

Luis A. Ferrao. *Historia de los seguros en Puerto Rico, 1898-2002*. Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, San Juan, 2003. Leonardo Santana Rabel:

Leonardo Santana Rabel

En este libro, Historia de los seguros en Puerto Rico, 1898-2002 aborda con rigor, una temática que nunca se había estudiado de manera sistemática en nuestro país. La bibliografía y estudios académicos sobre los seguros no existen, con la posible excepción de una que otra tesis en las disciplinas de economía, administración empresas o administración pública. El autor, apoyado en documentos e informes oficiales, colecciones particulares y entrevistas con funcionarios públicos y empresarios de esta industria, construye con mucha rigurosidad el origen y desarrollo histórico de los seguros en Puerto Rico así como otras instituciones vinculadas a este sector como: el Servicio Insular de Bomberos, el Fondo del Seguro del Estado, la Cruz Azul, SSS, la ACCA y particularmente la Oficina del Comisionado de Seguros.

Me parece que el enfoque que orienta y conecta toda esta historia de más de un siglo es la interrelación de tres elementos o variables: 1) las contingencias de sucesos catastróficos naturales o intencionales (incendios, terremotos, huracanes, accidentes marítimos), con estrategias de prevención y protección contra estos riesgos los cuales se van transformando en gran medida por la acción de los seguros y los cambios hacia una vida urbana e industrial, 2) las relaciones entre las distintas modalidades de protección que se diseñan contra éstas contingencias y la diversificación de los riesgos asegurables producto de esas transformaciones sociales, especialmente a partir de la década de los cincuenta (accidentes de automóviles, protecciones laborales, seguros de indemnización, responsabilidad obligatoria, daño a la propiedad, seguros médico hospitalario y hasta la reforma de salud) y 3) el rol del Estado para intentar regular y fiscalizar una industria que ofrece protección contra contingencias y riesgos, pero que provee “enormes beneficios a las compañías aseguradoras cuando prevalece la estabilidad”. Dentro de este esquema interpretativo, el

profesor Ferrao destaca la importancia y aportaciones de esta industria en la vida social puertorriqueña que se extiende desde el desarrollo de medidas y programas de prevención y educación hasta el surgimiento de una clase profesional de aseguradores nativos altamente competentes que al final de esta historia terminan desplazando a ingleses, alemanes y norteamericanos para apoderarse del mercado de los seguros en Puerto Rico. Ciertamente, una situación inusitada y que en esta historia se discute de manera convincente.

El libro se puede analizar desde diferentes dimensiones o perspectivas. Desde la perspectiva de la administración pública, nuestros comentarios se limitan a discutir el marco regulatorio y administrativo establecido por el Estado para supervisar este complejo negocio. El autor nos señala que a principios del siglo pasado los riesgos asegurables se limitaban a tres: marítimo, incendio y vida. Las compañías europeas (alemanas e inglesas) controlaban las cubiertas para los primeros dos riesgos y las empresas norteamericanas se concentraban en el tercero. Para mediar y resolver los pleitos de estas compañías, especialmente su renuencia a pagar las garantías de las primas a los beneficiarios, el gobierno militar crea en 1889 el primer organismo regulador: la Junta de Comisionados de Seguros y Fianzas en 1899. Cabe señalar, que en los Estados Unidos la facultad de reglamentar los seguros estaba delegada en los estados, por lo cual el gobierno federal no tenía jurisdicción primaria, ello permitió autonomía relativa a las autoridades locales para formular e implementar política pública y manejo más racional y efectivo de estos asuntos. La Junta de Comisionados estaba integrada por el Tesorero de Puerto Rico, el Fiscal de Distrito y el Procurador General. De acuerdo, con Ferrao, esta Junta es el primer organismo regulador en la historia de Puerto Rico al cual le habían delegado amplios poderes, particularmente sobre las compañías de garantías. Sin embargo, con la aprobación de la Ley Foraker, se designó al Tesorero de Puerto Rico como el funcionario encargado de regular el funcionamiento de estas compañías, proteger los asegurados y vigilar por el pronto pago de las reclamaciones, especialmente ante los onerosos procesos legales que enfrentaban los

ciudadanos comunes, en su mayoría viudas y huérfanos, como legítimos beneficiarios de las pólizas de vida. A pesar de estas dificultades, Ferrao argumenta que el negocio de los seguros en Puerto Rico, no padeció de los grandes escándalos, fraudes y corrupción de otros países latinoamericanos.

