



RC-AE-06/2011

Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia: Antiguo Cuscatlán, a las doce horas y treinta minutos del ocho de noviembre de dos mil once.

I. Consideraciones generales

1.1.- Antecedentes

1. En abril de dos mil diez se finalizó el “Perfil sobre el sector seguros en El Salvador”. Con los resultados de este informe el Superintendente de Competencia determinó la necesidad de profundizar en el conocimiento las condiciones de competencia y del funcionamiento del sector, y mediante el acuerdo n.º SC-33/2010, del cuatro de mayo de dos mil diez, ordenó realizar un estudio sobre las condiciones de competencia del mismo, contratar la consultoría respectiva y delegar a la Intendencia de Estudios para colaborar en la ejecución del citado estudio.
2. El objetivo general del “Estudio sobre las condiciones de competencia del sector de seguros en El Salvador”, consistía en “determinar las condiciones de competencia del sector seguros, a través de un análisis de la normativa, estrategias de comercialización y administración, costos asociados, prácticas comerciales, márgenes de ganancia y licencias otorgadas para la explotación de los servicios, políticas de precios, cálculo de índices internacionalmente aceptados para medir la competencia de los mercados y estimación del grado de contestabilidad, incluyendo la identificación de condiciones que puedan posibilitar prácticas anticompetitivas por parte de agentes económicos del mercado”.

1.2.- Metodología

3. El referido estudio analizó información del sector correspondiente a un período de 6 años (de 2004 a 2009).
4. En virtud de la metodología empleada en el estudio, se analizó la información cualitativa y cuantitativa de los elementos estructurales y estratégicos, así como la evolución y desempeño del sector.
5. La información necesaria se obtuvo por medio de entrevistas directas y requerimientos de información dirigidos a los agentes económicos participantes en el sector, gremiales, instituciones públicas encargadas de su supervisión y regulación, y demás entidades relacionadas con el mismo.
6. La información recopilada permitió analizar las principales variables que describen la oferta y demanda del sector. Además, se analizó el impacto de la normativa y políticas públicas sobre las variables consideradas.
7. El estudio describió la organización industrial del sector, sus interrelaciones comerciales, las barreras de entrada identificadas y aspectos conductuales que merecen ser considerados desde la perspectiva de la política de competencia.
8. El estudio comprendió el análisis sobre las condiciones de competencia del sector, estableciéndose hallazgos y recomendaciones de política pública para mejorar el desempeño competitivo en el mismo.

de h

1.3.- Caracterización general del sector

9. El principio que rige el mercado de seguros se basa en la distribución de los riesgos en el colectivo de asegurados, de modo que con la recaudación de las primas totales se pagan los siniestros particulares.
10. El negocio de las sociedades de seguros se lleva a cabo en dos grandes ámbitos:

1

2

- a) el técnico, que supone para la aseguradora apostar porque el siniestro no ocurra, en cuyo caso se obtiene una ganancia operativa; y
 - b) el financiero, mediante el cual la sociedad de seguros obtiene una ganancia generada por el rendimiento de las reservas que coloca en los mercados financieros, mientras no se pagan los siniestros.
11. La información sobre la probabilidad de ocurrencia del siniestro asegurado es útil para ponderar el riesgo de la cobertura. Los principales problemas del sector provienen de la asimetría informativa, pues el cliente conoce más sus riesgos que el asegurador, lo cual puede llevar a una selección adversa¹ y, a la vez, elevar la probabilidad del siniestro si el asegurado actúa de forma poco responsable. El desconocimiento del asegurador sobre ambas situaciones eleva los costos de las primas futuras.
12. Teniendo en cuenta que los contratos suscritos con los clientes pueden ser a largo plazo, las sociedades de seguros deben proteger las reservas que disponen para hacer frente a sus compromisos, por lo que a fin de garantizar la disponibilidad de las reservas se justifica intervenir el sector con regulación prudencial sobre los niveles mínimos de solvencia.
13. Las aseguradoras suelen vender pólizas en colectivos relativamente concentrados de riesgos, que ceden en parte a reaseguradoras que tienen una cartera altamente diversificada de riesgos. En El Salvador, dada la siniestralidad particular por los desastres naturales, el rol del reaseguro es clave para sostener la industria local.
14. En el sector de seguros se discute sobre la “escala eficiente de la industria”, pues la ampliación del colectivo de asegurados permite administrar mejor los riesgos.

¹ En el estudio se argumenta que la selección adversa es un proceso del mercado en el cual ocurren malos resultados debido a las asimetrías de información, en tanto la aseguradora cubre los riesgos de personas que luego operan menos responsablemente que antes por el sólo hecho de gozar de seguro, elevando la probabilidad del siniestro. De tal forma, se encarecen las coberturas subsiguientes del siniestro porque los riesgos han aumentado.



