

Informe de la 9ª Llamada de Consulta de la A2ii-IAIS

Mutuales, cooperativas y otras organizaciones de base comunitaria (MMCO)

26 de marzo de 2015



Mutuales, cooperativas y otras organizaciones de base comunitaria (MMCO)

Las llamadas de consulta realizadas por A2ii se realizan conjuntamente con la IAIS para proporcionar una plataforma donde los supervisores puedan intercambiar experiencias y lecciones aprendidas en el proceso de ampliación del acceso a los seguros¹. **Esta llamada se concentró en la regulación y supervisión de las mutuales, cooperativas y otras organizaciones de base comunitaria (MCCO)**. Por primera vez se llevó a cabo cuatro convocatorias en husos horarios e idiomas diferentes para incorporar a supervisores de todo el planeta: dos en inglés, uno en español y uno en francés.

Las llamadas se realizaron desde la Secretaría de A2ii con el apoyo de **Peter van den Broeke** de la Secretaría de IAIS (para las comunicaciones en inglés); **François Tempé**, Supervisor de Seguros de la Autoridad Prudencial Supervisora y de Resolución (ACPR) de Francia y coordinador regional de IAIS para los supervisores francófonos (comunicaciones en francés); y **Martina Wiedmaier-Pfister**, Especialista en Políticas de Finanzas Inclusivas (para las comunicaciones en inglés y español). **Andrea Camargo**, Jefa de Asuntos Regulatorios y Protección del Consumidor para América Central de la Organización de Microseguros para Catástrofes (MiCRO) aportó los estudios de caso nacionales del Perú y El Salvador durante las comunicaciones en castellano; **Luc Noubissi**, Especialista Sénior de Seguros de CIMA para la región CIMA hizo lo propio en las comunicaciones en francés, y el profesor **Fatta Bahadur**, K.C., Presidente de la Junta de Seguros de Nepal, se encargó de las llamadas en inglés. Perú y las Filipinas aportaron experiencias nacionales adicionales.

¿Por qué concentrarse en las MCCO?

La definición de MCCO normalmente abarca una amplia gama de organizaciones, incluyendo mutuales, organizaciones de ayuda mutua, cooperativas, asociaciones de sepelio, hermandades, organizaciones de base comunitaria, organizaciones de riesgos agrupados, y mecanismos de auto-seguros.

El principal factor que diferencia las MCCO es que son de propiedad de sus miembros, lo que implica la vigencia de principios de democracia y solidaridad. Son constituidas para atender a un grupo y propósito definidos y la membresía en las mismas otorga el derecho a participar de las utilidades. Esto permite que las MCCO superen los desafíos geográficos, culturales, modelos de negocios y de diseño de servicios y productos que otros aseguradores de corte más convencional no podrían o no desearían enfrentar para ofrecer seguros a la población de bajos ingresos.

Además de que la mayor parte de las MCCO aceptan riesgos, algunas también ofrecen servicios administrativos, educativos y de distribución. Por tanto, no todas las MCCO que juegan un papel en los seguros tienen que ser suscriptoras de seguros de por sí.

Las MCCO desempeñan un papel importante en los mercados de seguros inclusivos. Como se estableció en el documento publicado en 2010 denominado ([Documento de IAIS sobre el papel de la regulación y supervisión de mutuales, cooperativas y otras organizaciones de base comunitarias en el aumento del acceso a los mercados de seguros](#)), su naturaleza basada en membresía también da lugar a una serie de cuestiones que podrían requerir

¹ La siguiente llamada de consulta se llevará a cabo el 21 de mayo y se concentrará en los enfoques actuariales de los seguros inclusivos. Todas las próximas fechas de convocatorias aparecen en [la página web de A2ii](#). IAIS-A2ii agradecen el aporte de ideas sobre temas que se puedan tratar en las próximas llamadas. Agradeceremos también se sirva compartir cualquier tema relacionado con la regulación y supervisión en respaldo de los mercados inclusivos de seguros que le gustaría que se aborde. Envíe sus contribuciones al siguiente email: consultation.call@a2ii.org

una respuesta específica por parte de reguladores y supervisores. Dentro de su Grupo de Trabajo de Inclusión Financiera, IAIS ha creado un grupo encargado de la redacción de un documento de aplicación de la regulación y supervisión de MCCO como parte de los seguros inclusivos. Esta llamada se ha organizado para prestar apoyo al grupo de redacción a medida que se prepara para realizar sus tareas y para aportar reflexiones importantes sobre las consideraciones y experiencias nacionales más recientes y los temas de mayor importancia hasta el momento relacionados con las experiencias de regulación y supervisión de MCCO en diferentes países.

