

Seguros contra riesgo climático para los subatendidos y vulnerables: ¿Qué papel desempeñan los supervisores de seguros para fomentar su desarrollo responsable?

Informe sobre la Llamada de Consulta de la A2ii – IAIS



Las Llamadas de Consulta son organizadas conjuntamente por la Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii) y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) para proporcionar a los supervisores una plataforma de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en la ampliación del acceso a los seguros.

Introducción

El cambio climático está aumentando la gravedad y frecuencia de los desastres naturales, afectando sobre todo a los segmentos de la población de bajos ingresos y vulnerables. El seguro, como parte del rompecabezas de la gestión del riesgo de desastres, juega un rol vital en el desarrollo de la resiliencia y protección de las personas y comunidades contra los desastres. El entorno regulatorio y de supervisión contribuye en gran medida a habilitar formas y mecanismos innovadores para reducir la brecha de protección del seguro climático.

Los supervisores están bien posicionados para estimular acciones que pueden fortalecer la resiliencia y reducir la brecha de protección con respecto a los riesgos climáticos.

Los aportes de esta Llamada se basaron en un diálogo interactivo entre los profesionales y supervisores. El diálogo giró en torno a una serie de preguntas (ver más abajo). Mathieu Dubreuil del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Paula Pagniez de Willis Towers Watson (WTW) compartieron sus perspectivas como profesionales en el sector asegurador. Durante las Llamadas en francés e inglés, Luc Noubissi y Cedric Miakwang de la Conferencia Interafricana de los Mercados de Seguros (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance - CIMA) respectivamente, contribuyeron a la discusión compartiendo sus puntos de vista sobre la supervisión. Por su parte, Rafael Cestero (Oficina del Comisionado de Seguros, Puerto Rico) brindó sus aportes durante la Llamada en español. Todas las sesiones fueron moderadas por Andrea Camargo (directora de Inspowering y experta técnica de la A2ii).

Breve descripción: Informe temático de la A2ii sobre el rol de los supervisores en el seguro de riesgo climático

Esta Llamada se basó en gran medida en el propio informe temático de la A2ii sobre “El rol de los supervisores de seguros en los seguros contra riesgo climático”¹. El documento proporciona una perspectiva novedosa sobre el papel que los supervisores juegan en la reducción de la brecha de protección de los seguros con respecto a los riesgos climáticos. En este informe, el término “riesgo climático” abarca los desastres naturales que afectan a los hogares vulnerables, emprendedores y pequeños agricultores, amplificadas o no por el cambio climático. El informe también destaca que los aseguradores pueden jugar un rol crucial en desarrollar resiliencia en las poblaciones de bajos ingresos o subatendidas frente a los riesgos climáticos. Sin embargo,

1 Disponible en: <https://a2ii.org/en/media/2536/download>

enfrentan diversos obstáculos (ver figura 1) como se destacó en una encuesta realizada por la A2ii en 2019 para explorar los obstáculos que enfrentan los profesionales al diseñar e implementar soluciones para gestionar los riesgos climáticos y los desastres naturales:

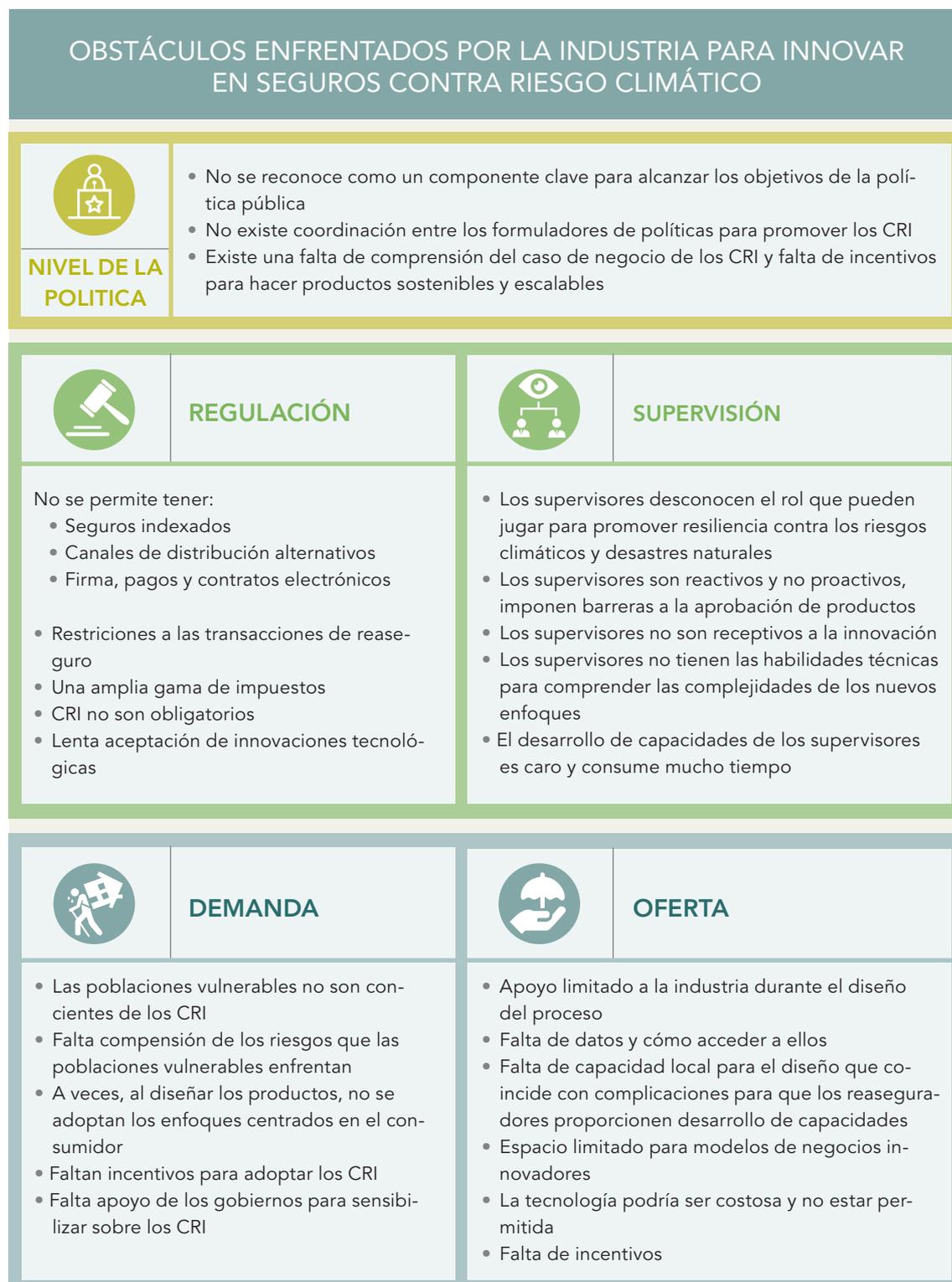


Figura 1: Obstáculos para los seguros contra riesgo climático (CRI) según la industria

El informe destaca que los supervisores están bien posicionados para catalizar acciones que fortalezcan la resiliencia contra los riesgos climáticos, particularmente a través de dos vías:

- En primer lugar, desarrollando el mercado, estimulando la oferta y la demanda de soluciones de seguros climáticos valiosas y responsables.
- En segundo lugar, promoviendo la difusión y adopción de la comprensión y las prácticas de la gestión del riesgo climático tanto internamente como entre las principales partes interesadas, incluso aprovechando activamente el papel y la experiencia de la industria aseguradora como expertos en riesgos.

Resumen del diálogo entre supervisores y profesionales

La próxima sección, hasta llegar a las preguntas y discusiones, es un resumen de los puntos clave del diálogo entre supervisores y profesionales que ocurrió durante las Llamadas.

¿Qué pueden hacer los supervisores para alentar el desarrollo de mercados de seguros contra riesgo climático responsables?

Dentro de sus posibilidades, los supervisores tienen la capacidad de establecer marcos y mecanismos para permitir el desarrollo de mercados responsables. Durante la Llamada, se compartieron los siguientes ejemplos:

- **Establecer grupos de coaseguro para desbloquear oportunidades para aseguradores especializados.** La creación de grupos de coaseguro puede abrir oportunidades para desarrollar productos CRI, especialmente en países donde el asegurador no tiene la capacidad de ofrecer este tipo de productos. El supervisor puede jugar un papel decisivo en la generación de este tipo de iniciativas.
 - En Senegal, el departamento de supervisión de seguros promovió la creación de la CNAAS², una entidad especializada en seguros agrícolas que reúne a aseguradores públicos y privados para ofrecer productos de seguros agrícolas a los pequeños agricultores.
 - En Malawi, existe un grupo de seguros para cultivos agrícolas, basados en el clima.³
 - El código CIMA (Libro VII)⁴ permite a los microaseguradores especializados ofrecer productos de seguros contra riesgo climático.

