previsionales), si bien posee un grado de integración menor que los demás países citados precedentemente. El único sector que aplica un esquema vertical es el de Valores a cargo de la Superintendencia del Mercado de Valores y un esquema horizontal en el rango de la estabilidad financiera que, como todos los demás países, recae en el Banco Central en todos los sectores financieros.

3.1.4 Modelo híbrido

Se considerará modelo híbrido aquel donde no se observa un énfasis claro por alguno de los mencionados precedentemente, como es el caso de México donde dos de los rangos de fiscalización (Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica y Supervisión de Instituciones sin

Relevancia Sistémica) tienen características de un modelo vertical y los otros dos (Estabilidad Financiera y Conducta de Mercado) tienen las características de un modelo horizontal.

3.1.5 Visión global

En el gráfico 1 se sintetizan los modelos de supervisión del sistema financiero adoptados regionalmente. El gráfico muestra que en la medida en que se asigna menos reguladores para abarcar un mayor número de sectores (eje de ordenadas) o para abarcar un mayor número de rangos (eje de abscisa), mayor integración habrá.

Los valores del eje de ordenadas son el resultado de la siguiente ecuación: (Cantidad de entes contralores en simultáneo por sector + cantidad de sectores sin contralores simultáneos) / cantidad de sectores.

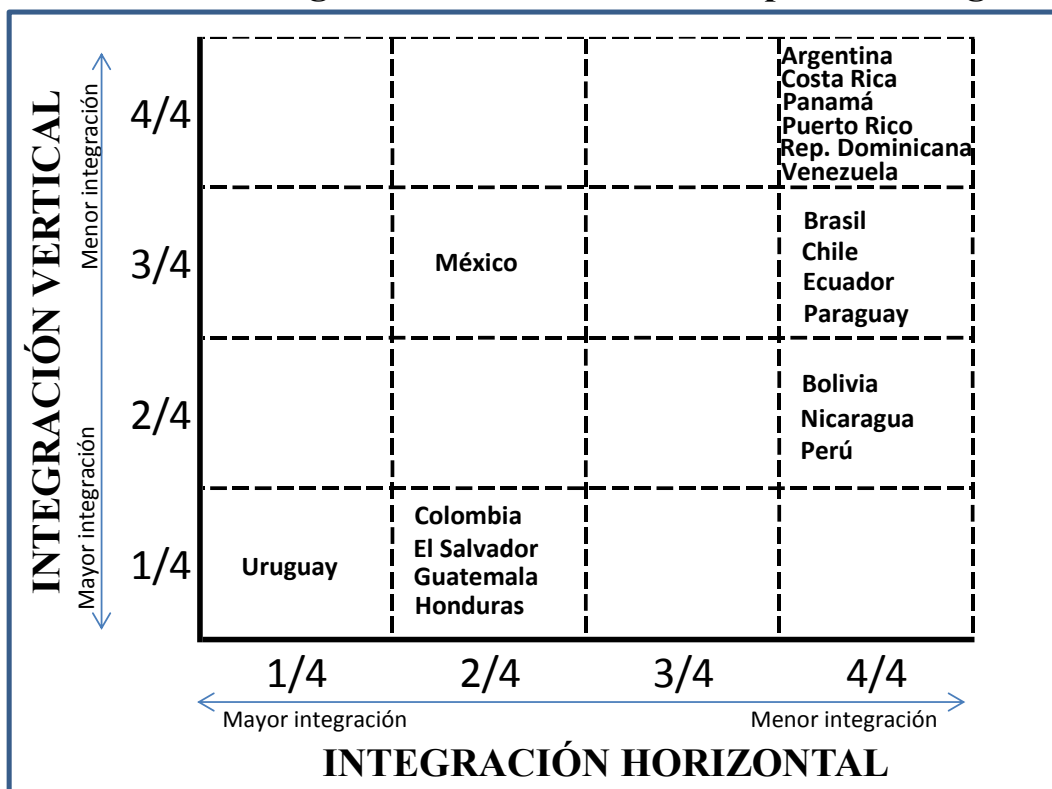
Los valores del eje de abscisa son el resultado de la siguiente ecuación: (Cantidad de entes contralores en simultáneo por rango + cantidad de rangos sin contralores simultáneos) / cantidad de rangos.

Nótese que en las fórmulas descritas precedentemente se adiciona la cantidad de sectores o rangos en descubierto (i.e. sectores o rangos sin contralores específicamente designados), porque dicha ausencia obviamente es un indicador de falta de integración. Por ejemplo, desde la perspectiva de la integración horizontal, se observa que existe muy poca integración en el rango de la supervisión prudencial debido a la falta de asignación de entes contralores que fiscalicen en simultáneo dichos rangos; las excepciones son Uruguay, que tiene integración plena, así como Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras que congregan la fiscalización en un ente a tres de los cuatro rangos.

El gráfico 1 muestra que en un extremo se encuentra Uruguay con una integración plena (el Banco Central absorbe la fiscalización de los cuatro sectores y de los cuatro rangos) y, en el otro extremo, se hallan Argentina, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela que tienen una clara tendencia a un modelo vertical, los demás países adoptan una forma híbrida, con los énfasis señalados en las sub-secciones anteriores. Entre estos países que adoptan esquemas híbridos se puede observar claramente que México, Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras tienen un importante grado de integración horizontal en relación a los demás países.

Todos los países tienen un solo ente fiscalizador en el rango de Estabilidad Financiera: el Banco Central en la mayoría de los casos, si bien se observa por ejemplo el Consejo de Estabilidad Financiera de Chile, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en Costa Rica o la Junta de Política y Regulación Monetaria en Ecuador.

Gráfico 1. Visión global de los modelos de supervisión regional



Elaboración propia en base a informaciones de los sitios web de cada ente regulador.

3.2 Contexto regional del sector de la industria del seguro

Desde la perspectiva del sector de la industria del seguro, resaltan algunas características que se describen a continuación. Dado que la integración vertical en los rangos de Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica y Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica se observa en todos los casos, se considerará a ambos como un solo rango con la denominación de **Supervisión Prudencial**.

3.2.1 Entes reguladores dependientes del Banco Central.

Solamente en Paraguay y Uruguay los entes reguladores y fiscalizadores de la industria del seguro dependen orgánicamente del Banco Central. La diferencia entre estos países radica en que en Paraguay el Banco Central asigna a una de sus dependencias la exclusividad regulatoria y fiscalizadora de la industria del seguro, en cambio en Uruguay la dependencia encargada de regular y vigilar el mercado asegurador también se encarga del control de los demás los sectores del sistema financiero.

3.2.2 Modelo vertical en los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio

El modelo vertical es el más utilizado por los países de la región especialmente en los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio. Dentro de este modelo se observan dos estilos relativamente polarizados en la región: por un lado seis países (Argentina, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela) adoptan un estilo sin ninguna integración vertical con otros sectores del sistema financiero, asignando contralores que se dedican con exclusividad a la regulación y fiscalización del sector asegurador; en el otro extremo aparecen cinco países (Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Uruguay) que integran totalmente los cuatro sectores en un solo ente regulador. En el gráfico 2 se ilustra esta situación.

Sin integración sectorial. Argentina, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela asignan un único supervisor para los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio.

Integración con el sector del mercado de valores. Chile y Ecuador asignan un ente contralor para los sectores de seguros y mercado de valores.

Integración con el sector de administración previsional. Bolivia y Brasil integran la supervisión en los sectores de seguros y de administración previsional en los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio.

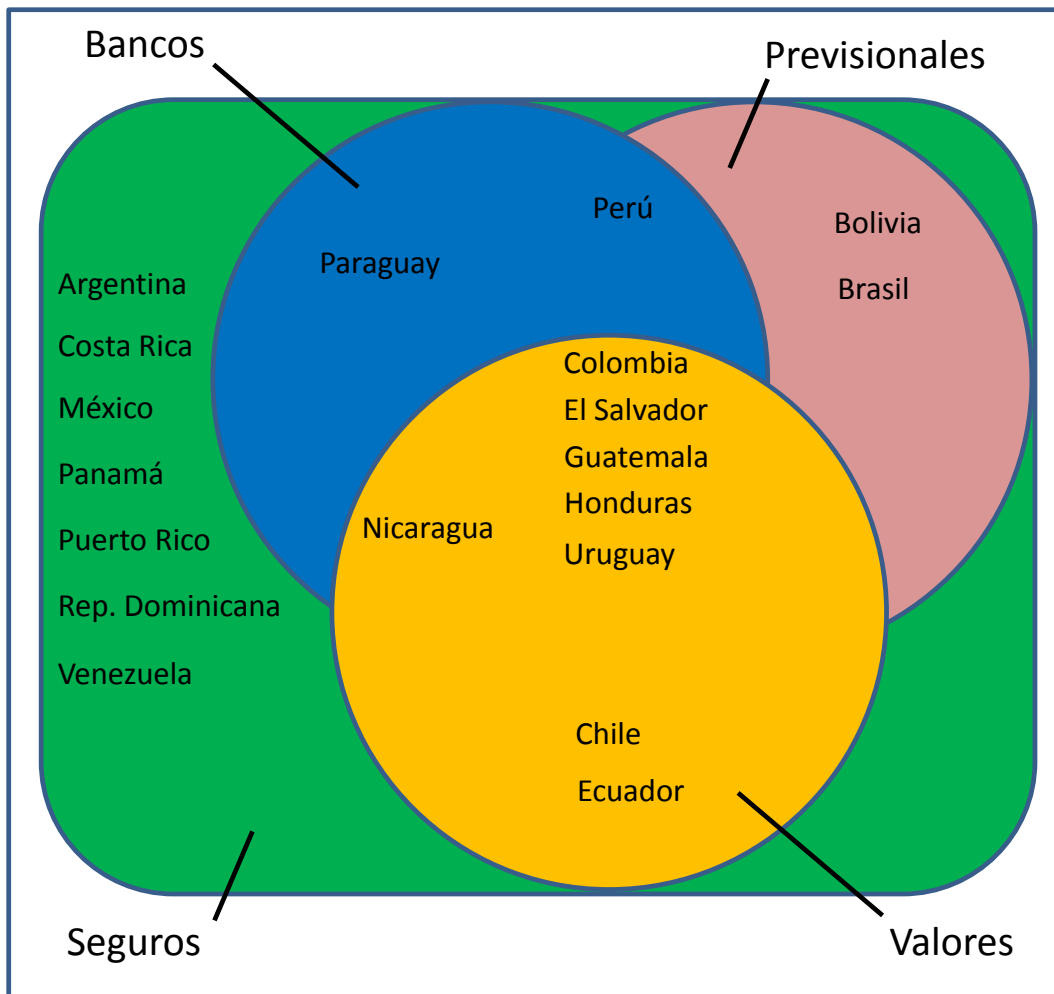
Integración con los sectores de bancos y administración previsional. Perú es el único país que integra la supervisión de los sectores de seguros, bancos y administración previsional en los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio.

Integración con los sectores de bancos y mercado de valores. Nicaragua es el único país que integra la supervisión de los sectores de seguros, bancos y mercado de valores en los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio.

Integración con los demás sectores del sistema financiero. Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras integran el sector de seguros con los demás sectores del sistema financiero.

La figura 3 muestra el esquema de integración de los distintos sectores del sistema financiero que se aplica en cada país.

Figura 3. Perspectiva vertical de los modelos de regulación y fiscalización prudencial de seguros en la región.



Elaboración propia en base a informaciones de los sitios web de cada ente regulador.

3.2.3 Modelo híbrido aplicado a la regulación y fiscalización del seguro

México es el único país que aplica en cierta medida un modelo horizontal que integra a todos los sectores del sistema financiero en el rango de Conducta de Mercado y, como en todos los demás países, en el rango de Estabilidad Financiera. Mantiene un modelo vertical en el rango de supervisión prudencial.

3.2.4 Modelo integrado

Como ya se ha visto, Uruguay es el único país en la región que aplica un modelo integral pleno, teniendo como máxima autoridad al Banco Central.

3.3 Modelo de regulación y fiscalización de la industria del seguro en el Paraguay

Como se ha revisado en la sección anterior el modelo de fiscalización de la industria del seguro en el Paraguay se encuentra entre los que integran verticalmente este sector con el de la industria bancaria en los rangos de supervisión prudencial y conducta del negocio. En esta sección se profundiza el análisis de este modelo de supervisión adoptado en este país en cuanto a sus matices y características particulares.

3.3.1 Organismo de regulación y control

El Directorio del Banco Central del Paraguay, conferido legalmente de personalidad jurídica para la realización de sus funciones, es el ente responsable en última instancia por la ejecución de la política monetaria, así como de la regulación y fiscalización de los sectores bancarios y de seguros del sistema financiero. En lo que respecta a este último objetivo, lo ejecuta a través de la Superintendencia de Bancos cuando se trata de intermediarios financieros directos (bancos y empresas financieras principalmente); en tanto la regulación y supervisión del sector asegurador lo ejecuta directamente la Superintendencia de Seguros.

Ambos entes reguladores no cuentan con personalidad jurídica y dependen económicamente del Banco Central del Paraguay. La dependencia administrativa es otro factor común entre ambas instituciones a pesar de que la Ley de Seguros¹¹ dispone la autonomía funcional y administrativa de la Superintendencia de Seguros y la Carta Orgánica del Banco Central, la de la Superintendencia de Bancos¹². No obstante, el principal factor que conlleva en la práctica a una dependencia operativa es la dependencia económica con la cual el Banco Central dispone la designación, compensación, traslado, capacitación, promoción y nombramiento de los recursos humanos destinados a la Superintendencia de Seguros (al igual que de los de la Superintendencia de Bancos), así como asignación de recursos técnicos y de infraestructura física, y la ocupación de tareas de gestión interna como el análisis y estudios requeridos para la contratación pública de servicios de seguros en el marco de la política de su gestión de riesgo.

La diferencia sustancial con respecto a la Superintendencia de Bancos radica en la amplitud de atribuciones que la ley le confiere a la Superintendencia de Seguros, lo cual se analiza en la siguiente sub-sección.

¹¹ Ley N° 827/96 “De Seguros” del 12 de febrero de 1996.

¹² Ley N° 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” del 29 de junio de 1995.

El Banco Central del Paraguay enmarca su gestión en los siguientes objetivos estratégicos prioritarios, considerando los presupuestos legales¹³ y la doctrina, los cuales se citan a continuación:

- Mantener la inflación interanual la mayor parte del tiempo en un rango de $4,0\% \pm 2\%$.
- Promover la eficacia y estabilidad del sistema financiero manteniendo una regulación y supervisión preventiva, continua y disciplinada.

Por su parte, la Superintendencia de Seguros, siendo un órgano dependiente del Banco Central del Paraguay y sometida en la práctica a las gestiones administrativas que establezca esta entidad, tiene atribuciones legales de regular y fiscalizar el mercado de seguros, funciones éstas por las cuales debe rendir cuenta a dicho Banco en cuanto a su actuar en función a los recursos que le provee.

La Superintendencia de Seguros tiene el objetivo general de proporcionar la confianza del sistema asegurador, para lo cual básicamente persigue los siguientes objetivos específicos, que se hallan clasificados en la supervisión prudencial y la de la conducta del negocio¹⁴:

Objetivos de supervisión prudencial

- Vigilar la sustentabilidad de la solvencia económica, técnica y moral de los oferentes y auxiliares del servicio de seguro.
- Cuidar la estabilidad del mercado de seguros.
- Detectar oportunamente la ocurrencia de situaciones irregulares y corregir las que pudieran haber acontecido.
- Vigilar la entrada y salida ordenada de los oferentes y auxiliares del servicio de seguro.

Objetivos de supervisión de la conducta del negocio

- Equilibrar la asimetría de conocimientos técnicos y capacidad económica entre los prestadores y usuarios mediante la verificación de productos a ser ofrecidos masivamente y controlar la idoneidad de los intermediarios y liquidadores de siniestros.
- Promover el entendimiento del servicio del seguro.
- Asistir directamente a los usuarios del seguro o establecer normas de asistencia a los mismos.

¹³ La Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley N° 489/95) menciona: “Son objetivos fundamentales del Banco Central del Paraguay preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia y estabilidad del sistema financiero”.

¹⁴ La ley de seguros no prevé taxativamente la obligación de la Superintendencia de Seguros de efectuar la vigilancia de la conducta del negocio, aunque sí prevé aspectos puntuales como la verificación de los productos que ofrece, la transparencia de la información al público y el control de los corredores y agentes de seguros. No obstante cuenta con un área especial para la atención directa al usuario del seguro.

3.3.2 Funciones y atribuciones de los entes contralores dependientes del Banco Central

Las leyes que regulan el sistema financiero (las leyes N° 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay”, N° 827/96 “De Seguros” y N° 861/96 “General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito”) establecen las funciones de cada uno de los órganos reguladores (la Superintendencia de Seguros y la Superintendencia de Bancos).