El marco regulatorio de los seguros se transformó radicalmente con la Ley de Seguros de 1921 que creó el Negociado de Seguros en el Departamento de Hacienda. Con esta legislación también se creó el puesto de Superintendente de Seguros como responsable principal en la aplicación de la política pública. No obstante, este funcionario quedó adscrito a la oficina del propio Tesorero. Obviamente esta ubicación del Superintendente de Seguros, desde el punto de vista gerencial, fue una decisión bastante irracional e incomprensible pues agrupaba funciones y responsabilidades que el desempeño de su gestión podrían resultar incompatibles y hasta crear situaciones de conflictos de intereses. En 1928 esta extraña práctica administrativa, que era bastante común en los Estados Unidos, se subsanó cuando se creó la Oficina del Superintendente de Seguros como una entidad separada y bajo la jurisdicción del Gobernador.

El nuevo marco normativo permitió la centralización administrativa y decisional lo cual facilitaba imponer reglas y orden institucional en un negocio que operaba con pocos controles. Entre otros asuntos, se deslindaron las funciones de agentes y corredores, se tipificaron delitos, se diferenciaron los distintos tipos de aseguradores, se impusieron límites a los coaseguros y mecanismos de depósitos de obligaciones y el cobro de rentas por parte del gobierno a los aseguradores. La legislación también le otorgó otros poderes y facultades, tales como: otorgar certificados de autorización a compañías y agentes de seguro; examinar sus estados financieros; custodiar los bonos y valores depositados e inspeccionar las condiciones de seguridad en las fábricas, hoteles, edificios, teatros y establecimientos comerciales. Es decir, se amplían considerablemente sus facultades y el margen de discreción administrativa.

Como lo demuestra detalladamente el autor, la nueva legislación permitió mayor eficiencia organizacional, imprescindible para realizar una labor altamente técnica y especializada que permitió establecer las estrategias para la supervisión y fiscalización de dos asuntos altamente sensitivos desde el punto de vista político y profesional: los seguros de accidentes laborales y el nuevo fondo de indemnizaciones obreras, medidas impulsadas por el movimiento obrero reformista que culminaron en 1935 con la creación del Fondo del Seguro del Estado.

La Oficina del Superintendente de Seguros, también fue institución importante para quebrantar el monopolio de las grandes casas comerciales sobre el negocio de los seguros en Puerto Rico y permitir el acceso a este negocio de personas sin nexos con las empresas mayoristas. El resultado fue la incursión en el negocio de los seguros de la representación de nuevas compañías aseguradoras con el efecto de introducir mayor diversificación en las cubiertas. Este proceso permitió además diferenciar entre agentes generales y las antiguas agencias que funcionaban como una extensión de firmas comerciales y como consecuencia el surgimiento de una clase empresarial nativa que posteriormente controlará el negocio de los seguros en Puerto Rico.

En este libro también se analiza la conocida historia del desarrollo industrial y la modernización institucional de Puerto Rico que se inicia con la llegada al poder político del Partido Popular Democrático, particularmente con el binomio Tugwell – Muñoz Marín. Cabe destacar que su mirada a estos sucesos desde 1946 hasta 1966 es original porque nos muestra como este desarrollo económico se complementó con un auge sin precedentes en el negocio de los seguros, así como la voracidad de las compañías norteamericanas que penetran al mercado asumiendo todo tipo de riesgos. En síntesis, el autor nos explica el ascenso del negocio de los seguros como uno de causa y efecto de la modernización económica del país. Sostiene que la instalación de parques industriales modernos y plantas manufactureras impulsadas bajo el programa de Fomento

