

**EL ESTADO Y EL SEGURO EN LA ARGENTINA**  
**EL INSTITUTO NACIONAL DE REASEGUROS (INDER) 1953-1992<sup>1</sup>**

**Jorge S. Zappino<sup>2</sup>**

INTRODUCCION

En el año 1946, fruto de la creciente intervención del Estado en la economía, profundizada a partir de la primera gestión del Gral. Perón (1946-1952), surgió la última política aseguradora estructurada y con objetivos a largo plazo que existió en la República Argentina. Dicha política, materializada en la Ley N° 12.988, sentó las bases del mercado nacional de seguros y reaseguros. Su principal expresión fue la creación del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), que funcionó desde 1948 hasta 1952. En este último año, y luego de cinco años de funcionamiento, el IMAR es nacionalizado y convertido en el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER)<sup>3</sup>. Este Instituto funcionó durante 40 años, muchas veces sumergido en los vaivenes de la política y la economía argentina, hasta que a fines de la década del 1980, una profunda crisis desatada en el sector, hizo que el Instituto comenzara a sufrir un incesante proceso de desfinanciamiento. Al mismo tiempo, la ola antiestatista desatada en el mundo por la llamada “revolución-conservadora”, sumada a los ataques que sufrió el Instituto prácticamente en toda su historia, comenzaron a someter al mismo a presiones políticas y económicas que finalmente lo llevarían camino hacia su final.

Finalmente, en el año 1992, con el marco de las políticas neoliberales de deslegitimación de la acción estatal y de retirada del Estado de la economía, el gobierno del Dr. Carlos Menem, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 171/92, ordena la liquidación del INDER, la cual continúa hasta nuestros días.

**EVALUACION GENERAL DEL ACCIONAR DEL INDER**

Dado que este trabajo se enmarca en un estudio global y detallado del Instituto Nacional de Reaseguros, realizaremos aquí solamente una evaluación del accionar de su accionar, tomando como ejes algunos temas puntuales que permiten visualizar en forma global dicha operatoria.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de una investigación acerca del reaseguro estatal en la Argentina en el marco de la tesis final en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA).

<sup>2</sup> Lic. en Ciencia Política (UBA). Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Maestrando en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Docente de Historia Económica, Política y Social Argentina, FCE – UBA. Docente de Economía y Sociología en el nivel secundario. E-mail: jorge.zappino@fibertel.com.ar.

<sup>3</sup> Para un análisis detallado de los antecedentes del IMAR, su creación y funcionamiento, remitimos al lector a Zappino (2007).

### Creación de compañías de seguros

Continuando con la política trazada por el ex IMAR, el Instituto procedió a elevar autorizaciones para el funcionamiento de nuevas compañías casi desde sus comienzos, excepto en el ramo Incendio, en el cual se consideró inconveniente la incorporación de nuevas entidades. El siguiente cuadro muestra la evolución de la cantidad de entidades de seguros entre los años 1945 (antes de la creación del IMAR) y el año 1985:

Cuadro 1 - Creación de entidades de seguros 1945-1985

Año	Sociedades	Cooperativas	Organismos	Sucursales y Agencias de Sociedades	Total
	Anónimas	Y Mutuales	Oficiales	Extranjeras	
1945	90	28	0	45	163
1950	101	28	1	44	174
1955	112	31	3	44	190
1960	120	40	3	44	207
1965	173	64	6	44	287
1970	185	69	7	42	303
1975	177	65	7	32	281
1980	178	62	7	25	272
1985	167	61	7	14	249

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SSN, MyB, 1945-1985.

Como puede observarse claramente la cantidad de compañías de seguro tuvo un incremento, para este período, de poco más del 50 % en total, ya que las mismas pasaron de 163 a 249 en treinta años. Sin embargo, se observa que una notoria disminución de las compañías extranjeras, que se reducen casi en dos tercios, al mismo tiempo que se incrementa con los años el número de Cooperativas y Mutuales, que pasan de 28 en el año 1945 a 61 en 1985. Al mismo tiempo, debe prestarse atención a la creación, en estos años, de 7 organismos oficiales de seguros y un aumento del 85 % de las sociedades anónimas de capital nacional durante el periodo estudiado. Esta situación reflejan que el accionar del Instituto hacía posible la existencia de compañías de seguros de capital nacional, estableciendo mecanismos que permitían a esas compañías operar en el mercado con la seguridad de contar con un ente que brindaba adecuada protección técnica a sus negocios.

### La inversiones, la rentabilidad y el financiamiento estatal

La magnitud de las operaciones que realizaba el INDER trajo como resultado inmediato la afluencia de sumas considerables que, sometidas al análisis y computación por riesgos, era distribuidas,

como ya vimos al tratar los Fondos de Retrocesiones, entre las compañías del mercado local y del exterior. Dicha afluencia continua de capitales y las reservas que permanecían en poder del Instituto asignaban suma importancia a la correspondiente inversión de los mismos.

Las inversiones se constituyeron en una actividad paralela que llevaba adelante el Instituto, pues como ya se dijo, el producto de concentrar sus reservas técnicas y realizar negocios le generaba excedentes financieros. Este aspecto de la actuación del Instituto cobrará una importancia muy grande al aparecer el mismo como un soporte financiero del Estado vía la compra de diversos títulos públicos y los aportes que el INDER debía realizar según lo establecido en la Ley N° 14.158 del año 1952 por la cual todas las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional que obtuvieran utilidades en su gestión económica, debían aportar el 20 % de las mismas al Tesoro Nacional. Lo realmente importante, a los efectos del presente trabajo, no es analizar si el Instituto ganaba dinero o no<sup>4</sup>, si era rentable o no, sino adonde destinaba el excedente de sus negocios y como incidía eso en la política económica. Esto implicaba, claramente, participar de la política económica del gobierno y adherir a la injerencia del Estado en la actividad.

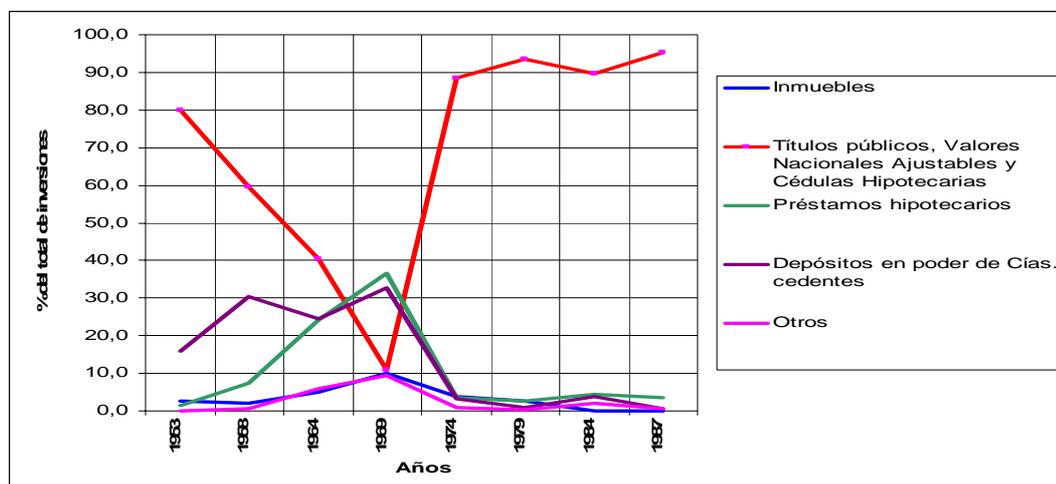
Desde el comienzo mismo se estaba realizando una división de la política de inversiones: un primer nivel de inversiones en inmuebles, típico de las compañías de seguro como un reaseguro a largo plazo, de muy baja liquidez; un segundo nivel, que son las reservas técnicas; y un tercer nivel que son las inversiones en títulos públicos y cédulas hipotecarias.

De esta manera, se producía un doble juego: por un lado, el INDER intervenía en el mercado de seguros, ahorraba divisas y orientaba la actividad aseguradora en función de los intereses de la política económica del momento; por otro lado, los excedentes financieros que iba captando los usaba, principalmente, para financiar al Estado. En cuanto a la estructura de las inversiones, las mismas estaban compuestas principalmente compras de inmuebles, títulos públicos, Valores Nacionales Ajustables, Cédulas Hipotecarias, préstamos hipotecarios que realizaba el Instituto y depósitos en poder de compañías locales y del exterior. El siguiente gráfico muestra la estructura de las inversiones para algunos años representativos seleccionados:

---

<sup>4</sup> Vale recordar que el Estatuto Orgánico del INDER, en su artículo 7° decía que "... La finalidad del Instituto como empresa del Estado no es utilitaria, sino de protección del interés público del seguro y su equitativa redistribución entre las compañías argentinas de seguros, contemplando debidamente la posición de las compañías cedentes y aceptantes. El Instituto no actuará en su función específica como intermediario oneroso, debiendo abonar por los excedentes y cesiones que reciba como reasegurador, comisiones y retribuciones equivalentes a las que obtenga por su colocación en plaza o en el extranjero. Sólo podrá, en este aspecto, establecer márgenes razonables en su favor por el desempeño de sus gestiones específicas como administrador y distribuidor del reaseguro argentino. Al respecto, ver Decreto 10.073 en Anexo Legislativo.

Gráfico 1 – Estructura de las inversiones realizadas por el INDER. (Años seleccionados)



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias Anuales del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), años 1948 a 1952.

Puede advertirse claramente el claro predominio, en casi todos los años considerados, de la inversión correspondiente a la compra de títulos públicos y cédulas hipotecarias. Hasta comienzos de la década de 1960, aunque decreciendo, éstos se mantuvieron por encima del resto de las inversiones, si bien perdiendo paulatinamente posiciones a favor de los préstamos hipotecarios y los depósitos en poder de Cías. locales y del exterior. Hacia fines de la década de 1960, éstos dos últimos superaron el porcentaje de títulos, valores y cédulas para volver a caer hacia mediados de la década de 1970, momento en que la inversión en títulos vuelve a tomar impulso para estabilizarse finalmente a fines de la misma década. Por otro lado, la inversión en inmuebles siempre se mantuvo por debajo del 10 % del total de inversiones, no siendo relevante en la estructura de la misma en ningún momento del período estudiado. Finalmente, puede advertirse claramente como la estructura de inversiones del Instituto pasa, como dijimos al principio de este apartado, a actuar esencialmente como una fuente de financiación estatal a través de sus colocaciones en títulos públicos y en cédulas hipotecarias

En lo que hace al tema específico de los aportes al Tesoro Nacional, el Instituto realizó los mismos desde su creación. En este sentido, el INDER no solo nunca necesitó de la ayuda financiera del Estado para su funcionamiento sino que, a pesar de ser una entidad sin fines lucrativos, destinaba fondos, como se detalló más arriba, al Tesoro Nacional. Un detalle de los mismos puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 – Aportes del INDER al Tesoro Nacional. En millones de pesos de 1992.

<b>Aporte al Tesoro</b>	
1953-1957	7.664.176,26
1958-1962	4.450.794,09
1963-1967	4.706.112,84
1968-1972	6.265.124,26
1973-1977	25.682.212,78
1978-1982	19.898.402,39
1983-1987	13.971.500,41
1988-1992	0

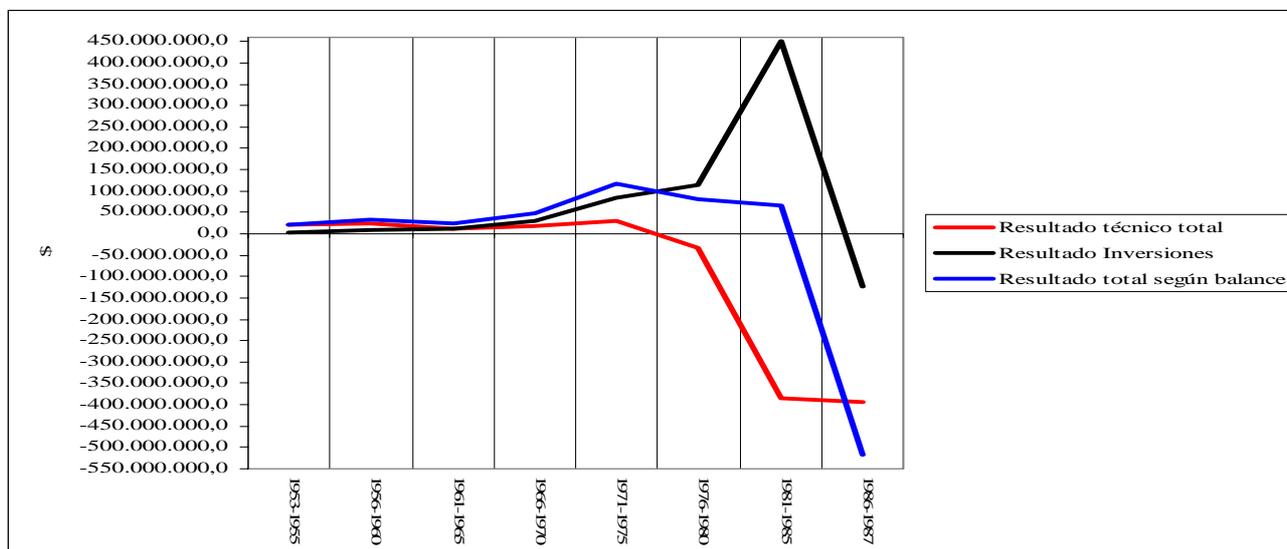
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1953-1987. Nota: Las cifras están convertidas y actualizadas a \$ de 1992, según Serie histórica de precios mayoristas (SIPM) base 1993 = 100., nivel general.