Efectuando un paralelismo entre las funciones de ambos entes contralores se observan ciertas diferencias formales, sin embargo en cuanto a cantidad se refiere, la Superintendencia de Seguros tiene asignadas taxativamente más funciones que la Superintendencia de Bancos, esto es debido a su mayor autonomía en la toma de decisiones inherentes a regulación y fiscalización del sector de su competencia y la complejidad técnica de la actividad rutinaria aseguradora según lo analizado en la sección 2.4. Así por ejemplo todas las resoluciones de carácter general las dicta la Superintendencia de Seguros, en cambio las que se refieren al sector bancario las toma fundamentalmente el Banco Central y no la Superintendencia de Bancos; igualmente es la Superintendencia de Seguros la que instruye los sumarios a sus controlados y aplica las sanciones pertinentes, a diferencia del sector bancario donde estas funciones recaen en el Directorio del Banco Central. Otra diferencia observada es el control preventivo que aplica la Superintendencia de Seguros a la diversidad de productos que se ofrecen en el mercado de seguros, en tanto en el sector bancario las condiciones de los productos ofrecidos son más estandarizados por lo que no se requiere que la autoridad de control registre previamente las condiciones a ser pactadas con los usuarios. Una comparación de funciones se describe en el Anexo N° 2¹⁵.

3.3.3 Recursos asignados a los entes contralores del mercado asegurador y del sector bancario

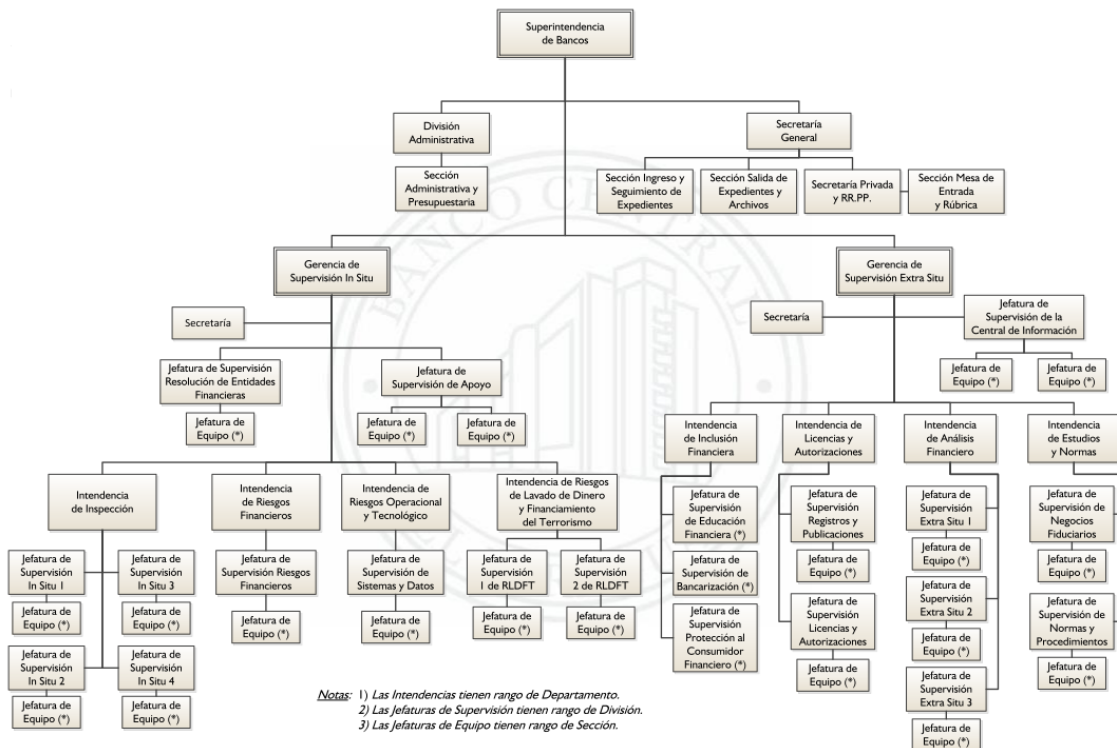
Considerando que la industria del seguro basa sus servicios en esquemas técnicos muy específicos en las áreas de gestión de riesgos de toda índole y administración financiera de sus recursos, la Superintendencia de Seguros debe dotarse de recursos humanos altamente especializados y diversificados en distintas esferas profesionales. Igualmente los recursos técnicos y la infraestructura física deben estar adecuados y ser suficientes acorde a la gestión altamente técnica que ejerce.

Al mirar las Figuras 4 y 5, se observa la notable diferencia en la estructura organizacional aprobada para cada ente regulador por el Directorio del Banco Central del Paraguay, con lo cual también se

¹⁵ El anexo N° 2 sólo toma lo dispuesto en los artículos 34° de la ley N° 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” y art. 61° de la Ley N° 827/96 “De Seguros”. Si bien en otras partes de las citadas leyes que regulan el sistema financiero también se establecen otras atribuciones, todas convergen básicamente en los que tratan los mencionados artículos.

requiere una mayor asignación de recursos. Así por ejemplo, la asignación de recursos humanos para la Superintendencia de Bancos es muy superior a pesar de contar con menos sujetos bajo su supervisión. Actualmente a la Superintendencia de Seguros le son asignados 51 funcionarios, en tanto en a la Superintendencia de Bancos, 121.

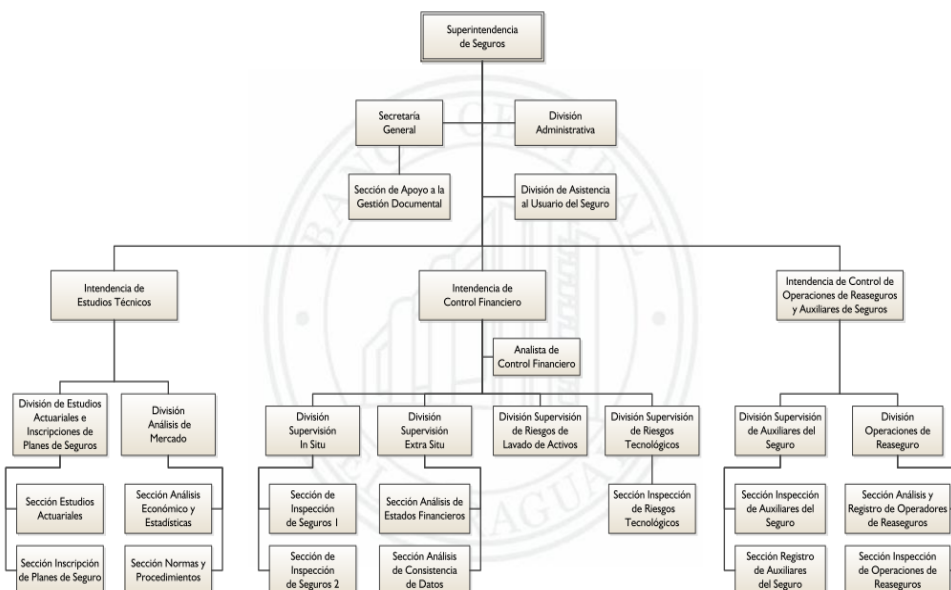
Figura 4. Organigrama funcional de la Superintendencia de Bancos



Fuente: Banco Central del Paraguay

(https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Organigrama_General_BCP_diciembre_2017.pdf)

Figura 5. Organigrama funcional de la Superintendencia de Seguros



Fuente: Banco Central del Paraguay

(https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Organigrama_General_BCP_diciembre_2017.pdf)

La cantidad y diversidad de sujetos fiscalizados son elementos que en gran medida determinan la carga laboral, y por tanto también la necesidad de recursos, que afecta a los entes supervisores. El Cuadro 3 hace una comparación de los sujetos bajo la jurisdicción de cada uno de ellos. Comparando la cantidad de recursos humanos y la estructura organizativa asignadas a cada fiscalizador, podría concluirse que estos factores son considerados de poca relevancia para la definición de dichos aspectos ya que a pesar de que la supervisión de la industria del seguro implica la vigilancia de un número mayor de actores, la asignación de recursos (reflejados en la cantidad de funcionarios y magnitud del organigrama funcional) se acota hacia la supervisión de la industria bancaria.

Cuadro 3. Cantidad de sujetos fiscalizados (a diciembre de 2017)Superintendencia de Seguros:

Empresas de seguros: 35

Brókeres de seguros: 1 061 personas físicas + 57 personas jurídicas = 1 118

Brókeres de reaseguros: 16

Liquidadores de siniestros: 21

Otras agencias estatales y mixtas: 1

Total: 1.191Superintendencia de Bancos:

Bancos y Financieras: 17 (bancos) + 9 (financieras) = 26

Almacenes generales de depósito: 4

Casas de cambio: 29

Otras agencias estatales y mixtas: 4

Total: 63

Fuente: Banco Central del Paraguay.

3.3.4 La carga funcional o la sensibilidad de la economía en la asignación de recursos

La asignación de recursos entre dos entes contralores de diferentes sectores financieros que operan separadamente pero dentro del propio Banco Central del Paraguay es un problema que debe ser encarado por éste en base a algún criterio percibido como el más óptimo para alcanzar su objetivo de vigilar la estabilidad financiera dentro de su estrategia institucional.

En busca de identificar este criterio, hasta aquí se han descrito los objetivos del Banco Central del Paraguay, las funciones de cada uno de los entes contralores que dependen de él, así como los recursos humanos y la estructura organizacional que éste asigna a cada uno de ellos (que indirectamente son el reflejo de los otros recursos asignados).

A continuación se analiza el factor que ocasiona la disparidad en la asignación de recursos entre los mencionados entes contralores.

3.3.4.1 Carga funcional de la Superintendencia de Seguros

A pesar de la complejidad de las tareas de vigilancia del sector de seguros y la carga necesaria para llevar a cabo este cometido (no excedidas por otros sectores del sistema financiero), el grado de penetración del seguro en la economía paraguaya y la magnitud del riesgo sistémico son relativamente inferiores a las del sector bancario¹⁶. Consecuentemente, la carga funcional del ente

¹⁶ La penetración del mercado asegurador es aproximadamente 1,4% del PBI, en tanto que la de los intermediarios financieros directos es de 4,0%. Este cálculo se efectuó en base al Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central en <https://www.bcp.gov.py/cuentas-nacionales-anuales-i406>, el Boletín

regulador establecida por la ley no está en relación directa al grado de penetración de cada industria en la economía ni al grado de sensibilidad de ésta en caso de crisis en el sector. Más bien en la práctica dicha carga se da por el grado de complejidad de las operaciones, la amplitud de las atribuciones legalmente conferidas y del número de operadores.

Sin embargo, se nota claramente que los recursos proveídos por el Estado son mucho más proporcionados para la supervisión del sector bancario que para la vigilancia de la industria del seguro, por lo que es lógico suponer que con el modelo de fiscalización actual el criterio prevaleciente para la asignación de recursos es el impacto coyuntural que un determinado sector financiero pueda tener sobre la economía.

3.3.4.2 Sensibilidad de la economía de la industria del seguro y del sector bancario

A nivel mundial las crisis financieras tienen un gran impacto en el sector real de la economía, al menos a corto plazo, principalmente por la incertidumbre que desatan. El último ejemplo fue la crisis financiera mundial desatada en 2008.

El sistema financiero de Paraguay no se halla aún muy arraigado dentro del contexto global del sistema financiero internacional, sin embargo su historia muestra que ha sufrido una profunda crisis financiera interna en el año 1995 con amplias repercusiones en la dirección de la política monetaria y que ha determinado un cambio radical en las políticas de supervisión de dicho sector a tal punto que una nueva Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay se aprueba en ese año y en el siguiente, la Ley de Seguros y la de Bancos Financieras y Otras Entidades de créditos.

Esta crisis se origina en el sector bancario. **El sector de la industria del seguro sufre las consecuencias de la crisis como usurario del sector bancario pero no participa en el surgimiento de la misma.** López (1998) señala que la serie de medidas extraordinarias se inicia en 1995 con la intervención de dos bancos¹⁷ inicialmente debido a operaciones que efectuaban fuera del ámbito formal de la regulación dañando la confianza del sistema; luego, tras una corrida de ahorristas para reclamar sus dineros, se intervinieron veinte instituciones financieras más del sector bancario. Ante esta situación el Banco Central del Paraguay se vio obligado a asistir a las instituciones intervenidas en su rol de prestamista de última instancia de manera a preservar la estabilidad financiera. No obstante, todas las instituciones intervenidas terminaron en quiebra o al menos con la licencia revocada. En los años sucesivos continuaron algunas intervenciones más: en

Estadístico de empresas de seguros en <https://www.bcp.gov.py/estadisticas-del-sector-asegurador-i323> y Boletines Estadísticos y Financieros en <https://www.bcp.gov.py/boletines-estadisticos-i62>.

¹⁷ En la legislación paraguaya la intervención de un Banco implica que el Banco Central desplaza la administración de aquél en su calidad de órgano interventor.

1996, cinco instituciones, en 1997, seis y en 1998, once más. Según el autor, el costo directo de la crisis fue de USD 350.000.000 aproximadamente, lo cual representaba en ese entonces entre el 5 y el 6% del PBI, no obstante, como afirma Insfrán (2000) no debe olvidarse los costos no monetarios generados por el corte de la cadena de pagos y la incertidumbre reflejados en última instancia en la caída de la tasa de crecimiento del PBI. Continúa el autor señalando que si el Banco Central no hubiera actuado como lo hizo, los efectos sobre la economía serían devastadores. Para Insfrán (2000) la crisis financiera de 1995-1998 ha afectado a todos los sectores de la economía, sin embargo el mismo autor aclara que la caída de PBI no fue tan estrepitosa en relación a otros países con crisis similares. No obstante, el crecimiento económico se desaceleró, prevaleció la incertidumbre entre los agentes económicos y la cadena de pagos ha sufrido el embate de la crisis.

3.3.4.3 Prevalencia del criterio de la sensibilidad de la economía

Es de esperar que para la asignación de recursos prevalecerá el criterio que haga que la Institución cumpla de la mejor manera su misión estratégica que, en el caso del Banco Central, es la de *“preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda, promover la eficacia y estabilidad del sistema financiero”*.

Considerando que la fiscalización de la industria del seguro y la de bancos no tienen una notoria diferencia en cuanto a carga funcional (aunque podría decirse que existe levemente una mayor carga para el caso del mercado de seguros), si ambos sectores también aportasen por igual en el logro previsto en la misión estratégica, entonces la asignación de recursos se establecería en iguales medidas entre éstos. Sin embargo la crisis financiera que se ha desatado en 1995 en Paraguay es una muestra reciente muy categórica que en este país la economía es coyunturalmente más sensible al sector bancario que al sector de la industria del seguro por lo que es lógico suponer que esto se refleje en un sesgo de asignación de recursos que tienda a dirigirse hacia la supervisión del sector bancario, puesto que quienes toman tales decisiones tienen prácticamente ante sus ojos esta evidencia clara.

3.3.5 Incidencia de la responsabilidad de los administradores públicos en la asignación de recursos

Los administradores de los entes reguladores que integran determinados sectores del sistema financiero tenderán a canalizar la disponibilidad de sus recursos hacia aquellos sectores que afectan en mayor medida sus responsabilidades en el ejercicio de sus funciones. En esta sub-sección se describe la incidencia de la responsabilidad de los administradores del Banco Central en la decisión

de asignar recursos para la regulación del mercado asegurador y del mercado bancario, sectores financieros integrados bajo su control.

3.3.5.1 Responsabilidad civil por la regulación y fiscalización del mercado asegurador

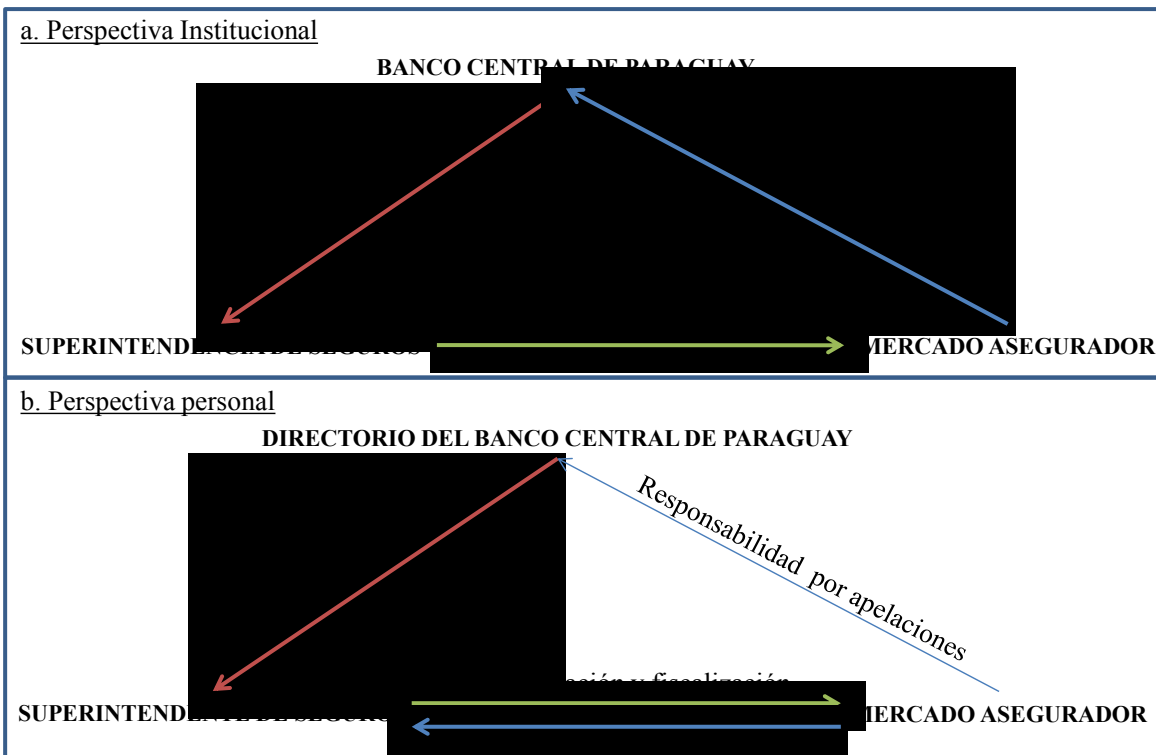
La ley N° 827/96 “De Seguros” dispone dos tipos de autonomía para la Superintendencia de Seguros: una funcional y administrativa, taxativamente expresada en la ley que podría catalogarse como de gestión interna, y otra implícita que le otorga la exclusividad de regular el mercado de seguro, que podría ser catalogada como de gestión externa.