15. Los seguros se pueden clasificar en dos grandes categorías: seguros de personas y seguros patrimoniales o de daños. Entre los primeros se agrupan los de vida (individuales o grupales), previsionales y de accidentes y enfermedades. Entre los segundos se ubican los de incendio y líneas aliadas, automóviles, otros patrimoniales (marítimo, etcétera) y las fianzas.
16. En El Salvador operan 19 sociedades de seguros, de las cuales 9 son multiramo; 6, especializadas en vida; y 4, en patrimonial. De ellas, 17 son sociedades anónimas, una es cooperativa y otra es sucursal de una aseguradora extranjera.
17. Existen más de 1,100 intermediarios de seguros independientes y 40 comercializadores masivos de pólizas de seguros. Además, se encuentran autorizados 45 reaseguradores extranjeros y 18 corredores de reaseguros extranjeros.
18. Entre los principales demandantes de servicios de seguros se encuentran las instituciones de gobierno y las administradoras de fondos de pensiones. Estas últimas tienen una importancia especial debido a que contratan seguros por invalidez común y sobrevivencia para garantizar los pagos de las pensiones otorgadas en dichos casos.
19. Por otra parte, existe una gremial que agrupa a las sociedades de seguros, otra formada por los intermediarios que son personas jurídicas y una tercera constituida por corredores que son personas naturales.
20. La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) autoriza, controla y regula a las sociedades de seguros, intermediarios de seguros y reaseguradoras.
21. Los seguros se venden a través de agentes y corredores o por medio de canales propios de las sociedades de seguros y bancos relacionados. Las contrataciones de seguros de las instituciones públicas, así como el seguro colectivo del sistema previsional, se adquieren por medio de procesos de licitación.



II. Mercados relevantes² definidos en el estudio

2.1.- Definición del mercado relevante de producto³

22. Para definir los mercados relevantes es preciso realizar los análisis de sustituibilidad de la demanda⁴ y de la oferta⁵, utilizando como criterios orientadores la agrupación de productos o servicios y áreas geográficas que se consideran dentro un mismo mercado.
23. Las autoridades de competencia utilizan el criterio de sustituibilidad de la demanda como fundamento principal para definir los mercados relevantes. Este criterio se describe como la fuerza más efectiva e inmediata que disciplina el comportamiento de las empresas, en particular con relación a sus políticas de precios. Esto es así porque los consumidores, ante incrementos de precios, responden dirigiendo sus compras hacia otras alternativas disponibles, tanto en términos de productos/servicios como de localización geográfica.
24. Por medio del análisis de sustituibilidad de la demanda se determinó que los seguros ofertados en El Salvador, según su tipología, no resultan equivalentes ni homogéneos con cualquier otro tipo de seguros⁶, de tal forma que los consumidores no los estiman intercambiables o sustituibles entre sí.
25. La sustituibilidad de la demanda también comprende el ámbito geográfico. Los seguros sólo pueden adquirirse en el territorio salvadoreño de sociedades de seguros debidamente autorizadas según las leyes domésticas.

² Mercado de referencia o relevante es aquel que "combina el mercado de productos y el mercado geográfico"; ello consiste, fundamentalmente, en identificar a aquellos competidores reales de las empresas afectadas, que pueden limitar el comportamiento de éstas, o impedirles actuar con independencia mediante presiones competitivas, así como determinar otras posibles restricciones a las que se enfrentan las empresas en dicho mercado. Al respecto, véase Comunicación de la Comisión Europea relativa a la definición de mercado de referencia, (97/C372/03) DOCE No. 372 del 9 de diciembre de 1997, páginas 5-13.

³ El mercado relevante de producto comprende la totalidad de los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio y el uso al que se destinan. Al respecto, Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de Referencia, Opus Cit.

⁴ "La sustituibilidad de demanda determina las posibilidades y disposición del consumidor a cambiar de un producto (bien o servicio) a otro a raíz de una variación ligera pero constante del precio corriente del primero". En ese sentido, consúltese la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia Opus Cit.

⁵ La sustituibilidad de oferta se refiere a la disposición de los oferentes de terceros productos de reorientar de manera inmediata y eficaz su producción y su comercialización en el mercado de referencia. En ese sentido, consúltese la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia Opus Cit.

⁶ Por ejemplo, un seguro de vida o de personas no cubre los riesgos que comprende un seguro patrimonial o de daños.



26. La sustituibilidad desde la oferta es, en muchos casos, una fuerza menos efectiva e inmediata que la de la demanda. Sin embargo, su análisis contribuye a ampliar la cobertura del mercado relevante. Esto sucede si los efectos de la sustituibilidad de demanda y oferta son equivalentes en términos tanto de efectividad como de inmediatez.
27. Esta situación suele darse cuando las empresas comercializan productos o servicios no sustituibles desde el punto de vista de la demanda, pero que pueden proveerse con la misma capacidad productiva y estructura de ventas. Si todos o la mayor parte de los proveedores están en condiciones de producir los productos o servicios en cuestión, puede definirse un único mercado relevante que incluya el conjunto de esos productos. Si sólo un subconjunto de los productos y servicios son los que presentan tales características, entonces pueden definirse mercados relevantes para dichos subconjuntos.
28. En El Salvador, aunque existe un grupo de sociedades de seguros dedicadas a la prestación de todo tipo de seguros, unas optan por especializarse en ramos, como fianzas, vida o autos. Además, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones induce a una separación entre las aseguradoras, pues aquellas que ofertan en el mercado previsional deben dedicarse en exclusiva a los seguros de personas o, bien, crear una sociedad vinculada para sólo dedicarse a ello.
29. Este escenario con una diversidad de sociedades de seguros disgregadas según especialización de actividades, da cierta rigidez de corto plazo a la oferta. Sin embargo, considerando que los capitales mínimos exigidos para la constitución de las sociedades de seguros son reducidos, que los productos a ofertarse pueden registrarse y que la experiencia comercial puede adquirirse contratando personal con experiencia y conocimiento del sector en un período relativamente corto, a la fecha de la elaboración del citado estudio, puede concluirse que los requisitos que debe cumplir una aseguradora para operar en un segmento distinto a aquel en el cual usualmente participa no constituyen barreras a la entrada que restrinjan la competencia.