Los siguientes cuadros siguen la misma metodología.

En el cuadro puede apreciarse que prácticamente durante los 40 años en los cuales el INDER desempeñó sus funciones en el reaseguro nacional, realizó un aporte al Tesoro Nacional equivalente al 20 % de sus utilidades anuales. En este sentido cabe aclarar algunas situaciones especiales: a) el crecimiento de los aportes es constante hasta el quinquenio 1978-1982 dado que en este último año el Instituto tuvo un resultado negativo por el impacto sobre el mercado asegurador del conflicto bélico del Atlántico Sur; b) la reducción de los aportes correspondientes al quinquenio 1983-1987 se debe a que a partir del año 1985 el INDER comenzó a tener resultados negativos en sus balances como consecuencia de la crisis del mercado asegurador desatada a partir de esos años como se verá en el capítulo VII; c) por último, el total de aportes realizados por el INDER resulta en una cifra cercana a los 85 millones de pesos para el año 1992, los cuales, en ese momento, eran equivalentes a 85 millones de dólares; esta cifra, por sí sola, muestra la importancia de dichos aportes.

Finalmente, respecto de los resultados técnicos, las inversiones y el impacto de ambos en los resultados finales del Instituto, los mismos quedan reflejados en el siguiente cuadro y gráfico correspondiente:

Gráfico 2- Resultado Total frente a Resultado Técnico y Resultado de Inversiones 1953-1987

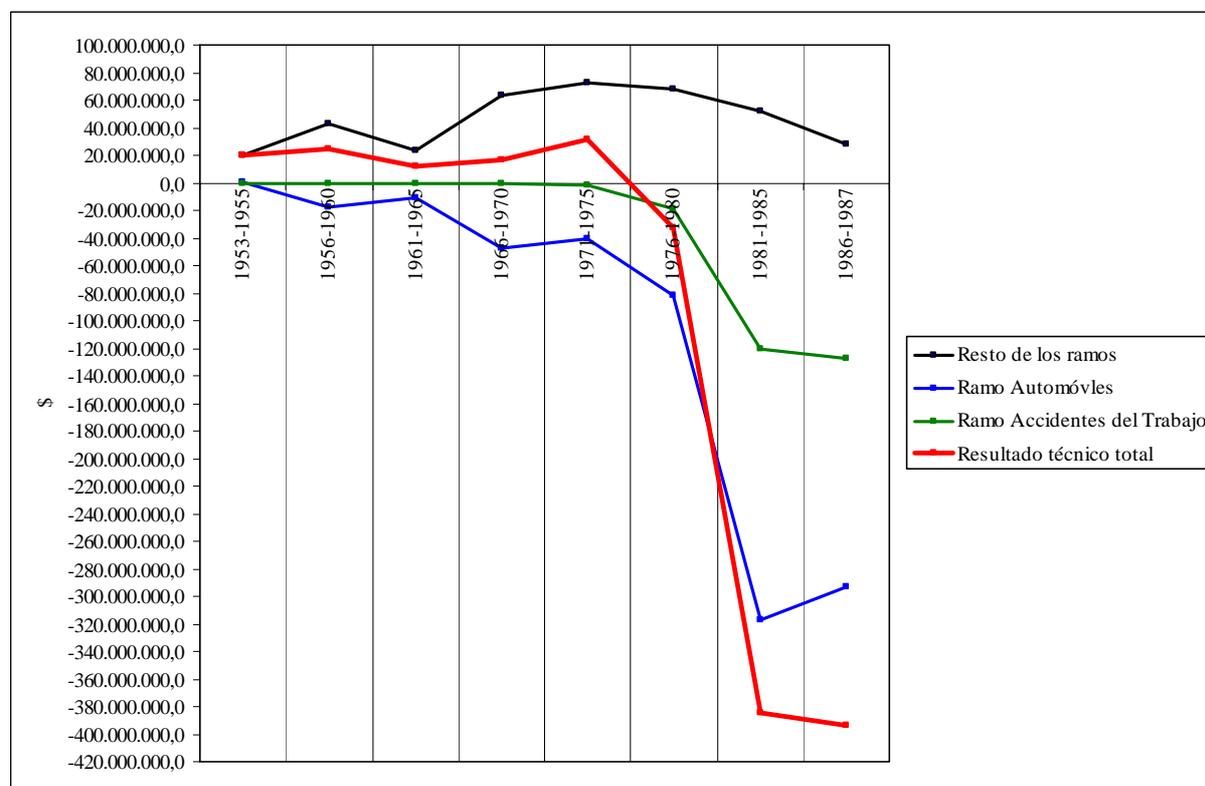


Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1953-1987.

Los datos mostrados avalan lo afirmado más arriba. Se puede apreciar, claramente, que el resultado total del Instituto estuvo conformado casi por partes iguales, hasta finales de los años sesenta, por el resultado técnico –que derivan de la operatoria propia de reaseguros- y por el resultado de las inversiones. A partir de esos años, se nota claramente una disgregación de los mismos: mientras el resultado técnico entra primero en una meseta y luego comienza a caer a fines de los años setenta, el resultado total se ve ampliamente compensado por el extraordinario rendimiento de las inversiones. Finalmente, estos dos últimos comienzan una caída a mediados de los ochenta, resultado de la crisis anteriormente citada.

Realizando una mirada hacia la conformación del resultado técnico, en el cuadro siguiente pueden verse claramente algunas situaciones particulares:

Gráfico 3- Composición del Resultado Técnico 1953-1987



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1953-1987.

La metodología usada para el cuadro 3 es la siguiente: se muestran por separado los ramos de Automóviles y Accidentes del Trabajo por la incidencia de los mismos en los resultados técnicos del Instituto, especialmente en la última etapa. El resto se encuentra agrupado, ya que si bien muestran una trayectoria no siempre ascendente, las caídas nunca llegaban a impactar seriamente en el resultado técnico global.

Distinta es la situación en los ramos Accidentes del Trabajo y Automóviles, donde los resultados son claramente deficitarios para casi todo el periodo considerado para el caso de Automóviles y desde mediados de los años setenta para el caso de Accidentes del Trabajo. Siguiendo la gráfica, puede advertirse que la tendencia negativa en ambos ramos determina la tendencia negativa global que no llega a ser compensada por el resto de los ramos, específicamente desde fines de los años setenta a partir de los cuales la caída en la rentabilidad se produce en forma abrupta.

### **Importancia del INDER en la disminución del egreso de divisas por reaseguros**

Uno de los fines principales por los cuales fueron creados primero el IMAR y luego el INDER, fue el objetivo de evitar el drenaje continuo de divisas producto de la contratación de reaseguros externos para bienes y personas asegurados en el país. Con respecto al INDER, como prueba del buen resultado que daban los negocios del mismo, en el siguiente cuadro se muestran los porcentajes de egreso de primas al exterior de los principales ramos para los años en cuestión:

Cuadro 3 - Porcentaje de egreso neto de primas al exterior respecto del total de primas reaseguradas en los principales ramos 1955-1975

<b>Ramo</b>	<b>1955</b>	<b>1960</b>	<b>1965</b>	<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>
Incendio	0,2	1,3	1,3	4,5	7,0	7,7	13,2	11,4	-1,1
Transportes (1)	30,1	27,8	35,7	24,2	27,1	27,2	21,7	21,4	19,1
Vida	2,2	-1,1	-5,2	-2,9	-7,1	-4,8	-2,1	-2,4	-7,7
Granizo	2,2	2,1	0,7	1,9	20,7	16,4	15,0	15,5	17,0
Automóviles	0,6	0,5	1,1	0,9	2,0	8,3	5,4	12,8	71,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1955-1975.

Nota: Anteriormente a la sanción de la Ley N° 12.988, la mayor parte de los seguros del ramo Transportes eran colocados directamente en el extranjero .

En el cuadro se pone de manifiesto, entonces, la profunda reducción de los egresos de primas al exterior y el consiguiente aumento de la retención nacional, lo cual implicaba un enorme ahorro de divisas que quedaban en el país conformando un ahorro nacional de magnitud. En el tema del ahorro de divisas, casi toda la bibliografía sobre el tema ha argumentado que la creación de institutos únicos de reaseguros provoca un gran ahorro de divisas. Las cifras mostradas y la trayectoria del INDER confirman dichos argumentos.

### **Los gastos operativos y el personal de una empresa estatal**

Cuando se ataca al Estado por su participación en el proceso económico, uno de los principales argumentos esgrimidos es siempre el costo de funcionamiento que significa para las arcas públicas tanto los gastos operativos como el gasto en personal. Veremos que el INDER no fue el mejor ejemplo de dicho argumento, ya que los porcentajes de gastos de funcionamiento como el número de personas que cumplían funciones en el mismo no contribuyen a dar la razón a quienes sostienen que lo estatal siempre es “más caro” que lo privado. Veamos las cifras. Los gastos operativos en relación al volumen de primas recibidas por el Instituto se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4 - Gastos operativos como porcentaje de primas ingresadas al INDER 1955-1987

Año	%
1955	2,1
1960	1,3
1965	2,4
1970	1,8
1975	1,0
1980	1,7
1985	1,2
1986	1,1
1987	1,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1955-1987.

Como puede apreciarse, los gastos operativos del Instituto se mantenían entre el 1.0 % y el 2,4 % del volumen de primas recibidas en cesión, aunque la mayor parte del periodo se mantuvo por debajo del 1.4 %, porcentaje sustancialmente más bajo que el correspondiente a la mayoría de los reaseguradores más importantes del mundo. Vale aclarar que, por ejemplo, para el año 1970, donde el INDER muestra gastos operativos que representan el 1,8 % del volumen de primas, mientras que los principales reaseguradores del mundo estaban por encima de ese valor. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de costo operativo correspondiente al INDER en el año 1970 y su comparación con el de los principales reaseguradores mundiales. Allí se aprecia, claramente, que el organismo argentino se encuentra sensiblemente por debajo de las cifras mostradas por dichos reaseguradores.

Cuadro 5 - Costo operativo de los principales reaseguradores mundiales al año 1970

Entidad	País	% costo operativo
INDER	Argentina	1,8
Société Commerciale de Réassurance	Francia	2,18
Münchener Rückversicherungs	Alemania	3,13
Compañía Suiza de Reaseguros	Suiza	2,06
The Mercantile and General	Gran Bretaña	2,64
Instituto de Reaseguros do Brasil	Brasil	6,84
Caja Reaseguradora de Chile	Chile	8,13

Fuente: SSN, MyB, 1970, p. 3.

Con respecto al tema de la cantidad de personal que desempeñaba funciones en el Instituto, la variación de la misma queda reflejada en el cuadro siguiente:

Cuadro 6 - Variación de la dotación de personal 1955-1986

<b>Año</b>	<b>Empleados</b>	<b>Índice (base 1955=100)</b>
1955	497	100,00
1958	458	92,15
1959	380	76,46
1962	362	72,84
1964	409	82,29
1970	389	78,27
1975	460	92,56
1983	497	100,00
1984	503	101,21
1986	461	92,76

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1955-1986.

Con respecto a este tema de los gastos de operación y el personal, hay que recordar que, como se expresó en el capítulo II, correspondió al IMAR, en cuya administración participaban las empresas privadas de seguro, inaugurar la política de mantener los gastos administrativos a los niveles más bajos posibles. De entre éstos, el número de personal y el monto de sus sueldos constituye sin duda el por ciento más elevado.

### **Las deudas de las compañías con el INDER**

Uno de los problemas más complejos que tuvo que afrontar el INDER durante su actuación fue el tema de las deudas de las compañías cedentes en el pago de las primas correspondientes.

Los cíclicos problemas económicos que sufría la Argentina provocaban muchas veces situaciones tales como la falta de liquidez del mercado y dificultades de las entidades aseguradoras para obtener dentro de un periodo razonable el pago de las primas de sus asegurados; esta situación tenía que afectar necesariamente la situación financiera del Instituto, tal como lo revela el aumento substancial de los saldos deudores de las compañías de seguros. El año 1961 fue particularmente un año de gran iliquidez.

En el siguiente cuadro, puede verse una evolución de dichas deudas en el periodo estudiado:

Cuadro 7 - Relación Primas / deudas de entidades de plaza mayores de 180 días. 1962-1985

<b>Relación porcentual Saldo con antigüedad mayor de 180 días con respecto a primas de plaza</b>	
<b>Año</b>	
1962	7,0
1965	7,8
1970	8,1
1975	2,2
1980	5,4
1985	10,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1962-1985.