El trato con un grupo diverso de mutuales: el caso de CIMA

El trato con un grupo diverso de mutuales: el caso de CIMA Las mutuales desempeñan un importante rol en la gestión de riesgo a nivel de las comunidades locales en la región CIMA. Los tipos de organizaciones son mutuales de ahorro y crédito, cooperativas, asociaciones de ahorro y crédito de las comunidades, organizaciones mutuales de salud y grupos comunitarios tales como asociaciones étnicas y culturales, asociaciones religiosas, y otros. Por ejemplo, existen varias redes de mutuales que desempeñan un papel importante en el sector en Burkina Faso, Mali, Camerún y Togo. Las “tontinas” (tontines, en francés) son asociaciones informales de inversión basadas en principios de solidaridad. En Camerún administrarían más de USD 380 millones. También existen algunas organizaciones financieras de corte religioso que aún se encuentran en un estadio incipiente.

En 2009, el Consejo de Ministros de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental promulgó una serie de normas con respecto a la mutualidad social en los países de dicha asociación. A ello siguieron regulaciones más generales sobre microseguros promulgadas en 2012 cuyo objetivo es mejorar el entorno facilitador para las mutuales, paralelamente con la creación de un entorno más propicio para que las aseguradoras comerciales ofrecieran microseguros.

El supervisor regional de seguros (CIMA) recientemente lanzó una serie de proyectos destinados a mejorar el entorno normativo de las MCCO, particularmente mediante la eliminación de los conflictos legales, normativos y jurisdiccionales existentes. También se requiere que las partes involucradas se capaciten para mejorar la gobernanza de las entidades mutuales y de esta manera desarrollar buenas prácticas comerciales.

¿Cuáles son las consideraciones normativas y de supervisión más pertinentes?

En diferentes países se ponen en práctica varios enfoques para la regulación y supervisión de las MCCO. Los desafíos que enfrentan los supervisores dependen de su ámbito de competencia, los tipos de organizaciones existentes y otras características específicas de cada país, tales como la estructura del sistema financiero y cooperativo.

En los países donde existen MCCO o donde se prevé su creación, la pregunta fundamental es *¿cuál sería el régimen de supervisión² efectivo que fomente el crecimiento de los seguros ofrecidos por dichas organizaciones para el mercado de bajos ingresos, al tiempo que se minimiza los fracasos comerciales que podrían afectar a los consumidores y crear inestabilidad en el sistema?*

Algunos países enfrentan dicho desafío integrando las MCCO al ámbito de los seguros formales. Así enfrentan la

² El término supervisión abarca tanto la regulación como la supervisión. Los supervisores incluyen a los reguladores (Principio Básico de Seguros IAIS. P.4.)

amenaza de arbitraje regulatorio si el régimen existente beneficia a las MCCO con respecto de las aseguradoras comerciales. Otro grupo podría incentivar y fomentar las MCCO en vista del papel que juegan en atender los mercados rural y de bajos ingresos. Las MCCO podrían requerir una respuesta de supervisión diferente debido a las diferencias de su naturaleza, la posición que asumen en un mercado de seguros dado, y su número, tamaño y posición en el mercado.

En lo que se refiere a la formalización el Documento de **Aplicación de la IAIS en apoyo a la regulación y supervisión de mercados inclusivos de seguros** ([IAIS Application Paper on Regulation and Supervision supporting Inclusive Insurance Markets - 2012](#)) recomienda que todas las entidades que actúen con aseguradoras deben operar con licencias. Por consiguiente, existe un claro imperativo de formalización. Sin embargo, los supervisores podrían considerar “la proporcionalidad del método y proceso de otorgamiento de autorizaciones, la posibilidad de emplear un registro alternativo, y la posibilidad de restringir o limitar el alcance de las licencias (IAIS AP 2012).”