30. En el estudio se tomó como fundamento principal la sustituibilidad de la demanda para definir los mercados relevantes, tomando en cuenta los tipos los seguros establecidos por la SSF.

31. El estudio identificó los siguientes ramos de seguros como mercados relevantes de producto:

- a) seguros de vida: incluye colectivos e individuales con gran predominancia de los primeros;
- b) seguros previsionales, rentas y pensiones: asociados al régimen de cobertura de seguros a vida y renta del sistema previsional;
- c) seguros de accidentes y enfermedades: incluye cobertura contra accidentes, daños y riesgos de salud;
- d) seguros de incendios y líneas aliadas: incorpora terremotos, catástrofes;
- e) seguros de automotores: ofrece cobertura de riesgo contra daños o pérdida de vehículos automotores;
- f) otros seguros generales: incluye transporte aéreo y marítimo; y
- g) fianzas: cobertura de riesgo de cumplimiento, garantías y fianzas personales.

32. En cada uno de los ramos elegidos como mercado relevante de producto, aún cuando los distintos seguros no son sustitutos desde el punto de vista del consumidor, se incorpora un criterio de sustitución por el lado de la oferta. Por ejemplo, el mercado de seguros de vida incluye individuales y colectivos que no son sustitutos desde el punto de vista del consumidor pero claramente lo son desde el de la oferta.

2.2.- Definición del mercado relevante geográfico⁷



33. El estudio considera que la dimensión geográfica del mercado relevante es el territorio salvadoreño, en tanto que las sociedades de seguros operan

⁷ El mercado relevante geográfico comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los bienes y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia que prevalecen en ella son distintas a aquellas. En ese sentido, consúltese la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia, Opus Cit.



generalmente en tal ámbito geográfico, el cual por su tamaño no incentiva una diferenciación significativa de precios.

34. La dimensión geográfica nacional es el territorio salvadoreño dentro del cual se aplica la Ley de Sociedades de Seguros, ya que únicamente las sociedades de seguros autorizadas de conformidad con la precitada ley pueden operar en El Salvador.

2.3.- Mercados conexos

35. En el estudio se identificaron dos categorías de mercados conexos:
- a) tipo I: los mercados adyacentes ubicados horizontal o verticalmente, y
 - b) tipo II: aquellos mercados que vinculan los diferentes segmentos del sector y los mercados relevantes identificados.
36. Los mercados conexos de tipo I serían los que se originan en las diversas actividades de los “conglomerados” financieros, como por ejemplo, la banca comercial y de inversión, títulos negociables, administración de activos y seguros, entre otros. El estudio en comento constató que varias sociedades de seguros forman parte de conglomerados financieros y, por lo tanto, guardan relación con los correspondientes mercados dentro de los cuales estos actúan.
37. Los mercados conexos tipo II serían:
- a) Los grupos integrados por una sociedad de seguro madre y su filial dedicada a seguros de personas, separadas por las exigencias del régimen previsional; y
 - b) Los mercados de personas y daños analizados por separado, debido a que contienen características distintivas en cuanto a clientes, a la exposición al riesgo catastrófico y al reaseguro. Sus reservas también reciben un tratamiento diferente debido a las características del negocio y a la posibilidad que los contratos perduren en el tiempo.



III. Políticas públicas y marco normativo aplicable a los mercados relevantes de seguros

38. De acuerdo a la *Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero*⁸, la SSF vigila a las sociedades de seguros nacionales y extranjeras establecidas en el país. Dicha instancia es una dependencia desconcentrada del Banco Central de Reserva de El Salvador y, aunque no goza de personalidad jurídica propia, dispone de autonomía administrativa, presupuestaria y en el ejercicio de sus atribuciones.
39. La SSF dispone de atribuciones de control sobre las sociedades de seguros, las cuales aplica según un enfoque de auditoría en riesgos. También tiene a cargo la autorización de fusiones y el registro de cambios de accionistas.
40. Adicionalmente, a la SSF le corresponde supervisar y fiscalizar las sociedades de seguros, según lo dispuesto en el artículo 362 del *Código de Comercio*⁹. En el Título X del mismo código se regulan aspectos contractuales para todo tipo de seguro, tales como: pólizas, indemnización, dolo, obligaciones relativas a riesgo y prescripción. Además, se regulan específicamente los seguros contra daños, agrícola y ganadero, de transporte, de responsabilidad, de crédito, de deuda, de vehículos automotores, de navegación, de personas y el reaseguro.
41. La *Ley de Sociedades de Seguros*¹⁰ regula la constitución, organización y funcionamiento de las sociedades de seguros nacionales y extranjeras; dispone que su naturaleza jurídica será la de sociedades anónimas¹¹; establece el capital requerido para su constitución; regula la participación de los intermediarios de seguros y ordena las operaciones de los supervizados. Además, establece las competencias de la SSF para la regulación, intervención y liquidación de las

⁸ El estudio utilizó la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, adoptada según Decreto Legislativo 628 del 22 de noviembre de 1990, publicado en el Diario Oficial 278, Tomo 309 del 10 de diciembre de 1990. Dicho instrumento fue derogado por la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, promulgada según Decreto Legislativo N.º 592 del 14 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial N.º 23, Tomo 390 del 2 de febrero de 2011. El presente análisis se ha adecuado a la normativa vigente.