Los datos muestra claramente que la situación era muy fluctuante, destacándose algunos años en los cuales la relación deudas / primas superaron el 10 %, como ser desde 1982 en adelante.

Con respecto a este tema, en la Memoria del año 1962 ya se dice:

[...] A pesar de tal situación, el Instituto, mediante decisión comunicada el 23 de enero de 1962, acordó con carácter provisional no efectuar compensaciones entre los importes de los siniestros a favor de las cedentes y los saldos a favor del INDER con una antigüedad inferior a seis meses (el límite anterior era de cuatro meses). De esta manera, únicamente los saldos con antigüedad superior a seis meses, a contar desde el último día del mes de emisión de la póliza, son deducibles de los siniestros a cargo del INDER.<sup>5</sup>

Esta situación aún subsistía en 1965, lo cual llevó al INDER a aumentar en ese año las tasas de interés aplicables a los saldos con antigüedad mayor a seis meses, además de realizar descuentos sobre aquellos saldos que se pagaran con anterioridad al plazo reglamentario.

No obstante esta situación, el INDER pudo atender puntualmente todos sus compromisos, demostrando así que constituía un fuerte respaldo de la plaza aseguradora.

A partir del año 1967 –excepto en el año 1970–, la situación financiera comienza a mejorar respecto de los años anteriores ya que el total de los saldos deudores de las entidades disminuyó en relación al total de primas.

El soporte a las Compañías de plaza (tan útil en especial para aquellas de capital y emprendimientos netamente nacionales, es decir sin vinculaciones explícitas o encubiertas con grupos extranjeros) no se limitó al respaldo del reaseguro en sí y a la redistribución vía retrocesiones, sino que en la práctica se constituyó en un auxilio financiero (no siempre bien entendido), como lo prueban relaciones porcentuales de deudas de más de 180 días sobre primas anteriormente citadas. Recién en 1984 se

<sup>5</sup> INDER, MyB, 1962, p. 10.

tomaron algunas medidas para ordenar dicha esta situación que quedan reflejadas en la misma Memoria anual:

[...] se ha revisado lo dispuesto por la Circular N° 41 de los Departamentos Comerciales en materia de compensación de siniestros con saldos exigibles para retornar gradualmente al plazo general aplicable. Así, se dispuso que a partir del 1° de octubre de 1984 las compensaciones de siniestros se efectuaran con deudas exigibles de 5 y más meses de antigüedad (o 60 días y más en el caso de pagos fraccionados). La compensación de siniestros con deudas exigibles de 4 y más meses de antigüedad (o 30 días y más, en el caso de pagos fraccionados), prevista para aplicarse a partir del 10 de enero de 1985, fue dejada en suspenso atendiendo especialmente a las presentaciones efectuadas por las asociaciones representativas de las entidades de seguros de la plaza y las consideraciones efectuadas en el seno de la Comisión Consultiva de Aseguradores.<sup>6</sup>

Al año siguiente, el Instituto volvería a modificar las disposiciones sobre este tema, lo cual queda reflejado en la Memoria del año 1985 de la siguiente manera:

[...] Por Circular N° 299 de los Departamentos Comerciales, se sustituyeron las disposiciones de la Circular N° 72, referidas a los saldos deudores exigibles que las entidades cedentes mantienen con el INDER. Las nuevas disposiciones establecieron que: (I) - Las entidades cedentes cuyos saldos deudores exigibles alcancen una antigüedad de 300 días serán objeto -cuando tal circunstancia quede administrativamente establecida- de formal intimación de pago, bajo apercibimiento de solicitarse de la Superintendencia de Seguros de la Nación -al vencimiento del plazo de 15 días desde la recepción de aquella- su encuadramiento en las normas pertinentes de la Ley N° 20.091. (II) - Los saldos deudores de antigüedad superior a 180 días podrán dar lugar al procedimiento del punto I toda vez que el INDER lo estime necesario tras haber agotado las gestiones administrativas de cobro. Los procedimientos señalados no obstan a que el INDER pueda demandar judicialmente el cobro de sus créditos.<sup>7</sup>

La existencia de altos saldos exigibles no llegó a ser revertida totalmente, ya que un informe (inconcluso a fines de Agosto de 1990) sobre cifras compiladas al 31-05-90, indicaba que la mayoría de las compañías continuaban en esta tesitura, pudiendo apreciarse que un muestreo de solo siete de ellas arrojaba un volumen de deuda de casi 25 millones de dólares.

Dado que habitualmente los intereses cobrados por el INDER sobre saldos exigibles fueron a tasas menores que las de plaza, la mora y colocación de los fondos retenidos permitió a determinadas compañías la obtención de apreciables diferencias, a manera de un subsidio altamente regresivo o una suerte de transferencia gratuita de recursos desde el reasegurador estatal hacia las cedentes morosas.

---

<sup>6</sup> INDER, MyB, 1984, pp. 10-11.

<sup>7</sup> INDER, MyB, 1985, p. 8.

## **La evolución de las primas de cesiones y retrocesiones**

Antes de comenzar el análisis de la evolución de las primas de cesiones y retrocesiones, conviene decir algunas palabras sobre el funcionamiento de los denominados Fondos Nacionales de Retrocesiones.

Estos fondos fueron establecidos de manera tal que pudieran absorber la mayor cantidad de contratos de seguros, sin perder de vista el mantenimiento de un adecuado equilibrio, de acuerdo a los principios técnicos de la actividad aseguradora.

Como consecuencia de estas operaciones, el Instituto logró reducir al máximo posible la salida de capitales en concepto de primas de reaseguros. De esta manera, se continuaba con uno de los objetivos fijados al momento de la sanción de la ley 12.988.

Vale recordar que la situación anterior a la creación del IMAR implicaba un drenaje de negocios hacia el exterior con la consiguiente salida de divisas y su impacto negativo en la balanza de pagos. Esto significaba para el país un saldo negativo en el intercambio de reaseguros con el extranjero.

Durante los años de actuación del IMAR, y luego durante el accionar del INDER, el régimen de Retrocesiones fue modificándose paulatinamente, dándosele cada vez mayor incidencia a los factores volumen de cesiones y calidad que en un principio tuvieron importancia secundaria. De esta manera, mientras los negocios recibidos del exterior iban creciendo, la retención de la plaza iba aumentando.

Cabe aclarar, sin embargo, que esta política sólo fue posible luego de un arduo trabajo para superar las grandes dificultades que implicaba la actuación de un organismo de este tipo en el mercado de reaseguros. Ese trabajo incluyó, entre otras cosas, la preparación de las compañías para llevar adelante dicha política, la interpretación uniforme de toda la normativa, la formación del personal técnico del Instituto, etc.

El INDER creó Fondos Nacionales de Retrocesiones en cada ramo, asociando en los mismos a todas las compañías de la plaza. Se obligó por ley a las compañías que operaban en el mercado nacional a ceder sus excedentes a estos fondos en vez de hacerlo en la forma en que lo realizaban antes, ocurriendo, en consecuencia, tres cosas: en primer lugar, cuando cada compañía enviaba sus excedentes en primer termino a la plaza argentina, en vez de hacerlo al exterior, tenía la seguridad de que el mecanismo por el cual se hacía esto era de estricta aplicación a todas las otras compañías del país. En segundo lugar, la organización centralizada de esta redistribución de excedentes hacía más fácil y económico el cumplimiento de esta tarea. Por último, los Fondos tenían una potencialidad y dimensión que permitía a todas las compañías contar con la seguridad de que las obligaciones que cada fondo contraía con ellas serían cumplidas estrictamente, más aún si el organismo que manejaba el sistema contaba con el aval del Estado.

Las compañías nacionales participaban de los Fondos de Retrocesiones en función del volumen de las primas cedidas, de la calidad de sus negocios y del monto de su retención<sup>8</sup>. Las compañías extranjeras tenían asignada una cuota del 15 % de dichos fondos.

Con los excedentes del Fondo de Retrocesiones, se formaba un segundo paquete, denominado Segundo Excedente, que también se colocaba entre las compañías de plaza, asignándose el Instituto una cuota de los mismos, y reservándose el derecho de utilizar parte de ellos para realizar negocios en el exterior. Por medio de este mecanismo, el INDER brindaba a cada compañía de la plaza la oportunidad de participar en cada una de las operaciones que se hacían todas las demás en el mercado. En este sentido, antes de la existencia del sistema IMAR-INDER, cada compañía de seguros actuaba por su cuenta, es decir, cada vez que tenía un excedente para colocar, tenía la posibilidad de colocarlo en el país o en el exterior. Al no existir ninguna garantía de que la negociación en el país le produjera un beneficio, no existían motivos para hacer uso de la primera opción. Además, a menos que existiera una organización central encargada de ofrecer cada operación a todas las compañías argentinas, era imposible que cada una de ellas, actuando por sí sola, pudiera ofrecer cada negocio a todas las demás.

Con respecto a las compañías extranjeras que operaban en la plaza, si no hubiera existido una obligación legal de ceder al mercado argentino, habrían preferido hacerlo, en primer término, a sus casas matrices, con lo cual la plaza argentina hubiera perdido los montos correspondientes a esos contratos.

Una vez en funcionamiento el Instituto, y según lo normado en el Estatuto Orgánico del mismo en sus artículos 4º, 5º y 6º, las entidades argentinas de seguros tenían la obligación de ceder al Instituto Nacional de Reaseguros los excedentes de sus operaciones que no retuvieran por cuenta propia, cualquiera sea el tipo de reaseguro aplicable. Dichas entidades fijaban sus retenciones en las oportunidades que el Instituto determine y conforme a las normas que éste dictaba. El Instituto procedía luego según lo establecido en el Art. 6º, teniendo en cuenta la capacidad de la plaza y el volumen y calidad de las operaciones que individualmente le cedía cada entidad. Por otro lado, las compañías cuya dirección y capital no estaba radicados en el país debían ceder al Instituto no menos del 30 % de todos los riesgos generales y personales que contrataban en el país. En cuanto al resto, debían ceder el porcentaje que el INDER determinaba; con el excedente que resultara, dichas compañías tenían libertad de disposición.

---

<sup>8</sup> La retención es la parte del riesgo que no se transfiere a un reasegurador, y que es la parte que asume la aseguradora dependiendo de sus capacidades de pago, sus reservas y su solvencia económica.

Una vez recibidas las cesiones, y fijada su propia retención, mediante estos Fondos el Instituto ofrecía esos contratos a las compañías argentinas de seguros; con el resto que pudiera quedar, el INDER colocaba reaseguros en el exterior, estableciendo reciprocidades si lo consideraba conveniente.

Cuando por la naturaleza de determinada clase de seguros el mercado local no ofrecía facilidades y el Instituto no podía o no encontraba conveniente hacerse cargo del reaseguro, autorizaba a las compañías a reasegurar directamente en el extranjero.

Este sistema perjudicó, en un principio, a las compañías extranjeras. Sin embargo, esta situación fue atenuada por el Instituto mediante el otorgamiento de una participación del 15 % en el pool nacional de negocios. Como el volumen de las cesiones de estas compañías se fue reduciendo, se llegó a la conclusión de que su participación era bastante mayor a la cifra que realmente les hubiera correspondido si se hubiera continuado con el esquema anterior.

El envío de operaciones a las compañías argentinas, por vía de los Fondos de Retrocesiones no era discrecional, sino que respondía a ciertos índices debidamente ponderados, como ser volúmenes de negocios, cesiones, calidad y límites de retención de cada compañía, etc.

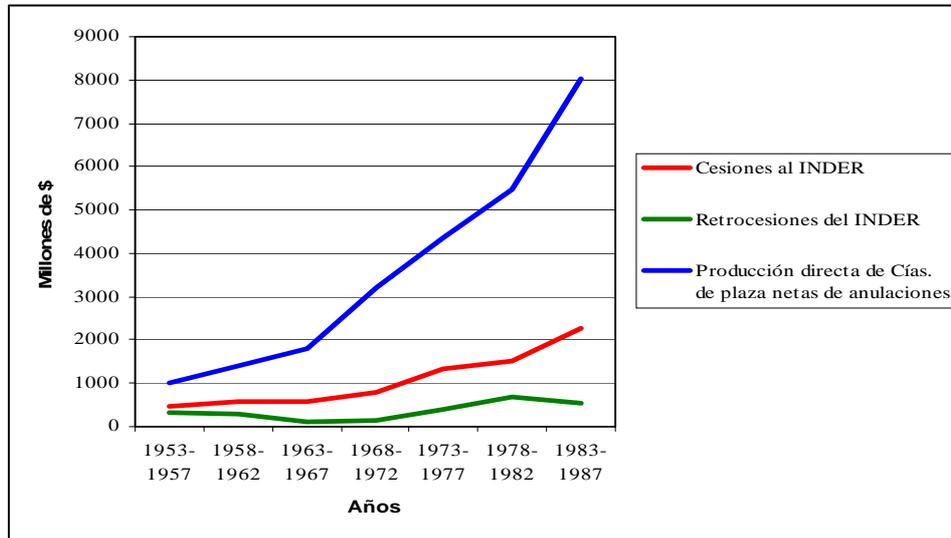
La operatoria de estos Fondos tenía un efecto muy importante para el mercado nacional de seguros: al recibir un mayor número de operaciones, cada compañía diversificaba sus riesgos y podía, de esta manera, aumentar sus negocios. El mayor volumen de operaciones producía, a su vez, una mayor estabilidad y, por lo tanto, una menor probabilidad de desvíos desfavorables en la tasa de siniestralidad. Esto les permitía retener sumas mayores sobre cada operación y, en consecuencia, incrementar el volumen final de negocios.