¿En qué ámbito los supervisores requieren orientación adicional?

1. Formalización

- ¿Qué diferencias deben permitirse al nivel de supervisión y otorgamiento de licencias entre las MCCO y las aseguradoras convencionales? ¿Para diferentes tipos de MCCO?
- ¿Cuál es la relevancia de la naturaleza de las actividades y tipo de negocio?
- ¿Cuál es la relevancia de la magnitud del negocio?
- ¿Cuál es el umbral por encima del cual deben formalizarse las MCCO?
- ¿Cómo se puede estructurar una ruta de transición y qué esfuerzos requiere de parte del supervisor y los candidatos?

2. Gobernanza

- ¿Qué diferencias debe permitir el supervisor en la conformación del directorio y la estructura de propiedad?
- ¿Desde el punto de vista de gobernanza, ¿cómo se debe tratar los organismos de representación de los miembros?
- ¿Cómo se aplica criterios justos y adecuados?

3. Requisitos financieros

- ¿Qué alternativas y desafíos para su capitalización podrían enfrentar las MCCO?
- ¿Cómo podría permitirse los fondos de garantía como instrumentos de transición hasta que las MCCO acumulen capital y cuánto capital se les exigiría durante la fase de transición?
- ¿De qué exoneraciones gozan las MCCO?
- ¿Cómo se tratan las características típicas de las mutuales, como por ejemplo, cobro de primas adicionales, cuentas de los miembros?

4. Aspectos grupales

- ¿Debe existir un tratamiento regulatorio diferente para los grupos conformados por mutuales de mayor dimensión?
- ¿De qué manera los supervisores deben tratar a las MCCO que extienden sus operaciones a más de una jurisdicción?
- ¿En qué medida los supervisores pueden apalancar las organizaciones de la cima de la pirámide? ¿Qué otros asuntos sobre los grupos debe tomarse en cuenta?

5. Otros

- **Información:** ¿Debe permitirse diferencias en los requisitos de información frente a las aseguradoras comerciales?
- ¿Cómo se debe tratar la “des-mutualización” u otorgamiento de licencias a un asegurador cooperativo para que opere como asegurador comercial?

¿Qué podemos aprender de las experiencias nacionales?

La convocatoria notó desde un principio que la **informalidad** es una cuestión que los supervisores de seguros no siempre pueden observar fácilmente. Las cooperativas y otras mutuales a menudo cuentan con esquemas informales de seguros que los supervisores de seguros no pueden identificar o monitorear fácilmente, o podría no existir un marco legal para la operación de las MCCO en el sector de seguros. Por tanto, los supervisores de seguros deben prestar consideración estratégica a la manera de abordar la formalización.

El ejemplo de las Filipinas muestra la manera en que la autoridad de supervisión abordó el reto de la formalización en su jurisdicción:

Expansión del mercado inclusivo y respuesta a la informalidad: el caso de las Filipinas.

En las Filipinas, las asociaciones de beneficios mutuos (MBA) han sido reconocidas por la ley de seguros desde 1974. Desde 2006, mediante una norma especial, se creó las MBA de microseguros deben contar con un mínimo de 5.000 miembros, ramo único (sólo vida) y un fondo de garantías más reducido que puede ir incrementándose con el paso del tiempo.

Las normas de 2010 incluyen otras medidas para abordar la informalidad en el ámbito de microseguros. Un componente importante ha sido la cooperación inter-sectorial entre la Comisión de Seguros, la Autoridad de Desarrollo de las Cooperativas, y la Comisión de Valores y Bolsas de Valores. Por su parte, Banco Central permite que los “bancos rurales” actúen como agentes. Por tanto, en lo que respecta a las cooperativas, se reconoce que la autoridad que ejerce la supervisión funcional de la oferta de seguros, es decir la Comisión de Seguros, debe cooperar estrechamente con la autoridad que supervisa a las cooperativas desde un punto de vista institucional.