⁹ Decreto Legislativo N.º 671 del 8 de mayo de 1970, publicado en el Diario Oficial N.º 140, Tomo 228, del 31 de julio de 1970.

¹⁰ Decreto Legislativo N.º 844 del 10 de octubre de 1996, publicado en el Diario Oficial N.º 207, Tomo 333, del 4 de noviembre de 1996.

¹¹ El artículo 120 de la Ley de Sociedades de Seguros autoriza a seguir operando a las asociaciones cooperativas que a la vigencia de aquélla ya estuvieren funcionando y ofreciendo servicios de seguros.



aseguradoras. Esta ley regula las actividades de seguros, reaseguros, fianzas y reafianzamientos.

42. De acuerdo con los términos de la misma ley, solamente sociedades de seguros y corredores autorizados por la SSF pueden comercializar seguros en el país; se prohíbe que sociedades no autorizadas lo hagan.
43. Por otra parte, en un claro conflicto de normas, el artículo 46 de la Ley de Sociedades de Seguros, a la letra prescribe:

“Art. 46.- Sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, **se prohíben los acuerdos, prácticas u operaciones que tengan por objeto impedir, restringir, falsear o eliminar la libre competencia** o cuyo **efecto tienda a ejercer prácticas oligopólicas** en las actividades reguladas por esta Ley.

Para efecto de este artículo, **no se considerará contrario a la libre competencia el intercambio de información crediticia ni la participación en operaciones de coaseguros.**

La **infracción** a lo dispuesto en este artículo **hará incurrir en las sanciones a que se refiere el artículo 77 de esta Ley**”.

44. La disposición de la Ley de Sociedades de Seguros pierde vigencia a la luz del artículo 56 de la Ley de Competencia, cuyo tenor literal manda lo siguiente:

“Art. 56.- Las **disposiciones de esta Ley**, por su **especialidad**, **prevalecerán sobre cualquiera otra que con carácter general o especial regule la misma materia.** Para su derogatoria o modificación se le deberá mencionar expresamente”.

45. Como puede concluirse de la norma transcrita, la Ley de Competencia tiene primacía sobre cualquier otra ley que regule la materia de competencia. De allí que toda conducta que la limite, restrinja o impida, en cualquier sector de la economía salvadoreña, será sancionada exclusivamente por la Superintendencia de Competencia, autoridad creada justamente para tales efectos, en estricto cumplimiento a la referida ley. En consecuencia, a partir de la



entrada en vigencia de esta, cualquier otra normativa que con carácter general o especial regule la competencia no tendrá aplicación alguna.

46. El *Reglamento de la Ley de Sociedades de Seguros*¹² establece que la SSF emitirá manuales, disposiciones e instructivos de carácter operativo. Estos marcos reglamentarios desarrollan normas prudenciales y contables, reglas sobre reservas técnicas, capital pagado y reservas legales. La regulación establece condiciones sobre las inversiones realizadas por las sociedades de seguros.
47. La normativa reglamentaria contempla la creación de reservas técnicas vinculadas a la proporción no devengada de la prima, reservas de reclamos en trámite, siniestros incurridos no reportados, reservas de previsión, dentro de las que se incluyen la desviación estadística de siniestralidad y las contingencias de terremoto y las reservas matemáticas, en el caso de empresas que participan en el mercado de seguros de vida.
48. Con respecto a las licitaciones del seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia, el artículo 124 de la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*¹³ establece que cada administradora de fondo de pensiones (AFP) contratará un seguro para garantizar el financiamiento de las correspondientes pensiones de los afiliados. El artículo 127 dispone que las sociedades de seguros que ofrezcan contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia y otros a las AFP deberán operar exclusivamente en el giro de seguros de personas.
49. En el estudio se relacionan las disposiciones de la *Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*¹⁴ que desarrollan la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil automotor, cuya entrada en vigencia se ha prorrogado.
50. El *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América*¹⁵ busca la creación de una zona de libre comercio

¹² Decreto Ejecutivo N.º 44 del 20 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial N.º 343 del 30 de abril de 1999.

¹³ Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, Decreto Legislativo N.º 927 del 20 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N.º 243, Tomo 333 del 23 de diciembre de 1996.

¹⁴ D.L. No. 477 del 19 de octubre de 1995, publicado en D.O. No. 212, Tomo No. 329, del 16 de noviembre de 1995.



entre los países firmantes y abarca cuestiones arancelarias, comerciales, sanitarias, ambientales, derechos de propiedad intelectual y comercio de servicios, entre otros. También especifica los mecanismos para dirimir controversias y para el establecimiento de normativas de mutuo acuerdo.

51. El capítulo de servicios financieros regula el comercio transfronterizo de este tipo de actividades entre los Estados parte, que incluye los seguros y otros relacionados, de forma que las sociedades de seguros estadounidenses pueden establecer filiales, empresas conjuntas y sucursales en el territorio de los Estados parte; también se permite que se suministren servicios desde el Estado de origen, incluyendo reaseguros, corretaje de reaseguros, seguros marítimos, aéreos y de transporte y otros servicios de seguros.