El hecho de conformarse un pool con los excedentes de todas las compañías, hacía que el número de operaciones fuera mayor al que podía reunir cada compañía por sí sola. Esto trajo como consecuencia, además de que cada compañía pudo aumentar sus retenciones por el hecho de participar en el pool, que existiera, también, una retención extra en la plaza dada por la mayor absorción del pool respecto al caso en que las operaciones accedieran separadamente a las compañías. Esto último, sin duda, resultó en una máxima retención del mercado asegurador en su conjunto, y en un fortalecimiento del mismo.

En lo que respecta a la evolución de las primas de cesiones y retrocesiones, el cuadro que sigue indica hasta qué grado el Instituto cumplía con su función de distribuidor de los riesgos entre las compañías de la plaza argentina, administrando el monopolio que ejercía a favor de las mismas. Si se tiene en cuenta, además, el equilibrio técnico de los negocios cedidos a la plaza y el de los cedidos al exterior y las respectivas condiciones de cobertura, puede afirmarse que la actuación del INDER en

estos años, fue beneficiosa para el mercado asegurador argentino y para la economía nacional en su conjunto.

Gráfico 4 - Primas de cesiones y retrocesiones nacionales 1953-1987



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1953-1987.

Del cuadro anterior pueden sacarse algunas conclusiones válidas para el período en estudio. Por un lado, debe notarse que mientras el monto de las primas producidas por el mercado asegurador fue en constante aumento, ocurre lo mismo con el monto de las primas cedidas al INDER. Sin embargo, los porcentajes de cesión muestran una situación donde a partir de 1963 éstos fueron decreciendo, coincidiendo con la iliquidez observada en la economía que hacía que las compañías retuvieran muchas veces más fondos de los técnicamente aconsejados. Esta situación se revierte hacia los años del tercer gobierno peronista, observándose un nuevo retroceso a valores por debajo del 30 % hacia el fin del período.

### Los negocios con el exterior

Uno de los puntos fundamentales para estudiar la historia del Instituto Nacional de Reaseguros es, sin duda alguna, el referente a las operaciones del organismo con el exterior.

A pesar de la puesta en práctica del sistema de Fondos de Retrocesiones era inevitable enviar negocios al exterior dada la capacidad de absorción del mercado argentino. Ello ocurría aún en plazas más desarrolladas que la nuestra. Vale aclarar que antes de la creación del IMAR, el egreso de primas al extranjero representaba el 45% del total de primas de reaseguro pagadas por las entidades de plaza.

Pero aún, para lo que debía enviarse al exterior, la actuación de un organismo como el INDER permitía obtener ventajas evidentes: en el mercado internacional, el ofrecimiento de un contrato de reaseguro es objeto de fijación de condiciones relacionadas con la cantidad del contrato ofrecido. Cuanto mayor es la calidad del contrato, mejores condiciones (comisión alta, reciprocidad, etc.) se obtienen. El elemento fundamental de esta calidad es la tasa de siniestralidad y su estabilidad a través del tiempo. Si una empresa aseguradora busca colocación para sus excedentes, y la experiencia de años anteriores indica que el porcentaje de los siniestros con respecto a las primas se mantuvo aproximadamente constante, las compañías tomadoras del contrato no temerán la aparición de grandes pérdidas, por el cual no necesitan ponerse a resguardo cobrando montos mayores en concepto de primas y comisiones. En cambio, si el porcentaje de siniestros demuestra ser variable y errático, existirá el temor de resultados desfavorables, y las cesionarias tomarán más precauciones.

El tamaño del contrato ofrecido es, también, importante. No significa lo mismo ofrecer cien contratos chicos de una cierta cantidad de compañías, que ofrecer un sólo contrato formado por los excedentes sumados de todas estas compañías. El mayor número de operaciones incluidas en el contrato, llevará a la compensación de posibles desvíos y, por lo tanto, dará una mayor estabilidad a los porcentajes de siniestralidad. Es decir, que en el caso del reaseguro estatal el sólo hecho de ofrecer los excedentes de la plaza argentina en forma conjunta, aumentaba la calidad de los mismos y permitía obtener mejores condiciones de contratación.

Además de esto, la colocación global de los excedentes nacionales presenta otra ventaja: cuando se trata de negociar un contrato, el monto total de primas y beneficios del mismo son importantes para determinar la posición negociadora de la compañía oferente. Es obvio que la compañía que se dirige al mercado internacional para ofrecer una operación de un millón de pesos, no recibe el mismo trato que aquella que ofrece cien millones de pesos. En el segundo caso, el interés despertado es necesariamente mayor, por lo tanto es lógico suponer que es posible obtener condiciones más favorables. Además, esto lleva a obtener una reciprocidad mayor y mejores condiciones de colocación.

Con esta operatoria del INDER, además, se producían dos consecuencias indirectas importantes: a) la política de absorción de los excedentes en el exterior sobre la base de la reciprocidad, permitía diversificar los riesgos que cubría la plaza local, lo cual redundaba en una mayor estabilidad de las operaciones; b) en cuanto a la limitación de la salida de primas al exterior, contribuía a ello no sólo la mayor capacidad de la plaza y su mayor estabilidad, sino también la obtención de reciprocidad por las operaciones que el Instituto cedía en el mercado internacional, provocando que los saldos del intercambio resultaran positivos para la Argentina.

En resumen, al ofrecer un contrato con estabilidad, beneficios razonables y montos considerables de primas, el INDER podía exigir que las compañías cesionarias del exterior ofrecieran, a cambio, un monto parecido de operaciones de resultados análogos, además de mejores comisiones por los negocios cedidos.

Siguiendo esta política, a partir del año 1953, el Instituto comenzó a recibir participaciones de reaseguros extranjeros de las principales plazas del mundo e inició una política de abaratamiento de los riesgos del Estado Nacional. Además, centró sus operaciones en el cumplimiento de los ideales de acercamiento a las plazas de seguro americanas, además de brindar su constante apoyo a las compañías argentinas que se proponían extender sus negocios a los países del continente. Dicho respaldo era, sobre todas las cosas, mediante la cobertura de los excedentes de dichas operaciones.

A partir de 1955 se produciría una fuerte diversificación en la colocación de los excedentes en el exterior, acrecentando ampliamente tanto la nomina de los “brokers” intervinientes como las vinculaciones directas..

Dentro de este esquema, existieron dos tipos de operaciones con el exterior: los reaseguros activos, conformados por los contratos de reaseguro que otras compañías del mundo realizaban en el INDER y en los cuales el Instituto actuaba como un ente reasegurador a nivel mundial. Estos reaseguros activos eran operaciones colocadas mediante brokers<sup>9</sup> o en forma directa por compañías de otros países en el Organismo argentino.

Por otro lado, existían las operaciones provenientes de los denominados Fondos de Retrocesiones; es decir, eran operaciones de la plaza local volcadas al mercado externo. En este sentido, el funcionamiento del esquema era el siguiente: la plaza local tomaba operaciones de todos los ramos y los reaseguraba en el INDER; éste separaba estas operaciones por departamento (robo, automóviles, accidentes de pasajeros, etc.). Con estas cesiones, se conformaban los Fondos de Retrocesiones por ramo, mediante los cuales el INDER, a través de contratos de excedente<sup>10</sup> o de exceso de pérdida, se reaseguraba a su vez, haciendo su propia retención y retrocediendo los excedentes a la plaza local y al exterior. Vale aclarar que el INDER solo reaseguraba en el exterior lo que retenía y no el total de los fondos de retrocesiones.

---

<sup>9</sup> Productor de seguros en idioma inglés. En Argentina se lo utiliza para señalar las grandes organizaciones de productores de seguros.

<sup>10</sup> Son aquellos contratos en los cuales la participación de la entidad reaseguradora se da solamente en aquellos riesgos en que las sumas aseguradas exceden del límite de retención de la cedente, es decir, de la suma que retiene para sí el asegurador directo de acuerdo con las tablas de límites.

Sin embargo, el porcentaje que se cedía al exterior era muy pequeño, y correspondía, generalmente, a los riesgos automáticos<sup>11</sup>; de los facultativos, que eran los grandes riesgos por dimensión y por características, como aeronavegación, se cedía un porcentaje significativamente mayor. En lo que respecta a las retrocesiones, las que se hacía hacia la plaza local estaban clasificadas por ramo de origen; en cambio, los negocios se realizaban como un solo paquete de operaciones sin distinguir el ramo original.

Resumiendo, el INDER no generaba un nuevo negocio, sino que, con las primas que la plaza le cedía creaba los Fondos de Retrocesiones, hacía sus propias retenciones, y el excedente, más allá de un nivel técnico determinado, lo reaseguraba en el exterior.

En lo que atañe al origen de los negocios recibidos desde otros países, el origen de los mismos, en cuanto a si era una compañía en particular o un instituto reasegurador (mixto o estatal), era indistinto. Lo que sucedía con Brasil, por ejemplo, era que el Instituto de Reaseguros de Brasil (IRB) tenía el monopolio del reaseguro brasileño, y en consecuencia, era éste último el que operaba con el INDER. En Colombia, por ejemplo, había tres o cuatro compañías que mandaban en forma directa al INDER, o mediante brokers.

La mayoría de los negocios con el exterior se realizaban con Europa: Inglaterra, Francia, Italia, España, Alemania, etc. Existían, además, numerosas operaciones con los Estados Unidos. Por otro lado, en América Latina, se realizaban operaciones con casi todos los países, siendo los de mayor volumen Brasil, México, Colombia, Venezuela y Perú.

Aproximadamente, de las operaciones con el exterior, el 90% se realizaban a través de brokers, y el 10% en forma directa. Lo que ocurría era que el 90 % correspondía al volumen de las operaciones con Europa y los Estados Unidos, que eran los de menor fluidez.

Existían, además, numerosos convenios de reciprocidad mediante los cuales el INDER se reaseguraba en una compañía o instituto extranjero, y esa compañía o instituto extranjero, a su vez, se reaseguraba en el INDER.

Las operaciones ofrecidas desde el exterior al Instituto abarcaron la participación en las más variadas coberturas que van, por ejemplo, desde los puentes de Nueva York hasta las flotas marítimas más importantes y las principales empresas aéreas, pasando por fábricas de automóviles, usinas atómicas o el palacio del Aga Kahn.

---

<sup>11</sup> Contratos en los cuales la suma asegurada esta comprendida dentro de los limites que especifica el reasegurador, para que la aseguradora tome la cobertura en forma directa.

En el siguiente cuadro se muestran las operaciones recibidas, sus resultados y la porción retenida en el país entre los años 1953 y 1980:

Cuadro 8 - Cesiones del exterior 1953-1980 (en u\$s al 31/12/1984)

Año	Operaciones		% de resultados técnicos Sobre primas recibidas	Parte retenida en el país	
	Recibidas U\$S	Resultados U\$S		Primas U\$S	Resultados U\$S
1953	2.526.589	302.971	11,99	2.515.384	300.579
1954	3.156.447	280.629	8,89	3.141.726	214.146
1955	3.728.714	279.871	7,51	3.725.315	277.819
1960	4.428.391	250.948	5,67	4.358.198	190.539
1965	2.553.409	322.836	12,64	2.484.112	262.998
1970	6.489.235	603.812	9,30	4.628.624	142.939
1975	30.219.203	-6.551.501	-21,68	27.643.266	- 2.985.356
1980	66.350.345	-12.088.986	-18,22	s/d	s/d
1981	84.085.923	-14.979.560	-17,81	s/d	s/d
1982	66.888.556	1.166.641	1,74	s/d	s/d
1983	49.241.213	-20.240.485	-41,10	s/d	s/d
1984	41.004.296	-7.762.327	-18,93	s/d	s/d

Fuente: INDER, MyB, 1984.

A partir de mediados de la década del setenta, puede apreciarse una declinación del rendimiento de los negocios extranjeros. Esta situación se produjo como resultado de una tendencia mundial en los resultados técnicos de las operaciones de reaseguros. Esto llevaría al Instituto a establecer una política más restrictiva de aceptación de negocios externos, por lo menos hasta el final de la crisis.

#### DESEMPEÑO GENERAL DEL INDER EN LAS OPERACIONES CON EL EXTERIOR

El siguiente cuadro muestra la evolución de los negocios del INDER con el exterior en el periodo bajo análisis.

Cuadro 9 - Cesiones y retrocesiones al exterior 1953-1987. Montos acumulados por quinquenio en millones de pesos de 1992.