El actual marco regulatorio permite 4 opciones de formalización: (i) obtención de una póliza grupal de unasegurador comercial o cooperativo; (ii) transformación en agente de un asegurador comercial o cooperativo; (iii) creación de una nueva asociación de beneficios mutuos de microseguros o incorporación a una tal asociación ya existente o (iv) solicitud de una licencia comercial o cooperativa. Para las aseguradoras comerciales, una razón de adecuación de capital de menor monto se aplica, si por lo menos el 50% de las operaciones est{an dedicadas al campo de los microseguros. Los representantes de la Comisión de Seguros de las Filipinas subrayan que el proceso ha tomado varios años y sigue en marcha.

Existen dos Sociedades Cooperativas de Seguros (CIS) con un número significativo de clientes de bajos ingresos y vinculadas a cooperativas primarias.

Las mutuales de microseguros se han convertido en un motor importante de los microseguros y han demostrado a las aseguradoras comerciales el potencial de los microseguros. En particular, CARD MBA, la primera mutua de seguros que recibió su autorización en 2001, ha desempeñado un papel importante en tanto “modelo de franquicias” para las asociaciones mutuales de microseguros nacientes. El brazo de asistencia técnica que se formó con su patrocinio (RIMANSI) sigue desempeñando un importante papel en tanto fuente de servicios técnicos. En la actualidad, las 22 asociaciones mutuales de microseguros atienden a más de 3 millones de póliza-habientes y sus familias y atienden más del 60% del mercado de seguros de vida por número de asegurados con microseguros. Las asociaciones mutuales de microseguros crecieron 32% entre 2012 y 2013.

No obstante, subsisten retos como la manera de mantener los elevados niveles actuales de crecimiento, cómo ampliar el papel de las asociaciones mutuales de microseguros, que actualmente se encuentran confinadas al ramo de vida para que ingresen al mercado de no-vida y la informalidad subsistente entre algunas ONG y cooperativas que siguen operando mecanismos de auto-seguro. El gobierno relanzó el tema de la formalización en 2015 mediante la creación de un Grupo de Trabajo intersectorial liderado por el Departamento de Finanzas / Consejo Nacional del Crédito encargado de reunir información intersectorial.

También en otros países se han formulado planes de formalización. Por ejemplo, Kenia está preparando la formalización de la totalidad del sector que lleva a cabo tareas de microseguros, inclusive las cooperativas de ahorro y crédito.

El debate durante la llamada resaltó que los supervisores enfrentan el reto de tener que contar con **la capacidad de regular** muchas MCCO, que a menudo son de tamaño reducido. Se subrayó una vez más el papel que pueden cumplir las estructuras de la cúspide. Se subrayó que la capacidad del supervisor para establecer un marco legal y una estructura de supervisión para un nuevo tipo de aseguradora es un factor limitante en América Latina donde generalmente las MCCO no juegan un papel importante, a pesar de su significativo potencial.

Otro reto es que las MCCO podrían no estar bajo la autoridad del supervisor de seguros sino de alguna otra autoridad, como el regulador de cooperativas. Dicho reto es exacerbado cuando el mercado legal es insuficiente para abordar la oferta de seguros por las MCCO o cuando los sistemas de supervisión enfrentan dificultades de ajuste. Nepal es un buen ejemplo:

Inexistencia de un mandato de supervisión de seguros para las MCCO: el caso de Nepal

En Nepal, las cooperativas están normadas por la Ley de Cooperativas de 1992 y son reguladas por el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Cooperativas y Alivio de la Pobreza. Se estima que existen más de 31.000 cooperativas primarias, muchas de las cuales son cooperativas de ahorro y crédito con más de 4.5 millones de afiliados. No existe ninguna otra forma de mutualismo. La Junta de Supervisión de Seguros carece de autoridad para regular las operaciones de seguros de las cooperativas. A su vez, el Departamento de Cooperativas cuenta con muy limitada capacidad de supervisión o mecanismos de monitoreo apropiados. Por tanto, las cooperativas no están adecuadamente supervisadas

particularmente en lo que se refiere a sus actividades financieras. Se está preparando una nueva Ley de Seguros que, entre otros, tiene como propósito incorporar a las cooperativas que proporcionan auto-seguros a sus miembros dentro del marco regulatorio de seguros al autorizar al supervisor de seguros que vigile sus actividades de seguros.