IV. Hallazgos del estudio

4.1.- Barreras a la entrada¹⁶ y grado de contestabilidad

4.1.1.- Barreras normativas

52. A la fecha de la realización del mencionado estudio se detectaron dos restricciones normativas en materia de seguros. La primera se relaciona con la propiedad del capital accionario de las aseguradoras. Según el artículo 6 de la Ley de Sociedades de Seguros, el 75% del capital accionario deberá pertenecer a nacionales, centroamericanos o sociedades de seguros o reaseguros centroamericanas o extranjeras calificadas de primera línea. Dicha limitante no afecta el acceso al mercado salvadoreño a ningún participante nacional o extranjero.

53. La segunda restricción normativa detectada es la autorización para que las sociedades de seguros extranjeras operen en el mercado salvadoreño. Tal

¹⁵ Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, ratificado mediante Decreto Legislativo N.º 555 de fecha 17 de diciembre de 2004, publicado en el Diario Oficial N.º 17 Tomo N.º 366 del 25 de enero de 2005.

¹⁶ Se entiende por barreras a la entrada las dificultades que se encuentran las empresas para operar en un nuevo mercado. Al respecto, consúltese a María Luz Labrada Tellado, Conductas Restrictivas de la Competencia: El Abuso de Posición de Dominio, Madrid, 2011, página 20. Una ordenación de las mismas atiende a la clasificación empleada por los consultores en esta ocasión: normativas técnicas, económicas y comerciales.



autorización requiere el correspondiente registro ante la SSF. Para obtenerla, las aseguradoras deberán cumplir con los requisitos legales de constitución en el país de origen del solicitante, presentar sus estados financieros debidamente auditados, acreditar su experiencia y clasificación internacional. Estos requerimientos son internacionalmente aceptados, por lo que no se consideran barreras a la entrada al mercado nacional.

4.1.2.- Barreras técnicas

54. Se analizaron las estipulaciones de distintas pólizas de sociedades de seguros, por lo que a la fecha de la realización del estudio se pudo concluir lo siguiente:
- a) No se detectaron cláusulas que restrinjan la competencia ni que constituyan potenciales barreras técnicas a la entrada; y
 - b) No se detectaron cláusulas que posibiliten acciones de coordinación entre los agentes económicos participantes en el sector.

4.1.3.- Barreras económicas

55. A la fecha de la realización del referido estudio, el mercado de seguros de El Salvador se muestra abierto y liberalizado, con facilidad de entrada y salida; no aparece estar limitado por cuotas, requisitos de nacionalidad y restricciones discriminatorias. En los años analizados hubo entrada de nuevos oferentes, lo cual sugiere que los costos de inversión, costos hundidos y la existencia de capacidad ociosa no resultan significativos para constituir una restricción a la competencia.
56. El estudio señala que ante la integración vertical/horizontal entre los mercados de seguros y otros servicios financieros, en los bancos podrían presentarse posibles restricciones verticales, así como ventas atadas; sin embargo, ello no se profundizó por ser ajeno a los alcances del mismo¹⁷.

¹⁷ El estudio advierte que hubo declaraciones de distintos agentes económicos (consumidores, intermediarios, entre otros) en relación a que se impide a los clientes la posibilidad de optar por un seguro o fianza provista por una aseguradora distinta a la vinculada al banco con el cual se contrata el servicio principal.

4.1.4.- Barreras comerciales

57. Durante el período analizado en el estudio en comento, el principal canal de comercialización de los seguros es abierto, en tanto que los corredores y agentes trabajan para varias sociedades de seguros y en general no se especializan en determinados ramos, si bien existen algunas excepciones.
58. Las comisiones, que podrían operar como incentivos para discriminar entre los diferentes seguros que componen la cartera de los corredores y agentes, muestran alguna variabilidad y, en todo caso, su estructura es transparente y conocida, por lo que no se puede afirmar que estas comisiones limiten o restrijan la competencia.
59. Las excepciones son el seguro previsional y la bancaseguros que tienen diferentes canales de comercialización. En el primer caso se adquieren por medio de un proceso de licitación, mientras que la bancaseguros se adquiere en los puntos de venta para productos bancarios y de seguros diversos.
60. Por otra parte, existen costos de cambio que perjudican a los clientes de las sociedades de seguros, ya que dar por terminado un contrato de seguros con determinada cobertura impone al cliente costos de búsqueda y de conocimiento específico de otra sociedad de seguros. Esto constituye una seria restricción a la disciplina que puede ejercer el consumidor a través de su demanda.

4.1.5.- Grado de contestabilidad de los mercados relevantes

61. Durante los años que abarcó el aludido estudio se observó la existencia de barreras a la entrada, tales como: las autorizaciones para operar, la exigencia de requisitos de solvencia, el alto nivel de regulación y algunas limitaciones derivadas de la falta de conocimiento específico del sector. Por tanto, el mercado no reúne los requisitos teóricos para ser considerado como perfectamente contestable; sin embargo, la presencia de nuevos oferentes durante el período analizado muestra que el mercado es abierto a la entrada, aunque ello pudiera ser potencialmente costoso.