	<b>Retrocesiones al exterior</b>	<b>Cesiones del exterior</b>	<b>Saldo del intercambio</b>
	<b>(a)</b>	<b>(b)</b>	<b>(a-b)</b>
1953-1957	103,8	73,9	29,9
1958-1962	104,2	63,2	41,1
1963-1967	106,5	29,6	76,9
1968-1972	152,7	41,2	111,5
1973-1977	230,2	129,7	100,5
1978-1982	283,7	120,1	163,5
1983-1987	362,5	352.022,2	-351.659,8
<b>Total</b>	<b>1.343,6</b>	<b>352.479,9</b>	<b>-351.136,4</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1953-1987.

Corresponde señalar que el porcentaje general de egreso neto se halla influenciado por la incorporación, a partir del año 1976, de los seguros de “Protección e Indemnización” (PandI) y, a partir de 1977, de los seguros de la Plataforma de Perforación General E. Mosconi, Central Nuclear de Río Tercero, Oleoducto Nor-Peruano, Nueva acería de Acindar y el Túnel Internacional de Las Cuevas, en la frontera con la República de Chile.<sup>12</sup>

Por otro lado, el elevado saldo negativo del último quinquenio considerado corresponde al arrastre de básicamente dos operaciones: la correspondiente a “Interpol Reinsurance”, que fue influenciada por reclamos de compañías del grupo American International Group; y el negocio con el Banco de Seguros del Estado del Uruguay, que correspondían a un contrato de riesgos no uruguayos con vigencia octubre 1976-diciembre 1985, y cuyas operaciones seguían en curso de liquidación en 1987. En este sentido, dejando de lado el último quinquenio, claramente poco significativo dentro del conjunto de las operaciones externas del Instituto, puede verse que los saldos del intercambio con el resto del mundo fueron claramente positivos y en permanente incremento.

#### ANALISIS GENERAL DE LA GESTION ECONOMICA

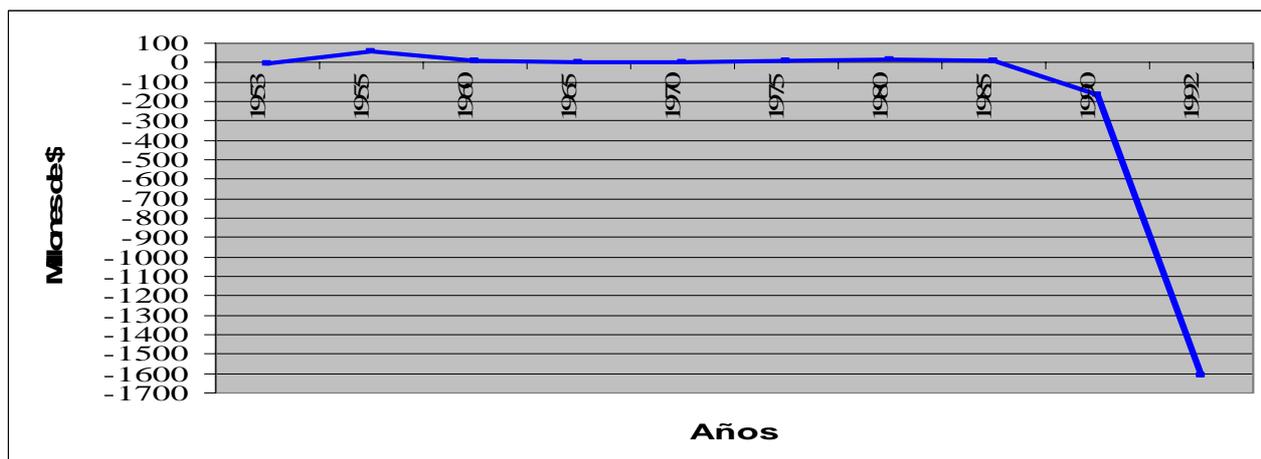
Tal como claramente lo expresaba el artículo 7 de su ley fundacional, el INDER, como Empresa de Estado, no era utilitaria sino de protección del interés público del Seguro, por lo que debía apuntar a una redistribución equitativa entre las compañías argentinas de seguros, contemplando debidamente la posición de las compañías cedentes aportantes. En tal rol su función específica no era la del

<sup>12</sup> INDER, MyB, 1977, p. 5.

intermediario oneroso, y podía establecer solamente márgenes razonables para su desempeño. A partir del establecimiento del monopolio estatal de reaseguro esa situación fue revertida, con el agregado de un mayor equilibrio del mercado y la existencia de resultados positivos para la institución.

Cabe acotar que el seguro constituye una actividad "sui-generis", en la que al manejo adecuado de lo técnico debe sumarse una eficiente gestión financiera (producto de la acumulación y disponibilidad temporaria de montos de consideración), siendo en varios aspectos tan importante o más esta última que aquél, ya que de antemano se conoce la alta probabilidad de resultado negativo de determinados ramos (Automóviles o Accidentes de Trabajo por ejemplo), los cuales se compensan globalmente con el resto de los riesgos, o en su defecto con el rendimiento de las inversiones. El gráfico siguiente ilustra acerca de la tendencia seguida por el Estado Patrimonial (Activo menos Pasivo) de la gestión económica de la Empresa en el periodo estudiado:

Gráfico 5 – Resultados de la gestión económica del INDER. En millones de pesos de 1992.



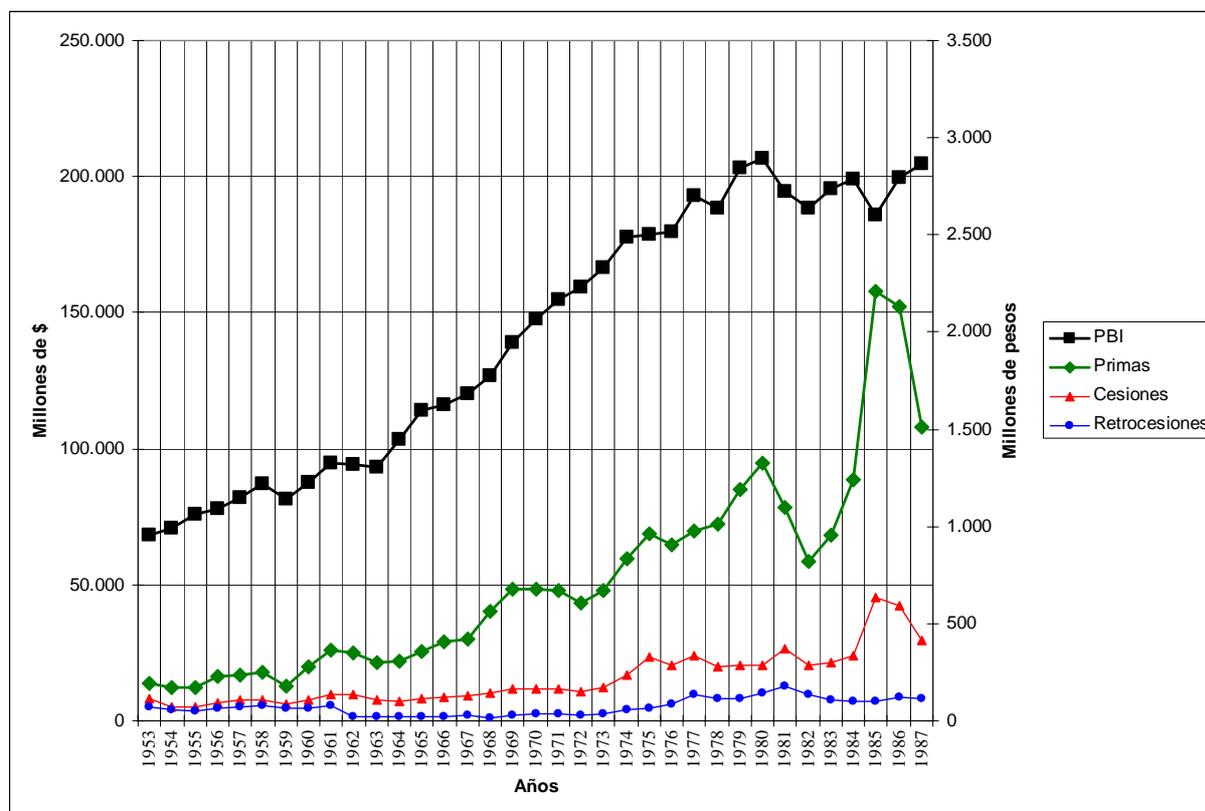
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1953-1987.

Se confirma, una vez más, aquello que ya podía verse en los análisis de los resultados realizados más arriba: la situación patrimonial del INDER fue un fiel reflejo de ese resultado, manteniéndose estable hasta mediados de la década de los ochenta, para comenzar a descender a partir de esos años y hasta la puesta en liquidación del Organismo.<sup>13</sup>

Por último, si realizamos un análisis entre PBI, Primas del mercado, Cesiones al INDER y Retrocesiones del INDER a la plaza, vemos una sorprendente correlación entre esos guarismos.

<sup>13</sup> Los montos detallados del Activo y del Pasivo del Instituto, desagregados por año, pueden consultarse en el Anexo Estadístico.

Gráfico 6 – PBI, Producción total de primas, cesiones al INDER y retrocesiones del INDER 1953-1987



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDER, MyB, 1953-1987, BCRA, MyB, 1953-1987.

En efecto, en el gráfico 6 puede apreciarse que la producción de primas se corresponde casi exactamente con la tendencia seguida por la evolución del PBI a lo largo del período, con valores de primas cercanos al 0,5 % del producto. Por otro lado, las cesiones al Instituto siguen la tendencia mostrada por las primas, manteniéndose en un promedio del 33 % para casi todo el periodo, alejándose progresivamente a partir de la mitad de los años ochenta. Las retrocesiones, por su parte, se mantienen en un promedio del 13 % y se van alejando tanto de las cesiones como de las primas totales a partir también de mediados de los años ochenta.

#### UNA INSTITUCION CUESTIONADA:

#### LAS MEDIDAS CONTRARIAS A LA EXISTENCIA DEL INDER

A partir del derrocamiento del gobierno peronista, con la Revolución Libertadora de 1955, comienzan a producirse algunas tentativas destinadas a modificar partes sustanciales del régimen de seguros y reaseguros vigentes, y contra su organismo rector a nivel nacional, el Instituto Nacional de Reaseguros. Haremos una breve descripción de los principales momentos en los cuales el Instituto vio

peligrar su existencia misma debido tanto a medidas tomadas por los diferentes gobiernos como a fuertes presiones de los grandes grupos extranjeros que pretendían retomar el control del mercado de reaseguros que habían perdido con la sanción de la ley 12.988.

Existe un momento en particular, el llamado Informe Otero Monsegur de 1960, sobre el cual haremos un desarrollo más amplio, ya que configura uno de los episodios más importantes en lo que respecta a los intentos de poner fin a la experiencia del INDER.

### **El primer intento: El plan Krieger Vasena de 1957**

Como dijimos, con la Revolución Libertadora se inician las tentativas para terminar con el reasegurador estatal; y es justamente en los últimos meses de dicho gobierno, cuando el Ministro de Economía de ese momento, Adalberto Krieger Vasena propició una iniciativa tendiente a abolir el llamado monopolio de reaseguro por parte del INDER.

Sin embargo, la iniciativa, a poco de asumir en su cargo el presidente electo Dr. Arturo Frondizi, fue resistida por un gran número de entidades aseguradoras y determinó que el entonces Presidente Provisional de la Nación, Gral. Aramburu, no la aprobara.

Es evidente que lo que se pretendía era quitarle al INDER el monopolio. Luego de logrado eso, terminar con el Instituto sería muy fácil: los reaseguradores extranjeros les rebajaban las tarifas a las compañías de seguros durante un tiempo, y una vez liquidado el INDER se quedaban con todo el paquete y aumentaban las tarifas; porque el Instituto nunca hubiera podido competir en condiciones de igualdad con esas grandes reaseguradoras. Y una de las razones por las cuales no podía competir era el hecho de que el INDER nunca pudo invertir sus reservas. Lo que hacía era comprar títulos públicos y financiar al Estado, mientras que los grandes reaseguradores mundiales tienen sus reservas invertidas, especialmente en valores inmobiliarios, lo cual permite diversificar el riesgo y mantener reservas adecuadas para hacer frente a los compromisos de siniestros.

### **El Informe del doctor Luís M. Otero Monsegur de 1960**

Sin duda alguna, el intento más fuerte llevado a cabo contra la existencia del INDER se produjo en el año 1960. En septiembre de ese año, el entonces presidente del Instituto Nacional de Reaseguros, Dr. Luís M. Otero Monsegur realizó, encomendado por el PEN durante la gestión económica de Álvaro Alsogaray durante el gobierno de Arturo Frondizi, y a título personal, un estudio sobre los antecedentes del INDER y su "modus operandi" desde la creación de IMAR. Todo ello relacionado con el panorama nacional e internacional que el seguro y reaseguro presentaban en esos momentos. El estudio propiciaba fundamentales modificaciones a toda la estructura de la institución, cuyo destino posterior

no fue específicamente determinado. El Dr. Otero Monsegur se dedicó, casi exclusivamente, a realizar dicho informe.