2 Compagnie Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal

3 Ver más ejemplos en (Mahul & Stutley , 2010), disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2432/538810PUB0Gove101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>

4 Disponible en: http://www.dna.finances.gouv.sn/legislation/code_cima2019.pdf

- **Tomar medidas para permitir la asequibilidad**⁵. Los supervisores ocupan una posición que les permite interactuar con los encargados de formular las políticas sobre los requisitos impositivos, por ejemplo, exenciones o reducción de impuestos y tarifas para productos de seguros que cubren riesgos climáticos y desastres naturales. Por ejemplo:
 - En Nicaragua, el seguro agrícola está exento de IVA.
 - En Malasia, en 2018, como resultado de los proyectos presupuestarios anuales presentados por el regulador al Ministerio de Finanzas, los productos de seguros inclusivos quedaron exentos del impuesto de timbre.
 - En Senegal, el supervisor lideró el diálogo con el Ministerio de Agricultura para lograr exenciones impositivas para los productos de seguros agrícolas y ganaderos. La autoridad supervisora de Senegal también contribuyó de manera decisiva durante los debates sobre la introducción de subsidios para productos de seguros agrícolas destinados a pequeños agricultores.
- **La opción de probar nuevas innovaciones.** Es importante que los supervisores adopten enfoques de supervisión proporcionales que permitan a la industria introducir ideas innovadoras. La inyección de ideas innovadoras en el mercado depende de la capacidad de la industria para probar nuevas ideas más allá de los modelos ya probados, aprender de los errores, encontrar soluciones que funcionen y, finalmente, ofrecerlas de manera sostenible. Algunas formas incluyen:
 - **La experimentación de productos innovadores.** Los supervisores pueden alentar iniciativas piloto. Por ejemplo, en la zona CIMA, la CNAAS puso a prueba un proyecto de seguro agrícola en Senegal que ofrecía garantías para cubrir los riesgos climáticos.
 - La CNAAS se creó específicamente para proteger a las poblaciones rurales contra los riesgos climáticos. En El Salvador, Guatemala, Kenia y otros países, los supervisores han permitido que se realicen pruebas piloto de seguros indexados a pesar de que, en ese momento, no existía una regulación específica para los seguros indexados. La experiencia y evidencia adquiridas con estas pruebas piloto orientaron y catalizaron la eventual promulgación de este tipo de regulaciones en algunas jurisdicciones.
 - Iniciativas de **sanboxes regulatorios** que pueden permitir que los profesionales innoven de una forma estructurada y controlada, que asegure un nivel de protección al consumidor.
- **Colaboración con el gobierno.** Los supervisores pueden brindar asesoramiento sobre cuestiones legales, regulatorias y financieras para la participación del gobierno en iniciativas relacionadas a seguros contra riesgo climático. Los supervisores tienen un mandato para brindar asistencia técnica ante el gobierno si llegara a ocurrir una catástrofe. Por ejemplo, después de un deslizamiento de tierra en Camerún en octubre de 2019 (que provocó 43 muertes y destruyó propiedades), el supervisor presionó al gobierno a que anticipase y previniese posibles pérdidas futuras uniéndose a iniciativas como la Capacidad Africana de Riesgo (ARC, por sus siglas en inglés), que actúa como un grupo

5 Ver encuesta de la A2ii en la pág. 22 del Informe Temático de la A2ii.

de riesgo soberano para que los gobiernos planifiquen, preparen y respondan mejor a eventos climáticos extremos y desastres naturales.

- **Habilitar varios canales de distribución.** Hay diversas vías para fomentar estrategias de distribución innovadoras para productos CRI, entre ellas:
 - La capacidad de aprovechar una amplia gama de agregadores y plataformas transaccionales, por ejemplo, instituciones microfinancieras (IMF), cooperativas, organizaciones comunitarias (CBO), empresas agrícolas, entre otras.
 - Digitalización de la cadena de valor del seguro. La tecnología juega un rol crucial en los productos innovadores de CRI, como los esquemas de seguros de índices, en los que se requiere un modelado avanzado para diseñar índices confiables y la detección remota es un factor clave para garantizar la escala. Además, la tecnología también es necesaria para geolocalizar, comunicar e inscribir clientes, así como para cobrar primas y emitir pagos.