4.2.- Niveles de concentración

62. A la fecha de la realización del referido estudio, al evaluar la participación de las sociedades de seguros mediante la sumatoria de primas netas de todos los ramos agrupados, se obtiene como resultado que las cuotas de mercado se distribuyen entre varias sociedades de seguros, cada una de ellas con una participación pequeña. La primera ostenta entre 13% y 14% del mercado total; la segunda posición, por escasa diferencia, un tanto mayor al 13%; y la tercera, entre un 11% y 12%. Durante el período analizado, el segundo, tercer y cuarto puestos se han alternado entre los mismos agentes económicos. Más de la mitad de las sociedades de seguros tienen menos de un 5% de participación en el mercado.
63. No obstante, se determinó que las aseguradoras no intervienen en todos los ramos y, en algunos casos, esto eleva la concentración en cada mercado relevante definido, especialmente en los de vida, previsional y fianzas, con cuotas de la sociedad de seguro líder superiores al 30%.
64. El *coeficiente de concentración*¹⁸ de las cuatro principales aseguradoras, calculado con base a sus primas netas entre las primas netas de todas las aseguradoras sin distinción de ramos, oscila entre el 44% al 51%. Al ponderarse este coeficiente por ramo, se confirma que los mercados relevantes más concentrados son vida (70.48% - 73.43%), previsional (99.80% - 99.95%) y fianzas (66.25% - 82.55%).
65. El estudio también comprende el cálculo de los *índices de "Herfindahl-Hirshman (HHI)"*¹⁹ y de "*Dominancia (ID)*"²⁰ para el período comprendido entre los años 2004 al 2009.

¹⁸ El coeficiente de concentración es un indicador del poder de mercado. Mide la proporción de las ventas que representan, por ejemplo, las cuatro mayores empresas. Al respecto, ver Robert S. Pindyck y otro, *Microeconomía*, 5ª Edición, Prentice Hall, España, 2001, página 355.

¹⁹ Este indicador se emplea para medir concentración en el mercado y se calcula sumando los cuadrados de las participaciones en el mercado de cada una de las firmas pertenecientes a la industria en cuestión. Al respecto, véase a Roger Leroy Miller y otro, *Microeconomía*, McGraw-Hill, México, 2003, página 452.

²⁰ El índice se define como la suma de las participaciones al cuadrado de cada empresa en la oferta total, divididas por el índice de Herfindahl, a su vez elevadas al cuadrado.

66. El HHI revela niveles de concentración elevados en el mercado relevante de seguros previsionales, con valores entre los 3,331 y 4,276 puntos, así como concentraciones moderadas en los mercados de seguros de vida (1,654 - 2,104), incendio y líneas aliadas (1,498 - 1,600), automóviles (1,369 - 1,638) y fianzas (1,499 - 2,327).
67. El ID refleja concentraciones elevadas en los mercados relevantes de seguros de vida (3,154 - 5,636), previsionales (3,343 - 4,882) y fianzas (3001 - 4,066). La concentración en el mercado de seguros para automóviles resultó ser moderada. De acuerdo a los resultados de ambos indicadores, el mercado previsional resulta ser el más concentrado.
68. La evolución de los indicadores de concentración en el período referido señala que los mercados con mayores incrementos en sus niveles de concentración son los de fianzas, seguido por vida, accidentes y automóviles. En cambio, estos índices disminuyen para los seguros de incendio y previsionales.

4.3.- Sistemas de distribución y comercialización

69. Durante los años que abarcó el referido estudio se determinó que existen tres canales de distribución y comercialización de seguros, así:
- a) licitación en el caso de los seguros del sistema previsional, así como los seguros contratados por el Estado;
 - b) venta directa de la propia sociedad de seguros o a través de los bancos relacionados, por ejemplo al contratar un préstamo o adquirir un bien financiado con tarjeta de crédito; y
 - c) corredores y agentes que operan como intermediarios.
70. El estudio plantea que no es necesaria la dedicación exclusiva de aseguradoras en el giro de seguros de personas para participar en el mercado de seguros previsionales, pues todas las sociedades de seguros autorizadas para el negocio de vida y multiramo deberían poder participar. Respecto a las



licitaciones del Estado, cada institución pública tiene sus propias condiciones sobre licitaciones y contrataciones.

71. Durante el período analizado se detectaron ventas directas atadas a otras operaciones con los bancos relacionados con sociedades de seguros que pertenecen al mismo conglomerado.
72. La participación de corredores y agentes intermediarios en la comercialización es una alternativa a la fuerza de ventas propia de las aseguradoras. La utilización de este canal de comercialización supondría que es una opción que representa menores costos, porque con esta alternativa se eliminan costos operativos a cargo de las sociedades de seguros.
73. No puede dejar de mencionarse que los agentes económicos entrevistados durante el estudio comentaron sobre la existencia de un mercado gris (también conocido como “*offshore*” en inglés) en los ramos de vida, accidentes y enfermedades, lo cual supondría la contratación de seguros con sociedades no autorizadas y radicadas en el exterior. La conducta referida por los entrevistados transgrede expresamente el artículo 75 de la Ley de Sociedades de Seguros, el cual en su inciso primero prohíbe lo siguiente:

“Art. 75.- **Ninguna persona que no esté legalmente autorizada podrá realizar operaciones propias de una sociedad de seguros o hacer operaciones de intermediación de seguros**, ni podrá hacer uso de avisos, carteles, recibos, membretes, títulos, formatos de pólizas o cualquier otro medio que indique que el negocio de dicha persona es el desarrollo de la actividad aseguradora. Tampoco podrá hacer propaganda que utilice estas expresiones en castellano o en cualquier otro idioma”.