En un nuevo intento de salvar al Organismo, en ese momento, el Gerente y el Subgerente General del Instituto, Dres. Heriberto Lauinger y Feliciano Salvia, respectivamente, realizaron una enmienda al informe: que el Instituto manejara, en un principio, el 70% del reaseguro nacional; luego, dicho porcentaje sería reducido al 50% y finalmente al 30%. Es decir, se pretendía realizar lo que intentó Krieger Vasena en 1957, pero en forma paulatina..

El Informe de Otero Monsegur, que constaba de más de 100 paginas, resultaba un examen detallado del accionar del Instituto, mediante el cual se pretendía fundamentar la eliminación del INDER como reasegurador nacional.

El Dr. Otero Monsegur comienza su trabajo aduciendo la supuesta inconstitucionalidad del otorgamiento al INDER del monopolio sobre el reaseguro nacional ya que según el informe, “las características con que el INDER desenvuelve su actividad exceden las facultades que la ley de empresas de estado y la ley 14.152, que crea el INDER, acuerdan al PEN, las que en ninguna de sus cláusulas permiten la concesión de privilegios, como son: los de operar en una actividad comercial excluyendo a la competencia privada, que sólo puede actuar previa autorización del Instituto en aquellos ramos en que éste no pueda o no encuentre conveniente operar”<sup>14</sup>

En el mismo sentido, aduce que una vez derogada la Constitución del año 1949, es más evidente aún lo inconstitucional del privilegio que detenta el INDER en materia de reaseguros.

Acto seguido, el Informe dedica todo un capítulo al intento de fundamentar la idea de que la existencia del INDER no hace más que distorsionar el mercado local de reaseguros. En el mismo se argumenta que “en un régimen en el cual las compañías están obligadas a ceder al INDER toda su cartera o una cuota parte de la misma, y donde, además, no pueden trabajar otras compañías reaseguradoras, no cabe la posibilidad de rechazar negocios que legalmente deben cederse y aceptarse. Aceptar solo los buenos negocios y rechazar los malos convertiría al monopolio en una expoliación intolerable que no podría funcionar por la resistencia colectiva. Aceptar todo lo cedido, dentro de la obligación legal, es para el Instituto un imperativo legal e incluso puede decirse, moral.

De esa manera, cuando las compañías aceptan un riesgo, en cuanto este excede el pleno de retención, ya se encuentra dentro de las cifras que el INDER ha fijado para la cobertura automática. están, desde ese momento, reasegurados, sin necesidad de suscribir un contrato. Este sistema, según

---

<sup>14</sup> Otero Monsegur (1960), pp. 9.

Otero Monsegur, permitía un subsidio encubierto a algunas compañías en desmedro de otras más productivas y de mejor calidad de riesgos.

Finalmente, el Informe plantea que la actuación del INDER distorsionaba el mercado de seguros y reaseguros en la Argentina; además, Otero Monsegur asegura que el Instituto no cumplió ninguno de los objetivos para los cuales fue creado.

Resumiendo, la propuesta acerca de qué hacer con el Instituto se puede concretar pocas palabras: se trataba de permitir a los empresarios privados actuar como reaseguradores, con libre intercambio y disponibilidad de divisas. Además, se proponía la inmediata derogación de la discriminación impositiva entre compañías de seguros nacionales y extranjeras. Las compañías de seguros argentinas deberían continuar cediendo el 50 % de todos los riesgos personales y generales que contrataran en el país, excepto en el ramo Vida. Posteriormente, en el año 1963, este porcentaje debía ser reducido al 30 %. Al mismo tiempo, las compañías de seguros extranjeras debían ceder, durante 1961 y 1962, el 30 % de todos los riesgos personales y generales que contrataran en el país, excepto en el ramo Vida. Este porcentaje debía reducirse al 18 % en el año 1963.

Por otro lado, el INDER debía reacondicionar su estructura para continuar como empresa del Estado o transformarse, a partir del primero de enero de 1964 en una sociedad anónima o cooperativa.

Finalmente, tampoco en esta ocasión, el PEN aprobó la iniciativa.

### **La dictadura, Martínez de Hoz y el INDER**

Una vez concretado el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, El Instituto es intervenido y al frente del mismo se designa al capitán de navío Cdor. Elio Gennari.

Una vez puesto en marcha el plan económico impulsado por el ministro de economía de entonces, José Alfredo Martínez de Hoz y Juan Alemann como secretario de hacienda, no se hicieron esperar las iniciativas tendientes a reformar el régimen de reaseguros, establecido por la Ley N° 12.988. Esos proyectos, que para prosperar debían tener el consentimiento de la CAL, se llevaron a cabo durante los años 1977, 1978 y 1980.

En el primero de los años señalados, las propuestas llevadas a la CAL fueron tres: por la primera se pretendía modificar el régimen de reaseguros, permitiéndose la existencia simultánea del INDER con reaseguradores privados. Por resolución N° 255 del 21 de septiembre de 1977, la CAL resolvió no aprobar el referido proyecto de ley, porque consideraba que previamente debía incrementarse la eficiencia del sistema de seguros y reaseguros vigentes, a través de la transformación de la Superintendencia de Seguros y el perfeccionamiento del INDER, transformándolo en Sociedad del

Estado y mejorar sus actividades comerciales con la plaza de seguro directo, mediante la adopción de una política mucho más severa que la actual.

El segundo proyecto se denominó Reserva para el Aseguramiento de Riesgos Argentinos por Entidades Nacionales, que determinaba las características para considerar argentina una compañía y dejaba sin efecto el monopolio de la Caja de Ahorro y Seguro para riesgos oficiales.

La resolución N° 256 de la CAL, de la misma fecha que la anterior, establecía que el INDER debía redactar su Estatuto Orgánico, que luego sería sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional. No obstante las directivas de la CAL en el año 1978, el Ministerio de Economía somete a consideración de! organismo un nuevo Estatuto Orgánico que se apartaba totalmente de los cinco puntos mencionados; debido a esto, la CAL resuelve no aprobar el proyecto porque no se ajustaba al criterio de dicha Comisión. Sin embargo, el Ministro de Economía no se rindió. El INDER era una presa muy buscada y codiciada, para dejarla escapar. Contra todo lo resuelto por la CAL eleva al Poder Ejecutivo un nuevo proyecto de Carta Orgánica de la institución que se apartaba totalmente de lo resuelto por el órgano de asesoramiento legislativo.

Esta situación hace que, por disposición del Presidente de la República, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia rechazara tanto el proyecto de decreto aprobando el nuevo Estatuto, como este último, por no ajustarse los mismos a los dictámenes 255, 256, 257 y 198 de la CAL, sintetizados precedentemente. Además, volvía a mencionarse la falta de la opinión del INDER sobre el tema.

Alemann hace el planteo de liquidación del Instituto y lo fundamenta ante la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL). La defensa del Instituto la hace el Vicecomodoro Rodolfo Giorgi, que era asesor del Instituto. Yo trabajaba con él en ese tiempo y llevábamos a la CAL los documentos que Giorgi preparaba. Esta intervención logra que en lugar de liquidarlo se lo transforme en Sociedad del Estado. Alguien a quien vale la pena mencionar es al Vicealmirante (RE) Juan Carlos González Llanos, quien era Asesor Naval del Instituto. Esta persona estaba en el Departamento Transportes que se dividía en Cascos (Reaseguro de Embarcaciones) y Mercaderías (Reaseguro de la Carga). Cuando llega Gennari y se entera que estaba González Llanos, lo manda a llamar. González Llanos también aporta documentación a la CAL para demostrar la función que cumplía el Instituto en la Economía Nacional, sin entrar en cuestiones políticas. Creemos que el aporte de Giorgi y de González Llanos, más el aporte de otras personas del sector privado, son los que determinan que en lugar de la liquidación, que siempre fue el objetivo, se lo transforme en Sociedad del Estado. En realidad, se lo transforma en Sociedad del Estado en 1977, pero el Estatuto recién es redactado y aprobado en 1985.

El hecho que en el INDER hubiera funcionarios de carrera que eran ex integrantes de las Fuerzas Armadas determinó que, objetivamente, ellos explicara qué se hacía, cómo se hacía y para que se hacía; además, el efecto que iba a producir en la plaza la desaparición del INDER, tal cual sucedió después hizo modificar muchas opiniones. En realidad, todo esto empezó como ataque y terminó en defensa. Todos estos procesos comienzan con un ataque al INDER, al cual, finalmente, los militares, por formación, tienen que terminar defendiendo. Eran la cosmovisión, a partir de 1945, acerca de que todo lo que hacía a la defensa nacional no se limitaba solo a la cuestión armada, sino que se extendía a cuestiones tales como la industria, etc. El INDER, en cierta forma, ocupaba un rol en ese aspecto. Por eso es que, en última instancia, terminan defendiéndolo. De hecho, en 1982, con la Guerra de Malvinas, el mercado se quedaba sin reaseguro porque el Lloyd de Londres dispuso que no se reaseguraran pólizas originadas en el mercado argentino. La existencia del INDER y su vinculación con varios mercados además de Londres, es lo que va a permitir que todo eso que no se reaseguraba en Londres su pudiera reasegurar en los otros mercados gracias al INDER.

Además, en todo esto, no hay que perder de vista la esencia de la relación. No olvidemos que los bienes de Estado debían asegurarse obligatoriamente en la Caja de Ahorro y Seguro por un lado, y Seguro Aeronáutico Empresa del Estado, que aseguraba todo el parque aeronáutico. Esta última se disuelve en 1982. Creo, entonces, que hay una relación más de nivel comercial que de nivel político. El Instituto era el asesor natural en materia de seguros y reaseguros, por su calidad técnica. Además, esto llevaba a relaciones con empresas y entes del Estado como ser Fabricaciones Militares, Gas del Estado, Obras Sanitarias, ENTEL, SEGBA, Casa de Moneda, etc. En temas de seguros se recurría a la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, y ésta recurría al INDER.

## LA CRISIS EN EL SECTOR Y LA LIQUIDACION DEL INDER: 1987-1992

### **El comienzo de la crisis**

Es a partir del año 1985 cuando el INDER comienza a tener resultados negativos que se reflejan en las memorias anuales a partir de ese año. Sin embargo, el pico de la crisis se produce a partir del año 1987.<sup>15</sup>

En lo relativo a las operaciones provenientes del exterior, aquellos negocios anteriores que habían originado grandes pérdidas, siguieron originando la mayor parte de las mismas para el año 1987.<sup>16</sup> En

---

<sup>15</sup> Ante todo debemos advertir al lector que a mediados de la década del ochenta el reaseguro mundial sufrió una crisis terrible, sobre todo en los EE.UU. Bajo el título "Después de la tormenta", la misma fue detalladamente analizada por "The Economist" en su edición del 6 de junio de 1987. Una síntesis de ese trabajo fue publicada en la revista "Seguros", N° 170 de diciembre de 1987.

<sup>16</sup> Dichas operaciones fueron, básicamente, dos: la correspondiente a "Interpol Reinsurance", que fue influenciada por reclamos de compañías del grupo American International Group; y el negocio con el Banco de Seguros del Estado del Uruguay, que correspondían a

este sentido, mientras que para el año 1986 las pérdidas significaron un 45,3 % del total, para el año siguiente este porcentaje había ascendido a un 76,9 %.

Por otro lado, las mayores pérdidas continuaban siendo originadas por los ramos de Accidentes del Trabajo y Automóviles, a los cuales se agregaba ahora la del ramo Transportes. En los dos primeros, las pérdidas eran causadas por la subsistencia de condiciones de reaseguro inadecuadas y por un ineficaz tratamiento de las causas judiciales en manos de las compañías cedentes. La pérdida del ramo Transportes se produjo por un fuerte aumento de la siniestralidad en los casos de robo de mercaderías transportadas. Este problema debía ser atacado con medidas que disminuyeran esos siniestros y con modificaciones tarifarias en las primas de dichos seguros.

Estos hechos comenzaban a impactar en la situación patrimonial del Instituto, y las autoridades del mismo comenzaron a proponer caminos alternativos para solucionar una situación que no era atribuible al desempeño del Organismo, sino más bien a la crisis por la que atravesaba el sector en esos años y a los desmanejos políticos a los que el Instituto se vio sometido desde entonces.

El 5 de abril de 1988, la SSN dio a publicidad la Resolución N° 19.542, creando la Unidad de Cuenta de Seguros (UCS), destinada a solucionar los problemas que la “depreciación monetaria ha creado para los aseguradores y asegurados, problemas que no han podido solucionar eficazmente. Para ello se hace indispensable adoptar un sistema destinado a sustituir esos compromisos expresados en australes”. La Unidad de Cuenta tenía un valor constante pues se actualizaba en función del índice de precios mayoristas nivel general, durante el segundo mes anterior. Independientemente de las observaciones técnicas derivadas de la adopción de un índice que resultó en la práctica ser totalmente inconducente para la determinación de los valores asegurados, surgió ante todo el carácter inconstitucional de la resolución por la total falta de atribuciones de la Superintendencia, de acuerdo con la Ley 20.091. Es decir, una resolución de la SSN creaba una nueva moneda, facultad que la Constitución Nacional reserva al Congreso Nacional.

Prácticamente todos los sectores del seguro resistieron la inconsulta medida: numerosas sociedades anónimas, todas las cooperativas y mutuales, la agrupación de los corredores y agentes del seguro (APAS) y el Sindicato del Seguro. Puede afirmarse que sólo apoyaron las medidas un grupo de empresas que dirigía la Asociación Argentina de Compañías de Seguros, vinculadas muchas de ellas con capitales extranjeros.

Decidida la implantación de la UCS, a pesar de la fuerte oposición señalada, la Asociación Argentina de Compañías de Seguros elaboró por cuenta propia nuevas condiciones de reaseguros que

---

un contrato de riesgos no uruguayos con vigencia octubre 1976-diciembre 1985, y cuyas operaciones seguían en curso de liquidación en 1987. INDER, MyB, 1987, p. 14.

elevó con fecha 15 de junio. Al día siguiente, las mismas son informadas a la Gerencia General del INDER, que luego de consultar con las Gerencias y Departamentos Comerciales, fijó su posición en un documento en el que se advertían los serios perjuicios que dicha propuesta podría acarrear a la Institución. Finalmente, este sistema implementado por el doctor Brodersohn operó desde el 1° de julio de 1988 hasta el 30 de septiembre de 1989, trayendo innumerables trastornos a la plaza en general y al INDER en particular.

A partir de ese momento, el Instituto, bajo condiciones operativas adversas fijadas desde afuera, vio trabado su accionar administrativo por la acumulación de siniestros a su cargo (bajas prioridades y retenciones); asistió al continuo drenaje de sus resultados (bajas primas y altas comisiones); y vio mutilado su prestigio por el deshonesto proceder de algunas compañías, tanto en las contrataciones como en los siniestros.

Por su parte, la Superintendencia de Seguros de la Nación, sufrió idéntico avasallamiento y debió reemplazar la Resolución General N° 19.542, por el nuevo texto redactado, sin consultarla, que fue la Resolución General N° 19.737, fechada el 30-6-88, disponiendo el cumplimiento de la UCS. optativo para el mes de julio y obligatorio, general y uniforme a partir del 19 de agosto de ese año. Con este hecho se terminaba con la autonomía de la SSN, establecida en la Ley 20.091 y la del INDER.

En la Memoria del año 1989, el problema de las UCS era reflejado así:

[...] el sistema de Unidad de Cuenta de Seguros" (UCS) vigente hasta el 30 de septiembre de 1989, influyó en el resultado del ejercicio, provocando un desequilibrio en perjuicio del Instituto, atento las modificaciones que por disposición emanada de las autoridades de la Secretaría de Hacienda se introdujeron al Régimen General de Pago de Siniestros y Cancelación de Saldos, como a los Reglamentos de Cesiones de los distintos ramos. Con fecha 24 de agosto de 1989, la SSN dictó la Resolución N° 20.353 derogando el régimen de "Unidad de Cuenta de Seguros" (UCS) e implantando un nuevo sistema indexatorio denominado "Unidad de Pago Referencial" (UPR) elaborado con la intención de reconocer un ajuste mínimo de la suma asegurada relacionado con la rentabilidad de las inversiones de las aseguradoras.<sup>17</sup>

### **El cambio de rumbo de económico de los 90, su impacto en el INDER y la intervención del Instituto**

Tres días antes que el Congreso Nacional excluyera al INDER entre las empresas a privatizar, el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Decreto 482, el 14 de agosto de 1989, declarando intervenido el Instituto, y nombrando como interventor a Jorge Furlan, quien tendría a su cargo las facultades y obligaciones que el Estatuto aprobado por Decreto 897/85 le acordaban al Presidente y al Directorio del organismo que se interviene. La intervención se hacía por 180 días y su objetivo era asegurar el

---

<sup>17</sup> INDER, MyB, 1989, p. 3.

correcto funcionamiento del servicio público y a los efectos de practicar un exhaustivo análisis de la organización y funcionamiento de dicho organismo. Inmediatamente se tomó la decisión de ampliar el Directorio del Instituto con representantes de otros sectores de la actividad. Así, de una manera informal, todos los sectores empresarios y el sindical, tuvieron oportunidad de exponer sus posiciones, en un trabajo de equipo, con beneficios para restaurar económica, financiera y operativamente al INDER, en el lapso de 228 días.

### **La desmonopolización del reaseguro y el comienzo del fin**

El día 27 de noviembre de 1989, el entonces Ministro de Economía Néstor Rapanelli dicta la Resolución N° 412. Dicha Resolución se dicta sin ninguna consulta previa a nadie, inclusive al INDER, contrariando lo establecido en su Carta Orgánica que obligaba a su pronunciamiento en todo lo vinculado con el reaseguro en el país. La nueva normativa se fundaba en las disposiciones de la Ley de Reforma del Estado de la que el INDER había sido excluido —como se señaló— por el Congreso Nacional. Se alegaba, para esto, la situación crítica económica financiera de la empresa.

Por medio de la misma, se le impartían al interventor instrucciones acerca de las distintas alternativas por las que se podía materializar la desmonopolización y desregulación en materia de reaseguros; se imponía la adopción de medidas transitorias para dar seguridades al mercado asegurador argentino: como las sociedades extranjeras tenían la libertad de colocación de sus excedentes del 40% resultaba prudente otorgar esa misma libertad a las compañías argentinas.

Dictar esta resolución y firmar un certificado de defunción para el INDER se habían convertido en sinónimos. Esta gravísima anormalidad hace responsable al ministro Rapanelli, no sólo civilmente, sino también desde el punto de vista penal. El ministro podía darle al Interventor del INDER las instrucciones que creyera necesarias. Lo que no podía pedirle es que se apartara de lo que establecía la legislación vigente. Esto es tanto más así cuando el Congreso se negó a incluir al INDER entre las empresas sujetas a privatización. Por otro lado, se agregaba en la misma Resolución que teniendo en cuenta la situación económica y financiera de la empresa era conveniente estudiar distintas alternativas para materializar la desmonopolización de la actividad. Esto resultaba, a todas luces, una falacia. Si la situación del INDER en ese momento se debía al ejercicio del monopolio, como explicar entonces casi cuarenta años de balances consecutivos exitosos y que el Estado recibiera más de 80 millones de pesos en concepto de participación en las utilidades. Sencillamente, no era el monopolio el responsable de la situación, sino la pésima administración política del Instituto de los tres años anteriores. Se argumentaba que esa mala situación lo colocaba en la imposibilidad de operar normalmente, por lo que

había que tomar medidas para la seguridad del mercado. Otra falacia. No existe un solo caso en que el INDER haya dejado de cumplir con sus obligaciones con los aseguradores.

Una vez demostrado que el monopolio no era el causante de una supuesta mala situación, lo que había que hacer en ese caso era auxiliarlo como lo habían hecho los norteamericanos con el Continental Illinois, la Chrysler o el Bank of America. También podría el Estado haber devuelto todo o parte de los 66 millones de dólares recibidos en concepto de Aportes al Tesoro Nacional del Instituto. El artículo 2º autorizaba a las compañías a reasegurar el 40% de los excedentes. Sólo basta recordar que Martínez de Hoz y su equipo, en las tres oportunidades en que quisieron quebrar el monopolio, solicitaron la aprobación de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), la cual fue sistemática negada. Una resolución ministerial de un gobierno democráticamente elegido hacía, de esta manera, lo que no había podido hacer un gobierno de facto.

### **El Informe Furlan**

El 30 de marzo de 1990, el interventor Furlan elevó el Informe solicitado, en el cual comienza por describir la situación económico-financiera del Instituto, presentando los resultados negativos de los años 1986, 1987 y 1988, anteriores a la intervención.<sup>18</sup> Se preveía, además, que para el año 1989 los resultados serían aún peores debido a la aplicación de las medidas de la Secretaría de Hacienda a mediados de 1988 anteriormente comentadas.

Por otro lado, se detalla que las pérdidas se concentraron en los ramos de Accidentes del Trabajo, Automóviles y en las operaciones con el exterior.

Según el informe, además, existían otras anomalías que abarcaban las coberturas de reaseguro que arrojan superávit, como ser la existencia de siniestros de dudosa procedencia. Por otro lado, en la determinación del patrimonio neto debían tenerse en cuenta, en los seguros de Responsabilidad Civil, los riesgos de “cola larga”<sup>19</sup> dado que las indemnizaciones se abonaban varios años después de acontecidos los siniestros. A su vez, a la siniestralidad pendiente informada por las cedentes debía agregarse la ponderación económica de los hechos ocurridos y que aún no habían sido reportados a las empresas aseguradoras. Finalmente, la Intervención proponía tres posibles soluciones a la situación del INDER: a) la liquidación lisa y llana del actual sistema. La misma se desechaba por sus consecuencias de egreso de divisas y la desaparición de muchas compañías que carecían de la capacidad patrimonial mínima. Esa situación traería efectos de toda índole, en especial para los asegurados, y significaría la eliminación de miles de fuentes de trabajo; b) la privatización total o parcial del INDER, que también

---

<sup>18</sup> Recordemos que la intervención del Instituto se produjo el 14 de agosto de 1989.

<sup>19</sup> Significa que un juicio se puede iniciar hasta dos años después de ocurrido el hecho y puede además durar varios años.

fue desechada debido a la idea de que el Estado debería hacerse cargo de sus actuales y futuros compromisos y porque no encuadraba dentro de la política del PEN tendiente a la eliminación de privilegios; y c) un cambio en el actual sistema por otro que compatibilizara la desmonopolización casi global del reaseguro, el sostenimiento de la actividad empresarial del seguro y su paulatina adecuación como empresa de riesgo. En esta opción, el INDER debía seguir actuando en competencia para administrar la reserva del 30 % de cada riesgo, y duraría de 5 a 10 años. De las tres soluciones sintetizadas, el interventor Furlan se pronunciaba abiertamente por la última.

Uno de los factores que afectaban en forma directa al INDER era el conocido como la “industria del juicio”, donde se dictaban sentencias millonarias pero que no las cobraban los verdaderos beneficiarios, porque existían los pactos entre abogados quiénes, aprovechando que los juicios duraban mucho, les aconsejaban a sus defendidos “vender” el mismo, por ejemplo por 10.000 pesos, y luego cuando se emitía la sentencia, la misma llegaba por ejemplo a 500.000 pesos. Obviamente, se compraban juicios ganados y lo único que había que determinar eran los montos. Se comenzaron a inflar dichos montos y, lógicamente, eso impactó en los resultados del INDER.

La hiperinflación desatada a principios del año 1989, y el origen de los incumplimientos en los pagos que hacían las cedentes, como ya se dijo, trajo aparejadas consecuencias gravísimas para el mercado de seguros en general y para el INDER en particular. La ecuación es elemental: se pagan siniestros a moneda actualizada, y se cobran primas a valores nominales, sin que existieran mecanismos de ajuste.

A partir de la resolución de Rapanelli, el Instituto mostraba un patrimonio neto negativo. El argumento de las compañías de seguro para no continuar reasegurando era que ellos no podían estar cediendo a un reasegurador quebrado. Resulta claro que se trataba de un argumento más político que técnico. Este tema formaba parte de una estrategia que, en realidad, fue lanzada por el entonces embajador de los Estados Unidos, Terence Todman. Lo que planteaba Todman era la liquidación del Instituto, en una continuidad de los pedidos de Estados Unidos desde la Revolución Libertadora.

Otro tema era el de los famosos 45 ó 50 millones de dólares depositados en el Banco Nación sucursal Nueva York. Esta era una de las cuentas que el INDER tenía en el exterior para el pago de obligaciones. En determinado momento, con el ministro Cavallo, hubo una orden de transferir esos fondos a otra cuenta que no era del INDER, con lo cual, el Instituto se quedó sin esos fondos.

Las compañías, para poder hacer giros de divisas al exterior, necesitaban una certificación del INDER. Las compañías argumentaban que no tenían fondos y pedían que el Banco Nación les vendiera a un cambio diferencial. Para eso hacía falta que alguien dijera que la deuda era genuina. El que

extendía esa certificación era el INDER. Con lo cual, para pagar supuestamente siniestros, presentaban eso al banco y este les vendía el dólar, por ejemplo, a un peso, cuando en el mercado estaba a tres. De esta manera, las compañías podían cancelarle al INDER las deudas en dólares mediante Bonex. Y el Instituto certificaba esas deudas para que el Banco Central les entregara las planchas de Bonex a una cotización diferencial. Además, los pagos de los siniestros, parte había que hacerla en efectivo, pero una parte se podían pagar con bonex. Era una especie de reciprocidad; porque, en definitiva, el Bonex era un título. Algunas compañías terminaron operando con esa diferencia y contabilizaron enormes ganancias en perjuicio del Instituto.