¿Qué pueden hacer los supervisores para garantizar que la industria aseguradora pueda compartir su experiencia en gestión de riesgos en beneficio de la sociedad y hacerla más resiliente?

La industria aseguradora está interesada en expandir su papel en el desarrollo de la resiliencia ante desastres, pero ha identificado varios obstáculos. Estos obstáculos se relacionan con la política, la regulación y la supervisión, así como con factores de la oferta y la demanda del mercado. La industria puede integrar a sus modelos de negocio existentes formas de ofrecer, incentivar o alentar la adopción de enfoques integrales de reducción de riesgo de desastres. Durante la Llamada, se destacaron los siguientes enfoques:

- **Crear conciencia** para garantizar que el seguro se entienda y enmarque dentro de una estrategia más amplia de gestión de riesgos.
- **Habilitar plataformas para garantizar que todos vean el papel potencial que puede desempeñar la industria para mejorar la comprensión del riesgo en el país.** Como profesionales de la gestión de riesgos, la industria aseguradora juega un papel clave para garantizar que el riesgo se entienda en contextos donde los eventos climáticos son más frecuentes y severos y donde estos eventos se están tornando “no asegurables”. Durante la Llamada, WTW destacó la importancia de comprender el riesgo e identificar el nivel de vulnerabilidad de las comunidades. Los consumidores necesitan recibir orientación cuanto a su exposición al riesgo y sobre cómo pueden gestionarlo. La industria puede apoyar este proceso. Recientemente WTW lanzó una plataforma de la iniciativa *Climate Quantify*, que asiste a gobiernos, instituciones financieras, empresas, inversores y agricultores, entre otros, para evaluar mejor su riesgo y comprender cómo gestionarlo.
- **Explorar formas de alentar la adopción de medidas de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y Adaptación al Cambio Climático (ACC).** Por ejemplo, la introducción de préstamos para primas que se otorgan a quienes adoptan medidas para reducir el riesgo y mejorar la resiliencia.

- Tomar en cuenta que la industria aseguradora es un **inversor institucional** que podría promover la inversión en activos que podrían generar resiliencia. En su carácter de inversores institucionales, los aseguradores podrían contribuir a la RRD y la ACC, en primer lugar, invirtiendo directamente en inversiones que mejoren la resiliencia y adaptación al clima y, en segundo lugar, reduzcan activamente la huella de carbono de sus inversiones.
- **Monitorear estrechamente la implementación de soluciones CRI.** Para identificar las buenas prácticas, el supervisor puede evaluar las experiencias *in situ*. Las obligaciones en materia de informes pueden ayudar en este sentido. El supervisor puede definir qué información se necesita para identificar las buenas/malas prácticas.

¿Qué pueden hacer los supervisores para ayudar a los formuladores de políticas y otras entidades gubernamentales a garantizar que se considere el seguro como una pieza del rompecabezas de la gestión del riesgo de desastres?

Algunas de las formas en que los supervisores pueden contribuir a las decisiones sobre la política nacional relativa a CRI incluyen:

- **Entablar un diálogo.** Los supervisores reúnen condiciones para colaborar con los formuladores de políticas sobre asuntos clave como los requisitos impositivos y subsidios para productos de seguros contra riesgos climáticos y desastres naturales.
- **Crear conciencia** entre los formuladores de las políticas para garantizar que el seguro sea visto como una parte clave del rompecabezas RRD y cómo puede contribuir a alcanzar otros objetivos de la política.
- Asegurar que las partes interesadas se centren en la calidad de los productos CRI, en vez de enfocar sus esfuerzos únicamente en la competencia.

Para finalizar, los supervisores y profesionales presentes en la Llamada compartieron la siguiente lista de deseos:

- **Participación activa en actividades de desarrollo de capacidades.** Los supervisores deben estar dotados de conocimientos expertos. En general, la participación en eventos internacionales de desarrollo de capacidades sobre CRI y gestión del riesgo de desastres puede ayudar a los supervisores a verse expuestos a mejores prácticas utilizadas en otras jurisdicciones.
- **Permitir la innovación** para productos CRI, modelos de negocio y canales de distribución al mismo tiempo que se garantiza la protección del consumidor para promover mercados CRI responsables y sostenibles.