4.4.- Poder de mercado de los oferentes

74. En el estudio se empleó una fórmula adaptada del Índice de Lerner²¹ para medir el grado de poder de mercado. Los valores resultantes son elevados en promedio y estables en el tiempo para la mayoría de las sociedades de seguros (en los años analizados, el promedio ponderado de la industria oscila entre 0.31 y 0.39).
75. En ese sentido, el estudio concluyó que los márgenes resultan atractivos para ingresar al mercado de seguros, aunque ello suponga enfrentar costos hundidos, tanto de entrada como de salida.
76. A partir de los cálculos obtenidos con el Índice de Lerner, se realizaron estimaciones econométricas. La primera para demostrar la relación entre este indicador y la rentabilidad obtenida por las aseguradoras sobre sus fondos propios (ROE) y la rentabilidad sobre activos (ROA). La segunda estimación es entre estos indicadores y las participaciones de mercado. Se concluyó que las empresas con mayor participación ganan más.

4.5.- Análisis sobre las posibles restricciones o problemas de competencia

77. En el estudio se afirma que las prácticas anticompetitivas más extendidas en el mundo en los mercados de seguros están relacionadas con la fijación de precios. En El Salvador, según la información disponible, el regulador no fija precios indicativos, no hay estandarización de pólizas y conforme a la información recabada, no puede deducirse que la gremial empresarial se ocupe de este tipo de asuntos.

²¹ El Índice de Lerner es un indicador que resulta del cociente de la diferencia del precio de un producto y su costo marginal entre el precio, cuya fórmula es $L = (P - C_{mg})/P$. Su interpretación facilita la percepción del comportamiento individual al momento de determinar los precios de mercado. Su valor oscila entre 0 y 1, donde valores cercanos a la unidad muestran la mayor capacidad de la firma de establecer sobrepuestos; por el contrario, valores cercanos a cero indican la inhabilidad de las empresas para trasladar efectivamente un sobrepuesto a su costo marginal, asemejándose al comportamiento de un mercado perfectamente competitivo. En el estudio se utilizó una adaptación de dicho índice que consistió en la siguiente fórmula: "L = (Primas Netas + Ingresos Financieros - Gastos de Administración - Gastos Operativos - Egresos Financieros) / Primas Netas".

78. Se observó que el mercado de pensiones se ha concentrado desde su inicio. Igual comportamiento se ha reflejado en la provisión de seguros de invalidez y sobrevivencia. La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP) establece que las AFP existentes liciten en bloque los seguros requeridos. Este concurso ha sido ganado históricamente por la aseguradora vinculada a la AFP que licita, salvo a partir de 2008, que lo gana una aseguradora no vinculada, que cede como reaseguro a la relacionada con la AFP.
79. El art. 127 de la LSAP prescribe que las sociedades de seguros que ofrezcan contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia deberán operar exclusivamente en el giro de seguros de personas. Tal disposición legal favorece la concentración en el mercado de seguros previsionales al imponer la obligación de separar formalmente las sociedades de seguros de vida de las de daños, aspecto que limita la participación de las sociedades de seguros multiramo en las licitaciones públicas para la adquisición de seguros colectivos, de invalidez y de sobrevivencia.
80. Además, la comisión que cobra cada AFP a cuenta de sus afiliados en concepto del contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia, y la administración de las cuentas individuales, posibilita la coordinación del valor al que se ofrecen dichos seguros. El techo de dicha comisión es alto y ha sido fijado en la LSAP (art. 16 letra b). Sin embargo, las comisiones debieron reducirse gradualmente porque la incertidumbre acerca de la siniestralidad del sistema se diluyó a partir de la información y el conocimiento acumulado, y por las mejoras en la eficiencia operacional de las aseguradoras.
81. Por otra parte, en el citado estudio se indica que la rentabilidad del sector posee niveles elevados, aun cuando en el país existe siniestralidad catastrófica.



V. Conclusiones

82. Del estudio y durante el periodo analizado se desprenden dos tipos de conclusiones: por una parte, aquellas que sugieren la posible ausencia de elementos restrictivos de la competencia y, por otra, las que pueden ocasionar un perjuicio desde la perspectiva de la competencia.
83. Entre las que sugieren la posible ausencia de elementos restrictivos de la competencia, se encuentran los siguientes:
- a) los plazos y cláusulas de renovación de los contratos no revelan aspectos restrictivos de la competencia ni facilitadores de colusión. Tampoco se detectaron cláusulas que permitan realizar discriminaciones;
 - b) el principal canal de distribución (corredores y agentes intermediarios) está abierto a cualquier competidor, diluyéndose la posibilidad de un cierre descendente del mercado que limite la competencia;
 - c) la forma de remunerar a los corredores y agentes de seguros sugiere la ausencia de fidelización a cualquiera de las sociedades de seguros, lo cual debilitaría cualquier posición de dominio que estas pudieran tener;
 - d) los descuentos en las comisiones de los intermediarios es una herramienta de competencia poco frecuente, pues supone la posibilidad de rebaja en la contraprestación recibida por estos.
84. Entre las que pueden ocasionar un perjuicio desde la perspectiva de la competencia se encuentran las siguientes:
- a) la reducida competencia entre las sociedades de seguros, con el consiguiente perjuicio al bienestar del consumidor, se evidencia a través de los elevados índices de concentración en los ramos de vida, previsional y fianzas, así como con la relativa estabilidad de las participaciones de mercado de las distintas sociedades de seguros;
 - b) el condicionamiento del otorgamiento de créditos bancarios a la adquisición de seguros de vida, de deuda y de riesgo, bajo los términos establecidos por el banco, puede constituir, en sí mismo, una restricción a la competencia y un problema para la protección del consumidor. Consecuentemente, el condicionamiento indicado debe estudiarse con profundidad.