Atendiendo a que la legislación del Paraguay no prevé la protección legal en materia civil de los reguladores, esta facultad exclusiva de regulación del mercado asegurador genera directamente una responsabilidad civil **personal** en el administrador (y funcionarios) de la Superintendencia de Seguros y no así en los administradores del Banco Central, salvo en su facultad de ente revisor de las sanciones aplicadas por el ente regulador. No obstante, desde la perspectiva **institucional**, considerando que la Superintendencia de Seguros no cuenta con personalidad jurídica propia, sino que la ejerce a través del Banco Central del cual depende en última instancia, éste es responsable por el actuar de aquella.

La responsabilidad institucional también se presenta por la subsidiaridad del Estado ante el actuar de sus funcionarios y la responsabilidad personal asimismo surge por el derecho de repetición de aquel sobre éstos.

La figura 6 (a y b) ilustra la relación entre la actuación y la responsabilidad civil de los reguladores y fiscalizadores del mercado de seguros desde la perspectiva institucional y personal.

Figura 6. Actuación y responsabilidad en la regulación y fiscalización del mercado asegurador.



Elaboración propia en base a las disposiciones legales en la materia.

3.3.5.2 Responsabilidad civil por la regulación y fiscalización del mercado bancario

La ley 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” establece una autonomía de la Superintendencia de Bancos del tipo de gestión interna: la autonomía funcional, administrativa y financiera. El tipo de autonomía de regulación del sistema (gestión externa) visto para la Superintendencia de Seguros, no se observa en el caso de la Superintendencia de Bancos porque esta recae sobre el Banco Central.

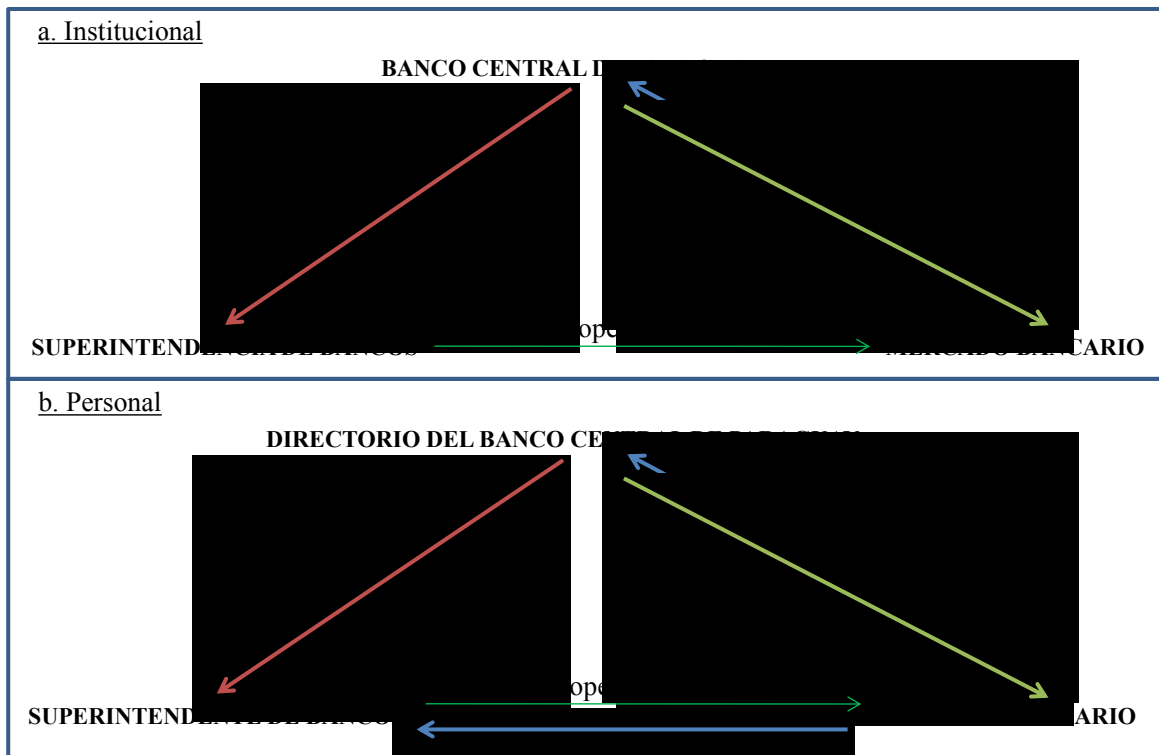
La citada ley establece como uno de los objetivos del Banco Central del Paraguay el de “promover la eficacia y la estabilidad del sistema financiero” y entre sus funciones lo faculta a adoptar “las medidas de ordenación supervisión y disciplina de los bancos”, como así la de aplicar sanciones a los mismos.

A diferencia de lo que ocurre en el mercado asegurador, en el caso de la vigilancia de las operaciones de los bancos, la facultad exclusiva de regulación de dicho mercado recae sobre el Banco Central del Paraguay y no sobre la Superintendencia de Bancos, con lo cual la responsabilidad civil **personal** en el ejercicio de esta función abarca al Directorio del Banco Central (como así también a los funcionarios asignados a la Superintendencia de Bancos), en contraste con

lo que sucede en lo que respecta a la fiscalización del mercado asegurador donde la responsabilidad civil personal recae solamente sobre el Superintendente de Seguros (y funcionarios) de la Superintendencia de Seguros.

La figura 7 (a y b) ilustra la relación entre la actuación y la responsabilidad civil de los reguladores y fiscalizadores del mercado bancario desde la perspectiva institucional y personal.

Figura 7. Actuación y responsabilidad en la regulación y fiscalización del mercado bancario.



Elaboración propia en base a las disposiciones legales en la materia.

3.3.5.3 Prevalencia de la responsabilidad personal como criterio esperado para la asignación de recursos

Tanto el diseño de su presupuesto (a ser elevado al Parlamento para su aprobación) como la ejecución de los recursos aprobados finalmente, lo decide el Banco Central¹⁸.

Como se ha visto en las dos sub-secciones precedentes, el grado responsabilidad personal del Directorio del Banco Central del Paraguay en el ejercicio de la regulación y fiscalización de los

¹⁸ La asignación está referida al aspecto monetario, y la ejecución al grado de disponibilidad de las áreas de servicios a la atención de la Superintendencia de Seguros, como por ejemplo la Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicación o la Gerencia de Recursos Humanos las que dependen de la administración del Banco Central pero también prestan servicio a la Superintendencia de Seguros sin tener un vínculo jerárquico con la misma.

sectores bancarios y de seguros es inversa a las autonomías de gestión externa que la ley confiere a las áreas especializadas dependientes de éste que operan para el efecto (Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Seguros, respectivamente). También se ha analizado que la responsabilidad civil desde una perspectiva institucional recae exclusivamente sobre el Banco Central del Paraguay.

A la hora de asignar recursos a ser distribuidos para la regulación y fiscalización de ambos sectores del sistema financiero, es de esperar que los tomadores de esta decisión prioricen su responsabilidad personal, según se ha analizado en la sección 2.5 referente al tópico teórico relativo al problema de agencia.

Otra cuestión que podría ser de interés considerar es el hecho que si la Superintendencia de Seguros tomara sus decisiones de orden funcional, administrativa y regulatorias (las dos primeras de gestión interna y la tercera de gestión externa, como se había señalado) de manera autónoma, el Banco Central podría verse ante la necesidad de incurrir en costos de control dada su responsabilidad reputacional y legal. Este control podría aplicarse de manera anticipada a las actuaciones de la Superintendencia de Seguros requiriendo en la práctica la aprobación previa de todos o la mayoría de sus actos, lo cual resultaría muy burocrático, o una revisión posterior solicitando informes y rendiciones de cuenta, lo cual podría resultar poco eficaz como medida preventiva. En cualquiera de los casos se requerirá de una calidad técnica muy especializada de parte de los auditores, lo cual implica un costo extraordinario.

3.3.6 Conclusiones referentes al modelo de regulación del mercado de seguros en Paraguay

Básicamente se ha visto que son cuatro los factores que en la actualidad determinan el grado de eficacia del modelo de regulación y supervisión del sector de la industria del seguro: 1) la supervisión de este sector y la del sector bancario se hallan integrados al Banco Central a través del actuar de dos áreas distintas dependientes de éste (la Superintendencia de Seguros y la Superintendencia de Bancos), 2) el mercado asegurador no presenta un riesgo sistémico que amenace a la estabilidad del sistema financiero (y por tanto no podría perturbar la ejecución de la política monetaria) ni a la economía del país en contraste con lo que ocurre en el sector bancario que sí presenta considerable riesgo sistémico con mucha sensibilidad coyuntural (de corto plazo) ante fallas en la regulación y la supervisión, 3) la responsabilidad civil por la toma de decisiones en cuestiones de supervisión y regulación del sector seguros recae casi enteramente sobre el Superintendente de Seguros a diferencia de lo que ocurre en el sector bancario, donde esta responsabilidad la comparten los miembros del Directorio del Banco Central del Paraguay y la Superintendencia de Bancos y 4) la atribución de la asignación de recursos para la regulación y la

supervisión de ambos sectores del sistema financiero es exclusiva del Directorio del Banco Central del Paraguay.

Se ha evidenciado que las exigencias funcionales atribuidas por las leyes que rigen la regulación y la fiscalización de los sectores de seguros y bancarios del sistema financiero son prácticamente equivalentes por lo que las asignaciones de recursos también debieran equipararse para mantener equilibrada una eficiente vigilancia de uno y otro sector. Sin embargo, tales asignaciones presentan un sesgo hacia el sector bancario debido a que las autoridades del Banco Central del Paraguay centran sus intereses y responsabilidades prioritariamente en la política monetaria y la estabilidad financiera. Este fenómeno es el llamado sesgo de preferencia, cuya base teórica fue analizada en la sección 2.5.

Finalmente cabe señalar que la regulación y supervisión del sector de seguros no presenta una autoridad de control claramente definida ya que por un lado la Superintendencia de Seguros posee atribuciones legales exclusivas para emitir las normas, ordenar la supervisión de las empresas de seguros y otros auxiliares de la industria además de tomar medidas disciplinarias ante eventuales transgresiones reglamentarias, pero no posee personalidad jurídica así como tampoco control de su presupuesto ni gestiones administrativas, los cuales son ejercidos por el Banco Central del Paraguay.

3.4 Necesidad de cambio metodológico de supervisión

A nivel mundial y regional se han observado que determinados aspectos que involucran a la supervisión de las empresas de seguros como el control de sus solvencias han sufrido cambios metodológicos muy importantes desde la promulgación de la Ley de Seguros vigente actualmente en Paraguay en 1996, sin embargo el objetivo esencial es el mismo: garantizar que las empresas de seguros mantengan un nivel razonable de capacidad para afrontar las pérdidas, especialmente ante factores exógenos que le originen dificultades financieras. Por supuesto, hoy existe más conciencia de este objetivo y de la forma de supervisarlo con una perspectiva más dinámica garantizando también la sustentabilidad futura de dicho nivel.

El modo de afrontar este cambio metodológico desde el punto de vista regulatorio y de supervisión fue advertido por una corriente teórica generalizada que ha recibido el nombre de Supervisión Basada en Riesgo (mencionado en la sección 2.4), surgido tras la experiencia de las crisis financieras de escala mundial desatadas principalmente en la década pasada y que en muchos países ha generado el inicio de un proceso de implantación o ajuste regulatorio en este aspecto. Toda reforma legal que se pretenda realizar en el país debiera tomar los principios y lineamientos

metodológicos esenciales de esta corriente de manera a consolidar la integración del ente regulador de Paraguay con la comunidad internacional, situación que ofrece la oportunidad de intercambiar en un lenguaje común las experiencias e innovaciones propuestas por ésta.

La metodología propuesta en el marco del enfoque denominado Supervisión Basada en Riesgo presenta una corriente muy difundida que se basa principalmente en el esquema planteado por la Unión Europea denominado Solvencia II, que contempla tres pilares de sustento: 1) los requisitos cuantitativos que incluye el monto del patrimonio en función a los distintos tipos de riesgos que enfrenta una empresa de seguros y de reaseguros, 2) los requisitos cualitativos focalizados principalmente en la administración del riesgo, la valuación de activos y pasivos, así como el gobierno corporativo y 3) la transparencia que conlleva el reporte a la Autoridad de Control y publicaciones para el público en general.

En cuanto al primer pilar, la determinación del patrimonio mínimo de las empresas de seguros se basa, por un lado, en un capital mínimo (*minimum capital requirement*, MCR) que representa la barrera de entrada, y por otro, en un margen de solvencia (*solvency capital requirement*, SCR). Este último requerimiento surge de modelos matemáticos que recogen los vínculos del patrimonio que minimiza la probabilidad de quiebra ante los riesgos que enfrentan las empresas de seguros en su giro cotidiano como consecuencia de pérdidas extraordinarias reflejadas principalmente en la variabilidad que los hechos pudieran originarlos.

La actual ley de seguros, basada en la corriente vigente en el momento de su promulgación denominado Solvencia I, establece un capital mínimo de entrada (MCR) y un capital de solvencia (SCR) equivalente a lo que la Ley determina como un mínimo de “Patrimonio Propio No Comprometido”¹⁹. El ente regulador queda facultado legalmente a establecer este último requerimiento según su propio arbitrio, por lo que se tiene un amplio grado de adaptabilidad a la nueva corriente regulatoria sin la urgente necesidad de efectuar mayores cambios legales en este aspecto.

Lo que sí resulta urgente incorporar es lo referido al segundo pilar en cuanto al establecimiento de condiciones cualitativas para el ingreso de prestadores al mercado asegurador y el ejercicio de la actividad en él. A este respecto es de destacar el déficit del marco legal actual en el Paraguay en materia de gobierno corporativo e idoneidad de los administradores

¹⁹ El patrimonio propio no comprometido, o también llamado por la misma Ley “Patrimonio Técnico”, es el patrimonio contable deducido algunas cuentas de fantasía como activos diferidos, o determinados porcentajes de activos de muy poca liquidez como los inmuebles, o comprometidos a favor de los accionistas o directivos de la empresa.

que dificulta la fijación de estándares para el control de las principales facetas de gestión de las aseguradoras, especialmente en materias claves como la administración de riesgo y el control interno. Por otro lado, los ajustes legales no deben perder de vista la necesidad de un cambio cultural –si bien de manera mediata, pero paulatina y continua– que incluya los últimos avances en materia de administración corporativa de modo a elevar la participación (cuantitativa y cualitativa) de la industria del seguro en la economía y la sociedad paraguaya.

En esta primera etapa de ajuste del marco legal se deberían efectuar las modificaciones más urgentes (por ejemplo la facultad del ente regulador de fijar estándares de gobierno corporativo e idoneidad de los administradores, la protección legal de los reguladores y las condiciones de entrada y salida ordenada del mercado en coordinación con otros entes estatales).

Se espera que la dinámica del desarrollo de la industria del seguro continúe con el mismo ritmo de avance ligado al progreso tecnológico. Siendo así, el marco legal tendiente al cambio metodológico de fiscalización debe presentarse de manera muy general delegando en gran medida la adecuación normativa a las disposiciones reglamentarias del ente regulador. Si la normativa legal fuera muy específica, cualquier modificación que se requiera de ella conllevará un proceso burocrático mayor que los ajustes que puedan efectuarse en las disposiciones reglamentarias. Si sólo tendrían que efectuarse ajustes en la norma reglamentaria, se conseguiría mayor agilidad, precisión y oportunidad en la acomodación regulatoria.

4. EVALUACIÓN DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS

En este capítulo se analizarán algunos escenarios con modelos de regulación y fiscalización alternativos de manera a contrastar las ventajas y las desventajas de su posible adopción, los criterios de evaluación y las estrategias de su implantación. En el siguiente capítulo conclusivo, se sugiere un mecanismo de transición utilizando los modelos considerados como los más convenientes y factibles de aplicación, planteándose una secuencia dinámica de implementación.

4.1 Criterios de evaluación

Se ha visto que el grado de complejidad técnica en la tarea de regulación y vigilancia tanto del sector seguros como del bancario –reflejados principalmente en la idoneidad de los recursos humanos y la calidad de la tecnología empleada– así como el número de sujetos fiscalizados en cada uno de ellos, son prácticamente equivalentes (si bien podría decirse que existe una leve inclinación hacia el primer sector señalado). Consecuentemente, para lograr un nivel parejo de eficiencia en la regulación y vigilancia entre ambos sectores, el acervo de recursos proporcionados a cada uno de ellos también debieran tender a equipararse. Sin embargo la evidencia que se ha visto al repasar el marco empírico indica que existe un sesgo preferencial en la producción del servicio de regulación y vigilancia del sector bancario.