- **Un compromiso más estrecho entre profesionales y supervisores es clave.** Los supervisores pueden aprovechar el papel más amplio que juega la industria aseguradora como expertos en la gestión de riesgos. Concomitantemente, los supervisores pueden tener un conocimiento profundo sobre las capacidades técnicas de los aseguradores, porque los supervisan y aprueban nuevos productos CRI.
- **Fuerte colaboración y compromiso con el gobierno,** especialmente en las estrategias de financiación del riesgo de desastres para garantizar que reconozcan el seguro como una pieza del rompecabezas de la gestión del riesgo climático

Preguntas y discusión

Con respecto al seguro hipotecario, ¿el supervisor de seguros debería alentar un alcance más amplio de la cobertura de riesgos CAT (“catastróficos”)? Existen productos de seguros tradicionales que brindan cobertura contra catástrofes y riesgos naturales. En lo que respecta a los productos de seguros de propiedad tradicionales, el informe temático de la A2ii destaca el potencial de estos productos. Además de los productos CRI innovativos específicos para los desatendidos y subatendidos, los productos de seguros de propiedad tradicionales disponibles en el mercado también ofrecen la oportunidad de brindar una cobertura más amplia. Estos productos podrían estar accesibles a la población desatendida o subatendida en general, por estar vinculados con hipotecas en el contexto de los proyectos de viviendas sociales, o podrían proporcionarse como cobertura comercial a los pequeños y micro empresarios o pequeños agricultores.

¿Existen normas o requisitos de protección del cliente que rijan los productos agrupados o empaquetados (especialmente los vinculados con productos no financieros como insumos de semillas, fertilizantes)? La agrupación puede aumentar la demanda así como el conocimiento de los seguros, pero también puede acarrear riesgos de protección al consumidor. No obstante, la agrupación puede ser una práctica necesaria para los productos CRI. De hecho, 90% de los productos de seguros indexados mapeados por la fundación Syngenta están agrupados con préstamos, insumos agrícolas o el suministro de información valiosa para los clientes, como datos sobre el tiempo y el precio⁶. De acuerdo con el PBS 19, el supervisor requiere que los aseguradores promuevan productos y servicios de manera clara, justa y no engañosa, y que establezcan requisitos para los aseguradores con respecto al tiempo la entrega y el contenido de la información suministrada a los clientes en el momento de venta.

¿Cuáles serían los riesgos involucrados en el uso de firmas electrónicas? Los principales riesgos se relacionan con el fraude, la falsificación y la falla de las plataformas tecnológicas para soportar los procesos necesarios para firmar electrónicamente.

¿Qué se puede hacer para garantizar el acceso al seguro, especialmente para las poblaciones rurales? Dos barreras que aún deben superarse son el desbloqueo de los canales de distribución innovadores y la habilitación de las plataformas digitales. Sin embargo, es importante asegurarse de que los consumidores estén vinculados con un socio de confianza que pueda

⁶ Ver pág. 34 del Informe Temático de la A2ii: <https://a2ii.org/en/media/2536/download>

guiarlos y responder sus consultas, especialmente para los modelos de negocios que requieren una interacción intensa del consumidor.

¿Es la agrupación o la cobertura obligatoria el mejor modelo para ganar escala para el seguro de contra riesgo climático? Con el los seguros voluntarios ofrecidos por el sector privado puede ser difícil adquirir mayor escala, debido al conocimiento reducido y la falta de asequibilidad (sin subsidio). La mayoría de los productos de seguros indexados ofrecidos en el sector agrícola están agrupados con préstamos, insumos, etc. Los modelos de negocio más exitosos son aquellos cuyo producto de seguro está agrupado o es obligatorio. Sin embargo, al usar estos modelos, debe garantizarse la protección del consumidor, es decir, si un producto de seguro está incluido o es obligatorio, los consumidores deben recibir información completa sobre el producto, sus beneficios y cómo usarlo. Se les debe brindar la opción de escoger los proveedores y recibir un trato justo a lo largo de todas las etapas de la cadena de valor del seguro.

Socio de Implementación:



Auspiciado por:



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Acogidos por:



Iniciativa de Acceso a los Seguros
Patrocinada por el Sector del Proyecto
de Sistemas Financieros de GIZ
Enfoques para los Seguros
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany

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



Promoviendo el acceso a los seguros responsables e inclusivos para todos.