- c) el desconocimiento acerca de la siniestralidad del país y la falta de transparencia en el manejo de información constituyen barreras a la entrada de nuevos competidores;
- d) la integración vertical/horizontal entre los mercados de seguros y los de fondos de pensiones y bancos podría generar barreras a la entrada a competidores no integrados en los consorcios respectivos;
- e) existe evidencia econométrica que relaciona significativa y positivamente la alta rentabilidad del sector con las participaciones en el mercado; y
- f) la existencia de un mercado gris (“*offshore*”) representa un problema para las aseguradoras que compiten en condiciones legalmente reguladas.

POR TANTO, con base en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el “Estudio sobre condiciones de competencia del sector de seguros en El Salvador”, y en los artículos 1 y 4 de la Ley de Competencia, y 7 y 8 inciso 2º de su reglamento, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

I. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:

A. Al Ministro de Hacienda:

Con el propósito de eliminar la competencia ilegal del mercado gris, **se recomienda** promover una reforma al artículo 29 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en el sentido que se pueda deducir del impuesto sobre la renta las primas que se paguen por los seguros médico hospitalarios, individuales y colectivos de vida que se contraten con sociedades de seguros autorizadas para operar en el país, excluyendo expresamente de tal deducción a las primas pagadas por los seguros contratados con sociedades no autorizadas para operar en El Salvador, con excepción de las primas pagadas por los contratos de reaseguros que suscriben las sociedades de seguros autorizadas para participar en este mercado.



B. Al Superintendente del Sistema Financiero:

1. A fin de reducir las primas puras, mediante la mejora de las bases técnicas de cálculo de las mismas y combatir adecuadamente el fraude, **se recomienda** centralizar la información de indicadores relevantes demográficos y de riesgo para el cálculo de las primas (esperanza de vida, natalidad, morbilidad, mortalidad, siniestralidad registrada según ramos de seguros, entre otros), exigir a las sociedades de seguros, información simétrica semestral, a fin de ponerla a disposición de todos los agentes económicos involucrados, incluyendo potenciales nuevos participantes al mercado de seguros;
2. Con el objetivo de mejorar las opciones de los consumidores y aumentar la competencia en el mercado, **se recomienda** difundir a la población información comparativa de pólizas;
3. Al momento de entrar en vigencia el seguro obligatorio de responsabilidad civil en caso de accidentes de tránsito, **se recomienda** estandarizar un mínimo de condiciones y dejar que su precio lo fije la oferta y la demanda; así también, monitorear su proceso de implantación para verificar si la siniestralidad y las primas se reducen, y si las acciones de prevención se intensifican.

C. Al Presidente de la Defensoría del Consumidor:

Ante los indicios de ventas de seguros atadas al otorgamiento de créditos, **se recomienda** indagar tal situación y, en caso necesario, tomar las acciones correspondientes con base a la Ley de Protección al Consumidor.

D. Al Ministro de Economía y al Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador:

1. En cumplimiento del artículo 56 de la Ley de Competencia y a fin de evitar conflictos en materia de promoción, protección y defensa de la competencia – atribuciones exclusivas de la Superintendencia de Competencia en virtud del



mandato de la mencionada ley - **se recomienda** promover la derogatoria del artículo 46 de la Ley de Sociedades de Seguros, en el sentido apuntado en el romano III de la presente resolución (párrafos 44 y 45).

2. **Se recomienda** promover la reforma del artículo 127 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en el sentido de eliminar la regla que establece que las sociedades de seguros que ofrecen contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia a las administradoras de fondos de pensiones, deben operar exclusivamente en el giro de seguros de personas, a fin que todas las sociedades de seguros autorizadas para operar en el país puedan ofrecer dichos contratos; debiendo mantenerse siempre separados los requisitos de constitución, de capitales mínimos, reservas, contabilidades y otros exigidos actualmente para seguros de personas y daños.
3. **Se recomienda** promover la reforma del artículo 16 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en el sentido de disminuir gradualmente el techo a las tasas de seguros que las administradoras de fondos de pensiones cobran a cuenta de sus afiliados en concepto del contrato del seguro. La disminución deberá regularse en función del conocimiento de la siniestralidad y de las eficiencias operacionales de las sociedades de seguros, con el objeto de trasladar los ahorros así obtenidos a la cuenta individual de ahorro para pensiones de cada afiliado.
4. **Se recomienda** promover la reforma de los artículos 124 y 130 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, con el objetivo de fraccionar las licitaciones para la adquisición de seguros de invalidez y sobrevivencia en varios bloques, a fin que las todas sociedades de seguros debidamente autorizadas para operar en el país puedan ofertar libremente, así como para que ningún agente económico pueda directa o indirectamente abarcar todos los bloques de una misma AFP.

II. Remitir a los referidos funcionarios el informe de resultados del estudio realizado.



III. Comisionar al Superintendente de Competencia para que dé el correspondiente seguimiento a las recomendaciones formuladas por este Consejo Directivo.

IV. Comuníquese.