En ese momento surgieron algunos intentos legislativos que intentaron modificar la situación del INDER. Entre los principales, podemos nombrar el proyecto del entonces senador radical, Dr. Ricardo Lafferriere y el proyecto de creación del Instituto Argentino de Reaseguros S.A (IADERSA).

Con referencia al primero, presentado en el mes de junio del año 1991, el proyecto argumentaba que resultaba técnicamente imposible concebir el seguro sin un adecuado reaseguro, y nombraba alternativas posibles como ser el reaseguro libre en el exterior, el monopolio estatal en reaseguros, la creación de empresas mixtas, la coexistencia de un reasegurador estatal y empresas locales de capitales privados, etc. La propuesta legislativa solicitaba la sanción de una ley de recuperación, saneamiento, consolidación y capitalización del Instituto, planteando que el organismo era acreedor de las cedentes por aquellas primas cedidas y/o que debieron cederse conforme a las disposiciones legales en vigencia, que resulten exigibles; y, por otra parte, era deudor por su participación en siniestros denunciados y aceptados, ello sin perjuicio de otras legítimas deudas y acreencias. Para el pago de la deuda del INDER, proponía la creación de un título público denominado BONINDER, con una estructura semejante a la de los Bonex. La creación de este título, según el proyecto, tendría un doble beneficio para el sistema asegurador: además de capitalizar al INDER y permitirle cumplir con sus compromisos y garantizar el pago de la amortización y de los servicios de renta del propio título, posibilitaba su cómputo en el activo de las aseguradoras sirviendo para el balance de cobertura y a los fines de la acreditación del capital mínimo. De esta manera, era el propio sistema asegurador, sin subsidios ni transferencias del Tesoro, ni creación de impuestos, el que resolvería el problema suscitado con el organismo estatal de reaseguros. Por último, veía en el monopolio “una insoslayable realidad jurídica”; y en este sentido, declaraba a la resolución 412/89 anteriormente citada como manifiestamente ilegítima y nula por violación expresa del régimen de monopolio instituido en favor del INDER, compuesto por normas de mayor jerarquía normativa que esa resolución ministerial.

Con respecto al proyecto IADERSA, el mismo proponía la transformación del INDER en una sociedad anónima con participación estatal minoritaria, que se denominaría Instituto Argentino de Reaseguros S.A. (IADERSA). Además, se establecía como valor llave del INDER, la cantidad de cinco billones de australes, suma de la cual se extraerían los montos a aportar por el Estado nacional en concepto de capital del nuevo organismo. El crédito remanente del Estado nacional sería abonado con acciones privadas de la nueva empresa con los importes de las utilidades líquidas y realizadas resultantes a su favor -en cada ejercicio económico-financiero —una vez constituidas sólo las reservas obligatorias—, que superaran el veinte por ciento del respectivo capital dentro del plazo máximo de diez ejercicios, a cuyo término en su caso, el saldo que existiera quedaría cancelado de pleno derecho. El capital social inicial de IADERSA se fijaba en trescientos mil millones de australes, correspondiendo al Estado nacional noventa mil millones de la misma moneda. El resto del capital societario sería ofrecido a la suscripción pública privada, en la forma, condiciones y plazo de integración que determinara la asamblea constitutiva., con reserva del uno por ciento por lo menos del capital social, que correspondería al personal en relación de dependencia, en calidad de propiedad participada optativa. En ningún caso, la participación estatal en el nuevo ente podía superar el treinta por ciento del capital social. El Estado tendría tanto en el directorio como en la sindicatura colegiada, una cantidad de miembros proporcionada a su participación en el capital social, con un mínimo de uno en cada uno de sus cuerpos. Este proyecto, al igual que el anterior, tampoco conseguiría apoyo legislativo.

Finalmente, ninguno de estos proyectos conseguiría su aprobación en el Congreso.

Llegado el año 1991, en agosto el PEN emite el DNU N° 1.615, mediante el cual se declaraba al INDER incluido en los términos del artículo 9 de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado. Por el mismo decreto, además, se establecía que el INDER continuaría actuando como empresa reaseguradora con el beneficio del régimen de cesión obligatoria, de conformidad con lo establecido en los Decretos N° 10.073/53, 897/85 y la Resolución del Ministerio de Economía N° 412/89, por el plazo de 120 días contados desde la fecha de entrada en vigencia del gravamen que se destinaría a financiar los pasivos del Instituto.

Finalmente, mediante el Decreto 171 del 23 de enero de 1992, se dejaba sin efecto a partir del 1 de enero de ese mismo año el régimen de cesión obligatoria de reaseguros al (INDER). Este último, según el decreto, continuaría operando a partir de esa fecha y hasta su disolución como reasegurador facultativo en la totalidad de los ramos. Además, se declaraba disuelto al Instituto a partir del 31 de

marzo y se delegaba en el Ministerio de Economía la designación de los funcionarios necesarios para la liquidación.

### A MODO DE CONCLUSION

Las premisas de respaldar un verdadero mercado argentino de seguros, fortalecer la fluidez del sistema, evitar el drenaje innecesario de divisas y canalizar en beneficio de la nación el ahorro acumulado mediante la institución del seguro, fueron los conceptos explícitos y concretos bajo los cuales se creó el Instituto Nacional de Reaseguros. Resulta evidente que con la liquidación del INDER se entregaron las llaves de un gran negocio.

El planteo de tal hipótesis tuvo, durante años, su correlato de afirmación fáctica, y estamos convencidos que, superados algunos ajustes coyunturales, la herramienta del reaseguro estatal debía seguir teniéndose como válida.

Por otro lado, los intentos de cierre del INDER nunca tuvieron como fundamento la propia actuación del Instituto, sino la presión de las reaseguradoras más importantes del mundo que pretendían controlar el negocio del reaseguro en la Argentina.

Cierto es que el INDER podía tener problemas como cualquier organismo. El mismo sufría los avatares de la economía argentina como el resto del país. Uno de los actores de estos procesos, la Armada Argentina, siempre se opuso a estos intentos, pues parece ser que tenían un conocimiento acabado de lo que significaba el Instituto a través de algunos de sus hombres que prestaban servicio en el INDER. Finalmente, cabría preguntarse por qué distintos funcionarios de diversas áreas de distintos gobiernos han tratado, sistemáticamente, de eliminar al INDER. Las explicaciones pueden ser muy distintas según la óptica desde la cual se las analice; y es posible que cada uno de los participantes del mercado asegurador tenga la suya. Sin embargo, hay algo que parece claro: las presiones sobre esos funcionarios o gobiernos de posibles reaseguradores nacionales o internacionales tendientes a apoderarse del mercado argentino de reaseguros han tenido una importancia significativa. Por otro lado, existió siempre en muchos sectores de la sociedad argentina, una filosofía privatista, que finalmente triunfaría en los años 90.

Con respecto al futuro es recomendable, entre otras cosas, propender a una integración latinoamericana de los reaseguros. Enfatizar a nivel nacional que el INDER conformaba una estructura de trascendencia latinoamericana para que convergieran hacia él los reaseguros y/o retrocesiones de y en el área de América Latina. Este objetivo podía haber sido cumplido mediante una programación de

capacidades de retención del INDER y de los países cedentes, desestimulando de esta manera la colocación de excedentes en reaseguros extracontinentales.

Finalmente, en el largo plazo, estudiar la viabilidad de un organismo de reaseguros latinoamericanos, a fin de aumentar la capacidad de retención regional como facilidad de retroceder en la misma área. Creemos que la idea central debe ser aprovechando el MERCOSUR, porque el reaseguro es extranjero en este momento en casi todo el continente. Es decir, un instituto reasegurador continental, con capitales nacionales y de pymes que quieran participar del proyecto. Es decir, formar un mercado regional de reaseguros, para evitar la masiva fuga de capitales en concepto de primas de reaseguro.

Cerrar el INDER ha sido un despropósito económico totalmente irracional. El Instituto hoy nos permitiría no pagar un plus por factores externos, que encarecen el costo de la cobertura para el usuario final.

Quizás el hecho más destacable de la actuación del Instituto y de la ley 12.988 lo represente la obligación de asegurar en el país determinados bienes y algunos de ellos en compañías argentinas. De este modo, el Instituto contribuyó a la defensa nacional, puesto que si bien el mundo se ha hecho cada día más intercomunicado y el desarrollo del comercio internacional marca año tras año cifras récord, es también cierto que los países construyen dentro de sus fronteras o ponen a cargo de sus ciudadanos actividades industriales, comerciales, financieras, de servicio público, etc., cuya dependencia del exterior lo hace muy vulnerable no sólo en tiempo de guerra, sino también de paz.

Por otro lado, también ha contribuido indirectamente al abaratamiento del seguro, ofreciendo a las aseguradoras condiciones de reaseguro más convenientes con respecto a los precios internacionales y ayudando al fortalecimiento y desarrollo de las estructuras de las aseguradoras a través de sus Fondos de Retrocesiones. No hay que olvidar que nuestro reasegurador estatal estuvo oportunamente entre los 15 reaseguradores más grandes del mundo, y que su experiencia acumulada tenía un valor económico y técnico que no se podía ni debía dilapidar.

El INDER mientras fue operado con profesionalidad y eficiencia sirvió ampliamente a estos propósitos, contribuyendo a crear y mantener entidades privadas argentinas de seguros, atendiendo con solvencia técnica el reaseguro nacional, evitando el drenaje de divisas, y aportando a la Tesorería Nacional no solo el 20% de sus utilidades sino también sus propios impuestos y los correspondientes a los reaseguradores externos con los cuales coloca sus excedentes.

Haber desestatizado el reaseguro y eliminado el monopolio estatal del mismo, significó lisa y llanamente retornar a una situación de dependencia que no condice con los intereses del país en el siglo XXI.

## SIGLAS

BCRA	Banco Central de la República Argentina
CAL	Comisión de Asesoramiento Legislativo
CGN	Contaduría General de la Nación
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
HCDN	Honorable Cámara de Diputados de la Nación
IMAR	Instituto Mixto Argentino de Reaseguros
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INDER	Instituto Nacional de Reaseguros
IGG	Informe general de Gestión
MyB	Memorias y Balances Anuales
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
RM	Resolución ministerial
SSN	Superintendencia de Seguros de la Nación
UCS	Unidad de Cuenta de Seguros
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UPR	Unidad de Pago Referencial
VNA	Valores Nacionales Ajustables

## BIBLIOGRAFIA Y FUENTES

### 1. FUENTES EDITAS

- Cecchin, Aldo (1961), *Intervención del Estado en el reaseguro argentino*, Tesis, FCE-UBA, Buenos Aires.
- HCDN (1952): *Diario de Sesiones, 18 de septiembre de 1952*, Imprenta del Congreso, Buenos Aires.
- IMAR: *Memorias y Balances Anuales 1948-1952*.
- INDER: *Memorias y Balances Anuales 1953-1992*.
- Otero Monsegur, Luís María. (1960): *Informe sobre el Instituto Nacional de Reaseguros*, Buenos Aires: mimeo, Instituto Nacional de Reaseguros, Buenos Aires.
- SSN, *Memorias y Balances Anuales 1953-1992*.  
- (1995), *Informe general de gestión (1989-1995)*, Buenos Aires.

### 2. PUBLICACIONES PERIODICAS

- *Revista Seguros*, 1988

### 3. BIBLIOGRAFIA

- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Campione, Daniel (1996), *El aparato del Estado. Sus transformaciones – 1943-1946*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1988), *Peronismo y radicalismo: transiciones y perspectivas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Cermesoni, Fernando (1912), *El monopolio del seguro ó el Estado asegurador*, Abeledo Editor, Buenos Aires.

- Gamba, José (1989), *Informe a las compañías inglesas del “Comité de compañías extranjeras de incendio”*, mimeo, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1977), “*La economía política del peronismo*”, *El Trimestre Económico*, Vol. XLIV (1), N° 173, Enero-Marzo, Buenos Aires.
- Ferrucci, Ricardo (1991) *Economía política argentina contemporánea*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Misito(h), José (1990), *El Instituto Nacional de Reaseguros (INDER). Quince años después. 1976-1990*, Cuadernos del INDeR. Buenos Aires.
- O’Donnell, Guillermo (1977), “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo Económico*, N° 64, IDES, Buenos Aires.
  - (1982), *El Estado burocrático autoritario: 1966-1973*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos (1973), “Clases dominantes y crisis política”, *Pasado y Presente*, N° 1, Buenos Aires.
  - (1977), “Economía y política en la crisis argentina:1958-1973”, *Revista Mexicana de Sociología*, N° 2, México.
- Rapoport, Mario (2005), *Historia Económica, Política y Social de la Argentina 1880-2003*, Ariel, Buenos Aires.
- Rougier, Marcelo (2001), *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, CEEED, FCE-UBA, Buenos Aires.
  - (2007), “La política de ‘rehabilitación’ como respuesta a la crisis empresaria, 1962-1976”, *Primeras Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, FCE, agosto de 2007.
- Zappino, Jorge S. (2007), *El Instituto Mixto Argentino de Reaseguros. La formación de un mercado nacional de seguros (1946-1952)*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.