“es inconcebible sin los corredores de seguros concedores de lo que significaba el riesgo de incendio en la era industrial y las pólizas adecuadas para cubrir las costosas inversiones que se hacían en este sector”. Por otro lado, argumenta que el auge experimentado en las compañías y los seguros de vida a partir de los 1950 no se puede explicar “sin el advenimiento de una nueva clase media urbana con mayores ingresos, preparación escolar y una actitud más individualista”. Durante este periodo también ocurre un proceso de acelerado de integración al mundo de los seguros norteamericanos y la progresiva asimilación a los estándares establecidos en esta industria en términos de pólizas, tarifas, sistemas de contabilidad y certificaciones profesionales, entre otros.

La expansión, complejidad y transformaciones radicales del negocio de los seguros durante estos años trae como secuela grandes cambios organizacionales en la Superintendencia. Se ampliaron sus poderes regulatorios y fiscalizadores, especialmente su intervención en las tarifas, pues se lo otorgó la facultad absoluta de aprobar, denegar o revisar las tarifas propuestas por las compañías. Estos cambios culminaron con la redacción de un nuevo Código de Seguros que integraba de manera coherente la legislación anterior y ofrecía tratamiento especializado a las compañías del país, creando las bases para su desarrollo, el cual se consolida durante los años de 1996 a 1998 cuando, según Ferrao el urbanismo, el progreso material y las oportunidades educativas dejan atrás el viejo orden rural. También, como parte del proceso de reorganización de la Rama Ejecutiva y los cambios constitucionales ocurridos durante este periodo, el cargo de Comisionado de Seguros fue adscrito nuevamente al Secretario de Hacienda con la aprobación del Gobernador, pero manteniendo formalmente completa autoridad y responsabilidad por la reglamentación del a industria de seguros. Aunque consideramos que ubicar otra vez al Comisionado bajo el Secretario de Hacienda fue un error desde el punto de vista de la autonomía administrativa, parece que no afectó el funcionamiento de la agencia. Sin embargo, no es hasta que se aprueba la Ley Núm. 133 de 2002 que la

Oficina del Comisionado va a responder directamente a la Oficina del Gobernador.

Considero que desde el punto de vista de la administración pública este libro significa una aportación muy valiosa que nos ayuda a entender la importancia de las instituciones, es decir el conjunto de reglas, sistemas de valores y procesos a través de los cuales los actores sociales y las organizaciones (públicas y privadas) interaccionan para resolver sus conflictos y tomar decisiones políticas de manera legítima y efectiva. Como sabemos, sin instituciones que funcionen legítima y eficazmente es imposible la gobernabilidad. En este sentido, el libro nos presenta la historia de una institución pública y el desempeño de sus funcionarios que con sus aciertos y fracasos se enfrentaron a diversos retos para ejercer la función reguladora del Estado de uno de los negocios que presentan mayor complejidad y conflictos de intereses. La historial institucional, particularmente focalizando en las estructuras organizacionales, procesos, estrategias y formas de gestión de los actores principales es materia que amerita más investigación en nuestro País. No obstante, mi mayor satisfacción con la lectura de esta novedoso y original libro, fue conocer la obra y calidad de varios servidores públicos decentes, honestos y eficientes que teniendo un peritaje tan especializado y muy competitivo en el mercado, le dedicaron su vida al servicio público. Entre todos, cabe destacar la figura del Comisionado Juan Antonio García quien en su larga trayectoria como Comisionado de Seguros sirvió en distintas administraciones bajo tres gobernadores. Sin lugar a dudas el liderazgo de este funcionario le añadió valor a esa institución y la continuidad de los principios, valores y excelencia administrativa, conformando una cultura organizacional de excelencia que todavía perdura en esa institución, a pesar de las pugnas partidistas y el deterioro general que caracteriza nuestra maltrecha administración pública.