La definición de la política de supervisión y vigilancia de los sectores de seguros y bancarios corresponde en última instancia al Directorio del Banco Central del Paraguay pues es el que brinda todos los recursos operativos para la ejecución de las tareas. Sin embargo, como se ha visto, es el sector bancario el que le brinda mayor utilidad porque le cubre en mayor medida la responsabilidad de sus obligaciones. En efecto, el rol principal de toda banca central es el diseño y aplicación de la política monetaria, la cual se halla muy ligada a la estabilidad financiera lo cual se traduce en Paraguay casi exclusivamente al control de la actividad bancaria. Por todo esto es de esperar, como bien lo expone la teoría de agencia analizada en la sección 2.5, que la distribución de los recursos destinados a regulación y supervisión presente un sesgo hacia el sector bancario.

Este sesgo indica que el coeficiente de preferencia por la producción del servicio de regulación y fiscalización de la industria del seguro (α , ecuación 13) visto en la misma sección 2.5, es muy bajo en relación al de la industria bancaria.

Este coeficiente es intrínseco a quienes toman las decisiones de asignar los recursos (lo cual recae en este caso sobre el Directorio del Banco Central del Paraguay) y como conducta racional²⁰ está determinado básicamente por dos aspectos: el interés y la responsabilidad. En relación al primer aspecto se espera que los administradores asignen los recursos con la intención de priorizar las acciones que resulten en la mayor conveniencia social; así, como se ha visto en la sección 3.3.4.3, la administración del Banco Central que tiene como eje de acción la política monetaria puede tomar el criterio de priorizar las acciones tendientes a la regulación y fiscalización de sector bancario en el entendimiento que la economía tiene una mayor sensibilidad de este sector que el del seguro. En cuanto al segundo aspecto, se ha visto en la sección 3.3.5 que la Ley que regula la actividad bancaria asigna mayores responsabilidades al Directorio del Banco Central de la que lo hace la Ley que regula la actividad de seguros, en su rol de regulador de estos sectores del sistema financiero. Este segundo aspecto podría generar, dado el modelo de supervisión integrado de los sectores bancarios y de seguros bajo la dirección del Directorio del Banco Central del Paraguay, el problema de agencia analizado en la sección 2.5.

Es importante aclarar que la existencia de un sesgo preferencial no debe ser vista como una cuestión negativa puesto que no necesariamente una distribución equitativa de los recursos para la regulación y vigilancia de los sectores del sistema financiero es el óptimo social. Por el contrario, la opción de ubicar recursos es imprescindible para dar flexibilidad a la política de desarrollo, regulación y supervisión del sistema financiero. Pero lo importante es mantener una estructura organizacional y un control social adecuados de manera que el problema de agencia no distorsione significativamente este punto óptimo.

Cabe señalar que este trabajo pretende encarar el diseño de una reforma del modelo de regulación y fiscalización de la industria del seguro. En ese sentido, se busca encontrar un modelo que maximice los beneficios (como por ejemplo las economías de alcance, la agilidad y oportunidad de las decisiones, etc.) y minimice los riesgos (tales como la ineficiencia en la asignación de recursos, el arbitraje regulatorio, burocracia excesiva, etc.). Todo esto tentado ubicarse óptimamente dentro del contexto global en el que se desenvuelven los actores de mercado del sistema financiero (reguladores, oferentes y usuarios) y de la economía en general, como un dato, independientemente de cuan cercano o alejado esté del ideal. Obviamente el marco de influencia que pudieran tener los hacedores de la política de regulación y fiscalización de la industria del seguro difícilmente pueda trascender lo que compete a su jurisdicción. No obstante es imprescindible tener plena conciencia

²⁰ Es importante resaltar la racionalidad de la conducta, ya que en el espectro de este trabajo no se presupone bajo ningún aspecto conductas irracionales como por ejemplo la defraudación o la corrupción.

de los límites de acción de modo a trazar un modelo dinámico y factible, capaz de acompañar de manera óptima el desarrollo del mercado financiero local.

4.2 Escenario 1: Modelo vertical de supervisión prudencial y conducta de mercado

En este escenario se hace el supuesto que el ente regulador y fiscalizador de la industria del seguro es una sola institución que es independiente y está encargada tanto de la supervisión prudencial como de la de conducta de mercado.

La transición del modelo aplicado en la actualidad hacia el supuesto precedentemente mencionado implicaría abandonar en gran medida las ventajas de la economía de alcance a cambio de ganar más autonomía. De esta forma se abriría la posibilidad de efectuar planificaciones más eficaces y de más largo plazo ya que los gastos de gestión técnica aplicados a la regulación y vigilancia del mercado de seguros se mantendrían más estables en el largo plazo. En cambio, sin esta autonomía, y en el modelo actual, el Banco Central puede reasignar sus recursos en cualquier momento hacia otros fines dependiendo de sus preferencias y prioridades permanentes o circunstanciales. Esta situación es más probable que ocurra si dicho regulador monetario se hallase sobrecargado con un gran número de actividades y objetivos anexos a su principal rol de gestionar la política monetaria.

Por otro lado, con la autonomía del regulador de la industria del seguro, se elimina el problema de agencia analizado en el capítulo referente a la descripción del marco empírico en las secciones 3.3.4 y 3.3.5.

Para que todo ello pueda ser factible se debería primeramente ampliar la estructura organizativa de la Superintendencia de Seguros e iniciar un proceso de contratación y formación de funcionarios que se dedicarían a las tareas administrativas compartidas originariamente con el Banco Central como la gestión de tecnología de la información, gerenciamiento de talentos, contrataciones públicas, auditoría interna y administración de finanzas; así también se incurrirá en la ampliación de la infraestructura física y del equipamiento. Estos cambios definirán en lo sucesivo el costo fijo necesario para el funcionamiento del ente regulador. Cabe advertir también que en esta gama de costos se presentarán los gastos necesarios para evitar una pérdida de la agilidad en la coordinación con el supervisor de la industria bancaria para los casos de vigilancia de grupos financieros. Así también, es de notar el surgimiento de costos implícitos como la pérdida del poder político respaldado por el Banco Central y la mayor vulnerabilidad política que podría generar una nueva forma de problema de agencia, por ejemplo la designación de funcionarios con perfiles inadecuados para la función que deben ejercer.

De hecho, sin economía de escala, el gasto asignado a la regulación de la industria del seguro tendrá que ampliarse. Esta ampliación corresponderá al costo administrativo anteriormente compartido con el Banco Central y el resto del costo continuará aplicándose a la gestión técnica habitualmente efectuada. De esta forma se incorporaría un nuevo componente en el gasto de la Superintendencia de Seguros que se destinará exclusivamente a cuestiones de gerenciamiento interno.

Dado este nuevo escenario, podría dividirse entonces el costo de funcionamiento de **largo plazo**²¹ de dicho ente regulador en costos de gestión interna o de gastos operativos y costos de gestión externa o de gestión técnica. Se supondrá que este último componente es de la misma naturaleza que el que se le hubiera estado asignando directamente a la Superintendencia de Seguros como dependiente del Banco Central y el componente de gestión interna será el necesario para mantener el funcionamiento de esta entidad de manera totalmente autárquica.

De esta manera –haciendo referencia al marco teórico planteado en el capítulo 2– el costo mínimo para producir un determinado nivel de producción del servicio de regulación y supervisión del mercado asegurador, representado por C , se desglosaría en dos componentes que podrían llamarse C_i y C_t . El primero representa el costo de gestión interna y el segundo el costo de gestión técnica. El primero tiende a asimilarse a un costo fijo, ya que se incurre en él para el funcionamiento operativo de la Superintendencia de Seguros independientemente de la calidad y cantidad de su gestión técnica, mientras que el segundo estará estrechamente ligado a la calidad y cantidad de la prestación ofrecida. En tanto, estando la Superintendencia de Seguros dependiente del Banco Central, los costos asignados directamente de manera explícita a esa dependencia son exclusivamente de carácter técnico.

Suponiendo que y_1 es la medida de la producción del servicio de la Superintendencia de Seguros (por ejemplo un promedio de los últimos años) aún dependiente del Banco Central, sólo valdría la pena migrar hacia otro modelo de supervisión si el gasto presupuestado (C_p) permite incrementar dicho nivel.

El apartamiento de la Superintendencia de Seguros del Banco Central implicaría la reestructuración del costo de regular y supervisar a la industria bancaria y de seguros. Así, al prescindirse de la economía de escala habrá un costo adicional (ΔC) por el cambio de la gestión de vigilancia de estos

²¹ Se destaca la característica del largo plazo ya que la inversión inicial inmediata necesaria para la migración de un modelo a otro (por ejemplo la adquisición de infraestructura y equipos, capacitaciones para el manejo operativo, etc.) no es tenida en cuenta en este análisis ya que se efectuaría una sola vez y no estará incorporada a la dinámica futura, si bien es cierto una confusión de su concepción por parte de los hacedores de política podría ser un obstáculo para el cambio de modelo.

dos sectores. El análisis de esta situación se podría efectuar retomando la inecuación (1)²², incorporando este costo adicional para indicar la diferencia entre el costo total de la regulación y supervisión integrada de las industrias bancarias y de seguros, versus la que se efectúa de manera separada. ΔC se incorpora para retornar a la igualdad:

$$C(y_1, y_2) + \Delta C = C(y_1, 0) + C(0, y_2) \dots\dots\dots(14)$$

El nuevo modelo de supervisión aplicará un *coeficiente de preferencia*²³ cuyo valor reflejará ahora el criterio que adopte el gobierno (no ya específicamente el Banco Central) en cuanto a preferencia por la regulación de uno u otro sector financiero. En la práctica este criterio está definido en última instancia por el Equipo Económico Nacional²⁴ en la determinación del Presupuesto General de Gastos.

Al pasar de un modelo de gestión de vigilancia a otro se incurre en un costo igual a ΔC de manera a mantener el mismo nivel de producción. Este costo es en el que incurre la sociedad en general, pero al haber ya dos entidades reguladoras distintas, cada una tendrá que absorber una parte del mismo. ΔC_S es el correspondiente al sector seguro y ΔC_B es el correspondiente al sector bancario. Se obtiene así una ampliación de la inecuación (1), para llegar a la siguiente igualdad:

$$C(y_1, y_2) + \Delta C_S + \Delta C_B = C(y_1, 0) + C(0, y_2) \dots\dots\dots(15)$$

En este caso el cambio en el modelo de gestión de vigilancia, el Banco Central prescindirá de proveer recursos a la Superintendencia de Seguros, ya que esta se escindirá de aquel. Siendo que las evidencias descritas en la sección 3.3 muestran que el Banco Central tiene un bajo coeficiente de preferencia (α) hacia el servicio de vigilancia de la industria del seguro, prácticamente no alterará el gasto incurrido en la vigilancia de la industria bancaria. De esta forma, casi todo el costo que acarrearía dicho cambio se trasladaría al ente contralor de la industria del seguro. Consecuentemente, ΔC_B es muy cercano a cero. Así se tiene que:

$$\Delta C_B \approx 0 \dots\dots\dots(16)$$

En consecuencia se puede decir que,

²² Ver en la sección 2.3.

²³ El denominado *coeficiente de preferencia* fue analizado en la sección 2.5 que concluye con la ecuación (13).

²⁴ El Equipo Económico Nacional es un órgano asesor del Poder Ejecutivo en materia de política económica, por lo que dentro de esa función interviene en la definición de los criterios para la formulación del Presupuesto General de la Nación.

$$C(y_1, y_2) + \Delta C_s = C(y_1, 0) + C(0, y_2) \quad \text{.....(17)}$$

Es decir,

$$\Delta C_s = [C(y_1, 0) + C(0, y_2)] - C(y_1, y_2) \quad \text{.....(18)}$$

Prácticamente todo el costo adicional de migrar de un modelo a otro se recargará al presupuesto del ente regulador y fiscalizador de la industria del seguro. Ello implica que el incremento del costo social de regulación y fiscalización de la industria del seguro será sustancial al cambiar el modelo y, si se pretende un cambio positivo, el presupuesto asignado debe ser lo suficientemente amplio como para incrementar el nivel de prestación del servicio de vigilancia del mercado asegurador en relación al modelo de gestión original. Para que ello ocurra el coeficiente de preferencia del gobierno para este sector financiero en relación a los otros sectores de la economía²⁵ deberá ser ampliamente más significativo comparado con el del Banco Central. Sólo de esta manera el componente del costo de gestión técnica podrá incrementarse a pesar de generarse el otro componente destinado al costo de gestión interna.

No obstante, llegado a este punto, no existen indicios que hagan suponer que el criterio a ser adoptado por el Gobierno Nacional sea distinto del que adopta el Banco Central ya que la independencia de la Superintendencia de Seguros *per se* no necesariamente generaría un cambio estructural de la industria del seguro como para pensar en un impulso de su desarrollo que acreciente en el corto y mediano plazo su importancia en la coyuntura económica del país. Los hacedores de la política económica tendrían que estar convencidos de esta posibilidad, aunque sea mediata, de modo que el coeficiente de preferencia adquiriera el nivel necesario para dotar de recursos al regulador del mercado de seguros que le permita ampliar su gestión.

Mientras no se aseguren las condiciones que demuestren una participación más significativa de la industria del seguro en la dinámica económica y por ende no se consiga alcanzar un coeficiente de preferencia suficiente por parte de los hacedores de la política económica, el cambio del modelo de gestión de la regulación y fiscalización de dicho sector podría arriesgar el mantenimiento del costo de gestión técnica de la Superintendencia de Seguros ante el aumento del costo operativo generado por el cambio mencionado.

²⁵ Al ser el Gobierno Nacional el órgano decisorio de la asignación presupuestaria, y por ende del nivel de producción del servicio de vigilancia de la industria del seguro, sus preferencias se relacionan con un mayor número de sectores (financieros y no financieros, de servicios y de bienes) que abarca la economía toda, a diferencia de un modelo de gestión integrado al Banco Central, en donde las preferencias se juegan sólo entre el sector bancario y el del seguro.

De esta forma, todas las ventajas mencionadas del cambio hacia un modelo más vertical que haga a la Superintendencia de Seguros, no sólo un efectivo ente autónomo, sino también autárquico, no podrían conseguirse si no existe una suficiente amplitud presupuestaria del gasto asignado a este ente contralor. Esta decisión está en función directa al coeficiente de preferencia de quienes ocupen los puestos gubernamentales decisorios en este aspecto.

Finalmente se podría concluir como poco aconsejable un cambio de manera inmediata en el modelo de gestión de regulación y supervisión de la industria del seguro más vertical que implique el desacople e independencia plena de la Superintendencia de Seguros del Banco Central, ya que el éxito del mismo (reflejado en un servicio estatal más eficiente) depende en última instancia del quiebre del sesgo de preferencia hacia uno más favorable a la industria del seguro. Esto es, un significativo del coeficiente de preferencia α . Y este quiebre no está garantizado hasta tanto quienes influyen en la toma de decisión de la asignación presupuestaria del gasto puedan evidenciar la factibilidad de un mayor involucramiento de la industria del seguro en la economía nacional. De todas formas, este modelo es adoptado en muchos países de la región²⁶ lo cual indica que en determinadas circunstancias su aplicación podría ser recomendable, sin embargo, como primera acción habría que pensar en un modelo de gestión que impulse y facilite una aceleración inmediata del desarrollo de la industria del seguro en la economía paraguaya de tal manera que se incremente su participación y contribución a la misma.

4.3 Escenario 2: Modelo integrado con el regulador de la industria bancaria y dependiente del Banco Central

Como se ha descrito en la sección 3.3, actualmente la regulación y la fiscalización de la industria bancaria y de la de seguros se hallan integradas al Banco Central a través de dos dependencias: la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros.

Se ha visto en la sección 3.3.2 que la Superintendencia de Seguros tiene mayor autonomía para la toma de decisiones y, según lo analizado en la sección 2.4, fiscaliza una industria con una complejidad técnica en la rutina de sus actividades distinta en muchos aspectos de las de las empresas bancarias. Dada esta circunstancia se analizan las repercusiones que podría suscitar un cambio del modelo de gestión al integrarse dichos entes reguladores en un solo organismo, pero siempre dependiente del Banco Central.

²⁶ Como ejemplos de modelo vertical de la industria del seguro se pueden citar a Argentina, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela. Ver sección 3.2.2 y anexo 1.

4.3.1 Aprovechamiento de la ventaja de la economía de alcance

La unificación de la regulación y la fiscalización del sector bancario y del seguro en una sola dependencia del Banco Central tendría el objetivo de aprovechar aún más la ventaja de la economía de alcance al integrar algunos recursos. Aun así, cabe aclarar que el resto de los recursos necesariamente continuarán empleándose de manera separada debido a la especificidad técnica que se requiere para la vigilancia de modelos de negocios dispares, de lo contrario se corre el riesgo de afectar negativamente la calidad de estos servicios de vigilancia que actualmente están siendo proporcionados por dependencias separadas.

Si, dada dicha restricción, se lograra que los costos de la nueva dependencia que integraría la vigilancia del sector bancario y del seguro se redujeran, entonces se estaría cumpliendo con una condición prioritaria que justificaría esta reforma.

Para medir la importancia de la ventaja económica que se obtendría de transformar el modelo de regulación y supervisión hacia la unificación mencionada podría recurrirse al coeficiente descrito por Pindyck y Rubinfeld (2001), visto en la ecuación 2 (sección 2.3), que mide el grado de la economía de alcance (EA). Para el efecto se podría suponer que se desea obtener un nivel de producción dado (y_1 e y_2) y que C_1 es el costo total de producir ambos sectores financieros por medio de dos dependencias dentro del Banco Central y C_2 el incurrido para prestar lo mismo pero a través de una sola dependencia²⁷. La condición requerida sería entonces:

$$EA_1 = \frac{C(y_1, 0) + C(0, y_2) - C_1(y_1, y_2)}{C(y_1, y_2)} < EA_2 = \frac{C(y_1, 0) + C(0, y_2) - C_2(y_1, y_2)}{C(y_1, y_2)} \quad \text{.....(19)}$$

En tanto mayor sea la diferencia entre la economía de alcance lograda con el nuevo modelo respecto al que se conseguiría con el modelo actual ($EA_2 - EA_1$) más provechoso resultará el cambio del modelo de gestión²⁸.

4.3.2 Efectos sobre el coeficiente de preferencia

No obstante, podría ocurrir que el cambio del modelo de gestión afecte el coeficiente de preferencia (α), con lo cual la relación y_1/y_2 ya no sea la misma. Ante esa posibilidad, la nueva relación de producción deseada (que podría simbolizarse y'_1/y'_2) determinaría un nuevo nivel de costo (C'_2) y en consecuencia un nuevo grado de economía de alcance (EA'_2) que tendría que confrontarse con el

²⁷ $C(y_1, 0)$ y $C(0, y_2)$ son los costos de producir el servicio de vigilancia por medio de instituciones distintas, una de las cuales podría ser el Banco Central.

²⁸ Quizás pueda tomarse una forma intermedia, sin embargo no existe mucho espacio para ello.

ratio original. Así, si el cambio de gestión planteada genera un cambio en el coeficiente de preferencia, la primera condición necesaria será²⁹:

$$EA_1 = \frac{C(y_1, 0) + C(0, y_2) - C_1(y_1, y_2)}{C(y_1, y_2)} \leq EA'_2 = \frac{C(y_1, 0) + C(0, y_2) - C'_2(y'_1, y'_2)}{C'_2(y'_1, y'_2)} \dots\dots(20)$$

O simplemente:

$$C(y_1, y_2) \geq C'_2(y'_1, y'_2) \dots\dots\dots(21)$$

En lo que atañe al mejoramiento de la gestión de regulación y fiscalización de la industria del seguro, la segunda condición debe ser:

$$y_1 < y'_1 \dots\dots\dots(22)$$

Una tercera condición que garantice la sustentabilidad de este modelo de gestión estará dada por mantener las ventajas marginales de la complementariedad de los costos en base a la definición y condición planteadas por Kasuya (1986)³⁰, es decir:

$$C = C(y_1, y_2), \quad C'_2 = C'_2(y'_1, y'_2), \quad \frac{\partial^2 C'_2}{\partial y'_1 \partial y'_2} \leq \frac{\partial^2 C}{\partial y_1 \partial y_2} < 0 \dots\dots\dots(23)$$

En la práctica, la variación del coeficiente de preferencia dependerá de la naturaleza que adquiera el nuevo modelo de gestión. Como se ha señalado al inicio de esta sección, actualmente existe una dualidad en este sentido: la Superintendencia de Seguros posee una mayor autonomía y responsabilidad en la toma de las decisiones inherentes a regulación, fiscalización y disciplina en su ámbito jurisdiccional que la que tiene la Superintendencia de Bancos en el suyo. Esto es debido a que estas funciones en sus aspectos esenciales inherentes a la industria bancaria están a cargo directo del Banco Central, por lo que la Superintendencia de Bancos asume sólo un rol consultivo cuyas recomendaciones no son vinculantes.

Esta dualidad se romperá al estar a cargo de una sola dependencia de la Banca Central lo concerniente a la regulación y fiscalización de ambos sectores financieros. La autonomía de esta

²⁹ Nótese que se emplean los símbolos “ $\geq$ ” y “ $\leq$ ” en vez de “ $>$ ” y “ $<$ ” respectivamente en las condiciones relativas al costo, ya que aún si tan sólo se lograra igualar los costos, la segunda condición implica que al menos debe haber un aumento de la producción del servicio de vigilancia de la industria del seguro. El aumento del costo en el corto plazo sería prácticamente inviable dada la restricción presupuestaria que mantiene el gobierno.

³⁰ Ver inecuación (3), en la sección 2.3.

dependencia, que consolidaría las mencionadas funciones, tendrá que tomar la forma adoptada actualmente por la Superintendencia de Bancos o por la Superintendencia de Seguros³¹.

Si la autonomía de la nueva unidad es similar al estilo actual del modelo de regulación y fiscalización bancaria, el Directorio del Banco Central del Paraguay tendrá que asumir adicionalmente funciones directas en lo concerniente a la regulación, fiscalización y disciplina del mercado del seguro. De esta forma se reduciría el efecto del problema de agencia visto en la sección 2.5, ya que dicho Directorio será igualmente responsable por las decisiones que tome tanto en el ámbito de la industria bancaria como en el de la industria del seguro. Sin embargo aún prevalecería el efecto de la menor trascendencia económica del mercado del seguro en el ánimo decisorio del Banco Central. De esta forma, al menos por la reducción del efecto agencia, es de esperar que el sesgo de preferencia del Banco Central hacia la regulación y fiscalización del sector bancario en relación al sector de la industria del seguro se reduzca en cierta medida. De todas formas no podría suponerse una reducción muy significativa, pues esta no sólo dependen del problema de agencia, sino de otros factores como la penetración de la industria del seguro en la economía.

Un segundo estilo dentro del modelo de regulación y fiscalización de los sectores bancarios y de seguros a cargo de una sola unidad dependiente operativa y económicamente del Banco Central, es que ésta posea una autonomía para la toma de decisiones igual a la que actualmente cuenta la Superintendencia de Seguros. De esta forma el coeficiente de preferencia implicado para la toma de decisiones en cuanto a definir los niveles óptimos de producción recaería sobre esta unidad, pero como ésta dependería operativa, política y económicamente del Directorio del Banco Central del Paraguay, es de esperar que en la práctica dicho coeficiente sea el reflejo del que opera con el modelo actual a través de dicho colegiado.

4.3.3 El estilo más adecuado

De esta forma, si se pretendiese unificar las funciones de regulación y fiscalización de las industrias bancaria y del seguro en una sola unidad dependiente del Banco Central, la opción que más favorecería a mejorar la calidad de dichos servicios correspondiente al mercado asegurador sería el primero de los estilos descritos, esto es, que el regulador sea efectivamente el Banco Central y que dicha unidad sea su brazo operativo. Esto es debido a que, como se ha visto, el coeficiente de preferencia hacia el sector de la industria del seguro podría incrementarse gracias a la reducción del efecto generado por el problema de agencia.

³¹ Si bien la forma de dicha autonomía podría situarse en un punto intermedio, ello no sería tan transcendental para los fines de este análisis.

Otra gran ventaja de la unificación de la regulación y supervisión financiera –esta vez independientemente de qué estilo se adopte– es la agilidad de disponer información oportuna en los casos de la constitución de conglomerados financieros compuestos por bancos y aseguradoras.

Una cuestión importante que acotar es que, debido a las especificidades técnicas de las operaciones de seguros, se requerirá mantener un *staff* dedicado exclusivamente a las actividades directamente relacionadas a la regulación y fiscalización del mercado asegurador. Este *staff* tendrá que interactuar con el resto de los recursos humanos dedicados a especialidades de apoyo, como auditoría, tecnología de la información, administración, etc. Esta interacción –siempre manteniendo la exclusividad mencionada– favorecerá el intercambio tecnológico entre los diferentes especialistas dedicados a uno y otro sector financiero.

Sin embargo, si el Banco Central no pudiera ampliar su restricción presupuestaria, este cambio podría afectar en alguna medida su rol de regulador del sistema monetario al sobrecargarla con funciones no tan afines al mismo como la estabilidad del sector bancario del sistema financiero.

4.4 Escenario 3: Modificaciones de la estructura organizacional dentro del modelo actual

La implantación de los escenarios alternativos vistos con anterioridad requiere la modificación de la Ley de seguros. En esta sección se analizarán alternativas en el modelo actual que no estén sujetas a dicha restricción, aunque sí tendría que ampliarse la de la provisión recursos. Si bien la transición hacia el nuevo diseño organizacional que se propone aquí no requeriría de una reforma legal, en la práctica ésta podría verse ralentizada debido a la burocracia estatal que es necesaria principalmente cuando se trata de una ampliación presupuestaria.

De esta forma, en busca de más eficacia en la regulación y fiscalización de la industria del seguro, la mayor parte de estos cambios requerirá un cierto incremento en el costo de producción y estarán sujetos a la decisión del Directorio del Banco Central del Paraguay. Para que estos cambios sean factibles necesariamente debería haber una alteración del coeficiente de confianza (α) un tanto a favor del servicio de regulación y fiscalización mencionado. Obviamente no parece razonable que dicha alternación implique equiparar dicho coeficiente con el de la regulación y fiscalización de la industria bancaria, sino simplemente reducir la brecha. De esta manera la Superintendencia de Seguros tendría la posibilidad de contar con mayores recursos que hagan factible una gestión que aliente un desarrollo más dinámico y sustentable de la industria del seguro. La condición para que ello ocurra, sin que aún haya un cambio de significancia de la industria del seguro en la economía,

es la convicción por parte del Directorio del Banco Central del Paraguay de que las reformas planteadas son un paso esencial en el proceso de desarrollo de la industria del seguro, necesarias para el bienestar económico y social de la sociedad. El método para el logro de este objetivo sería la apertura de un diálogo de parte de expertos en materia de regulación y supervisión de la industria del seguro con dicho colegiado –y tal vez con la persuasión de algunos organismos internacionales– de manera a identificar los intereses comunes en el mejoramiento de la calidad del servicio brindado por la industria del seguro y garantizar la gobernabilidad necesaria que requiere el Ente Regulador y Fiscalizador de la industria del seguro.

4.4.1 Reformas tendientes al mejor aprovechamiento de las dependencias del Banco Central que prestan servicios a la Superintendencia de Seguros

Las funciones operativas y de apoyo técnico de la Superintendencia de Seguros son llevadas a cabo por unidades dependientes del Directorio del Banco Central del Paraguay y no de dicho ente supervisor. De esta forma, si bien se pretende aprovechar las ventajas de la economía de alcance, también se quebranta la relación jerárquica entre el Ente Contralor de la industria del seguro y los funcionarios que sustentan su dinámica operativa. Ello se debe a que la prioridad en la ejecución de las tareas de dichos funcionarios estará determinada por la intención de satisfacer los intereses de sus jefes, quienes no tienen vínculos jerárquicos con el Superintendente de Seguros.

Las principales áreas que apoyan las funciones de la Superintendencia de Seguros sin un vínculo jerárquico con ella son la Unidad Jurídica³², la Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicaciones, la Gerencia de Recursos Humanos, la Gerencia de Desarrollo y Gestión Institucional, la Gerencia de Contabilidad y Finanzas, la Gerencia de Patrimonio y Logística y el Departamento de Comunicación Institucional y Protocolo.

A fin de reducir esta falta de independencia funcional, al tiempo de conservar en gran medida las ventajas de la economía de escala alcanzada, podría resultar conveniente agilizar los vínculos con las dependencias del Banco Central que prestan servicios a la Superintendencia de Seguros. Esto podría ser factible a través de la designación en ellas de funcionarios con dedicación exclusiva a

³² De manera a paliar esta falta de vínculo jerárquico, una de las dependencias de la Unidad Jurídica especializada en cuestiones de seguros, fue comisionada a la Superintendencia de Seguros, si bien sigue dependiente del Directorio del Banco Central del Paraguay.

gestionar los pedidos de la Superintendencia de Seguros³³ y asignar en ésta a funcionarios que cumplan la función de contraparte, también con exclusividad en la realización de estas tareas.

En el caso de la Unidad Jurídica que cuenta con un área comisionada a la Superintendencia de Seguros para atender en exclusividad asuntos relacionados con el mercado asegurador, ésta debiera integrarse plenamente a la Superintendencia de Seguros y estar en línea jerárquica exclusiva con el Superintendente de Seguros, sin perjuicio de mantener un vínculo fluido con las demás dependencias de dicha Unidad. Esto es debido principalmente al rol disciplinario con que cuenta el Ente Contralor (que debe respetar el debido proceso en cuanto al derecho de defensa) durante el proceso de sustanciación de sumarios administrativos. De igual modo también las decisiones de la Superintendencia de Seguros deben contar oportunamente con opiniones jurídicas especializadas o las defensas pertinentes ante apelaciones efectuadas sobre las mismas.

El vínculo con la Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicaciones es crucial para el rol de fiscalización de la Superintendencia de Seguros. En efecto, esta Gerencia brinda al ente contralor la plataforma informática para la recolección y procesamiento de los datos del mercado asegurador (especialmente de los supervisados) y su entorno. Esta plataforma constituye la herramienta central para el control *extra situ* y base sustancial para la planificación del control *in situ* de las operaciones que se efectúan en este ámbito. De igual manera, dicha herramienta proporciona el medio de comunicación con los actores del mercado asegurador con el objeto de crear las condiciones de transparencia y competitividad.

Por tal motivo se justificaría la creación de una dependencia en la Superintendencia de Seguros que se dedique exclusivamente a recabar y evaluar sus necesidades en cuanto a herramientas informáticas definiendo prioridades y manteniendo un vínculo fluido permanente con la Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicaciones. Con ello se conseguiría facilitar el diseño, ajuste y seguimiento de un plan de trabajo conjunto de acuerdo a la dinámica de tales necesidades y a las posibilidades de dicha gerencia. Como contrapartes, el Directorio del Banco Central tendría que designar a su vez en esta gerencia funcionarios que se dediquen exclusivamente a la atención de las necesidades de la Superintendencia de Seguros de modo a coordinar internamente la provisión oportuna de las herramientas informáticas que necesita.

Otra de las dependencias con la que la Superintendencia de Seguros tendría que mantener una comunicación permanente, fluida y directa es la Gerencia de Recursos Humanos. Esto, ya que la

³³ Estos funcionarios que actúan de nexo también pueden facilitar a las áreas del Banco Central asistencia técnica en materia de seguros, como por ejemplo la contratación de servicios de seguros para la Institución (gestionada por la Gerencia de Patrimonio y Logística).

política de reclusión, capacitación, desarrollo, distribución y compensación de talentos, diseñados y aplicados a través de esta dependencia, definen el rendimiento del personal asignado a la Superintendencia de Seguros. Esto a la vez resulta determinante para el buen desempeño institucional. A este respecto sería muy conveniente aprovechar el rol que viene cumpliendo la División Administrativa de la Superintendencia de Seguros, fortaleciéndola con la creación de una sección dedicada exclusivamente a coordinar con la Gerencia de Recursos Humanos el diseño de los perfiles de las competencias que se requieren, la gestión del desempeño y desarrollo de los talentos. Por su parte, como en el caso anterior, a dicha Gerencia del Banco Central debería asignársele al menos un funcionario que se dedique exclusivamente en la tarea de actuar como contraparte de la dependencia a ser creada en la Superintendencia de Seguros.

El fortalecimiento de la División Administrativa de la Superintendencia de Seguros también debería prever la creación de secciones en su estructura que permitan estrechar vínculos más fluidos con la Gerencia de Contabilidad y Finanzas y con la Gerencia de Desarrollo y Gestión Institucional. Con la primera de ellas, principalmente para la elaboración y control de la ejecución del presupuesto necesario para una eficaz regulación y fiscalización de la industria del seguro. Con la segunda, para la planificación y desarrollo de la estructura organizacional, las funciones y los procesos que optimicen el rendimiento de la Institución.

Los vínculos con la Gerencia de Patrimonio y Logística y el Departamento de Comunicación Institucional y Protocolo se presentarían de manera circunstancial. En el primer caso el enlace será requerido cuando se precise la contratación de bienes o servicios específicos o cuando se necesite alguna reforma en la infraestructura física; el vínculo para efecto podría efectuarse a través de la División Administrativa. En el segundo caso, el nexo interdepartamental sería necesario para diseñar y entablar la relación informativa y comunicacional con los operadores del mercado y usuarios del servicio del seguro; el vínculo para efecto podría efectuarse a través de la Secretaría de la Superintendencia de Seguros.

Finalmente es de destacar la importancia de fortalecer con mayores recursos el área técnica de la Superintendencia de Seguros, la cual tendría que constituirse en el eje de la dinámica de las transformaciones que se pretenden realizar para el mejoramiento de la supervisión prudencial y de conducta de mercado, así como la mayor eficacia de la industria del seguro en el contexto económico del país.

4.4.2 Desglose de las funciones de supervisión prudencial y supervisión de la conducta de mercado

La supervisión de la conducta de mercado es una función asumida por el Banco Central –a pesar de que la misma no se halla taxativamente dispuesta en las leyes que regulan tanto el sector de la industria bancaria como el de la industria del seguro– para proteger los intereses de los usuarios de estos servicios financieros a través de cada uno de los entes contralores de estas industrias. En el caso de la industria del seguro esta función adquiere especial relevancia considerando la complejidad de los productos que en muchas ocasiones genera una asimetría de información a favor de los prestadores. Es por ello que la protección al consumidor se inicia con una regulación estricta de los contratos de seguros.

El desglose de la función de supervisión de la conducta de mercado de la función de supervisión prudencial tendría que ser practicado por el Banco Central de manera integral para estos dos sectores financieros. No obstante, el análisis de esta sección se enfocará en las repercusiones de estos cambios sobre la industria del seguro.

En esta sub-sección se plantean dos esquemas de desglose: una, a través de un acople de las funciones que desempeña el Banco Central en materia de conducta de mercado hacia las funciones del organismo gubernamental que tiene a su cargo la protección de los consumidores y usuarios en general y otra, el agrupamiento de funciones de supervisión de la conducta de mercado correspondiente a ambos sectores financieros en una sola dependencia.

4.4.2.1 Acople de funciones a la SEDECO

La protección de los derechos de los consumidores en general es una política del gobierno por lo que éste ha creado un organismo nacional especializado para el efecto denominado Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO). Siendo muy amplia la jurisdicción de este organismo, el rol del Banco Central podría presentarse como complemento de sus funciones en lo que respecta a los sectores de los servicios bancarios y de seguros, sin embargo si las tareas no son coordinadas apropiadamente podría presentarse un conflicto de jurisdicción.

Si bien las facultades de la SEDECO son amplias, cuenta legalmente con funciones y atribuciones más explícitas que las del Banco Central, con excepción del registro previo de planes de seguros a ser comercializados en el mercado, función asignada legalmente de la Superintendencia de Seguros.

Como una alternativa para el mejor aprovechamiento de las facultades y la infraestructura de dicha Secretaría, por medio de la explotación de la economía de escala y de alcance, podría comisionarse

a ella algunos funcionarios del Banco Central que actualmente prestan servicios en las respectivas dependencias dedicadas a la atención de los usuarios³⁴. Complementariamente podría establecerse un convenio de flujo de información entre el Banco Central y la SEDECO³⁵ de modo a asistir *in situ* todos los reclamos originados en la prestación del servicio del seguro, para lo cual éstos deberán ser canalizados hacia esta Secretaría.

Este mismo esquema tiene todo el potencial para desarrollar una política de inclusión financiera (que también está en línea con la defensa del usuario), al menos en el sector del mercado del seguro, lo cual a su vez contribuiría a incrementar la penetración del seguro en la economía y con ella el coeficiente de preferencia estudiado en la sección 2.5, ecuación 13.

No obstante cabe resaltar que la fiscalización del cumplimiento reglamentario en la emisión de pólizas y otros instrumentos de cobertura quedaría a cargo de la Superintendencia de Seguros como lo estipula la Ley de Seguros; sin embargo, ello no impide que también en este aspecto se efectúen los intercambios de información y *know how*.

De esta manera, con las informaciones y los conocimientos que serían intercambiados para la producción del servicio de regulación y fiscalización de la conducta de mercado del sector asegurador se estarían incorporando lo que Kasuya (1986) denomina “insumos públicos”³⁶ favoreciendo la reducción del costo medio en este ámbito de aplicación.

El aprovechamiento de la infraestructura de la SEDECO (que abarcaría también la formación de recursos humanos y canales de colección de reclamos) haría que los costos fijos se propaguen en la producción de asistencia al usuario del servicio del seguro y el intercambio de conocimientos e informaciones generaría la complementariedad de los costos, condiciones señaladas por Ocaña (2012) para generar las economías de alcance³⁷.

³⁴ En lo que respecta a la Superintendencia de Seguros, ella cuenta en actualidad con una dependencia denominada “División de Asistencia al Usuario del Seguro” que atiende las denuncias y reclamos de los usuarios del servicio de seguros. También cuenta con una dependencia que se encarga de los análisis y registro de los planes de seguros presentados por las aseguradoras antes de ser comercializados. El comisionamiento de los funcionarios afectaría sólo a la primera de las dependencias nombradas, ya que la segunda cumple una función exclusiva de la Superintendencia de Seguros.

³⁵ La ley que crea la SEDECO (la que puede ubicarse en <https://www.sedeco.gov.py/index.php/marco-legal>) dispone que esta Secretaría puede establecer vínculos directos con las demás dependencia gubernativas y con el sector privado.

³⁶ Véase inecuación (5) en la sección 2.3.

³⁷ Lo señalado por Ocaña ya se había mencionado en la sección 2.3.

4.4.2.2 Agrupamiento de funciones de supervisión de la conducta de mercado en una dependencia

Otra alternativa de administrar independientemente las funciones de supervisión prudencial y las de conducta de mercado sería la unificación de las tareas de asistencia a los usuarios de los servicios bancarios y de seguros –que actualmente se efectúa por cada uno de los entes reguladores– en una sola dependencia del Banco Central. Con este esquema se lograría más bien mejorar la coordinación con la SEDECO pero la complementariedad de los costos no sería significativa ya que la magnitud de la infraestructura a ser utilizada, la cantidad de personal técnico destinado a la tarea y la información empleada serían prácticamente las mismas.

4.4.2.3 Comparación de ambos esquemas

Con el primer esquema planteado podría reducirse el costo de funcionamiento de la Superintendencia de Seguros al tiempo de lograrse un descongestionamiento de las tareas del Banco Central al menos en materia de supervisión del mercado asegurador en el ámbito de la conducta de mercado, abriendo la posibilidad de ampliar el presupuesto destinado a la supervisión prudencial. El segundo esquema no implicaría reducción de costo, sino más bien un ordenamiento institucional de la función de asistencia al usuario, el cual también podría lograrse con el primer de los esquemas.

4.5 Escenario 4: Integración con el sector de la regulación de la administración previsional

Las características de la industria del seguro son mucho más similares a las de las operaciones de las administradoras de fondos previsionales que a las de la industria bancaria, especialmente en lo atinente a la administración de fondos de terceros. Por este motivo, consolidar la regulación de ambos sectores podría resultar factible ya que, desde el punto de vista de la calidad del servicio, sería más eficiente que el actual estilo de integración entre la industria del seguro y la industria bancaria.

En el Paraguay no existe aún un ente regulador y fiscalizador de las administradoras de fondos previsionales, sin embargo una reforma legal podría crear un organismo con estas funciones. Dicha reforma podría además incluir la integración de la regulación y fiscalización de la industria del seguro con la de la administración de fondos previsionales. Esta decisión debe respaldarse fundamentalmente en la intención y disposición del gobierno de crear un ente regulador de las administradoras de fondos previsionales y aprovechar tal circunstancia para integrarlo con el regulador de la industria del seguro.

El flujo anual de aportes del Sistema Previsional del Paraguay es de aproximadamente el 5% del PBI³⁸, mayor que el 1,4% que representan las primas anuales de seguros³⁹. Esta situación podría también generar un cierto sesgo de preferencia hacia el sector de regulación de los entes previsionales. Sin embargo, si se considera la unificación de la regulación de ambos sectores muy similares y compatibles entre sí, podría conformarse un coeficiente de preferencia consolidado.

Esta circunstancia sería propicia para que la conformación de un ente regulador que integre a ambos sectores del sistema financiero sea independiente del Banco Central del Paraguay. De otra forma, el coeficiente de preferencia de esta entidad por la regulación de la industria del seguro se diluiría aún más entre el sector bancario y el de la administración de fondos previsionales. Además, adquiriría una sobrecarga adicional permanente por un servicio que no presenta un grado significativo de alineación con su objetivo central de ejercer la política monetaria.

Dicha independencia reduciría la posibilidad del surgimiento del problema de agencia porque los administradores tendrían la misma responsabilidad de gestión para uno y otro sector. Además, la existencia de una amplia gama de factores en común proporcionaría al ente regulador mayor libertad de acción y decisión ante la permanente dinámica en la regulación y control de ambos sectores. No obstante, la decisión política de crear el ente regulador del sistema previsional debe ser tal que se asegure de proporcionar los recursos suficientes para una gestión adecuada de ambos sectores.

³⁸ El dato fue obtenido del artículo de Elizeche (2016) que refiere a un flujo de 1.350 millones de dólares confrontado por el PBI de dicho año de alrededor de 27.000 millones de dólares según datos del Banco Central del Paraguay (<https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-anuales-i370>).

³⁹ Datos obtenidos del Boletín estadístico de sector asegurador (<https://www.bcp.gov.py/estadisticas-del-sector-asegurador-i323>) y del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central en <https://www.bcp.gov.py/cuentas-nacionales-anuales-i406>

5. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Para el aprovechamiento de la economía de alcance como principal objetivo, las funciones de regulación y supervisión de las industrias del seguro y la bancaria en el Paraguay se hallan integradas al Banco Central. Al efecto están creadas dos dependencias que se encargan de una y otra función: la Superintendencia de Seguros y la Superintendencia de Bancos.

Se ha observado que, a pesar de que ambas dependencias citadas cuentan con una carga laboral similar, los recursos asignados al ente contralor de la industria bancaria son notablemente superiores a los de la industria del seguro desde la creación de ésta hace 22 años. Esto le resta el suficiente financiamiento de sus actividades, impidiendo a la vez su desenvolvimiento óptimo en procura del logro de una supervisión moderna y eficaz.

En el marco conceptual para afrontar el análisis del problema planteado se identifica un primer aspecto de los modelos de regulación y supervisión. En éste se definen diversos estilos de gestión de acuerdo al grado de integración, en un mismo ente contralor, de tres funciones básicas de acuerdo a los objetivos que en general persiguen los entes supervisores del sistema financiero: la supervisión sistémica, la supervisión prudencial y la supervisión de la conducta del mercado. Un segundo aspecto empleado es la definición de cuatro rangos de regulación: la política monetaria (exclusiva del Banco Central), la estabilidad financiera, la supervisión/regulación de grandes instituciones (llamados también instituciones financieras sistemáticamente importantes) y la supervisión/regulación de pequeñas instituciones. Un tercer aspecto corresponde a la definición de cuatro sectores del sistema financiero: bancario, de seguros, administración previsional y del mercado de valores. Finalmente, con estos elementos se ha caracterizado una gradualidad de patrones de gestión de regulación y fiscalización que corresponde de manera pura a un modelo vertical o de silos (un regulador por cada sector financiero), uno horizontal o de *peaks* (un regulador por cada rango de regulación) y uno unificado (horizontal y vertical al mismo tiempo). En la realidad se ha observado diversas combinaciones de éstos, llamado modelos híbridos.

Dentro de este contexto se ha visto que el Banco Central, al ser su rol prioritario el ejercicio de la política monetaria, también estará interesado en gran medida en la estabilidad financiera, por lo que ésta será una de sus prioridades. En ese contexto ha quedado ampliamente demostrado que el origen de una inestabilidad en ese orden se encuentra en las instituciones financieras sistemáticamente importantes principalmente del sector de la industria bancaria. Siendo que los operadores del sector del seguro no pertenecen a dicho grupo, al menos en Paraguay, y considerando que el Banco Central tiene en sus manos la decisión de asignar recursos para la

regulación y la fiscalización, tanto de la industria del seguro como de la bancaria, se presenta un sesgo de preferencia para dicha asignación hacia este último sector medido por el *coeficiente de preferencia* construido en base a la función de utilidad tipo Cobb-Douglas que tiene dicho ente decisor para satisfacer sus prioridades. Cabe aclarar que este sesgo no necesariamente debe ser visto como una cuestión negativa, sino por el contrario, podría resultar muy necesario para dar flexibilidad a la política de desarrollo, regulación y supervisión del sistema financiero dado que no necesariamente una distribución equitativa de los recursos para la regulación y vigilancia de los sectores del sistema financiero es el óptimo social. No obstante, se han verificado que hay situaciones que pueden distorsionarlo negativamente.

Una de las consecuencias de este sesgo preferencial, que podría surgir desde la perspectiva social, es un problema de agencia en el sentido que las preferencias del Banco Central en materia de regulación y supervisión de la industria del seguro puede que no estén perfectamente alineadas con las de la sociedad, generalmente plasmadas en la legislación. Por otro lado, se ha visto que el problema de agencia se presenta también por otras causas, como por ejemplo, la responsabilidad civil inherente del Directorio del Banco Central en las decisiones sobre cuestiones de regulación, supervisión y prestamista de última instancia en el ámbito bancario, que contrasta con la responsabilidad de la toma de decisiones en lo que respecta a la industria del seguro, la cual es exclusiva del Superintendente de Seguros, pero sin que éste tenga posibilidad de asignar directamente recursos para el cumplimiento de su función. De esta forma, el Banco Central determina los recursos que serán asignados a la regulación y supervisión de los sectores del sistema financiero bajo su jurisdicción y decide la distribución de los mismos entre el sector bancario y el de seguros en función a su coeficiente de preferencia entre ambos sectores.

El problema se centra entonces en un insuficiente coeficiente de preferencia por la regulación y fiscalización de la industria del seguro de parte del decisor de las asignaciones de recursos, que podría ser el Banco Central o cualquier otro organismos estatal que posea esta facultad. Y una escasa asignación de recursos dificulta significativamente el incremento del coeficiente de preferencia.

Para la ruptura de este círculo vicioso se sugiere a continuación un mecanismo gradual y sistemático de transición hacia modelos que eliminen el problema de agencia, potencie el coeficiente de preferencia y aproveche la economía de alcance. Para el efecto se han utilizado algunos de los modelos alternativos descritos en el capítulo 4 y las reformas legales necesarias para su implementación. Se plantea una transición conformada con pasos concretos dentro de una dinámica de transformación, dadas las condiciones económicas y políticas en general, locales e

internacionales, y las del sector financiero en particular, tanto presentes como esperadas. No obstante, la secuencia de la transformación que se plantea es adaptable a posibles reformas integrales no previstas que abarque a todos los sectores del sistema financiero.

La revisión de los modelos de gestión de supervisión, de las técnicas de vigilancia y de la legislación son tareas permanentes que deben sostener e incrementar la eficiencia de la regulación prudencial y de la conducta de mercado a pesar del continuo cambio tecnológico, económico y cultural.

La dinámica de la convergencia sugerida se plantea como el desarrollo de una secuencia de procesos donde las diferentes etapas en cada uno de ellos representan las acciones tendientes a la conversión efectiva de un modelo a otro o el diseño y promulgación de una ley. Esta recomendación busca definir la más apropiada estructura de tal secuencia, pero no tiene el alcance de detallar el diseño y la gestión de las interfaces en la definición de las interacciones entre los procesos. Al final se presenta un flujograma que ilustra la interrelación entre los procesos.

Proceso 1: Modificación organizacional del Banco Central y la Superintendencia de Seguros.

Este proceso supone el cumplimiento del supuesto de la alteración del coeficiente de preferencia a través del convencimiento del Directorio del Banco Central que esta modificación mejorará la importancia de la industria del seguro en la economía, según se ha analizado en la sección 4.4. Este primer proceso de transición se enfocará en el esquema planteado en la sección 4.4.1 referente a la creación de dependencias en la estructura organizacional del Banco Central y, como parte de él, en la Superintendencia de Seguros. Igualmente, se ha planteado la asignación de funcionarios para cumplir roles exclusivos. Esta decisión y la consecuente asignación de funcionarios con el perfil adecuado que tendrían que ser, al menos en parte, contratados para el efecto, requerirá en cierta medida la ampliación presupuestaria de dicha Institución lo cual implica a su vez una gestión que conlleva principalmente el planteamiento al Equipo Económico y su aprobación respectiva primeramente y luego la del Congreso Nacional; todo ello podría llevar un tratamiento aproximado de ocho a doce meses, dependiendo del momento en el año en que se inicia el proceso.

Proceso 2: Acople funcional con la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario. Este proceso busca descongestionar las funciones del Banco Central y mejorar el control de la conducta de mercado del gobierno y debiera iniciarse a la par que el proceso anterior.

El proceso consiste en el acople de funciones relativas a la conducta de mercado de la Superintendencia de Seguros a la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)

planteado en la sección 4.4.2 (ítem 4.4.2.1). Esto requeriría la coordinación de tareas entre dicha Secretaría estatal y el Banco Central.

Este proceso resultaría mucho más ágil que el resto de los procesos analizados en esta sección ya que no requiere de una sustancial ampliación presupuestaria. Esencialmente consistiría en la firma de un acuerdo entre ambas instituciones para la ejecución del plan.

Cabe señalar que este esquema de coordinación debiera ser mantenido en el futuro independientemente del modelo de gestión de regulación y supervisión que se adopte de modo a optimizar la gestión gubernamental del control de la conducta de mercado.

Por otro lado, conforme a lo analizado en los puntos 4.4.2.2 y 4.4.2.3, el agrupamiento de funciones de asistencia al usuario de los servicios bancarios y de seguros en una dependencia del Banco Central no sería recomendable.

Proceso 3: Modificación de la Ley en cuanto a metodología de vigilancia.

Con la revolución tecnológica el transcurso del tiempo marca un desarrollo muy dinámico en la industria del seguro. Este fenómeno ha hecho que el marco legal quede desfasado dejando en descubierto aspectos muy relevantes tal como la metodología de vigilancia de la industria del seguro. Por tal motivo se requiere de manera perentoria una actualización de las normas legales que se acomoden a esta evolución tecnológica a nivel mundial pero que al mismo tiempo tienda a favorecer el desarrollo más ágil y sostenido del mercado de seguros local. Esta es una tarea clave en el proceso de ajuste del modelo de regulación y supervisión de la industria del seguro, al menos para la consecución de cambios estructurales sostenibles en el mediano y largo plazo.

De esta forma surge como recomendable un tercer proceso que constituye el inicio de una reforma legal en busca de aplicar una metodología o técnica de supervisión más moderna –cuyo análisis se ha desarrollado con más amplitud en la sección 3.4– como herramienta del control estatal de la actividad de la industria del seguro. El objetivo se centrará en incrementar la eficiencia de este sector financiero cuyo reflejo será la acentuación de su rol económico y social⁴⁰, traducida a su vez

⁴⁰ Los roles del seguro son básicamente económico y social. En el primer caso presenta un aspecto microeconómico, pues es un instrumento que compensa pérdidas negativas extraordinarias de los inversores, y un aspecto macroeconómico al redistribuir pérdidas individuales a toda la colectividad de suerte y ser fuente del ahorro interno a través de las inversiones de las provisiones técnicas. El rol social busca la solidaridad de la colectividad que participa en el sistema con el objeto de asistir a quien haya caído en alguna desgracia personal. Sin embargo a pesar de esta dualidad de roles, el ámbito de regulación y fiscalización de esta industria se sitúa más bien en la administración de la política económica antes que en el de la política social, por lo que en las decisiones del gobierno prevalecerá el aspecto económico.

en la confianza de los usuarios del servicio, la libre concurrencia y competencia de los oferentes y el apoyo efectivo económico y solidario a la sociedad.

El diseño de una nueva metodología de vigilancia del sector asegurador debe contemplar, con cierta precisión, la definición de los recursos necesarios y factibles para su óptima implementación. En este sentido, habría que considerar en no promulgar una ley que luego ocasione una sobrecarga de trabajo para el regulador al no poder conseguir recursos para su funcionamiento con el consecuente resultado de una supervisión ligera y sin la eficacia esperada. Sin embargo, la consecución de recursos depende en gran medida del “coeficiente de preferencia” visto en la sección 2.5. Éste resulta de un consenso social que debiera ser asimilado y aplicado en las más altas esferas de decisión gubernamental del entorno económico (y no sólo del Banco Central). No obstante, cabe aclarar que este coeficiente difícilmente se vea modificado por un mero ajuste del marco legal que apunte a la eficiencia de la gestión de regulación y fiscalización de la industria del seguro, sino que debe favorecer la transformación cultural de los actores del mercado de seguros de manera tornarlo más eficaz, dinámico y participativo en la economía.

Este proceso se desarrollaría de un modo más lento que los dos anteriores ya que requeriría de un amplio debate social, si bien debiera arrancar de manera simultánea a los dos últimos analizados precedentemente.

Proceso 4: Consolidación de la nueva metodología de supervisión. Los tres procesos mencionados con anterioridad tendrían lapsos de desarrollo muy distintos. Como se ha señalado, el más ágil sería el proceso 2 ya que no requeriría una ampliación presupuestaria significativa. En cambio, el proceso 1 sí implicaría mayores costos por lo que para su concreción deberían participar otros organismos estatales, como el Ministerio de Hacienda, el Equipo Económico y el Congreso Nacional; consecuentemente, su desarrollo tomaría más tiempo. El proceso 3 sería el que más tiempo requeriría para su desarrollo, debido al debate social amplio necesario para su desarrollo. Consecuentemente, para que se conjuguen los productos de los tres procesos descritos precedentemente de manera a conformar un nuevo modelo transicional con una nueva herramienta metodológica se requerirá que los procesos 1 y 2 tengan un periodo de espera hasta la culminación del proceso 3. Este proceso entonces es el que marca el tiempo de esta etapa de transformación del modelo de gestión del Ente Contralor y Fiscalizador de la industria del seguro hasta poder iniciar en que se describe en esta sección. **En este punto es importante remarcar que ninguna de estas esperas debería tomarse como algo pasivo, sino que estarían enfocadas en iniciar tareas e iniciativas con prioridad absoluta tendientes al logro de incrementar la inclusión del seguro en la sociedad. Los resultados estarían medidos por los índices de penetración y**

profundización⁴¹, y con ello finalmente el aumento del índice de preferencia, factor determinante para la toma de decisiones del gobierno.

De esta forma, se debería iniciar un proceso de paulatina consolidación de la nueva metodología de supervisión en el seno del nuevo modelo de gestión de la regulación y fiscalización conformado a través de los tres primeros procesos. En este cuarto proceso se emitirían los reglamentos relativos a la nueva metodología de supervisión implantada por la ley y posteriormente se efectuarían las calibraciones correspondientes. Estas tareas conllevarían al menos un par de años de aplicación de modo a permitir la observación necesaria del desenvolvimiento del nuevo esquema de manera a continuar con las metas trazadas para el logro del fortalecimiento de la industria del seguro.

Proceso 5: Integración con la Superintendencia de Fondos Previsionales. Este proceso se iniciaría sólo en el caso que, al culminar el proceso anterior, esté creada, o se halle en ejecución la creación de la Superintendencia de Fondos Previsionales independiente, conforme se ha analizado en la sección 4.5. Lo que aquí se buscará obtener es el mejor aprovechamiento de la economía de alcance considerando la similitud de las operaciones de estos sectores del sistema financiero, lo cual es bastante probable ya que el Poder Ejecutivo ha diseñado un proyecto de ley al respecto y lo ha presentado al sector privado⁴².

La primera fase de este proceso se iniciaría con el diseño de un proyecto de ley que integre la Superintendencia de Seguros con la Superintendencia de Fondos Previsionales, pasando por todo lo que implica la consulta social y la promulgación respectiva. De todas formas no podría descartarse la alternativa que esta integración surja de una misma ley diseñada desde su origen para el efecto, si los tiempos de la creación de la Superintendencia de Fondos Previsionales coinciden con el inicio del proceso anterior.

La segunda fase consistiría en la organización del nuevo ente de regulación y supervisión.

La culminación de este proceso, en caso que se lleve a cabo, no debería detener la tarea de buscar un mayor coeficiente de preferencia a favor de la gestión de vigilancia de la industria del seguro, a través del incremento de la penetración y profundización de ella en la economía. Esto debería ser

⁴¹ El índice de penetración se mide por lo general por la relación entre la producción bruta del mercado de seguros y el Producto Interno Bruto de la economía (equivalente generalmente a las primas de seguro ganadas a precio de mercado sobre el PBI a precio de mercado) y profundización se mide por las primas de seguros ganadas per cápita.

⁴² Ver por ejemplo lo publicado en el diario *ABC Color* en fecha 25/04/2017 bajo el título “Jubilaciones: revisan proyecto y si es necesario pedirán cambios” en la siguiente dirección electrónica: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/jubilaciones-revisan-proyecto-y-si-es-necesario-pediran-cambios-1587137.html>.

en todo momento el objetivo prioritario para el mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece este sector del sistema financiero.

En el supuesto que la creación de la Superintendencia de Fondos Previsionales no fuera independiente del Banco Central, la sugerencia es desembocar en el siguiente proceso (6), integrando en una sola dependencia la regulación de los sectores bancarios, seguros y administración previsional.

Proceso 6: Integración con la Superintendencia de Bancos. Alternativamente si no se cumpliera la condición para la ejecución del proceso anterior (creación de la Superintendencia de Fondos Previsionales independiente), y antes de iniciar el siguiente proceso, cabría continuar con el plan de incrementar la penetración y profundización de la industria del seguro en la economía. De lograrse este objetivo, podría esperarse el aumento del coeficiente de preferencia de este sector del sistema financiero, con lo cual se crearían condiciones más favorables para que las autoridades respectivas decidan la asignación de mayores recursos para su regulación y fiscalización.

La referencia (benchmark) para determinar un apropiado nivel de penetración de la industria del seguro podría tomarse de la media observada en América Latina la cual se halla en torno al 3% del PBI⁴³ y el lapso a considerarla como sostenible podría fijarse en un quinquenio.

Si no se ha logrado conseguir una penetración suficiente y sostenida como para suponer un incremento significativo del coeficiente de preferencia, sería preferible integrar el ente regulador y supervisor de la industria del seguro con el de la industria bancaria⁴⁴. La forma de proceder para este efecto fue analizada en la sección 4.3, según el estilo sugerido en el ítem 4.3.3.

Este proceso se iniciaría entonces con una segunda modificación de la Ley de Seguros y culminaría con el reacomodo organizacional de las dependencias del Banco Central.

Proceso 7: Modelo Vertical de regulación y supervisión de la industria del seguro. Si ha sido posible conseguir una penetración significativa y sostenible de la industria del seguro según las referencias señaladas precedentemente y en ese momento también ya esté creada o se halle en ejecución la creación de la Superintendencia de Fondos Previsionales, sería recomendable retornar al proceso 5. Con ello se conseguiría un mejor aprovechamiento de la economía de alcance con el agregado de contar con un coeficiente de preferencia incrementado, consecuencia de la mayor penetración supuesta.

⁴³ Dato obtenido del trabajo realizado por la Fundación Mapfre (2017), págs. 19 y 20.

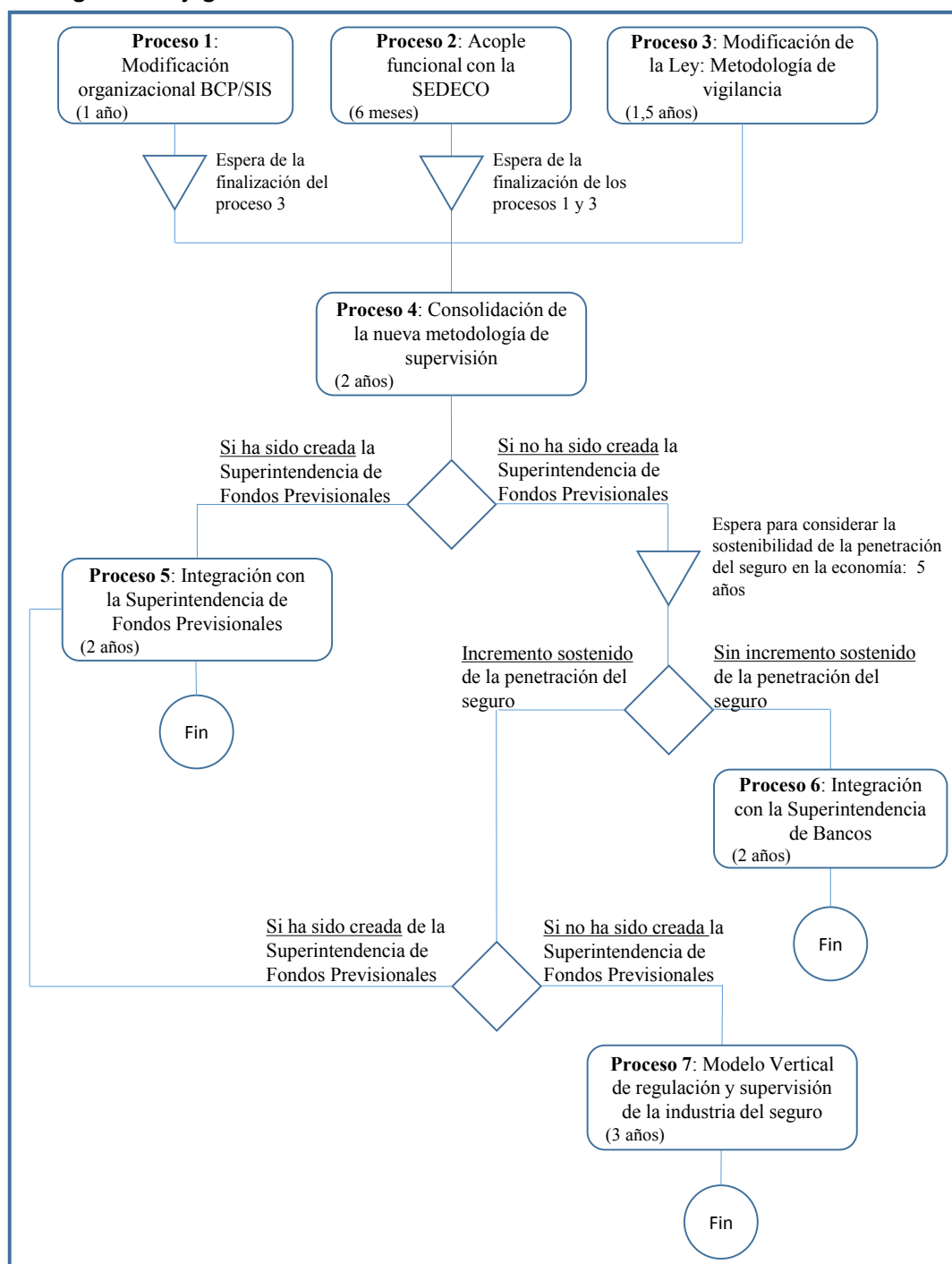
⁴⁴ Y eventualmente con el sector de la administración previsional si su ente regulador fuera gestado de manera dependiente del Banco Central.

Sin embargo, si al tiempo de obtenida la penetración suficiente de la industria del seguro en la economía aún no ha sido creada una Superintendencia de Fondos Previsionales, se justificaría la inversión social y el costo permanente de iniciar el proceso de implantación del modelo de gestión de regulación y supervisión puramente vertical. Este modelo fue analizado con más profundidad en la sección 4.2.

A pesar de que no pueda ser aprovechada la economía de alcance que hubiera implicado la integración de dos reguladores muy afines entre sí, este modelo vertical permitiría mayor independencia de la Superintendencia de Seguros y por ende mayor eficacia en su actuar. El mayor coeficiente de preferencia que se ha supuesto para el desarrollo de este proceso, ampliaría las posibilidades de dicho regulador de obtener recursos suficientes. Así también, se reduciría la sobrecarga de funciones del Banco Central permitiendo ejercer sus funciones centradas en la política monetaria y en el sector financiero donde potencialmente podría originarse una inestabilidad general.

Flujograma de la secuencia de transformación. Se presenta en la figura 8 una visión esquemática de la secuencia estructurada de los procesos analizados precedentemente. Se indica en cada proceso el tiempo que estimativamente podría llevar su desarrollo y el de las interfaces, sin embargo ello no afecta la dinámica secuencial que bien podría adquirir otra velocidad distinta a la de la inicialmente proyectada.

Figura 8. Flujograma de la secuencia de transformación



Las reformas legales requeridas presentan así dos fases bien definidas en el proceso de transformación del marco legal: el cambio de la metodología de vigilancia⁴⁵ y el cambio del modelo de gestión de regulación y supervisión.

⁴⁵ Esto ha sido analizado en la sección 3.4.

Básicamente la primera fase es la que buscaría ampliar el coeficiente de preferencia por la regulación y fiscalización del sector asegurador. Consecuentemente, la reforma legal debiera considerar primeramente los ajustes vinculados directamente a la metodología de supervisión y a las políticas de inclusión. Luego, en una segunda fase, se definirían las transformaciones que requeriría el modelo de regulación y supervisión más apropiado. Esto último debiera considerar las condiciones culturales, sociales y económicas del país.

El orden señalado del desarrollo de las fases no es tanto cronológico sino de prioridades. En ese sentido las reformas podrían efectuarse incluso simultáneamente dependiendo de las condiciones señaladas.

Finalmente cabe señalar que esta propuesta no debería tomarse como la única viable de ejecutar y se halla abierta a adquirir otros matices que pudieran aparecer como consecuencia de factores exógenos no previstos inicialmente. Por ejemplo el proceso 1 podría ser reemplazado por el proceso 6 al tiempo de fusionarse con el proceso 3 como arranque de la secuencia, pero ello requeriría un mayor esfuerzo ya que implicaría una modificación legal más amplia. No obstante, si se presentan las condiciones políticas apropiadas para ello, sería óptimo aprovecharlas de manera a acelerar el proceso de la transformación pretendida.

BIBLIOGRAFÍA

Bendickson, Josh; Muldoon, Jeff; Ligouri, Eric y Davis Phillip (2016). “Agency theory: the times, they are, a-changin’ ”. *Management Decision*. Vol 54 N° 1, pp. 174-193.

Blinder, Alan S. (2010). **How Central Should the Central Bank Be?**. Journal of Economic Literature, Vol. 48, No. 1 (marzo, 2010), pp. 123-133.

Doumpos, Michael; Gaganis, Chrysovalantis y Pasiouras; Fotios (2015). **Central bank independence, financial supervision structure and bank soundness: An empirical analysis around the crisis**. Journal of Banking & Finance 61, S69-S83.

Elizeche, Marco (2016). **Urge crear una Entidad Especializada que Supervise los Fondos Previsionales**. Sitio web del Ministerio de Hacienda en <http://www.economia.gov.py/index.php/blog-econ%C3%B3mico/urge-crear-una-entidad-especializada-que-supervise-los-fondos-previsionales>

Fundación Mapfre (2017). **Elementos para la Expansión del Seguro en América Latina. Un Análisis de los Determinantes del Nivel de Penetración del Seguro**. Madrid, España.

González, Jesús Zurita; Martínez, Juan Froilán y Rodríguez, Francisco (2009). **La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos**. El Cotidiano, núm. 157, septiembre-octubre, 2009, pp. 17-27. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Méjico DF.

Haldane, Andrew (2014). **Central Bank Psychology**. Discurso en una conferencia organizada por la Royal Society of Medicine en Londres. Bank of England web side: <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2014/central-bank-psychology>.

Insfrán, José Aníbal (2000). **El Sector Financiero Paraguayo. Evaluando 10 Años de Transición**. Ponencia preparada para XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/InsfranPelozo.PDF>.

Insurance Europe (2014). **Why Insurers Differs from Banks**. Bruselas, Bélgica

Kasuya, Munehisa (1986). **Economies of Scope: Theory and Application to Banking**. Monetary and economic studies. Vol. 4.1986, 2, p. 59-104 - Tokio.

Kremers, Jeroen J.M.; Schoenmaker, Dirk y Wierds, Peter J. (2003). **Cross-Sector Supervision: Which Model?**. Brookings-Wharton Papers on Financial Services. Enero, 2003.

López, Benigno (1998). **Crisis del Sistema Financiero en el Paraguay**. Discurso pronunciado en el seno del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos en la III Reunión de Asesores Legales de Banca Central. México. Agosto, 1998. En <http://www.cemla.org/legales/docs/pub-di-leg-fb.pdf>.

Masciandaro, Donato y Quintyn, Marc (2009). **Reforming Financial Supervision and the role of Central Bank: a review of global trends, causes and effects (1998-2008)**. Policy Insight N° 30. Centre for Economic Policy Research. Febrero, 2009.

Mitchell, R. y Meacheam D. (2011). “Knowledge worker control: understanding via principal and agency theory”. *The Learning Organización*. Vol. 18 N° 2, pp. 149-160.

Ocaña, Hugo Ricardo (2012). **Dirección Estratégica de los Negocios**. Editorial Dunken, 1ª ed. Buenos Aires, Argentina.

Peek, Joe; Rosengren; Eric S. y Tootell; Geoffrey M. B. (1999). **Is Bank Supervision Central to Central Banking?**. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, No. 2 (mayo, 1999), pp. 629-653.

Pindyck, Robert S. y Rubinfeld, Daniel L. (2001). **Microeconomía**. Ed. Prentice Hall.

Anexo N° 1

Las clasificaciones que siguen a continuación han sido elaboradas en base a la información disponible en el sitio web de las diversas autoridades reguladoras y a la interpretación del autor.

Argentina

		RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Banco Central	Banco Central	Banco Central
	Seguros		Superintendencia de Seguros	Superintendencia de Seguros	Superintendencia de Seguros
	Previsionales		Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social	Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social	Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social
	Valores		Comisión Nacional de Valores	Comisión Nacional de Valores	Comisión Nacional de Valores

Bolivia

		RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero
	Seguros		Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros
	Previsionales		Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros
	Valores		Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero

Brasil

		RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Banco Central	Banco Central	Banco Central
	Seguros		Superintendencia de Seguros Privados	Superintendencia de Seguros Privados	Superintendencia de Seguros Privados
	Previsionales		Superintendencia de Seguros Privados	Superintendencia de Seguros Privados	Superintendencia de Seguros Privados
	Valores		Comisión de Valores Mobiliarios	Comisión de Valores Mobiliarios	Comisión de Valores Mobiliarios

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Consejo de Estabilidad Financiera	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
	Seguros		Comisión para el Mercado Financiero	Comisión para el Mercado Financiero	Comisión para el Mercado Financiero
	Previsionales		Superintendencia de Pensiones	Superintendencia de Pensiones	Superintendencia de Pensiones
	Valores		Comisión para el Mercado Financiero	Comisión para el Mercado Financiero	Comisión para el Mercado Financiero

Colombia

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco de la República	Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera
	Seguros		Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera
	Previsionales		Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera
	Valores		Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera	Superintendencia Financiera

Integrado en la Superintendencia Financiera de manera vertical.

Costa Rica

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	Superintendencia General de Entidades Financieras	Superintendencia General de Entidades Financieras	Superintendencia General de Entidades Financieras
	Seguros	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	Superintendencia General de Seguros	Superintendencia General de Seguros	Superintendencia General de Seguros
	Previsionales	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	Superintendencia de Pensiones	Superintendencia de Pensiones	Superintendencia de Pensiones
	Valores	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	Superintendencia General de Valores	Superintendencia General de Valores	Superintendencia General de Valores

Obs.: El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) está adscripto al Banco Central de Costa Rica y coordina las actividades de regulación y supervisión del Sistema Financiero.

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Junta de Política y Regulación Monetaria	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Seguros		Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
	Previsionales		Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social	Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social	Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social
	Valores		Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros

Obs.: el sistema pensionario ha pasado a formar parte del esquema gubernamental .

El Salvador

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central de Reserva de El Salvador	Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero
	Seguros		Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero
	Previsionales		Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero
	Valores		Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero

Obs.: El Sistema de Supervisión y Regulación Financiera está constituido por la Superintendencia del Sistema Financiero y por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Guatemala

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco de Guatemala	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Seguros		Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Previsionales		Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Valores		Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
	Seguros		Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
	Previsionales		Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
	Valores		Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Comisión Nacional de Bancos y Seguros

El Banco Central participa en la regulación y fiscalización de la estabilidad financiera cuando circunstancias especiales amenacen la estabilidad del Sistema Financiero Nacional (Decreto No.111/2004 del 17 de agosto de 2004).

México

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco de México	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
	Seguros		Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
	Previsionales		Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
	Valores		Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

Nicaragua

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Seguros		Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Previsionales				
	Valores		Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos

No existe ente fiscalizador de las entidades previsionales. El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social es un ente estatal que administra el seguro social obligatorio.

Panamá

		RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Seguros		Superintendencia de Seguro y Reaseguros	Superintendencia de Seguro y Reaseguros	Superintendencia de Seguro y Reaseguros
	Previsionales				
	Valores		Superintendencia del Mercado de Valores	Superintendencia de Seguro y Reaseguros	Superintendencia de Seguro y Reaseguros

Paraguay

		RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Banco Central	Banco Central	Banco Central
	Seguros		Banco Central	Banco Central	Banco Central
	Previsionales				
	Valores		Comisión Nacional de Valores	Comisión Nacional de Valores	Comisión Nacional de Valores

Perú

		RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
	Seguros				
	Previsionales				
	Valores		Superintendencia del Mercado de Valores	Superintendencia del Mercado de Valores	Superintendencia del Mercado de Valores

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Gubernamental de Fomento	Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras	Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras	Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras
	Seguros		Oficina del Comisionado de Seguros	Oficina del Comisionado de Seguros	Oficina del Comisionado de Seguros
	Previsionales				
	Valores				

Banco de desarrollo económico

República Dominicana

RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN					
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
	Seguros		Superintendencia de Seguros	Superintendencia de Seguros	Superintendencia de Seguros
	Previsionales		Superintendencia de Pensiones	Superintendencia de Pensiones	Superintendencia de Pensiones
	Valores		Superintendencia de Valores	Superintendencia de Valores	Superintendencia de Valores

Uruguay

		RANGOS DE REGULACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central / Superintendencia de Servicios Financieros	Banco Central / Superintendencia de Servicios Financieros	Banco Central / Superintendencia de Servicios Financieros	Banco Central / Superintendencia de Servicios Financieros
	Seguros				
	Previsionales				
	Valores				

Integrado en el Banco Central con corte transversal (horizontal)

		RANGOS DE REGULACIÓN/FISCALIZACIÓN			
		Estabilidad Financiera	Supervisión de Instituciones con Relevancia Sistémica	Supervisión de Instituciones sin Relevancia Sistémica	Conducta del Negocio
SECTOR FINANCIERO	Bancos	Banco Central	Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario	Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario	Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario
	Seguros		Superintendencia de la Actividad Aseguradora	Superintendencia de la Actividad Aseguradora	Superintendencia de la Actividad Aseguradora
	Previsionales				
	Valores		Superintendencia Nacional de Valores	Superintendencia Nacional de Valores	Superintendencia Nacional de Valores

El servicio previsional lo presta el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Anexo N° 2

Comparación de las funciones otorgadas por la ley a los órganos reguladores de la industria bancaria y de la industria del seguro.

	Funciones de la Superintendencia de Bancos	Funciones de la Superintendencia de Seguros
1	Ejercer las funciones de inspección y supervisión que le asignan esta ley, la Ley General de Bancos y de otras Entidades Financieras, y las resoluciones dictadas por el Directorio del Banco Central del Paraguay	Ejercer las funciones de inspección y supervisión que esta ley y las resoluciones dictadas por el directorio del Banco Central del Paraguay asignan a la autoridad de control
2		Dictar las resoluciones de carácter general en los casos previstos por esta ley y las que sean necesarias para su aplicación
3	Velar, mediante una vigilancia preventiva y continuada de las entidades enumeradas en el artículo 31, por la integridad y efectividad de sus recursos propios, por la calidad y dispersión de sus riesgos, por la idoneidad del proceso de gestión y control ejercido por sus administradores, por la veracidad de los resultados que declaran por el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y por el mantenimiento de niveles de liquidez y métodos de administración prudentes	Fiscalizar las empresas de seguros, hacer arqueos, pedir la ejecución y presentación de balances y otros estados financieros e informes en las fechas que estime conveniente, revisar sus libros y sus carteras y en general, solicitar todos los datos y antecedentes que le permitan interiorizarse de su estado, desarrollo y solvencia y de la forma en que cumplen las prescripciones de esta y de las demás leyes vigentes
4		Publicar los principales indicadores de la situación financiera de las empresas de seguro en forma bimestral en dos diarios de gran circulación de la capital
5		El Superintendente, por sí o por delegados, podrá asistir a las Asambleas de Accionistas de las empresas de seguros, en la que tendrá voz
6		Asumir la función de Interventor de una empresa de seguro en los casos previstos en esta ley y, especialmente, cuando de conformidad con lo dispuesto en los incisos c) y d), del artículo 108 se decreta su suspensión o le sea revocada la autorización para operar en el país, La intervención podrá ser delegada por el Superintendente en uno o más funcionarios de la planta directiva, profesional o técnica de la Autoridad de Control.
7		Mantener un registro de uso público en el que se disponga de los modelos de los textos de las pólizas, las modificaciones y cláusulas adicionales que se contraten en el mercado, no pudiendo las empresas aseguradoras contratar con modelos que no hubieren sido previamente registrados en la Autoridad de Control, salvo que se trate de pólizas con cláusulas de riesgos muy específicos, las que podrán ser registradas luego de la emisión. La Autoridad de Control podrá rechazar los modelos a

		ella remitidos dentro de los treinta días hábiles y no los inscribirá en su registro, cuando contengan cláusulas que se opongan a las prescripciones legales o induzcan a error a los asegurados. Del mismo modo, mediante resolución fundada, podrá eliminar de sus registros los modelos ya inscriptos o disponer su modificación. La Autoridad de Control podrá fijar, mediante norma de aplicación general, las disposiciones mínimas que deberán contener las pólizas.
8		Comprobar la exactitud de las provisiones técnicas constituidas por las empresas, de acuerdo con las normas de carácter general que dicte la Autoridad de Control, como asimismo, la exactitud de los balances, otros estados financieros, sus cuentas componentes y demás antecedentes solicitados por ésta, de conformidad con los estatutos, leyes y reglamentos vigentes, aprobándolos, disponiendo su rectificación inmediata u ordenando las modificaciones que fueren necesarias incorporar en los próximos balances, estados financieros o informes
9		Mantener un registro de los auxiliares de seguros en el que deberán inscribirse quienes deseen desarrollar la actividad de agente de seguros, de corredor de seguros o de liquidador de siniestros
10	Establecer normas sobre criterios de planes de cuentas, registración contable, contenido y diseño de estados contables o estadísticos que las personas sometidas a su supervisión deben presentar a la Superintendencia de Bancos para su evaluación, fiscalización de las operaciones y publicación de las informaciones	Establecer, mediante normas de carácter general, disposiciones sobre la información que las empresas deberán proporcionar al público respecto de la situación de sus activos y pasivos, en lo referente al plazo, reajustabilidad y tipo de moneda en que éstos se encuentran y cualquier otra información
11		Realizar anualmente la estadística consolidada de las operaciones de seguros y reaseguros que efectúen las empresas, confeccionar las listas de los corredores de seguros y reaseguros, de los liquidadores de siniestros y de las empresas de seguros y de reaseguros autorizadas a operar en el país
12	Establecer normas generales sobre sistemas de control interno, de contabilidad y de información de gestión, adecuadas al volumen y complejidad de las actividades que se realicen y hacerlas aplicar a los administradores de las personas físicas o jurídicas sometidas a su supervisión	Establecer mediante normas de carácter general, las exigencias técnicas y patrimoniales que deberán cumplir tanto los intermediarios de seguros y reaseguros, como los liquidadores de siniestros para desempeñarse como tales, dictando asimismo, las normas por las cuales deben regirse la intermediación y la contratación de seguros y la liquidación de siniestros

13	Preparar y ejecutar el presupuesto anual de gastos de la Superintendencia de Bancos, el cual deberá ser aprobado por el Directorio y formará parte del presupuesto anual del Banco Central del Paraguay. Cualquier modificación a dicho presupuesto necesitará igual aprobación previa. La rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria de la Superintendencia de Bancos se realizará al Directorio del Banco Central del Paraguay	Preparar el Anteproyecto de Presupuesto anual de gastos de la Superintendencia de Seguros, el cual deberá ser aprobado por el Directorio del Banco Central del Paraguay y que formará parte del presupuesto anual del mencionado Banco. La rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria de la Superintendencia de Seguros se realizará al Directorio del Banco Central del Paraguay
14	Proponer al Directorio del Banco Central del Paraguay, de conformidad con las normas de contratación que al efecto se establezcan, el nombramiento, promoción, remoción o traslado del personal necesario para el desempeño de sus funciones y aplicar las penas disciplinarias previstas en el Estatuto del Personal	Proponer al Directorio del Banco Central del Paraguay, de conformidad con las normas de contratación del personal, el nombramiento, promoción, remoción o traslado del personal necesario para el desempeño de sus funciones y aplicar las penas disciplinarias de acuerdo con el estatuto del personal
15		Llevar un registro de profesionales autorizados para actuar en carácter de auditores externos
16		Instruir sumarios y llevar un registro de sanciones en el que se consignarán las que se apliquen de conformidad con el régimen previsto en el artículo 108 y siguientes
17	Formular advertencias y requerimientos de obligada observancia a las personas sometidas a su supervisión, cuando se detecten en ellas situaciones o problemas de especial gravedad y adoptar las medidas cautelares que considere precisas para afrontar tales situaciones	Cuando a juicio de la Autoridad de Control existan fundados indicios de que cualquier persona natural o jurídica actúe en contravención a lo dispuesto por esta ley y sus reglamentaciones, iniciará de oficio las averiguaciones del caso, a cuyo efecto podrá solicitar autorización judicial para inspeccionar los registros contables, documentos, papeles y recaudos que guarden relación con la investigación
18	Informar al Directorio del Banco Central del Paraguay en el más breve plazo sobre cualquier irregularidad observada, y las medidas adoptadas para subsanarla	Informar al Directorio del Banco Central del Paraguay, en el más breve plazo sobre cualquier irregularidad observada y de las medidas adoptadas para subsanarlas
19	Informar por escrito a los administradores de las personas supervisadas el resultado de las inspecciones practicadas, puntualizando las irregularidades, deficiencias o incorrecciones verificadas, requiriéndoles la adopción de las medidas correctivas para la regularización correspondiente, en los plazos y condiciones que establezca	Informar por escrito a las personas jurídicas o naturales supervisadas, el resultado de las inspecciones practicadas, puntualizando las irregularidades, deficiencias o incorrecciones verificadas, requiriéndolos formalmente a promover la adopción de las medidas correctivas para la regularización correspondiente, en los plazos y condiciones que estime convenientes
20	Fijar las normas de contabilidad y valoración a utilizar, y los requisitos mínimos de información a remitir a la Superintendencia de Bancos	Fijar normas de contabilidad y valoración a utilizar y los requisitos mínimos de información financiera a terceros por parte de los administradores de las entidades sometidas a su supervisión y los requerimientos de información a remitir periódica o esporádicamente a la Autoridad de Control
21	Ejercer las demás funciones y facultades, de conformidad a las disposiciones legales pertinentes y a las resoluciones del Banco Central del Paraguay	Ejercer las demás funciones y facultades, de conformidad a las disposiciones legales pertinentes y a las resoluciones del Banco Central del Paraguay



22	Redactar la memoria anual de la Superintendencia de Bancos y compilar las estadísticas sobre la evolución y movimiento de las personas sometidas a su control	Estudiar las condiciones económicas del país en relación con la actividad aseguradora y poner en conocimiento del Poder Ejecutivo y organismos estatales competentes, los informes obtenidos, sus conclusiones y recomendaciones
----	---	--

Fuente: artículo 34° de la ley N° 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” (ver en <https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/LEYNro48996.pdf>) y el art. 61° de la Ley N° 827/96 “De Seguros” (ver en https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/LEY_827_96_DE_SEGUROS.pdf).