Como las MCCO son de propiedad de sus miembros también se debe tener en cuenta otras consideraciones de supervisión relativas a la **gobernanza** y la **gestión prudencial**. El Perú es un ejemplo:

Gobernanza y requisitos financieros que impiden el reconocimiento normativo de las MCCO: el caso del Perú

Se estima que existen en el Perú aproximadamente 165 cooperativas de ahorro y crédito que atienden por lo menos a 1 millón de afiliados y sus familias. En 1993, se promulgó normas que sólo permiten que las empresas (y ya no las cooperativas) operen como aseguradoras. Las principales preocupaciones del regulador peruano (SBS) para permitir la participación de la MCCO en el ámbito de los seguros han sido hasta este momento las siguientes:

- **Gobernanza corporativa:** ¿a quién pertenece la cooperativa y están sus miembros en capacidad de enfrentar los requisitos de solvencia?
- **Requisitos de capital:** en principio, los requisitos de solvencia deberían ser iguales para todos los prestadores de seguros, independientemente de su formato institucional, ya que todos ellos manejan fondos del público. Por tanto, no existiría campo para ofrecer un espacio proporcional a las MCCO. No obstante, en el sector bancario se ha establecido un precedente ya que se aplica normas financieras diferentes a las instituciones de microfinanzas que a los bancos tradicionales.

Recientemente, la SBS ha iniciado una revisión para permitir las operaciones de proveedores de tipo mutualista, ya que las aseguradoras comerciales se muestran reticentes a atender el mercado potencial de bajos ingresos y las zonas aisladas del país. No obstante, las mayores aseguradoras podrían estar interesadas en asociarse con organizaciones mutualistas que sí atienden dichos mercados. SBS es consciente de la necesidad de analizar la posibilidad de incorporar las MCCO en tanto prestadores de seguros y modificar los requisitos de gobernanza corporativa y financieros, adaptándolos a la naturaleza de “membresía distribuida” de dichas instituciones.

En lo que se refiere a las **exigencias financieras**, el ejemplo de las asociaciones mutualistas de microseguros de las Filipinas es digno de mención. Se permite que dichas asociaciones acumulen capital a lo largo del tiempo y generalmente se les exige menores requisitos que si sólo se les permitiese ofrecer productos de microseguros (productos sencillos de hasta USD 10.000 de cobertura).

Pakistán también es un ejemplo de enfoque pragmático de supervisión proporcional de las MCCO:

Supervisión prudencial a falta de exigencias de solvencia: el caso de Pakistán

Hace 15 años cuando se aprobó la nueva ley de seguros de Pakistán, no se permitió otorgar nuevas licencias para cooperativas y mutuales. Sin embargo, se permitió que las mutuales existentes siguieran operando. En la actualidad siguen operando 2 mutuales en el mercado, no obstante, no se les exige contar con ningún capital pagado. Tampoco existen procesos ni pautas para determinar su solvencia y por tanto operan en una “área gris”, sin suficientes medidas que permitan determinar su solvencia y cumplir adecuadamente los requisitos al respecto.

Si no existen normas de exigencia de capital o solvente, ¿cómo se puede mantener el régimen prudencial? El regulador, la Comisión de Valores y Bolsa de Pakistán (SECP) efectúa verificaciones exigentes sobre la protección al consumidor. Las entidades deben respetar un código de conducta y todas las aseguradoras deben seguir las pautas de gestión sólida y prudente emitidas por la SECP independientemente de su estructura societaria. Por consiguiente, aunque no existen estándares de solvencia y capital para estas 2 mutuales, se aplica las mismas herramientas y prácticas regulatorias prudenciales y de supervisión a las aseguradoras comerciales para gestionar los riesgos prudenciales.

Los debates señalaron la necesidad de un **desarrollo flexible y proactivo de nuevos aspectos** regulatorios cuando el marco correspondiente no estuviera completo. Por ejemplo, en ausencia de un marco formalizado para los productos ofrecidos por las mutuales en las Filipinas, la Comisión de Seguros aplicó a las asociaciones mutualistas las mismas medidas para productos que se aplican a las compañías de seguros de manera que las mutuales pudiesen emitir productos similares a los ofrecidos por las aseguradoras, siempre y cuando cumplieren con las condiciones establecidas para las compañías de seguros. Paralelamente, se está revisando intensamente el marco regulatorio de productos de las asociaciones mutualistas y se emitirá una nueva circular que abarque dichos temas.

Por último, es importante señalar que en algunos países el formato institucional de las aseguradoras MCCO simplemente podría **no ser un asunto de interés actual** de los supervisores. Por ejemplo, en Macedonia, el mercado es relativamente pequeño. Todos los prestadores de seguros deben estar autorizados por la entidad de prestación de seguros pero actualmente no existen estipulaciones que abarquen las MCCO en tanto modalidad societaria. En otros países, se permite que las MCCO operen en tanto tipo de institución pero **sin otorgarles ninguna dispensa especial debido a su naturaleza**. Tampoco existe ningún imperativo importante para crear un espacio donde operen tales entidades debido al tamaño y naturaleza del mercado de seguros. En los Estados Unidos, se permite las mutuales de seguros pero los diferentes requisitos regulatorios prudenciales y de comportamiento en el mercado de las mutuales no son diferentes que los aplicados a las aseguradoras comerciales. También tenemos el caso de El Salvador:

Cumplimiento cabal de las exigencias normativas: el caso de El Salvador.

En El Salvador, la Ley General de Seguros de 1997 reconoció a las MCCO en tanto proveedoras de seguros. Al igual que las compañías de seguros, las MCCO están supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). Cuando se promulgó la Ley de Seguros se adoptó un enfoque transicional para que las MCCO pudiesen adaptar sus operaciones en un plazo de 2 años antes de cumplir plenamente con la normativa.

¿Cuáles son los mensajes clave?

Creciente relevancia de las MCCO. Varias jurisdicciones que actualmente no autorizan a las MCCO están considerando medidas para alentar su creación de manera que se expanda el acceso a los seguros entre los consumidores de bajos ingresos y/o para formalizar a los prestadores informales.

Las condiciones de cada país varían sustancialmente. Algunos países están tratando de desarrollar el mercado de MCCO, en reconocimiento del potencial de un tipo de organización institucional de aseguradores dirigidos por sus miembros. Otros enfrentan una situación en la que miles de mutuales o cooperativas operan esquemas informales de seguros, lo que hace que la formalización sea un imperativo. Algunos países tratan a las MCCO igual a las aseguradoras comerciales.

Presión de formalización. Cuando las MCCO están ofreciendo seguros pero solamente son reguladas por una autoridad supervisora diferente (no de seguros), el supervisor de seguros podría necesitar involucrarse para asegurar un control apropiado.

La capacidad de supervisión influye en el enfoque adoptado. Los supervisores generalmente tienen la capacidad de supervisar un número limitado de aseguradoras y enfrentarían problemas si debiesen formalizar un gran número de nuevas entidades. Si se toma la decisión estratégica de formalizar o promocionar las instituciones de tipo MCCO, el país podría tener que rediseñar su enfoque de supervisión.

Bajas barreras de entrada. En un enfoque proporcional, las MCCO podrían aprovechar requisitos modificados en determinadas áreas como las de gobernanza y solvencia. Ello generalmente va aparejado con restricciones sobre el tipo y tamaño de riesgos que se les permite suscribir. Sin embargo, varios supervisores subrayaron los desafíos que implica determinar los requisitos de capital para las MCCO o para algún tipo específico de MCCO.

Queda claro a partir de los debates que se trata de importantes interrogantes estratégicas y operativas para muchas jurisdicciones. El grupo de redacción del documento de aplicación para MCCO prestará gran atención a dichos temas al iniciar la preparación de las pautas de aplicación para la regulación y supervisión de MCCO. Para contribuir a la formulación de dicho documento, se invita a todos los supervisores a compartir sus experiencias o interrogantes respecto de dichos temas. Sírvanse ponerse en contacto con peter.vandenbroeke@bis.org.



Access to Insurance Initiative
 Hosted by GIZ Sector Project Financial Systems
 Approaches to Insurance
 Gesellschaft für Internationale
 Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
 Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
 65760 Eschborn, Alemania

Teléfono: +49 61 96 79-1362
 Fax: +49 61 96 79-80 1362
 Correo electrónico: secretariat@a2ii.org
 Internet: www.a2ii.org

The Initiative is
 a partnership
 between:



Hosted by:

