

Marcos Regulatorios Proporcionales en los Seguros Inclusivos:

Lecciones de una Década de Regulación
de Microseguros



Abreviaciones	2
Introducción	3
Antecedentes	4
1. La Situación de Desarrollo del Mercado	6
1.1. Indicadores de Mercado	6
1.2. Productos	7
1.3. Aceptantes de riesgos	9
1.4. Distribución	12
2. Una Década de Regulación de los Seguros Inclusivos	14
2.1. Estrategias nacionales	14
2.2. Documentos de políticas de microseguros	14
2.3. Leyes y normas	15
2.3.1. Definición de microseguros	16
2.3.2. Trato regulatorio según el principio de proporcionalidad	19
2.4. Medidas complementarias además de la normatividad	21
2.5. Apoyo y colaboración	23
3. Lecciones de la Década Previa	24
4. Examinando los Desafíos Presentes y Potenciales	26
4.1. Retos subsistentes	26
4.1.1. Formalización	26
4.1.2. Recopilación y análisis de datos	28
4.1.3. Respondiendo a las innovaciones	29
4.1.4. Sostenibilidad de los programas impulsados por el estado	30
4.2. Tendencias recientes y posibles retos	30
5. De cara al futuro	38
Anexo – Bibliografía y Lecturas Adicionales	40



Abreviaciones

A2ii	Iniciativa de Acceso a los Seguros	MIN	Red de Microseguros
AML/LA	Lavado de Activos	MI-MBA	Asociación de beneficios mutuos de microseguros
BMZ	Ministerio Federal para la Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania	MNO/ORM	Operador de red móvil
BRL	Real, moneda del Brasil	NFIS/ENIF	Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera
Cenfri	Centro de Regulación Financiera e Inclusión	NIC	National Insurance Commission, Ghana
CGAP	Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres	ONG	Organización no gubernamental
CIMA	Conferencia Interamericana de Mercados de Seguros	PEN	Sol, moneda del Perú
FIWG	Grupo de Trabajo de Inclusión Financiera	PHP	Peso, moneda nacional de las Filipinas
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH	RFPI	Marco Regulatorio de Promoción de los Mercados de Seguros Pro-Pobres de Asia
GSMA	Asociación del Grupo Especial para Móviles	SAC /CAC	Cooperativa de ahorro y crédito
IAIS	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros	SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Perú
IC	Insurance Commission / Comisión de Seguros, Filipinas	SECP	Securities and Exchange Commission / Comisión de Bolsa y Valores, Paquistán
ICP/PBS	Insurance Core Principle / Principio Básico de Seguros	SEGURO	Solvencia, Eficiencia, Gobernanza, Comprensión de Microseguros, Gestión de Riesgos y Protección a los Clientes
ILO/OIT	Organización Internacional del Trabajo	SUSEP	Superintendencia de Seguros Privados, Brasil
IRDA	Autoridad Regulatoria y del Desarrollo de Seguros, India	TSP/PST	Proveedor de Servicios Técnicos
LAC	Latinoamérica y el Caribe	USD	Dólar, moneda de los Estados Unidos
MCOAC	Mutuales, cooperativas y organizaciones comunitarias de ahorro y crédito		
MEFIN	Foro de Intercambios Mutuos para los Seguros Inclusivos		
MFI/IMF	Institución de Microfinanzas		

INTRODUCCIÓN

Ha pasado poco más de una década desde que se aprobó la primera regulación de microseguros¹ en la India, en 2005. En este folleto examinamos los enfoques de supervisión que se han adoptado desde ese entonces para sacar lecciones del pasado. También avizoramos el futuro y examinamos algunos de los retos actuales y emergentes que confrontan los supervisores de seguros², en particular con respecto a la formalización, datos, participación del gobierno, distribución masiva y tecnología digital.

Los constructos y supuestos regulatorios ya no se aplican de la misma manera. Actualmente, los supervisores tienen que enfrentar relaciones que no existían en el pasado. Por ejemplo, la aseguradora comercial solía ser el eslabón más fuerte de la cadena de valor de los seguros; en el espacio de los seguros inclusivos, ahora a menudo pasa a ocupar un lugar secundario ante nuevos tipos de intermediarios, tales como los minoristas y los Operadores de Redes Móviles (ORM). Asimismo, con creciente frecuencia, los gobiernos están impulsando iniciativas de seguros en gran escala y ocasionalmente actúan también como aceptantes de riesgos motivados por razones de política que escapan al ámbito financiero, como el cambio climático o la seguridad alimentaria. Por debajo de todos estos cambios emergen nuevos riesgos ocasionados por las innovaciones tecnológicas. Todos estos adelantos están modificando la forma de pensar de los supervisores y el enfoque regulatorio consecuente.

Este folleto se nutre de los intensos debates del Simposio de Expertos que se llevó a cabo en Washington, Estados Unidos, en diciembre de 2014. Además, incluye las lecciones que se han aprendido a partir de la experiencia de la A2ii en su colaboración con los supervisores de seguros en el campo. También marca los 10 años del involucramiento de la IAIS en la inclusión financiera. Ello ha tenido lugar a través del Grupo Conjunto de Trabajo sobre Microseguros que se creó en 2006, por iniciativa del Grupo de Trabajo en Microseguros de CGAP (posteriormente denominado Red de Microseguros, MIN), y de la IAIS. El Grupo de Trabajo Conjunto fue complementado inicialmente, y posteriormente reemplazado, por un comité permanente abocado a la inclusión financiera dentro de la estructura de comités de la IAIS con el nombre de Subcomité de Inclusión Financiera de la IAIS, y posteriormente rebautizado como Grupo de Trabajo de Inclusión Financiera (Financial Inclusion Working Group, FIWG).

1 Contamos con diversas definiciones de microseguros. La IAIS los define como sigue: "Microseguro es un seguro al que tiene acceso la población de bajos ingresos, proporcionado por una diversidad de entidades diferentes, pero que se maneja según las prácticas de seguros generalmente aceptadas (que deben incluir los Principios Básicos de Seguros). Esto significa que el riesgo asegurado bajo una póliza de microseguro se administra con base en los principios de seguros y está financiado por primas. Por lo tanto, la actividad de microseguro en sí misma cae dentro del ámbito del regulador / supervisor de seguros doméstico relevante o de cualquier otro organismo competente bajo las leyes nacionales de cualquier jurisdicción."

2 El término "supervisores" se refiere tanto a los supervisores como a los reguladores.

SIMPOSIO DE EXPERTOS SOBRE ENFOQUES DE REGULACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MERCADOS DE SEGUROS INCLUSIVOS. DICIEMBRE DE 2014

En diciembre de 2014, la Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) y el Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres (Consultative Group to Assist the Poor, CGAP) organizaron un Simposio de Expertos sobre los 'enfoques regulatorios proporcionales en los mercados de seguros inclusivos para aprovechar las lecciones aprendidas para el futuro'. El Simposio, que coincidió con la primera década desde que se aprobó la primera regulación de microseguros en la India en 2005, brindó una oportunidad para examinar en retrospectiva qué iniciativas habían tenido éxito a lo largo de los años, y cuáles no.

El evento fue una plataforma para generar sistemáticamente lecciones a partir de la experiencia global de regulación y supervisión de los seguros inclusivos. El Simposio, de un día y medio de duración, contó con la asistencia de 33 delegados en representación de supervisores, agencias de desarrollo, las organizaciones de la cooperación internacional para el desarrollo y expertos en regulación de 14 jurisdicciones diferentes.



Simposio de Washington, diciembre de 2014

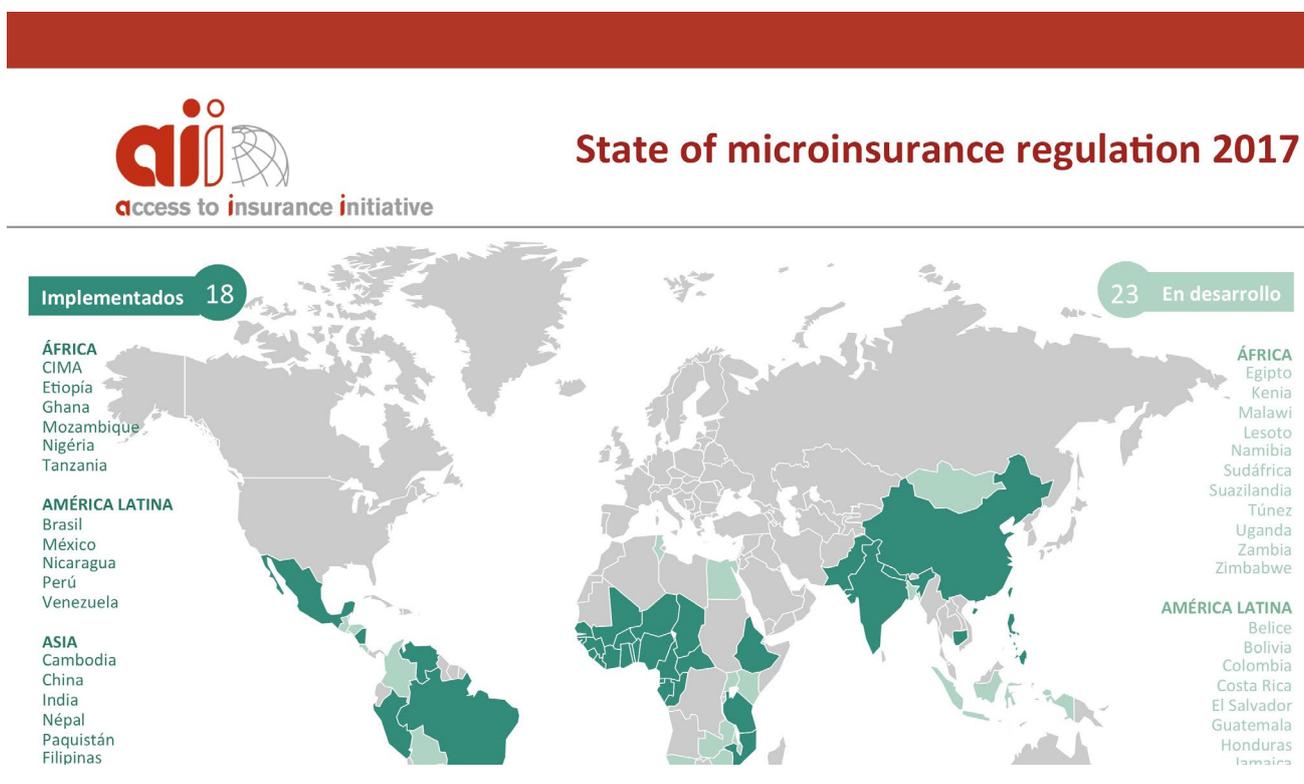
ANTECEDENTES

El concepto de seguros inclusivos es amplio. La IAIS los define como “todos los productos de seguros destinados al mercado excluido o sub-atendido, y no solo a los destinados a los pobres o a un segmento de mercado de bajos ingresos concebido estrechamente”. El término ‘microseguros’, de otro lado, se define más específicamente: (como) “seguros a los que tienen acceso la población de bajos ingresos, ofrecidos por una serie de entidades diferentes pero que se manejan de acuerdo con las prácticas generalmente aceptadas de seguros (las que deben incluir los Principios Básicos de Seguros, PBS)”³.

Para muchos supervisores, el desarrollo de los mercados de seguros inclusivos se inició con los microseguros. Sin embargo, en años recientes, el enfoque se ha ido expandiendo más allá de los microseguros de manera que abarca los seguros inclusivos en conjunto, es decir, todos los seguros que en último término contribuyen a lograr que el mercado de seguros sea más inclusivo.⁴ Los supervisores han comenzado a explorar proactivamente o reconocer la existencia de diferentes enfoques regulatorios o de política para ampliar la disponibilidad de los seguros a otros grupos excluidos o sub-atendidos dentro de sus jurisdicciones. Además, los gobiernos de las economías en desarrollo y emergentes aceptan cada vez más que los seguros pueden jugar un papel en la protección de los ciudadanos económicamente vulnerables. En tal sentido, los seguros inclusivos se incorporan crecientemente a las agendas más generales de las políticas de desarrollo económico. Mientras tanto, dado que la mayoría de los marcos regulatorios de los seguros inclusivos de la última década se han concentrado en los microseguros, este informe se abocará principalmente a la regulación de los microseguros.

En la última década, por lo menos 18 supervisores de seguros han adoptado un marco regulatorio específico para microseguros. Otros 23 países al menos están preparando algún tipo de regulación específica para microseguros. Se trata de un avance notable en comparación con los primeros días del desarrollo del mercado de microseguros.

Diagrama 1: La situación de la regulación de microseguros



³ Ver Issues Paper on Conduct Business in Inclusive Insurance (IAIS, 2015) y Issues In Regulation and Supervision of Microinsurance (IAIS, 2007).

⁴ Ver el asunto de los seguros masivos en el Recuadro 8.

El ímpetu inicial para el desarrollo de la normatividad sobre microseguros varía dependiendo del país.

Cuando se introdujo la normatividad sobre microseguros por primera vez en la India en 2005, el propósito fue abrir la oferta de productos de seguros, su distribución y aceptación entre la población económicamente vulnerable, en una época en la que dicho mercado no existía. También se introdujo en algunos casos normas sobre microseguros como respuesta de políticas concentradas en abordar retos inmediatos, tales como las barreras regulatorias que plantean las reglas para productos existentes, o reglas de transparencia inadecuadas. En las Filipinas, se preparó un marco específico para microseguros principalmente para abordar los elevados niveles de actividad informal en los seguros. Todo ello ha dado lugar a una preocupación por proteger a los consumidores y, por tanto, regular estas actividades mediante su incorporación al sistema financiero formal. Las normas de microseguros del Perú tuvieron como propósito ampliar los canales de distribución de microseguros disponibles para las aseguradoras, al tiempo que prestaban atención a la protección al consumidor. En todos los casos, los supervisores introdujeron las regulaciones sobre microseguros como un agente catalizador para fomentar el crecimiento del mercado de seguros inclusivos.

Al preparar las normas sobre microseguros, los supervisores buscaron un equilibrio entre facilitar el entorno de los negocios y asegurar la protección de los consumidores vulnerables.

De un lado, se debe contar con adecuada protección al consumidor para un grupo que recién adquiere seguros. Este objetivo es particularmente importante ya que el perfil del cliente de seguros inclusivos⁵, generalmente, incluye personas con menor nivel de educación y conocimientos financieros que, simultáneamente, son más vulnerables financieramente. Por consiguiente, es más importante aún contar con seguros que den valor al cliente a cambio de su dinero y generen confianza. De otro lado, los supervisores se dan cuenta de que las aseguradoras requieren un entorno normativo suficientemente flexible, así como oportunidades para operar de forma comercialmente sostenible. En muchos casos, el acceso a los clientes de seguros inclusivos es más difícil debido a razones geográficas y, a menudo, resulta demasiado oneroso usar los canales tradicionales de distribución. Muchas empresas han tenido dificultades para alcanzar las economías de escala que se requieren para lograr la viabilidad comercial.

En los últimos cinco años, se ha prestado creciente atención a la utilización del concepto de ‘proporcionalidad’ en la normatividad de los seguros inclusivos.

La aplicación proporcional de los Principios Básicos de Seguros (PBS) significa que las medidas de supervisión deben ser adecuadas para lograr los objetivos de supervisión de una jurisdicción dada así como el resultado deseado de los PBS, pero no deberán extralimitarse para lograr dichos objetivos. Los PBS ofrecen la flexibilidad necesaria que permite adaptar los requisitos y acciones de supervisión para que sean proporcionales a la naturaleza, escala y complejidad de los riesgos que plantean las aseguradoras individuales al sector de seguros o al sistema financiero en conjunto. Este enfoque debe ayudar a promover la inclusión financiera y el desarrollo de mercados⁶. Los marcos normativos de microseguros en la actualidad generalmente se fundan en este concepto, aunque no mencionen explícitamente la ‘proporcionalidad’.

No obstante, el debate en la comunidad de supervisores sobre el equilibrio correcto entre la protección al consumidor y el desarrollo del mercado sigue en pie.

La respuesta a esta cuestión no es única ya que depende del contexto (económico, político, socio-cultural), estado de los sistemas de protección social y de la infraestructura, las especificidades de la legislación de seguros, así como de las normas que rigen la banca, pagos electrónicos, cooperativas y telecomunicaciones. Los desafíos que enfrentan los reguladores evolucionan constantemente a medida que emergen nuevas tendencias de mercado, así como nuevos actores y tecnologías. En consecuencia, resulta oportuno reflexionar sobre la forma en que se han desarrollado las normas de seguros inclusivos en la última década; es decir, lo que funcionó o no, cuáles son las tendencias por venir, y cuáles lecciones importantes deben tenerse en mente a medida que el mercado evoluciona a futuro.

⁵ Ver el documento temático de la IAIS sobre *Conduct of Business in Inclusive Insurance* (Conducción de negocios en seguros inclusivos; IAIS, 2015)

⁶ La IAIS ha publicado varios documentos de orientación sobre la aplicación del concepto de proporcionalidad en diversos sentidos. Ver una lista completa en la sección Anexo: Bibliografía y otro Material de Consulta.

1. La Situación de Desarrollo del Mercado

Le paysage international de l'assurance inclusive a considérablement changé au cours des dix dernières années. Ce chapitre examine les principaux aspects du développement du marché et leur évolution – principaux indicateurs du marché, produits, porteurs de risque et distribution.

1.1. Indicadores de mercado

Los mercados de microseguros han crecido significativamente en todas las regiones durante el último decenio. Los datos agregados disponibles sobre el número total de asegurados de cada región revelan la existencia de aproximadamente 281 millones de asegurados (datos de 2013-2015, cifras por región). Otras fuentes estiman que se han colocado aproximadamente 500 millones⁷ de pólizas de microseguros en la última década. Se trata de un crecimiento significativo a partir de los 78 millones de pólizas que se registró en 2007⁸ en los 100 países más pobres. En particular, África ha experimentado un tremendo crecimiento. Sin embargo, cuando se compara dicho crecimiento con el tamaño potencial del mercado de bajos ingresos—cuatro mil millones de personas sin cobertura o con cobertura insuficiente de seguros en total⁹—gran parte de este potencial parece no ser aprovechado. Esta aseveración es particularmente cierta para África y Asia, donde la tasa de cobertura de los microseguros, medida por el número de seguros de vida o de propiedades aseguradas respecto de la población total, es de 4,4% y 4,3%, respectivamente, en comparación con el 7,6% en América Latina y el Caribe (LAC)¹⁰.

Tabla 1: Datos clave de microseguros por región

	América Latina y el Caribe		África		Asia ³
	2011	2014 ¹	2012 ¹	2015 ¹	2013 ¹
NN° de países de la región que cuentan con microseguros ²	19	21	39	36	24
N° de aseguradoras que ofrecen microseguros	99	94	511	200 ³	228
N° de productos	159	200 ³	598	270 ^{3,4}	507
N° de seguros de vida o propiedad (millones)	45.5	48.6	44.4	61.8	170.4
Crecimiento durante el periodo designado (%)		7		39	
Población asegurada (%)	7.6	7.9	4.4	5.4	4.3
Primas brutas recaudadas publicadas (millones USD)	860	828	548	756	829

Fuente: *The Landscape Studies* (Estudios de Panorama; varias regiones).

1 A partir de datos para el año precedente.

2 Denota el número de países del estudio que informaron sobre actividades de microseguros. Número total de países por región según región geográfica de las Naciones Unidas y lista de composición: LAC (51), África (58) y Asia (75)

3 Mínimo conocido.

4 La cifra para 2012 es significativamente superior ya que tres fuentes eran agregadores/comercializadores que representan 39, 76, y 237 grupos comunitarios, respectivamente. Dichos grupos comunitarios solo se pudieron contabilizar a nivel agregado en 2015.

7 Ver *Microinsurance and Emerging Markets*, Instituto de Información sobre Seguros, disponible en <http://www.iii.org/issue-update/microinsurance-and-emerging-markets>

8 Todas las cifras provienen de *The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries*, *The Landscape of Microinsurance in Africa 2012*, *The Landscape of Microinsurance Africa 2015*, *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean (for 2011)*, *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean 2014*, *The Landscape of Microinsurance in Asia and Oceania 2013*. Nos referiremos a todos estos estudios en conjunto como los "Estudios de Panorama (*Landscape Studies*)".

9 Según estadísticas del Banco Mundial, aproximadamente 4 mil millones de personas subsisten con menos de USD4 por día. (Dólares internacionales de 2005 a Paridad de Poder Adquisitivo, PPA). Esta cifra incluye 2.600 millones de personas que viven con menos de USD2 (día) (Swiss Re, 2010).

10 Obtener datos regionales precisos y comparables frecuentemente es un reto. No todas las aseguradoras que ofrecen microseguros compartieron sus datos para los estudios que se llevaron a cabo. Ocasionalmente, los datos fueron proporcionados por intermediarios en cuyo caso fue difícil obtener el número exacto de asegurados. En términos de los productos, algunas empresas proporcionaron datos sobre los productos de una misma línea de negocios como si fuesen un solo producto, mientras que otras informaron sobre cada producto de manera independiente. En Asia, en particular, las muestras no tienen un tamaño que las haga completamente representativas. Las cifras para el Asia son estimados generales adoptados por convención. En 2015 se creó una base de datos global. Ver "The Microinsurance Network's World Map of Microinsurance" (Mapa mundial de microseguros de la Microinsurance Network) en <http://worldmapofmicroinsurance.org>

1.2. Productos

En los 10 últimos años, se han diversificado las líneas de productos. La mayor parte de los mercados se iniciaron predominantemente con productos de vida, accidentes personales y seguros de desgravamen. Si bien estas líneas de productos siguen siendo las dominantes, en todas las regiones la industria está diversificándose hacia los ramos de salud, agricultura y propiedad. Esta tendencia apunta a la creciente madurez del mercado tanto desde el punto de la demanda como de la oferta. En cada vez mayor medida, las aseguradoras están adaptándose a las necesidades y preferencias de los consumidores, adoptan estrategias de negocios más sofisticadas y amplían la proyección y escala de sus operaciones, aprovechando los avances tecnológicos, asociaciones con intermediarios no tradicionales y el apoyo del gobierno.

Los microseguros de vida, accidentes y salud constituyen la mayor parte del mercado, en comparación con el crecimiento relativamente reciente de los microseguros de propiedad y agrícola. Sin embargo, existen algunas variaciones regionales:

- En África, los seguros de vida, accidentes personales y salud han constituido la mayor parte del mercado durante el último decenio. Aunque los productos de salud, propiedad y agrícolas inicialmente estaban poco desarrollados en comparación con el ramo de vida, el crecimiento de estos últimos ha superado las tasas de expansión del ramo de vida en los últimos años¹¹, signo prometedor de que los productos están evolucionando y diversificándose. En particular, los seguros de salud crecieron significativamente debido a cuatro nuevos programas que ofrecen seguro de renta hospitalaria u hospitalización a través de ORM (operadores de redes móviles).
- En Asia, los productos predominantes son los seguros de vida y accidentes personales. Los seguros de salud incluyen el mayor número de productos, principalmente mediante la oferta de atención básica. Si se excluyen los programas de seguros de salud gubernamentales, en conjunto los seguros de salud aportaron menos al crecimiento y cobertura en comparación con los ramos de vida y accidentes. No obstante, es remarcable que el número de pólizas de seguros agrícolas haya crecido más de 100% entre 2010 y 2012, fomentado por el apoyo gubernamental e innovaciones concomitantes en los seguros paramétricos que permitieron ofrecer seguros agrícolas a escala.
- En América Latina y el Caribe, los seguros de desgravamen, que durante mucho tiempo fueron el producto dominante, siguen liderando el sector junto con los productos de seguros de vida de corto plazo y accidentes personales, que constituyen normalmente el producto de entrada de las aseguradoras que ingresan al mercado de microseguros. El seguro de desgravamen continúa siendo la línea de productos de más rápido crecimiento. Los seguros de salud ocupan el tercer lugar, después de los seguros de vida y de accidentes personales, lo que constituye una mejora significativa en comparación con lo que acaecía a principios de la década, cuando había muy pocos seguros de salud en el mercado. A pesar del crecimiento más rápido en los últimos años, los microseguros de propiedad y agrícolas siguen siendo relativamente pequeños en comparación con otras líneas de productos. En América Latina y el Caribe se determinó que los microseguros de propiedad tienden a formar parte de la oferta de los proveedores más experimentados.
- En todas las regiones, los seguros de propiedad constituyen menos del 5% de las primas. Muchos sistemas de seguros agrícolas actualmente también dependen, por lo menos en parte, del apoyo gubernamental.

El “empaquetado” -o incorporación de los seguros¹² a otros productos- ha sido una estrategia clave y creciente para las ventas. La razón por la cual ha florecido el empaquetado de seguros con otros productos o servicios (sean de seguro o de otros tipos) es que constituye una forma efectiva de alcanzar escala. Esto es particularmente importante cuando hay poca demanda o cuando la distribución de seguros como producto independiente es demasiado costosa. En África, un tercio de las primas de microseguros emitidas en 2014 fueron para riesgos

¹¹ Ver los “Landscape Studies”.

¹² Un seguro “incorporado” es una cobertura de seguros que está amarrada a otros productos. (Ver documento de aplicación de la IAIS sobre *Regulation and Supervision supporting Inclusive Insurance Markets*, October 2012 (Regulación y Supervisión en Respaldo de los Mercados de Seguros Inclusivos, octubre de 2012)). Esta práctica también se conoce como ‘empaquetado’. El otro producto podría consistir en servicios financieros como créditos, pagos electrónicos u otro tipo de seguro, o servicios no financieros, como sepelios, venta de semillas y fertilizantes, pago de cuentas de electricidad u otros servicios públicos, o crédito para llamadas de telefonía móvil.

múltiples o para productos empaquetados que ofrecen más de un tipo de cobertura. Prácticamente la mitad de los productos de microseguros que se estudiaron en la región de América Latina y el Caribe (LAC) en el 2013 eran productos multi-riesgo: vida y accidentes personales, salud y seguros de vida, y otras combinaciones. Se observa una tendencia similar en los productos de seguros de vida y accidentes en el Asia. También usualmente se suele empaquetar productos de seguros con servicios ajenos a los seguros. El proveedor de otros tipos de servicios actúa como agregador/comercializador de cliente¹³, ofreciendo a las aseguradoras acceso a sus bases de clientes, obteniendo como beneficio el valor agregado que proporciona el seguro. Por ejemplo, los seguros de desgravamen permiten que la institución financiera proteja sus créditos en caso de fallecimiento o incapacidad del cliente. Otro ejemplo son los microseguros que se otorgan gratuitamente con la adquisición de crédito de llamadas de celular (móvil), lo que permite a los ORM atraer y fidelizar nuevos clientes. Existen también modelos de venta de ORM que promocionan productos pagados total o parcialmente, como cuando se ofrece cobertura básica gratuita, pero en los que el cliente debe pagar una prima mayor para aumentar el monto asegurado o incluir miembros de su familia. Estos también se denominan productos “freemium”, por su naturaleza gratuita (“free”).

Los productos han evolucionado para adaptarse mejor a las necesidades de los clientes. Los proveedores han identificado nuevas formas de ofrecer mayor flexibilidad y adaptarse a las necesidades y preferencias de los individuos. En términos de sus productos y servicios, esto incluye pago más rápido de reclamos por siniestros, procesos simplificados de inscripción o pagos flexibles de las primas, que convienen a las poblaciones con ingresos irregulares o insuficientes. Muchos productos de microseguros de salud también ofrecen servicios de valor agregado que no cuadran como seguros adicionales, como el programa “Llame a su Médico”, campañas de salud de vacunación y consultas médicas gratuitas, atención ambulatoria para los pacientes, medicinas a bajo precio y asistencia médica de emergencia¹⁴. También se ha producido una evolución similar en el marketing. Para adaptarse a las percepciones culturales locales, algunas aseguradoras han adoptado el estilo de comunicación de los microseguros, como, por ejemplo, hablando de los ‘planes de seguro de vida’ o de la ‘cobertura de último gasto’, antes que hablar de ‘seguro de sepelio’.



13 Los agregadores/comercializadores de clientes son entidades como los comercios minoristas, prestadores servicios (empresas de servicios públicos), organizaciones de miembros, u organizaciones de la sociedad civil que reúnen personas con propósitos ajenos a los seguros pero a los que pueden recurrir las aseguradoras, con o sin la intervención de un tercero, para distribuir seguros. Sus roles y actividades en algún modelo de negocios dado varían dependiendo de la escala del agregador/comercializador o de la relación que estos mantengan con sus clientes o miembros. Por ejemplo, agregadores como los ORM pueden operar como canales masivos de mercado, mientras que una cooperativa puede actuar como un ente de toma de decisiones colectivo en nombre de sus miembros. Ocasionalmente también actúan como Proveedores de Servicios Técnicos (PST); (A2ii, 2014 y 2016).

14 Ver Nota Informativa del 6to Foro de Consulta sobre productos innovadores para los consumidores emergentes (Innovative products for the emerging consumer) realizado el 11 y 12 de mayo de 2016 en Marruecos, Marruecos y “Value-Added Services in Health Microinsurance (Servicios de Valor Añadido en los Microseguros de Salud; Pott y Holtz, 2013).

Las líneas de productos innovadoras, como los seguros basados en índices han cobrado importancia en los últimos años de la década y se espera que sigan experimentando significativas innovaciones. Los seguros basados en índices o paramétricos son seguros que no se relacionan directamente a las pérdidas, es decir, no están basados en indemnizaciones, sino que se relacionan con un índice paramétrico que desencadena los pagos. Este tipo de seguros se encuentra con mayor frecuencia entre los seguros agrícolas, especialmente en los seguros de cosechas¹⁵. Los seguros basados en índices operan de tal forma que cuando un ‘índice’ alcanza un nivel predeterminado, como, por ejemplo, un cierto nivel de precipitación o inundación, se desencadena el pago del seguro. Por ejemplo, cuando se produce una inundación, tormenta o sequía, que tiene como resultado una caída del rendimiento del cultivo debajo de un umbral predeterminado, los clientes reciben compensación. Los productos de seguros basados en índices están creciendo, aunque lentamente, gracias a los programas piloto iniciados por los gobiernos, agencias de desarrollo, reaseguradoras y, ocasionalmente, aseguradoras comerciales¹⁶. En los países en desarrollo, se ha determinado que estos programas casi siempre implican el apoyo o iniciativa del estado, ya que a menudo se ponen en marcha como parte de otras políticas, tales como la adaptación al cambio climático, la seguridad alimentaria o el desarrollo agrícola. Los supervisores de seguros no siempre participan en estos mecanismos. En consecuencia, si bien estos esquemas a menudo son beneficiosos para los consumidores de bajos ingresos, no siempre caen dentro del marco regulatorio de los microseguros o seguros. Los seguros basados en índices tienen el potencial de alcanzar gran escala, ya que no requieren una costosa evaluación de las pérdidas para el pago de indemnizaciones. No obstante, a menudo su diseño e implementación son complejos debido a problemas como la limitada disponibilidad de información confiable y oportuna relacionada con el riesgo involucrado, el costo de la infraestructura (estaciones meteorológicas, instalación y mantenimiento de sensores, disponibilidad de expertos técnicos), analfabetismo financiero, riesgo base¹⁷ y distribución que hacen que estos productos sean difíciles de lanzar y sostener sin un subsidio significativo. Entre los retos planteados a los supervisores, y que vale la pena explorar más allá de una perspectiva regulatoria, está el punto clave de cómo integrar los pilotos de seguros parametrizados al régimen de supervisión de seguros, asegurando que se aplique niveles adecuados de supervisión y protección al consumidor¹⁸.

1.3. Aceptantes de riesgos

Hace una década se esperaba que las organizaciones como las mutuales, cooperativas y otras organizaciones de base (MCOB) ampliarían sus negocios de microseguros para convertirse en los principales aceptantes de riesgo de microseguros. Contrariamente a las predicciones de quienes analizaron el sector en sus años iniciales, las aseguradoras comerciales se han convertido en los aceptantes del riesgo de microseguros predominantes en la actualidad. No obstante, si bien las MCOB no son los principales aceptantes de riesgos, son más numerosas y mantienen una fuerte presencia en las comunidades donde operan. Por consiguiente, son intermediarios sumamente importantes de la cadena de valor de los microseguros. Incluso, algunas actúan como aceptantes de riesgo informales. Además, recientemente se ha observado el ingreso de accionistas no-aseguradores en la industria de los seguros, particularmente los ORM.

Las aseguradoras comerciales son los aceptantes predominantes de riesgo de microseguros, en términos de primas, seguros de vida y propiedad, y número de productos registrados en todas las regiones. En los mercados de América Latina y el Caribe, 90% de todos los proveedores de microseguros son aseguradoras comerciales. En los mercados asiáticos, las aseguradoras comerciales detentan el 70% de todos los seguros de vida y propiedad, entre las 12 categorías de aseguradoras identificadas (que incluyen las aseguradoras comerciales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones no-gubernamentales, las entidades gubernamentales y hospitales). También suscriben 304 de los 507 productos disponibles en el mercado. En África, las aseguradoras comerciales dan cuenta de solamente 12% de las empresas de seguros que aceptan riesgos de microseguros, pero cubren 77% de los seguros de vida y propiedad de la región, lo cual refleja sus economías de escala, en comparación con los proveedores de base comunitaria¹⁹.

15 En Asia, en 2012, se determinó que los seguros para ganado estaban casi exclusivamente basados en indemnizaciones mientras que los seguros de cosechas estaban principalmente basados en índices ya sea mediante índices meteorológicos o de rendimiento por área.

16 Ver <http://www.infodev.org/climate>

17 Los seguros basados en índices presentan un posible descalce entre la pérdida real y la pérdida determinada por el índice. Esto es lo que se conoce como ‘riesgo base’ (IAIS 2015).

18 Ver la Nota de Política de la A2ii sobre la manera en que los seguros agrícolas pueden mejorar la seguridad alimentaria y la importancia de la regulación (“How agricultural insurance can improve food security – and why regulation matters”; A2ii, 2016).

19 Todas las cifras que aparecen en esta sección provienen de los “Landscape Studies”, a menos que se especifique lo contrario.



RECUADRO 1 : Comparación de las características clave de los mercados de seguros inclusivos en diferentes jurisdicciones

- En **las Filipinas**, las MCOB son los aceptantes de riesgo predominantes. Desde 2001, las cooperativas o instituciones de microfinanzas (IMF) han estado estableciendo puntos de oferta especiales de microseguros, conocidos como asociaciones mutuales de microseguros (Microinsurance Mutual Benefit Associations; MI-MBA es su sigla en inglés), que permiten suscribir directamente productos de microseguros. Hacia fines de 2014, existían 22 MI-MBA en el mercado de microseguros de vida, que ofrecían cobertura a cuatro millones de miembros y sus familiares, con un total de 13 millones de asegurados. Una de dichas mutuales (MBA) también decidió entrar en asociación con una aseguradora comercial. Así, Card MBA -la principal MI-MBA- se asoció con la aseguradora comercial “Pioneer Insurance” para desarrollar el mercado de seguros generales (RFPI 2015).
- En **Ghana**, la primera década de crecimiento de los microseguros ha sido impulsada principalmente por las aseguradoras comerciales en vista de que no existen otros tipos de organizaciones formales, como las mutuales. Si bien los ORM han estado cobrando creciente prominencia en los seguros en tanto canales de distribución, su crecimiento ha sido principalmente el resultado de la participación de los Proveedores de Servicios Técnicos (PST) en la cadena de valor. Las aseguradoras comerciales siguen siendo los principales aceptantes de riesgo.
- Las mutuales de sepelios, las agencias funerarias y las aseguradoras registradas que ofrecen cobertura de sepelios en el mercado de bajos ingresos tienen una larga historia en **Sudáfrica** y las formas de beneficios ofrecidos varían. La cobertura que ofrecen las mutuales de sepelio generalmente incluyen un monto en efectivo y “ayuda” de otros miembros del grupo en la preparación del sepelio; las agencias funerarias suelen ofrecer beneficios en especie como el servicio funerario, mientras que las aseguradoras ofrecen beneficios en efectivo. Las propuestas de regulación de los microseguros buscan formalizar las actividades de aseguramiento de las agencias funerarias, que podrán actuar como agentes de una aseguradora registrada u obtener una licencia como micro-aseguradora, de acuerdo con dicha regulación.
- En **Camboya y Sudáfrica**, los ORM, tales como BIMA-Milvik y Vodacom SA, han creado aseguradoras comerciales que ofrecen microseguros (BMZ 2015, Wiedmaier-Pfister y Leach). Estos actores son un fenómeno de mercado relativamente creciente que merece consideración especial desde el punto de vista regulatorio.

En términos del número de organizaciones, las MCOB superan a las aseguradoras comerciales; sin embargo, su participación en el mercado es mucho menor. En Asia y África, el número de MCOB tiende a superar el de las aseguradoras comerciales, a pesar de representar un porcentaje comparativamente pequeño de las primas de microseguros; en África, 77% de los proveedores son organizaciones comunitarias, a pesar de lo cual solo cubren aproximadamente 12% del total de seguros de vida y propiedad. Ello no es completamente sorprendente, ya que las MCOB por su propia naturaleza tienden a ser pequeñas organizaciones que operan en localidades pequeñas. En Asia, con la notable excepción de las Filipinas, la mayor parte de las MCOB no actúan como aceptantes de riesgos. La magnitud de la participación de las MCOB en América Latina y el Caribe, sin embargo, no queda clara. La provisión informal de microseguros por las MCOB sigue prevaleciendo en algunos países en todas las regiones. Los ejemplos son Nepal (donde las Cooperativas de Ahorro y Crédito -SAC en inglés- cuentan con sus propios programas de seguros), Ghana (donde igualmente las mutuales de crédito ofrecen seguros propios) y Paraguay (donde las cooperativas de ahorro y crédito cuentan con “programas de solidaridad”).

Los gobiernos están incrementando su participación en la prestación de seguros inclusivos, especialmente en Asia. Impulsados por políticas de salud, desarrollo agrícola y rural, desarrollo económico, seguridad social, seguridad alimentaria, mitigación de riesgos de desastre y cambio climático, muchos gobiernos han aceptado el importante papel que cumplen los seguros para proteger a sus poblaciones y empresas frente a una gama de riesgos. En consecuencia, están jugando un papel crecientemente visible, especialmente en las líneas de productos en las que el sector privado muestra poco interés o capacidad de oferta. Estos roles abarcan un rango bastante amplio, desde el desarrollo directo de programas de seguros, al financiamiento parcial o total de las primas para ciertos riesgos o segmentos demográficos, el subsidio de la infraestructura de seguros, hasta la implementación de otras formas de asociaciones público-privadas en los ámbitos de los seguros agrícolas o de la protección social. Los mecanismos en los que los gobiernos generalmente juegan un rol más directo en tanto proveedores son los de seguros agrícolas (principalmente cultivos y ganado), seguros de desastres u, ocasionalmente, seguros de salud y vida para regiones o grupos vulnerables focalizados, tales como la población de adultos mayores o los pobres del campo. La participación de los gobiernos es mayor y más amplia en China e India²⁰.



20 Ver "Scale: Thinking Big ("Pensando en Grande"; Thom, Gray, Müller, y Leach, 2014) e "Innovations and Emerging Trends in Agricultural Insurance ("Innovaciones y Tendencias Emergentes en Seguros Agrícolas"; Hess y Hazell, 2016).

1.4. Distribución

El panorama de la intermediación se ha modificado significativamente y, en la actualidad, se utiliza una gama mucho mayor de canales. Hace una década, los microseguros se distribuían principalmente a través de organizaciones comunitarias e instituciones de microfinanzas (IMF). En la actualidad, aprovechando la ola de innovaciones tecnológicas y financieras y el mayor número de asociaciones con agregadores/comercializadores de clientes en gran escala (canales masivos de mercado), se han modificado los modelos de distribución, los mismos que están cobrando un creciente dinamismo. Las variaciones y preferencias por regiones en los modelos de distribución también son bastante marcadas.

Se ha producido un traslado general del panorama de distribución dominado por las IMF hacia una mayor diversidad de nuevos canales. En África, los canales masivos de mercado, tales como los ORM, minoristas y agencias funerarias, son los canales principales, que asumen casi la mitad del mercado. Los agentes y corredores cubren aproximadamente una cuarta parte, mientras que las MCOB tienen la menor penetración. En América Latina y el Caribe, también se ha producido un dramático cambio en el paisaje. Las IMF, debido a su base de clientes extremadamente amplia, tradicionalmente fueron el principal canal de distribución. Si bien siguen teniendo una presencia dominante, la mayor parte del crecimiento del producto en la segunda mitad de la década se puede atribuir a canales diferentes de las IMF, particularmente los canales masivos de mercado²¹. Ello es resultado en parte de un cambio más general hacia los seguros masivos en América

“ La cadena de valor de seguros en la distribución masiva es muy diferente ”

Latina y el Caribe (LAC). Por el contrario, las MCOB dominan el paisaje de intermediación en Asia, ya que muchas de estas organizaciones comenzaron sus actividades como aceptantes de riesgos, pero eventualmente la modificaron hacia un modelo de socio-cliente con aseguradoras comerciales. Las IMF ocupan un segundo lugar, seguidas de los agentes y corredores y, en menor medida, los agentes de microseguros especializados. Los canales masivos de

mercado han desempeñado un papel marginal, como sugieren los datos de 2013. Sin embargo, en los últimos años, los seguros móviles impulsados por los ORM han cobrado creciente prominencia. Asimismo, diferentes intermediarios operan generalmente dentro de sus propios nichos de productos. Por ejemplo, las empresas de servicios públicos en América Latina y el Caribe distribuyen la mayor parte de los seguros de propiedad, mientras que las IMF principalmente impulsan los productos de seguro de desgravamen.

El rango y roles de los intermediarios de microseguros se han modificado, dando como consecuencia una cadena de valor más larga²². Con creciente frecuencia, los intermediarios de microseguros son agregadores de clientes que cuentan con una infraestructura y acceso a grandes bases de clientes, lo que amplía el alcance de los microseguros hacia sectores de consumidores previamente no atendidos, para así alcanza mayor escala y eficiencia de costos. También tienden a mantener una relación más estrecha con las comunidades que atienden, en comparación con los agentes y corredores tradicionales. En consecuencia, los proveedores han aprovechado esta característica para desarrollar sus modelos de negocios²³. Más allá de simplemente hacer marketing y ventas, no es inusual que los intermediarios de microseguros en la actualidad actúen como un PST (Proveedor de Servicios Técnicos)²⁴ y asuman las tareas de desarrollo de productos, recaudación de primas, administración de reclamos o educación del consumidor. Por ejemplo, los proveedores de dinero electrónico dan acceso a su base de clientes, al tiempo que actúan como recaudadores de primas.

También se ha incrementado el uso de tecnología de diferentes formas y funciones a lo largo de la cadena de valor. Esta evolución se inició a principios de la década debido a la automatización de procesos tales como el

21 Ver Mapfre Seguros: “Retailer microinsurance distribution in Brazil” (“Distribución de microseguros minorista en el Brasil”; Smit y Smith, 2011).

22 Ver informe de la 15a Llamada de Consulta de la IAIS y la A2ii, “Proportionate Approaches to the Supervision of Intermediaries. (Existe versión en español: Enfoques proporcionales a la supervisión de intermediarios; A2ii, 2016).

23 Generalmente se define un modelo de negocio como el método o medios a través de los cuales una empresa captura valor a partir de su actividad empresarial. Se puede basar en múltiples aspectos diferentes, incluyendo el diseño, determinación de precios, comercialización y distribución de los productos. Ver documento temático de la IAIS sobre “Conducta de Negocios en Seguros Inclusivos” (“Issues Paper on Conduct of Business in Inclusive Insurance”; IAIS, 2015).

24 Dependiendo del rol que cumplan, los supervisores otorgan diferentes tipos de autorizaciones a los PST. A algunos se los trata como proveedores tercerizados, otros son autorizados a operar como corredores, y otros aún podrían no estar regulados

procesamiento y presentación de reclamos en línea y la emisión de tarjetas inteligentes (“smartcards”) y códigos de barras para los asegurados. En años recientes, de acuerdo con las mejoras en la tecnología móvil y satelital, los proveedores han logrado evitar crear la costosa infraestructura tradicional utilizada para la identificación de clientes, ventas, administración y pagos. Un ejemplo obvio es el fenómeno de los productos impulsados por los ORM, que han sido los principales aceleradores del crecimiento del mercado en muchos mercados en años recientes. En África, cinco de cada siete productos de fuerte crecimiento lanzados entre 2011 y 2014 fueron distribuidos a través de ORM. Los seguros móviles han experimentado un crecimiento considerable en África, en comparación con América Latina, y el Caribe y Asia.



2. UNA DÉCADA DE REGULACIÓN DE LOS SEGUROS INCLUSIVOS

Este capítulo documenta la reacción de los supervisores de seguros ante las tendencias del mercado que se describe en el primer capítulo. Si bien el enfoque exacto difiere entre países, se puede observar ciertas similitudes tanto dentro como entre las regiones.

2.1. Estrategias nacionales

Algunas jurisdicciones han adoptado una estrategia nacional general que impulsa el desarrollo de las normas de microseguros. El alcance y objetivos de estas estrategias difieren entre las jurisdicciones, dependiendo de factores culturales, históricos, políticos, legales y económicos, específicos de cada jurisdicción. El alcance puede variar entre estrategias generales de desarrollo socioeconómico, tales como los planes nacionales de desarrollo, hasta plantear objetivos más específicos por sectores, tales como el desarrollo del sector financiero, la inclusión financiera²⁵ o la educación financiera. En dichos casos, los microseguros estarían integrados a estrategias nacionales que no son preparadas o promulgadas por el supervisor de seguros, sino que se adoptan junto con otras autoridades gubernamentales o de supervisión, tales como los ministerios de planeamiento económico, agricultura o finanzas.

2.2. Documentos de políticas de microseguros

Diversos supervisores han emitido documentos de política que se ocupan específicamente del desarrollo de los microseguros. Dichos documentos establecen los objetivos de política del supervisor y la hoja de ruta y el enfoque normativos y, frecuentemente, son el cimiento del posterior desarrollo de las normas de microseguros. Una ventaja clave es que emiten una señal clara a la industria del apoyo que pueden esperar del supervisor de seguros a los microseguros y, por tanto, alientan la participación del sector privado. A menudo la política se prepara en consulta con los actores del sector de microseguros, tales como empresas y otras entidades supervisoras, y, ocasionalmente, se prepara dicha política conjuntamente. La puesta en práctica de este marco normativo para los microseguros varía entre países. El tipo y amplitud de los instrumentos legales que se emplea puede abarcar desde cláusulas específicas que se incorporen a las normas de seguros ya existentes, hasta un marco normativo de microseguros especializado que comprende desde diferentes circulares hasta decretos o normas divisionales.



²⁵ El Banco Mundial define las Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera (ENIF) como hojas de ruta de acciones acordadas y definidas a nivel nacional o subnacional, que siguen los actores interesados para alcanzar objetivos de inclusión financiera. Ver ejemplos en <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/national-financial-inclusion-strategies>.



RECUADRO 2 : Ejemplos nacionales de documentos de políticas de microseguros

- El Marco de Microseguros de las **Filipinas** (2010-13) se ha promulgado secuencialmente y abarca la Estrategia Nacional de Microseguros (2010), el Marco Normativo de Microseguros (2010), la Hoja de Ruta para la Alfabetización Financiera en Microseguros (2011) y el Marco del Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos en Microseguros (2012). En función de dichos documentos, las Filipinas han emitido más de 20 instrumentos legales diferentes para poner en práctica los cambios de la normatividad.
- El Documento de Políticas de Microseguros de **Ghana** ('Microinsurance Policy Paper'; 2010) traza el plan y las recomendaciones de política para la regulación y supervisión de los microseguros, además de incluir un enfoque, principios y elementos clave que sustentan este proceso.
- En **Paquistán**, el Marco Estratégico para el Desarrollo de Microseguros fue preparado por la Comisión de Valores y Bolsa de Paquistán (Securities and Exchange Commission, SECP) con asistencia del Marco Normativo para la Promoción de Mercados de Seguros Pro-Pobres en el Asia, de GIZ (Regulatory Framework for Promotion of Pro-Poor Insurance, (RFPI Asia)), y fue divulgado a través de un diálogo entre las múltiples partes interesadas, entre las que se contaba al Banco del Estado, la Autoridad de Telecomunicaciones de Paquistán, la Autoridad Nacional de Manejo de Desastres y el sector privado.
- **Sudáfrica y Kenia** publicaron documentos de política antes de la promulgación de sus normas sobre microseguros.

2.3. Leyes y normas

Los microseguros constituyen una línea específica de negocios cuyos productos se diseñan en función del segmento de bajos ingresos y para permitir su acceso a dichos productos. Los microseguros contribuyen a crear un mercado más inclusivo de seguros, mediante la integración de clientes de bajos ingresos que anteriormente estaban poco o no atendidos. Los supervisores que adoptan un marco regulatorio proporcional de los microseguros generalmente se concentran en tres elementos principales, a saber:

- › **Una definición de microseguros** que describa y delimite este negocio respecto de otros tipos de seguros;
- › **Un tratamiento normativo facilitador** para fomentar la prestación por parte del sector privado de microseguros y para facilitar la innovación;
- › **Requisitos de protección del consumidor** que protejan adecuadamente a los consumidores de seguros inclusivos, que generalmente son más vulnerables.

2.3.1. Definición de microseguros

Si bien los supervisores han adoptado diferentes enfoques para definir los microseguros, las definiciones vigentes tienden a presentar unos cuantos parámetros clave en común. Estos parámetros son: (i) el grupo de consumidores objetivo de la atención de los microseguros²⁶; (ii) características del producto o línea de negocios de un microseguro; (iii) quiénes pueden suscribir microseguros; (iv) cómo y a través de quiénes se puede distribuir los microseguros; y (v) qué es lo que conlleva un contrato de microseguros. Estos parámetros y su definición desempeñan un papel clave en la diferenciación de los microseguros respecto de otros seguros y también configuran el impacto de las normas, tales como el fomento de la innovación y la protección de los consumidores. En un cierto número de casos observados de consecuencias imprevistas de las normas de microseguros, tales como el arbitraje normativo y la distorsión de la competencia, se ha atribuido al diseño inherente de la definición²⁷.

Los supervisores definen estos parámetros cualitativa y cuantitativamente, o mediante una combinación de ambos, a menudo dependiendo del grado de prescripción que se propone el supervisor.

Las definiciones cualitativas a menudo se utilizan para expresar el objetivo de política de microseguros o las normas, por ejemplo, mediante documentos de estrategia normativa o de política. Los objetivos a menudo tienden a definirse en términos amplios para dar flexibilidad al sector privado o para mantener la discrecionalidad del supervisor respecto a lo que se considera o no como un microseguro, especialmente si existe alguna forma de procedimiento de aprobación del producto. También puede reflejar una filosofía general de supervisión cuya normatividad se basa más en principios que en reglas.

Las definiciones cuantitativas se emplean cuando se requiere mayor claridad. Por ejemplo, los supervisores pueden fijar límites a las sumas, primas o niveles de ingreso asegurados del grupo de consumidores objetivo, para asegurar que los microseguros sean fácilmente distinguibles de otros productos, cuando se trata de aplicar requerimientos específicos, flexibilidades o incentivos a través de la supervisión. La granularidad también varía según jurisdicciones. Brasil, India y Paquistán aplican parámetros cuantitativos específicos para cada línea de productos independiente, mientras que las Filipinas y el Perú los aplican en general a todos los productos de microseguros.



26 Ver la Sección 6: “Definition of Microinsurance in Regulation” (“Una definición de los microseguros en las normas”) en el documento temático “Regulation and Supervision supporting Inclusive Insurance Markets” (“Regulación y Supervisión en apoyo de los Mercados de Seguros Inclusivos”; IAIS, 2012).
 27 Ver los informes de la 1ra y 16a Llamadas de Consulta de la A2ii y IAIS, Definition of Microinsurance in Regulation (“Definición de los Microseguros en las normas”; A2ii, 2014), y Regulatory Definition of Microinsurance II (“Definición de microseguros en las normas”, II; A2ii, 2016), respectivamente.



RECUADRO 3 : Ejemplos nacionales de definiciones de microseguros

País	Definición
Brasil	La definición se basa en límites cuantitativos que difieren según la línea de producto de seguros. Dichos límites oscilan entre una cobertura máxima de BRL50 o USD16 al día para hospitalización, BRL 24.000 o USD7.500 por deceso; y BRL60.000 o USD18.700 para la propiedad de pequeñas empresas.
Filipinas	La definición vigente, promulgada en julio de 2013, establece una prima máxima de PHP 35 o USD0,81 y una cobertura máxima de PHP 466.000 o aproximadamente USD11.000 en esa fecha. Después de haber sido establecida por primera vez en 2006 con una cobertura máxima de PHP175.000, o aproximadamente USD3.400, fue modificada en 2010 para disminuir la prima máxima e incrementar la cobertura máxima ligeramente. Nuevamente fue modificada mediante la nueva ley de seguros de julio de 2013, esta vez incrementando significativamente la cobertura máxima.
Perú	<p>Los microseguros se definen a partir de una combinación de parámetros cualitativos y cuantitativos para otorgar mayor flexibilidad al desarrollo de productos, al tiempo que se asegura una clara delimitación de los microseguros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son diseñados para satisfacer las necesidades de protección y asequibilidad de los segmentos de bajos ingresos y/o microempresarios; • Se comercializan a través de canales cuyo público objetivo incluye poblaciones de bajos ingresos y/o microempresarios; y • La prima mensual no debe exceder dos por ciento (2%) del salario mínimo mensual nacional (actualmente, USD253 o PEN850), lo que implica primas de aproximadamente USD5.
Ghana	<p>En particular, la Comisión Nacional de Seguros (National Insurance Commission, NIC) adoptó una definición cualitativa más general, en lugar de una definición cuantitativa, con la intención de permitir el desarrollo del mercado de microseguros, sin exagerar su función prescriptiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El contrato de seguros debe prepararse y desarrollarse con la intención de deshacer las necesidades de los siguientes grupos entre quienes se comercializa y vende: <ul style="list-style-type: none"> • En términos generales, • Tipos o descripciones específicos de personas de bajos ingresos; o • Personas de bajos ingresos en un área geográfica específica. • Las primas que se cobren a través de un contrato de seguros deben ser asequibles para dichas poblaciones de bajos ingresos en función de las cuales fue diseñada y preparada; y • El contrato de seguros debe ser asequible para las personas de bajos ingresos para quienes se lo diseñó y desarrolló.

Los supervisores han adoptado dos enfoques principales para otorgar autorizaciones y supervisar los microseguros:

- **Enfoque funcional o de línea de negocios:** Los microseguros se supervisan con una línea de negocios independiente, lo que implica una definición de ‘microseguros’ en tanto producto o línea de negocios, en la que se aplican las normas a los productos o líneas de negocios que caen dentro de dicha definición. Este es el enfoque más común y se emplea en países como Brasil, India, Perú, México, Taiwán, China, las Filipinas, Ghana y la región CIMA²⁸. Este enfoque sería el más relevante para los casos en que se ofrece microseguros a través de aseguradoras tradicionales como parte de su cartera general de líneas de negocios de seguros.
- **Enfoque institucional:** Se emite una licencia especial de microseguros para una capa específica de aceptantes de riesgos constituida por personas jurídicas, tales como mutuales o empresas. Se emite licencias como microaseguradoras para entidades que típicamente están sometidas a condiciones de autorización y normas prudenciales menos estrictas (por ejemplo, requisitos de capital mínimo, solvencia y manejo de riesgos); sin embargo, a cambio, solo se les permite participar limitadamente en determinadas líneas del negocio de seguros. Este es el caso de las Filipinas, Camboya, CIMA y Brasil. Este enfoque es más relevante en los casos en que un número significativo de aceptantes de riesgos está constituido por pequeños proveedores, como las MCOB, que carecen de suficiente capacidad para cumplir con los requisitos que se aplicarían a una aseguradora comercial completa. La otra razón para crear una licencia especial de microseguros es motivar al mercado, en vista de que las aseguradoras comerciales podrían ser renuentes a ingresar en este negocio. A menudo, estas organizaciones se inician como proveedores informales, despertando la necesidad de que los supervisores instituyan requisitos normativos que fomenten su formalización. Los supervisores que adoptan el enfoque institucional usualmente cuentan con una división especial de microseguros (como sucede en las Filipinas y Sudáfrica).

Estos dos enfoques no son mutuamente excluyentes. Algunos mercados aplican tanto el enfoque funcional como el institucional. Los países de la región CIMA, Brasil, Camboya y las Filipinas son ejemplos pertinentes en los que el supervisor emite una licencia especial a la micro-aseguradora pero las aseguradoras comerciales siguen teniendo la potestad de ofrecer microseguros como parte de su negocio de seguros. No obstante, muchas jurisdicciones no cuentan con una autorización separada para los proveedores especializados de microseguros y siguen dependiendo de la industria de seguros existente para ofrecer microseguros. Las aseguradoras comerciales, que deben cumplir con los requisitos prudenciales estándares, suscriben productos de seguros mientras que las organizaciones como las MCOB actúan como socios de distribución.



RECUADRO 4: Una nueva capa de proveedores especializados en microseguros

- La Superintendencia de Seguros Privados de **Brasil** (SUSEP) creó una licencia de microseguros para empresas de microseguros que establece requisitos menos estrictos de ingreso y cumplimiento, gracias a un enfoque funcional (SUSEP Circular 439-2012).
- La Comisión de Seguros (Insurance Commission, IC) de las **Filipinas** estableció en 2012 requisitos de solvencia menores para las empresas cuya cartera estuviese constituida por un 50% de microseguros (Decreto del Departamento de Finanzas N° 15-2012). También creó una nueva capa de aceptantes mutualistas de riesgos, la denominada Asociación de Beneficios Mutualistas de Microseguros (Micro-insurance Mutual Benefit Association, MI-MBA; Memorando Circular de Seguros 9-2006). Hacia fines del 2014, 22 MI-MBA cubrían más de 4 millones de asegurados, o unos 13 millones de personas, cifra que incluye dependientes.

²⁸ CIMA es la sigla en francés de la Conferencia Interafricana de Mercados de Seguros, conformada por Benín, Camerún, República Centroafricana, Congo, Comoros, Costa de Maril, Gabón, Guinea, Guinea Ecuatorial, Mali, Níger, Senegal, Chad y Todo

2.3.2. Trato regulatorio según el principio de proporcionalidad

El trato regulatorio proporcional para los microseguros busca alcanzar un equilibrio entre dos objetivos:

- **Crear un entorno facilitador para los negocios.** En los últimos años se ha puesto en marcha una amplia gama de flexibilidades normativas para los productos de microseguros con el propósito de estimular el desarrollo del mercado. Dichas flexibilidades se permiten, asumiendo que son proporcionales a la naturaleza, complejidad y riesgo de los productos de microseguros. Tienen el doble propósito de dar espacio para la innovación de productos y modelos de negocios, al tiempo que reducen la carga regulatoria y los costos de ofrecer microseguros. La elección o efectividad de dicha flexibilidad depende de la naturaleza única de la normatividad propia y del panorama de mercado de cada jurisdicción, incluyendo las barreras normativas iniciales, la estructura del mercado, el comportamiento y dinámica de la industria de seguros y el grado de sofisticación del mercado objetivo.
- **Asegurar la protección de los consumidores vulnerables.** Las reglas específicas para la protección de consumidores en el negocio de microseguros tienen como objetivo asegurar una protección adecuada del cliente de seguros inclusivos. Ello implica requisitos sobre elementos de la conducción de los negocios a lo largo de toda la cadena de valor de seguros, desde el desarrollo del producto, pasando por su distribución, información y documentación, aceptación del cliente, hasta el cobro de primas y manejo de reclamos, etc. Todos estos elementos son importantes dado que el cliente de seguros inclusivos generalmente es más vulnerable financieramente que los clientes de seguros tradicionales, además de estar menos familiarizado con los seguros.

Los elementos y tipos centrales de trato normativo que han implementado los supervisores en la última década se resumen en la Tabla 2.

Tabla 2: Elementos centrales del trato regulatorio para los microseguros

Aspecto	Trato regulatorio	Ejemplos nacionales
Autorización para aceptantes de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Permite que una gama más amplia de entidades suscriba microseguros mediante autorizaciones específicas lo que crea un régimen de supervisión funcional o formalización 	<ul style="list-style-type: none"> • La CI de las Filipinas creó un nuevo grupo de proveedores de MI-MBA en 2006. Posteriormente, en 2012, disminuyó los requisitos de capital para las aseguradoras y corredores que detentasen por lo menos 50% de su cartera en productos de microseguros • SUSEP también creó una licencia para microseguros para empresas de microseguros con requisitos de entrada y cumplimiento menos estrictos, como parte de un enfoque funcional
Desarrollo de productos	<ul style="list-style-type: none"> • Las normas de los productos de microseguros se pueden basar en principios como la simplicidad o en la especificación de características de los productos como duración de pólizas, coberturas mínimas, exclusiones, pago de primas, suscripción simplificada y logo específico • Flexibilidad en el diseño del producto, como por ejemplo permisos para empaquetar seguros de vida y generales 	<p>Todos los países con normas de microseguros cuentan con algún tipo de requisito para estos productos. Sin embargo, los enfoques y requisitos específicos varían entre países, dependiendo de las normas y mercado nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Autoridad de Regulación y Desarrollo de Seguros de la India (Insurance Regulatory and Development Authority, IRDA) permite a las aseguradoras ofrecer productos de microseguros que agrupan riesgos de vida y generales. Las aseguradoras de riesgos de vida ofrecen productos empaquetados con componentes generales pero deben llegar a un acuerdo con una aseguradora general para ofrecerlos, y viceversa • En el Brasil, SUSEP exige un tenor mínimo de un año y un periodo de reflexión (“cool-off”) de siete días

Aspecto	Trato regulatorio	Ejemplos nacionales
Distribución	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de recurrir a una amplia gama de intermediarios, incluyendo no tradicionales • Permiso para que los intermediarios lleven a cabo una gama amplia de funciones • Requisitos menos estrictos de inscripción, capacitación o calificación para los intermediarios especializados en microseguros • Supervisión más estricta de los canales de distribución de microseguros, incluyendo la aprobación de acuerdos de comercialización 	<p>La mayor parte de países cuenta con esta característica como parte de sus normas</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) del Perú introdujo una gama más amplia de alternativas de distribución en 2007 para los ‘comercializadores de microseguros’ (empleados de ventas, IMF, cooperativas de ahorro y crédito, sindicatos, organizaciones sociales, servicios de envío de dinero, y otros) • En las Filipinas, la IC permite emplear agentes especiales de microseguros (con menores requisitos de capacitación) y corredores (con menores requisitos de capital) • En el Brasil, SUSEP regula las relaciones entre los socios de distribución y exige acceso irrestricto a los puntos de venta de los agentes, así como a cualquier información y documentación relacionada con los contratos de comercialización y los servicios de microseguros ofrecidos
Información y documentación	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso para utilizar formas alternativas de contratos, información o documentación, tales como pólizas electrónicas, documentos abreviados, gráficos, etc. • Requisitos mínimos de información a los clientes • Formularios estandarizados para las pólizas que deben ser sencillos y claros 	<ul style="list-style-type: none"> • La NIC en Ghana puso en marcha un resumen de políticas para la formulación de contratos de microseguros • En Paquistán, la SECP cuenta con un código de producción al consumidor para microseguros que exige transparencia en los montos de las primas, exclusiones, frecuencia de las primas y condiciones de renovación, prácticas justas, privacidad e información justa, y facilidad para presentación de reclamos por los clientes
Recaudación de primas	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso para recurrir a medios alternativos de pago y transacción • El momento en el que se considera que la prima ha sido pagada (por ejemplo, cuando se paga al intermediario o cuando la recibe la aseguradora) • Periodo de gracia o de revisión 	<ul style="list-style-type: none"> • La SBS del Perú exige que todas las comunicaciones y pagos de primas que el cliente haga a los intermediarios se consideren como ya comunicadas o pagadas a la aseguradora • En las Filipinas, la IC otorga un periodo de gracia de 45 días para los microseguros, a diferencia del periodo de 31 días para los seguros tradicionales
Atención de reclamos	<ul style="list-style-type: none"> • Menores plazos para atender los reclamos • Autorización para usar/exigir la aceptación de formas alternativas de documentación de verificación 	<ul style="list-style-type: none"> • La IC de las Filipinas otorga un plazo de 10 días para resolver un reclamo • En el Perú, la SBS permite un plazo de 20 días para decidir sobre un reclamo
Manejo de reclamos	<ul style="list-style-type: none"> • Respuesta o solución más rápida 	<ul style="list-style-type: none"> • En las Filipinas, se ha promulgado normas especiales para un modelo alternativo de resolución de conflictos que facilita el manejo de los reclamos de los clientes

Aspecto	Trato regulatorio	Ejemplos nacionales
Otro trato normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Menor costo de autorizaciones, etc. • Supervisión más completa de los negocios y proveedores (por ejemplo, encuestas a los clientes que pueden ser más informativas que solo las estadísticas de reclamos, como sucede en Paquistán) 	<ul style="list-style-type: none"> • La IRDA de la India, SUSEP en el Brasil, la NIC en Ghana y la SBS en el Perú aplican diferentes procesos de registro (como las aprobaciones aceleradas para los productos de microseguros) • En las Filipinas, la IC tiene una estructura de tarifas reducidas y procedimientos administrativos adaptados para los proveedores de microseguros • La IC de las Filipinas y la autoridad correspondiente en Sudáfrica han creado una división independiente para los microseguros con personal especializado
Herramientas y técnicas de supervisión adaptadas	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos específicos de información para los negocios de microseguros • Requisitos adaptados de registro de productos • Aprobación acelerada de productos 	<ul style="list-style-type: none"> • La IC de las Filipinas, la SUSEP de Brasil y la NIC en Ghana exigen informes independientes para la línea de negocios de microseguros • En las Filipinas, la IC ha desarrollado estándares de desempeño denominados SEGURO para los proveedores de microseguros donde se especifica tasas especiales y cómo calcularlas

2.4. Medidas complementarias además de la normatividad

Independientemente de los aspectos centrales de la normatividad y supervisión que se examinó previamente, muchos supervisores también han ido un paso más allá en sus tareas usuales de dar un apoyo más amplio para asegurar que la regulación y supervisión sean eficaces y para propiciar el desarrollo del mercado. Los supervisores admiten que incluso con un marco normativo bien diseñado, por sí solo podría no bastar para fomentar el crecimiento de los mercados de seguros inclusivos, ya que algunos factores que impiden el crecimiento escapan al control de la industria de seguros o de la regulación de la misma.

Muchos supervisores han participado activamente en iniciativas de educación financiera de los consumidores. Ello

se lleva a cabo por iniciativa propia o en asociación con otros sectores públicos y privados (ministerios, otras autoridades de supervisión, aseguradoras y entidades de protección al consumidor). Los supervisores admiten que la educación financiera es una medida imperativa de protección del consumidor a largo plazo. Los enfoques adoptados abarcan desde fijar requisitos para que las aseguradoras aporten a las campañas de educación financiera, ya sea en especie o en efectivo (Colombia y Sudáfrica), solicitar contribuciones voluntarias (Filipinas), organizar y movilizar directamente iniciativas nacionales de educación (Uganda), hasta la preparación de materiales educativos (Perú).

“ Para este nuevo segmento de clientes, la pregunta pertinente es ¿cómo vamos a hacer para que se den cuenta de los beneficios de los seguros? ”

“ El supuesto de que la aseguradora es el actor más fuerte ya no sigue siendo válido. ”



RECUADRO 5 : Participación de los supervisores en la educación financiera

- En **Jamaica**, las transmisiones radiales para promover la capacitación financiera y una mejor comprensión de los microseguros han sido bastante eficaces para crear consciencia y sensibilizar a la población sobre las oportunidades y posibles abusos.
- En **Ghana**, las transmisiones radiales también resultaron eficaces, mientras que la promoción de la educación financiera en los medios escritos tuvo menos impacto. Ghana también realizó una encuesta entre los clientes de seguros móviles para determinar su satisfacción e identificar infracciones a las normas. La encuesta ayuda a que el supervisor pueda determinar si el proceso de ventas es efectivo y si los clientes entienden los productos y reciben valor de los mismos.
- En **las Filipinas**, la implementación de una hoja de ruta nacional de alfabetización financiera adoptó un enfoque multi-agencias/multimedios, donde participan promotores del sector privado y público de todas las regiones, e incluye materiales gratuitos de capacitación, la celebración del mes de los microseguros (enero) desde 2010, así como transmisiones radiales y publicación de columnas en los diarios.

El Foro Consultivo de la IAIS-MIN-A2ii de 2015 sobre la educación de los consumidores planteó las siguientes recomendaciones para los supervisores de seguros que lancen iniciativas de educación financiera de los consumidores:

- Participar en los esfuerzos públicos y privados en asociación con otras autoridades gubernamentales y fomentar las sinergias entre las diferentes esferas de formulación de políticas;
- Al solicitar la participación de aportes individuales en los esfuerzos a nivel nacional, incluir elementos de motivación y toma de decisiones;
- Integrar la educación sobre seguros en los esfuerzos del sector financiero nacional;
- Vincular la protección y educación de los consumidores;
- En tanto supervisores, estar presentes en los lugares de trabajo y residencia de la población; y
- Crear una marca neutral para los proveedores para contribuir a la estandarización de la asesoría independiente y las campañas de concienciación.

Para facilitar el manejo competente y eficiente de los microseguros , las autoridades supervisoras también han adaptado los recursos, procesos y estructuras dentro de sus propias organizaciones. Ello incluye capacitación específica de personal, modificación de los procesos de supervisión y estructuras de la organización, como, por ejemplo, mediante la creación de una división especial de microseguros. Los supervisores también han creado marcos independientes para la formulación de informes y una infraestructura especial de datos sobre microseguros. Ello ha permitido que los supervisores lleven a cabo el monitoreo del desempeño de las líneas de negocios de microseguros a partir de indicadores clave de desempeño ('Key Performance Indicators', KPI) adecuados a las peculiaridades de los microseguros, lo que permite una evaluación más precisa del crecimiento y calidad de los productos y servicios de microseguros. Con menor frecuencia, algunas entidades también han desempeñado un papel más directo en la preparación conjunta de productos al lado del sector privado o con otras autoridades, en los casos de mecanismos liderados por el estado. Un ejemplo notable es el de las Filipinas, como parte de las tareas de uno de los muchos mayores grupos técnicos de trabajo que habían conformado.

2.5. Apoyo y colaboración

Los supervisores de seguros han aprovechado su colaboración con una amplia gama de partes interesadas en la creación de un entorno normativo facilitador. Dichos agentes incluyen el sector privado (tanto los intermediarios como los aceptantes de riesgos), el sector académico, donantes, fuentes de asistencia técnica, ministerios del gobierno y otras autoridades del sector financiero (bancos e IMF). Los supervisores de seguros, además, cada vez más aprovechan los intercambios entre pares a nivel internacional y algunos supervisores, incluso, aprovechan las ventajas que ofrece la asistencia técnica especializada o regional financiada por donantes.

En medida creciente, los supervisores consultan y colaboran con el sector de seguros dentro de sus propias jurisdicciones para la preparación de normatividad para los seguros inclusivos. Muchos han organizado procesos de colaboración multi-actores, tales como grupos de debate y trabajo, que permiten al supervisor y al sector privado intercambiar puntos de vista. Ello ha creado una ruta para que el sector privado exprese sus puntos de vista sobre los temas que afectan la factibilidad de un marco dado en cuestiones como la capacidad del sector o el aumento de la carga normativa, permitiendo así que los supervisores prevean mejor los posibles efectos adversos no intencionales del desarrollo de marcos normativos. En este sentido, un país pionero han sido las Filipinas que creó grupos técnicos de trabajo con la industria de seguros para tratar numerosos temas. Otra jurisdicción que vale la pena mencionar es la del Perú, donde el supervisor dio pasos deliberados para profundizar las consultas con la industria y revisar las normas de microseguros después de haber aprovechado las lecciones aprendidas en la primera y segunda promulgación de normas.

Muchos supervisores han estado coordinando y colaborando con otras autoridades. Ello era necesario debido a la amplitud de la informalidad y la creciente diversidad de actores y modelos de distribución en el mercado de microseguros, tales como los ORM, IMF, mutuales, minoristas, empresas de servicios públicos y otros. Ya que estos actores no se encuentran bajo la autoridad del supervisor de seguros y, aun así, participan en dicho negocio, es imperativo adoptar un enfoque coordinado con las autoridades responsables. Las agendas de política que propugnan los microseguros a menudo van más allá del desarrollo mismo del sector seguros y pueden incluir, por ejemplo, las políticas agrícola o de desarrollo económico general. Como resultado, involucran a diversos ministerios y autoridades gubernamentales, tales como el banco central o la superintendencia de cooperativas. Por esa razón, los supervisores han participado en diversos acuerdos de trabajo, entre los cuales están, por ejemplo, el desarrollo de las estrategias de inclusión o educación financiera. Asimismo, la coordinación para la supervisión es importante para asegurar que todos los eslabones de la cadena de valor de los microseguros queden convenientemente supervisados y se minimice el arbitraje regulatorio. Dichos enfoques incluyen los grupos técnicos de trabajo mencionados, las capacitaciones y talleres conjuntos, la conformación de comités de alto nivel entre entidades gubernamentales, y la suscripción de memorandos de entendimiento con otras autoridades para permitir la cooperación en temas como autorizaciones conjuntas, consultas y elaboración de políticas.

Las agencias internacionales de desarrollo y las alianzas globales han dado un apoyo crucial. Los bancos mundiales o regionales de desarrollo y las entidades bilaterales de desarrollo también han proporcionado asistencia técnica regional o de país a los supervisores para apoyarlos en la realización de actividades como, la preparación de hojas de ruta normativas, capacitación de personal y creación de marcos de monitoreo del desempeño. Además, la A2ii ha apoyado por lo menos a 20 jurisdicciones para realizar diagnósticos comprehensivos de mercado que identifiquen la oferta, demanda y barreras normativas previamente a la preparación o revisión de las normas de microseguros en dichas jurisdicciones. Ello ha contribuido a dar impulso para la subsiguiente preparación de políticas o normas para el desarrollo del mercado de microseguros, como, por ejemplo, un marco regulatorio especial para los microseguros o la revisión de la normatividad. Más aún, mediante la participación en eventos globales y regionales, como los organizados por la A2ii, los supervisores de seguros aportan cada vez más a los intercambios entre pares a la vez que aprenden de ellos.

3. LECCIONES DE LA DÉCADA PREVIA

La regulación y supervisión proporcionales han sido clave para el crecimiento de los mercados de microseguros a nivel global. Los supervisores han enfrentado consistentemente una pregunta central, es decir, cuál es la mejor forma de equilibrar la creación de un entorno para facilitar los negocios al tiempo que se asegura la protección adecuada del cliente de seguros inclusivos. Si bien no existe una respuesta única para todos los casos, la experiencia en la implementación durante la última década ha destacado una serie de lecciones. Varias jurisdicciones han revisado su normatividad, algunas en repetidas ocasiones. Dichas experiencias de aprendizaje pueden guiar el desarrollo futuro de la normatividad de los seguros inclusivos, particularmente para los supervisores que recién se incorporan al proceso. Es de esperar que ello permita que un número creciente de individuos excluidos y de bajos ingresos tengan acceso a seguros de buena calidad y asequibles.

En la última década, ha quedado evidenciado que es fundamental que los supervisores:

- › **Comprendan el contexto peculiar del mercado de cada jurisdicción antes de desarrollar un marco normativo para microseguros.** Este determinará el modo cómo el sector responderá a la regulación y si tales normas funcionarán o no adecuadamente. En lo básico, las normas deben diseñarse de tal forma que el sector de seguros responda a los objetivos de política del supervisor y se comporte de manera acorde.
- › **Tomen en cuenta el contexto general legal y normativo en el que se emiten las regulaciones de microseguros.** Ello puede abarcar desde los seguros, la banca, las cooperativas, los sistemas de pagos, la lucha contra el lavado de activos hasta las leyes sobre comercio electrónico y telecomunicaciones. Las normas sobre microseguros deben ser un complemento coherente y simplificado de los marcos legales y regulatorios existentes. La confusión o los conflictos pueden incrementar el costo de cumplir con la normatividad del sector o crear oportunidades de arbitraje normativo.
- › **Prevean y eviten las consecuencias no intencionales que puedan surgir del marco regulatorio de los microseguros.** Por ejemplo, el enfoque adoptado en India, de fijar una cuota mínima de oferta de microseguros, puede parecer una solución rápida, pero podría llevar a que la industria cumpla con sus cuotas sin adoptar un enfoque de negocios subyacente sólido o sin realmente satisfacer las necesidades de los clientes de bajos ingresos. Pero también una definición inadecuada de los microseguros podría limitar la innovación en los productos, distorsionar la competencia y crear oportunidades para el arbitraje regulatorio. En el Perú, la industria de seguros determinó que la definición inicial de microseguros era demasiado estrecha y difícil de cumplir en la práctica. Ello llevó al sector a ofrecer productos más bien como parte del marco regulatorio de seguros masivos, que exigía requisitos diferentes de protección de los consumidores.
- › **Coordinen y cooperen con otras autoridades involucradas en la supervisión de la prestación o distribución de seguros y productos relacionados con seguros.** La coordinación estratégica puede abarcar diferentes campos. Uno es la supervisión conjunta. Si un intermediario escapa del campo del supervisor de seguros, los supervisores deben suscribir acuerdos para que el supervisor del intermediario asegure una supervisión adecuada o el intercambio de información. Otro ejemplo es el desarrollo conjunto de productos o esquemas. Para los programas de seguros inclusivos liderados por el estado, la pronta participación del supervisor puede ayudar a evitar conflictos en la normatividad, reducir las distorsiones del mercado, fomentar la competencia justa y mejorar la protección del consumidor y el valor del seguro para el consumidor. Por ejemplo, en el caso de los programas de seguros de cosechas, el supervisor puede ayudar a que se implemente dichos esquemas de acuerdo con los principios de microseguros, mejorar el valor para el consumidor, incorporando cobertura de vida o atención médica al programa, o alfabetizando financieramente y contribuyendo a la confianza del consumidor.
- › **Adopten un proceso estructurado, basado en evidencias y con una secuencia apropiada para desarrollar e implementar el marco normativo de microseguros.** Los supervisores deben llevar a cabo un diagnóstico sólido que tenga en cuenta todos los factores pertinentes antes de la implementación del marco regulatorio. Ello debe dar como resultado un plan concreto, posiblemente en forma de una hoja de ruta normativa, que se prepare a partir de la consulta con los actores clave, tales como el sector privado y otras autoridades.



RECUADRO 6 : Posibles áreas de cooperación inter-institucional

Ya existen algunos buenos ejemplos de cooperación inter-institucional en varios países. Los supervisores de seguros deben tomar en cuenta las posibles sinergias con los ministerios gubernamentales, bancos centrales, autoridades de telecomunicaciones y entidades que supervisen los servicios públicos y la protección al consumidor. Algunas prácticas que se ha observado hasta el momento son las siguientes:

- Acuerdos de intercambio de información, por ejemplo, con el supervisor de telecomunicaciones, respecto de los seguros móviles (**Jamaica**)
- Suscripción de memorandos de entendimiento, por ejemplo, con el supervisor de telecomunicaciones, para aprobar los contratos de distribución entre el ORM y la aseguradora (**Ghana**)
- Desarrollo e implementación conjuntos de estrategias, por ejemplo, para la educación sobre seguros (**Colombia**)
- Emisión de circulares conjuntas de varias autoridades sobre la distribución, formalización y otras áreas de interés común (**Filipinas**)
- Creación de un grupo de trabajo de varias autoridades para abordar preocupaciones compartidas, como la lucha contra el lavado de activos (LA), la oferta por el sector informal o el arbitraje regulatorio (**Filipinas**)

Es importante que los supervisores acepten que no todos los aspectos del entorno normativo pueden ponerse en práctica simultáneamente. Por consiguiente, una posible estrategia podría consistir en identificar áreas para lograr éxitos rápidos dentro del marco legal existente. Dependiendo de los procesos legislativos y normativos de cada jurisdicción, la modificación de la legislación puede tomar un largo tiempo. En lugar de modificar toda la legislación, podría ser más factible publicar en primer lugar un memorando de la entidad encargada, por ejemplo.

Además, se puede llevar a cabo ciertas tareas sin contar con un marco regulatorio completo para los seguros inclusivos; por ejemplo, planteando requisitos para la protección del consumidor que pueden promulgarse dentro del marco de la ley general de seguros. Por último, debe instaurarse el monitoreo continuo del desempeño a partir de KPI seleccionados cuidadosamente. En lo ideal, la implementación de un marco regulatorio involucra evaluaciones constantes del desempeño como ajustes continuos de las estipulaciones, a medida que se hacen necesarios.

- **Apliquen un enfoque de prueba y aprendizaje para el desarrollo e implementación de normas de microseguros, al tiempo que se mantiene la proactividad y flexibilidad.** En lo que toca al desarrollo del mercado de microseguros, los instrumentos y prácticas regulatorios tradicionales presentan limitaciones propias. Un claro ejemplo es el de la supervisión de los intermediarios y oferentes de microseguros como los ORM o algunas cooperativas y organizaciones comunitarias que no son usuales en los mercados tradicionales. Es necesario comprender la ágil dinámica del mercado de seguros y responder adecuadamente con soluciones normativas. En este sentido, facilitar programas piloto²⁹ o intercambios regulares con las partes involucradas, para obtener sus aportes y desarrollar nuevas soluciones conjuntamente, constituyen iniciativas cada vez más importantes. Dichas partes interesadas abarcan desde las autoridades gubernamentales u otras autoridades de supervisión hasta las aseguradoras comerciales y las organizaciones comunitarias, incluyendo las de zonas rurales.

²⁹ Ver Sección 2: Licensing pilots (“Autorización de programas piloto”) en el Documento de Aplicación sobre Regulation and Supervision supporting Inclusive Insurance Markets (Regulación y Supervisión en apoyo de los mercados de Seguros Inclusivos, IAIS, 2012).

- Emprendan la capacitación a niveles nacional y regional en colaboración con otros entes supervisores del extranjero.** La construcción de capacidades de supervisión concentrada en temas específicos de seguros inclusivos no está muy difundida en muchas regiones. Las capacitaciones, conferencias y diálogos organizados por una serie de organismos internacionales como la IAIS, la A2ii, las asociaciones regionales de supervisores³⁰, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centre for Financial Regulation and Inclusion (Centro de Regulación e Inclusión Financieras, Cenfri), los bancos regionales de desarrollo (el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo), el “Toronto Centre”, el CGAP, la Iniciativa “First” del Banco Mundial, la Fundación Munich Re, la MIN (Red de Microseguros), y varios programas que cuentan con el respaldo del Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ) (“Making Finance Work for Africa”, “Hacer que las finanzas funcionen para el África”); RFPI Asia y su Foro de Intercambio Mutuo para los Seguros Inclusivos (Mutual Exchange Forum for Inclusive Insurance, MEFIN) y el proyecto de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de Nor-Renania - Westfalia (NRW) han creado muchas oportunidades para crear competencias a nivel del personal de supervisión, gracias a la capacitación y los intercambios entre colegas. A menudo los supervisores nacionales han actuado como anfitriones y contribuido activamente a organizar estas sesiones. A futuro, es importante que los supervisores sigan contribuyendo a fortalecer estas relaciones.

4. EXAMINANDO LOS DESAFÍOS PRESENTES Y POTENCIALES

Si bien los supervisores han hecho grandes avances para promover los seguros inclusivos, subsiste una serie de desafíos clave, al tiempo que surgen otros nuevos. Donde ya se haya tomado medidas, los supervisores tienen que reconceptualizarlas o refinarlas. Simultáneamente, los mercados de seguros inclusivos están modificándose considerablemente como consecuencia de nuevas tendencias en la distribución masiva, la tecnología digital y la innovación en los productos. Estas tendencias crearán preocupaciones a los supervisores de seguros. Es crucial que los supervisores las monitoreen proactivamente y comprendan sus implicaciones.

4.1. Retos pendientes

4.1.1. Formalización

La formalización o, en otras palabras, la protección de los clientes frente a los proveedores informales de microseguros, sigue siendo un reto en algunos países. Los proveedores informales de seguros aún abundan y los supervisores de seguros, a menudo, no tienen la capacidad para determinar la profundidad o amplitud de los sistemas informales que operan en sus jurisdicciones, o los riesgos potenciales para los consumidores. Los seguros informales generalmente los ofrecen entidades como las IMF, sociedades de ahorro y crédito u otras cooperativas, las agencias funerarias o los comerciantes minoristas. Sus manifestaciones son numerosas, entre las que se cuentan: (i) seguros internos o mecanismos de agrupamiento de riesgo para clientes o miembros; (ii) seguros grupales en los que la entidad actúa como aseguradora principal a nombre de sus clientes o miembros y efectivamente desempeñan las funciones de un intermediario sin contar licencia para ello; (iii) mecanismos gubernamentales o proyectos piloto en los ámbitos de los seguros de salud, agricultura o desastres que no son autorizados o solo se encuentran regulados parcialmente.

Se desconoce la magnitud de la informalidad, la misma que parece diferir significativamente entre regiones y países. El estudio del panorama global de 2007 (“Global Landscape Study”) identificó 9,8 millones de asegurados protegidos mediante seguros informales de ONG en los 100 países más pobres del estudio. Sin embargo, el estudio del panorama de Asia de 2013 (“Asia Landscape Study”) informó que entre 15 y 20 millones de

30 El Foro de Asia de Reguladores de Seguros (Asian Forum of Insurance Regulators, AFIR), la Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL); la East African Association of Insurance Supervisory Authorities de África Oriental (Asociación de Autoridades de Supervisión de seguros, EAISA); el Committee of Insurance, Securities and Non-banking Financial Authorities (Comité de Seguros, Valores y Autoridades Financieras no Bancarias, CISNA); la Insurance Supervisors Association (Asociación de Supervisores de Seguros de África Occidental, WAISA); la Association of Insurance Regulators (Asociación de Reguladores de Seguros del Caribe, CAIR); el Forum of Insurance Regulatory Commissions (Foro de Comisiones Reguladoras de Seguros, de la región árabe, AFIRC); la Association for Regional Cooperation (Asociación de Cooperación Regional; SAARC) del Asia meridional; y la Association of Southeast Asian Nations (Asociación de Naciones del Sureste Asiático, ASEAN).

personas están protegidas por mecanismos informales de seguros tan solo en esta región. No se cuenta con datos confiables sobre dichos esquemas por país, región o a nivel global. No obstante, se sabe que estos países presentan un cierto grado de informalidad, es decir, países donde operan mecanismos internos o similares a seguros, tales como las agencias funerarias de Sudáfrica, los seguros internos de las entidades de ahorro y crédito de Nepal, las mutuales de Ghana, o los mecanismos de solidaridad de las entidades de ahorro y crédito, cooperativas y organizaciones de base del Paraguay.

Los países con estrategia de formalización en marcha son la excepción más que la regla, y un número aún menor ha podido implementar estos diseños con éxito. Los obstáculos que impiden abordar el reto de la informalidad incluyen la falta de capacidad de supervisión, la falta de voluntad de otras autoridades o la resistencia a la formalización por parte de quienes llevan a cabo los esquemas piloto o por los proveedores informales. Los supervisores deben buscar formas aceptables de reconciliar los diferentes objetivos de las políticas nacionales de desarrollo al tiempo que buscan hacer cumplir la formalización. En las Filipinas, los procesos de formalización han tenido éxito mientras que Sudáfrica tiene planes en marcha. No obstante, en el Simposio de Washington celebrado en 2014, muchos participantes expresaron claramente la necesidad de contar con orientación más concreta sobre cómo abordar la formalización con mayor eficacia. (Ver Insumo 1 del Simposio de Washington)³¹.

“ En la formalización el nivel de riesgos determina la intensidad de la supervisión. Es importante contar con periodos de transición para los sujetos de la formalización y para el supervisor. ”

INSUMO 1 DEL SIMPOSIO DE WASHINGTON: GRUPO DE TRABAJO SOBRE FORMALIZACIÓN

1

“El tema plantea numerosos retos, pero no se sabe suficiente acerca de rutas posibles”

- Los supervisores necesitan más datos acerca de la magnitud de la informalidad, pero ¿cómo obtenerlos? Muchos de estos esquemas son administrados por sólidos grupos de intereses afines y muchos de ellos no están particularmente interesados en la formalización.
- Es particularmente necesario integrar los programas piloto informales de seguros basados en índices.
- La capacidad del supervisor es una determinante importante para la integración de dichos pilotos y proveedores informales. También es importante contar con periodos razonables de transición para los administradores informales y los supervisores.
- También es importante que los gerentes del sector informal y los supervisores cuenten con plazos razonables de transición.
- Las alternativas de formalización pueden ser las pólizas grupales y la emisión de autorizaciones de agente.
- Las rutas hacia la formalización varían significativamente según el país y lo que puede ser adecuado para un país podría no serlo también para otros.

³¹ El Documento de Aplicación de la IAIS sobre *Regulating and Supervising Inclusive Insurance Markets* (Regulación y Supervisión de los Mercados Inclusivos de Seguros, 2012) presenta más detalles acerca de los objetivos de la supervisión y los diferentes retos de la formalización en varios contextos nacionales.



RECUADRO 7 : ¿Cómo es que los supervisores han abordado la formalización?

En las Filipinas, los proveedores informales de seguros han contado con cinco rutas diferentes para formalizar su actividad en tanto proveedores de microseguros:

- participar en una asociación con una aseguradora formal a través de pólizas grupales;
- convertirse en una MI-MBA;
- convertirse en un corredor o corredor de microseguros con menores requisitos de capital;
- convertirse en un agente o un agente de microseguros, o
- convertirse en una aseguradora comercial con licencia o en una cooperativa de seguros en la que el requerimiento de capital para la aseguradora es menor si el más del 50% de su cartera está conformada por microseguros.

Este ejercicio en gran escala se ha llevado a cabo con el apoyo fundamental de otras autoridades de supervisión. En 2010, la CI, la Autoridad de Desarrollo de Cooperativas y la Comisión de Bolsas y Valores emitieron una circular conjunta para fomentar la formalización, la misma que ha sido un apoyo significativo. Entre las alternativas mencionadas, parecen haber funcionado particularmente bien las pólizas grupales, la conversión en corredor especializado en microseguros o en MI-MBA.

Fuente: Regulatory Impact Assessment Microinsurance (Evaluación del Impacto Regulatorio de los Microseguros), Filipinas; GIZ RFPI 2015

4.1.2. Recopilación y análisis de datos

Muchos supervisores cuentan con datos recopilados básicos o no discriminados para los microseguros.

Los que reúnen dichos datos podrían no estar recopilando todos los datos necesarios o con el suficiente detalle de la información que se requiere para hacer evaluaciones importantes, tales como el valor para el cliente, indicadores de crecimiento del mercado, indicadores de solidez financiera y desempeño comercial. En otros casos, los datos que se reúnen no se analizan para sacar conclusiones significativas. Con el creciente respaldo de la tecnología en el entorno comercial de la actualidad, han aparecido múltiples métodos de recolección de datos, ya sea a través de mecanismos en o fuera del terreno. Por ejemplo, respetando la protección de los datos, se puede capturar automáticamente datos a través de plataformas, como plataformas transaccionales de las ORM. Contar con una buena recopilación y análisis de datos de microseguros, tanto cualitativos como cuantitativos, es importante desde cuatro puntos de vista:

- **Revisión e informes continuos con propósitos de supervisión.** El PBS 9 establece cómo el supervisor debe examinar el negocio de la aseguradora, inclusive su condición, perfil de riesgo, conducta, gobernanza corporativa y cumplimiento con las leyes y requisitos normativos relevantes. Este principio se puede aplicar proporcionalmente a los microseguros, elaborando un marco independiente de información simplificada que capture información esencial sobre la solidez financiera, conducta de mercado y valor para el cliente.

“ ¡Tenemos que comprender el comportamiento del cliente después de la adquisición! ”

“ La recopilación y análisis de esta información es un elemento importante para asegurar la protección de los clientes y la estabilidad de los mercados de seguros. ”

- **Contribuir al diseño de respuestas de política eficaces y adecuadas.** Por ejemplo, los marcos o metodologías para monitorear el desempeño de los seguros inclusivos (por ejemplo, basados en los criterios SUAVE de buenos productos)³² incluyen ciertos indicadores clave para la evaluación del valor para el cliente. Sin embargo, gran parte de estos datos no están disponibles inmediatamente y es difícil llevar a cabo evaluaciones confiables para determinar si los consumidores efectivamente se benefician gracias a los microseguros si no se cuenta con acceso permanente a dicha información.
- **Medir la efectividad de la norma a partir de una metodología estándar.** Así los supervisores pueden determinar si el esfuerzo por regular los microseguros han generado o no el crecimiento del sector, mejorado la aceptación de los seguros y la calidad de los productos y servicios con el paso del tiempo. Hasta la fecha, se cuenta con muy poca información de este tipo. Si no se cuenta con este conocimiento, los supervisores podrían repetir errores previos, cometer nuevos errores o asignar incorrectamente sus limitados recursos.
- **Abrir el camino para la evolución futura de los enfoques normativos.** Una vez que se haya implementado los marcos normativos para los microseguros, y se logre un cierto éxito en proyectarse a los consumidores de bajos ingresos, los supervisores podrían estar interesados en apuntar hacia subgrupos más excluidos o vulnerables o a grupos demográficos como las mujeres, adultos mayores, los pobres de las ciudades, o los trabajadores migrantes o informales. No obstante, si no se cuenta con datos apropiados sobre los vacíos en penetración de seguros, será difícil poner en marcha estas iniciativas.

4.1.3. Respondiendo a las innovaciones

Las innovaciones y adelantos técnicos se están produciendo más rápido que nunca, dando lugar a nuevos tipos de riesgo poco comprendidos. La velocidad y escala de crecimiento, especialmente en los canales de distribución, han puesto en cuestión los supuestos sobre el reducido riesgo que se asociaba a los productos de seguros inclusivos, y también cómo entienden los supervisores las asociaciones comerciales subyacentes. Los supervisores deben mantenerse al tanto de dichas innovaciones y adoptar un enfoque normativo flexible, permaneciendo abiertos a la introducción de campos oportunos en sus enfoques de supervisión a medida que el mercado evoluciona. Es esencial llevar a cabo la capacitación del personal e intercambios con colegas para enfrentar estos nuevos tipos de ofertas en el mercado. Dos áreas posibles a las que los supervisores deben prestar atención son las siguientes:

- **Innovaciones en los canales de distribución y naturaleza de las relaciones comerciales.** Los supervisores deben tener en cuenta el potencial de desequilibrios de poder en los modelos de distribución basados en agregadores/comercializadores, y tratar de asegurar que el personal de ventas que interactúa con el cliente tenga una capacitación adecuada. Los contratos de servicios sólidos y claros en las asociaciones entre aseguradoras y distribuidores, así como controles efectivos adoptados conjuntamente por las autoridades regulatorias involucradas (por ejemplo, los reguladores de telecomunicaciones para todos los contratos que involucren ORM) contribuirán a proteger al consumidor y preverán posibles situaciones, como la disolución de la relación comercial y la suspensión de productos y servicios.
- **Innovaciones impulsadas por otras agendas de política,** tales como los esquemas de seguros lanzados por reparticiones gubernamentales que se esfuerzan por proteger a las poblaciones vulnerables frente a eventos meteorológicos adversos, escasez de alimentos o riesgos relacionados con la salud. En vista de que el grupo objetivo es el mismo, y ya que estos esquemas de seguros podrían operar en el mismo mercado, es importante cerciorarse de que estos esquemas estén sujetos a los mismos requisitos prudenciales y de protección del consumidor.

³² Indicadores de calidad de los microseguros preparados por el Microinsurance Centre. SUAVE son las siglas en inglés de los términos Simple, Comprensible, Accesible, Valioso y Eficiente

4.1.4. Sostenibilidad de los programas impulsados por el estado

No queda claro todavía si los esquemas de seguros inclusivos lanzados inicialmente mediante subsidios gubernamentales podrán lograr la autosuficiencia a largo plazo. Para los sectores y regiones de alto riesgo, los subsidios estatales han creado la oportunidad de desarrollar y expandir los mercados al tiempo que proporcionan acceso en gran escala a los seguros para las poblaciones de bajos ingresos, por lo menos a corto y mediano plazo³³. Muchos de estos programas difícilmente alcanzarían escalas suficientes sin apoyo gubernamental debido al alto costo de proporcionar este tipo de seguros. No obstante, la dependencia respecto del apoyo gubernamental puede plantear varios riesgos para el supervisor de seguros.

- **Sostenibilidad a largo plazo.** Las prioridades de gasto o las estrategias de desarrollo de políticas por parte del gobierno pueden modificarse a lo largo del tiempo. Es importante que los pilotos se implementen con el objetivo a largo plazo de convertir los programas piloto exitosos en negocios sostenibles. Se ha observado que, en algunos casos, cuando concluye un piloto de seguros basado en índices y subsidios, se lanza otro piloto, en lugar de tratar de lograr que el programa original se convierta en un negocio sostenible.
- **Protección del consumidor.** Los esquemas piloto a veces son llevados a cabo por alguna entidad gubernamental sin participación del supervisor de seguros. Para los supervisores puede ser difícil, si no imposible, responder ante estos modelos como parte de su mandato de supervisión. En consecuencia, estos pilotos están sujetos a diferentes estándares de los que se aplican a las actividades de seguros y podrían no ocuparse de la educación financiera y la protección del consumidor. Si los esquemas piloto subsidiados fracasan o son interrumpidos abruptamente, pero los consumidores no reciben la necesaria compensación o solución, o si no se convierten en otro programa sostenible, ello podría dar como resultado que, aunque no intencionalmente, se dañe la confianza de los consumidores en otros productos de seguros ofrecidos por el sector privado.
- **Competencia desleal.** Los esquemas subsidiados o impulsados por el estado pueden crear un mercado paralelo fuera del marco regulatorio de los seguros o desemparejar el campo de juego en perjuicio de las aseguradoras privadas que deseen ingresar a este mercado, pero que no pueden competir con los productos subsidiados.

Los supervisores deben continuar tratando de lograr la coordinación y cooperación con otras autoridades gubernamentales que estén involucradas en la prestación o distribución de dichos programas de seguros. Es importante que estos esquemas se desarrollen bajo una óptica de largo plazo para asegurar su sostenibilidad y, en último término, tengan un impacto positivo y que complementen, en lugar de entrar en conflicto, con el desarrollo del mercado de seguros inclusivos.

4.2. Tendencias recientes y posibles retos

Las innovaciones en el mercado de seguros inclusivos han tenido un impacto significativo en el mercado de bajos ingresos. El Capítulo 1 exploró cómo el surgimiento de canales de distribución basados en las comunidades y en gran escala, paralelamente al progreso tecnológico, ampliaron significativamente el alcance de los microseguros durante la última década. Los marcos regulatorios de muchos países han permitido o apoyado muchos de estos cambios en los mercados. No obstante, están surgiendo a gran velocidad nuevos modelos de negocios y prácticas de mercado. Estas tendencias seguirán teniendo un impacto significativo en el mercado en los próximos años y así plantearán nuevos riesgos a la industria y consumidores de seguros. En los mercados de seguros inclusivos, anticipar y manejar estos riesgos es un reto particularmente importante para el supervisor debido a que, a menudo, sus modelos de negocios se apartan significativamente de la práctica tradicional en los mercados de seguros. Simultáneamente, en vista de que los clientes de seguros inclusivos son especialmente vulnerables, la protección del consumidor resulta tanto más fundamental. Es importante que los supervisores sigan prestando atención a estas tendencias emergentes y estén listos para abordarlas desde el punto de vista regulatorio. La siguiente sección destaca dos tendencias que se han estado produciendo recientemente.

³³ Aproximadamente 35% de las iniciativas de microseguros que alcanzan escalas suficientes contaron con algún tipo de respaldo del estado. Los gobiernos jugaron un rol particularmente significativo en los microseguros agrícola y de salud (Cenfri y OIT, 2014).

TENDENCIA 1 - Creciente predominio de los agregadores/comercializadores en gran escala en la cadena de valor de microseguros

Una característica distintiva de los modelos de negocios de microseguros ha sido la fragmentación o recalibración de la cadena de valor. A diferencia de los modelos de negocios de seguros tradicionales, que en gran medida estaban compuestos por la aseguradora y los corredores o agentes, generalmente los modelos de negocios de microseguros incluyen un mayor número de intermediarios que desempeñan una amplia gama de roles. Por ejemplo, los canales de distribución como los ORM o los proveedores de servicios de pagos electrónicos llevan a cabo activamente funciones complementarias, como el desarrollo de productos y recaudación de primas. Los PST con actividades a nivel global, que muchas veces actúan con una licencia de corretaje, tales como BIMA o MicroEnsure, juegan un rol dominante en un número creciente de mercados, llevando a cabo funciones que tradicionalmente estaban en manos de las aseguradoras, corredores o agentes, tales como la suscripción, procesamiento administrativo de datos, manejo de reclamos, desarrollo de modelos de distribución y desarrollo de productos.

En los últimos años, los agregadores / comercializadores masivos de clientes, tales como los minoristas y ORM, han cobrado especial prominencia en la cadena de valor de seguros. Los términos familiares incluyen seguros móviles (cuando las transacciones relacionadas con el producto de seguros se llevan a cabo principalmente utilizando teléfonos celulares), seguros masivos (término particular que se refiere a los seguros que se comercializan a través de agregadores / comercializadores masivos) o seguros distribuidos por medios digitales³⁴. Estos sistemas han traído una serie de beneficios clave, el principal de los cuales es su escala masiva y bajo costo para llegar a grandes números masivos de ciudadanos de bajos ingresos sin servicios o mal atendidos. Los agregadores no financieros de clientes (como los ORM, cadenas de minoristas o empresas de servicios públicos) cuentan con grandes bases de clientes, lo que automáticamente garantiza una masa de clientes crítica para la aseguradora. También les interesa fomentar la adopción de productos de seguros por los clientes para fidelizarlos. Cuando el intermediario realiza o automatiza ciertas funciones de la cadena de valor de microseguros, en muchos casos la aseguradora logra recortar significativamente sus gastos.

“ Los productos incorporados o de fidelización pueden hacer evidentes los beneficios de los seguros para la población. Es necesario que se involucre el supervisor para evitar que los seguros sean una fuente de fondos para las aseguradoras. Asimismo, la población debe saber dónde formular sus quejas y de quién obtener compensación. ”

Simultáneamente, tal evolución suscita o acentúa una serie de preocupaciones para los supervisores. El interés primario de un agregador no financiero suele ser reducir la rotación y generar ingresos para su producto clave, antes que asegurar que el cliente obtenga valor del seguro acompañante. Debido a la naturaleza de los agregadores de clientes de gran escala y del modelo de negocios de distribución masiva, suele suceder que la aseguradora no ejerza mayor control de la relación entre el agregador y el cliente. En muchos casos, no están sujetos a los usuales requisitos de capacitación de intermediarios o protección de los consumidores, por ejemplo, si una cadena minorista no tiene una licencia de agente. Por tanto, podrían no contar con la capacidad o hacer esfuerzo suficiente para asegurar que los productos de seguros para los hogares de bajos ingresos estén bien diseñados y reciban atención adecuada, lo que incrementa el riesgo de que el cliente reciba un menor valor y que los clientes de los seguros inclusivos adquieran productos inadecuados. Existe cierta evidencia de que dichos esquemas presentan baja tasas de reclamos, lo que podría sugerir que los clientes no saben que están asegurados o desconocen el mecanismo para plantear sus quejas. La falta de control de la aseguradora respecto del agregador también significa que puede ser difícil monitorear las transacciones y otros aspectos, tales como la satisfacción del cliente. En este entorno de creciente innovación, el supervisor debe tener en cuenta lo siguiente:

34 En una serie de publicaciones recientes se explora los seguros móviles masivos de los últimos años. Por ejemplo, ver: (i) “Emerging Global Landscape of Mobile Microinsurance” (“El Panorama Global Emergente de los Microseguros Móviles”; CGAP, 2014); (ii) “Materials from the CIMA-A2ii Workshop on mobile insurance regulation” (“Materiales del Segundo Taller de la CIMA-A2ii sobre regulación de seguros móviles”; 16-17 de mayo de 2016, Adbijan, Costa de Marfil (<https://a2ii.org/en/event/cima-a2ii-workshop-mobile-insurance-regulation>)) (iii) “Can the digitalisation of microinsurance make all the difference?” (“¿La digitalización de los microseguros pueden crear grandes diferencias? Evaluación del potencial de crecimiento de los microseguros digitales”; (Leach, Tappendorf y Ncube , 2015); (iv) “Responsible Mobile Insurance” (“Seguros Móviles Responsables”; Wiedmaier-Pfister & Leach, 2015).

➤ **Otro desafío es la regulación de los intermediarios de microseguros, para tener certidumbre de que la aseguradora no pierda de vista a los intermediarios y que estos rindan cuenta de las funciones tercerizadas.**

- El agregador / comercializador podría estar sujeto a la jurisdicción de alguna otra autoridad, tal como la de telecomunicaciones, de los sistemas de pago o de alguna oficina gubernamental. Ello podría impedir que el supervisor tenga acceso a la información necesaria para asegurar una supervisión adecuada de las actividades del intermediario.
- En el caso de los PST, incluso podría suceder que el intermediario no esté regulado o pueda contar con una licencia tradicional de intermediación, pero desempeña funciones que sobrepasen lo que permite su licencia vigente. Ello lleva al tema de si y cómo se debe autorizar a los PST.
- Un mayor número de actores involucrados en la cadena de valor también podría implicar una mayor probabilidad del fracaso o interrupción de la asociación, lo que constituye, no solamente un riesgo prudencial, sino que la gran escala del alcance masivo podría llevar a que su interrupción afecte directamente un gran número de personas. La multiplicidad de actores de participantes podría crear ambigüedad sobre quién es responsable de dar compensación.

➤ **Es difícil monitorear si los clientes reciben un trato justo y transparente.**

- El personal de ventas del agregador / comercializador podría tener solo una limitada capacidad para atender bien a sus clientes. Los equipos de ventas no especializados en seguros generalmente están menos informados que el personal de las aseguradoras y que los intermediarios tradicionales de seguros, que generalmente están sujetos a exigentes requisitos de capacitación y calificación. A menudo se ha determinado que la tasa de rotación de este personal es elevada, por ejemplo, en el caso del personal de los supermercados, centros de llamadas o agentes de teléfonos celulares, lo que aumenta el costo de la capacitación. También ha surgido el reto del monitoreo, como en el caso de la supervisión del desempeño en los centros de llamadas.

“ Los consumidores no entienden en qué consiste un reclamo. Tenemos 29 nuevos productos de microseguros pero prácticamente ningún reclamo. ”

- Cuando se emplean métodos de venta a distancia, como el caso de los seguros móviles, los consumidores podrían no estar recibiendo suficiente información de manera transparente. Las interacciones directas son mínimas en el caso de los modelos de agregadores masivos. Los centros de llamadas o las comunicaciones digitales se utilizan a menudo como reemplazo de las costosas explicaciones presenciales. Esto constituye una ventaja desde el punto de vista del costo, pero podría dar lugar a que, como resultado, los consumidores no tengan una comprensión cabal de los productos. En algunos casos, el asegurado podría ni siquiera ser consciente de que cuenta con un seguro y, por consiguiente, no podría plantear un pedido de compensación en caso de que se produzca el evento de riesgo.

“ ¡Los microseguros exigen un toque personalizado! Tenemos que contar con diferentes canales de distribución pero no nos concentramos suficiente en los ORM. ”

- Se ha encontrado que algunos agregadores cobran excesivamente a las aseguradoras por permitirles acceso a sus bases de clientes. Como estos costos se transmiten al consumidor, se disminuye el valor para el cliente. La mayor parte de los canales en América Latina y el Caribe actualmente cobran comisiones entre 10-30% de las primas. No obstante, casi una cuarta parte de los canales examinados cobran hasta 60%. Incidentalmente, la creciente prominencia de los agregadores masivos en América Latina y el Caribe parece correlacionarse con una disminución de las tasas de reclamos³⁵. Ello, junto con la naturaleza de los consumidores de seguros inclusivos que a menudo no comprenden el seguro, reduce aún más el valor para el cliente.

35 Datos recopilados de los "Landscape Studies" ("Estudios de Panorama").



RECUADRO 8 : Seguros masivos en la normatividad de seguros inclusivos

Una evolución normativa interesante en la esfera más extensa del seguro inclusivo ha sido la creciente prominencia de marcos regulatorios para ‘seguros masivos’ en la región de América Latina y el Caribe (LAC). La definición de la IAIS de los microseguros se planteó antes que una definición general de seguros inclusivos. Sin embargo, las regulaciones sobre seguros masivos de hecho existían en algunos países de LAC mucho antes que las regulaciones sobre microseguros. A medida que las regulaciones sobre microseguros se hacen más usuales, empiezan a cobrar impulso los debates sobre los seguros masivos. Específicamente, este debate ha llevado a plantear de qué manera los supervisores podrían abordar paralelamente los seguros masivos y los microseguros, en términos más generales, de cómo podrían tratar los seguros inclusivos más allá del alcance de los microseguros. El debate sobre los seguros masivos en relación con los microseguros encaja muy bien con el debate sobre la interacción entre microseguros y seguros inclusivos debido a que, como veremos, los seguros masivos son un enfoque estratégico normativo que también se ha empleado para mejorar el acceso a los seguros.

Las normas generalmente describen los seguros masivos de la siguiente manera:

- Su objetivo es promover el acceso a los seguros o aumentar la penetración de los seguros mediante el empleo de canales alternativos de distribución
- Se trata de productos universales, estandarizados y sencillos, que generalmente no apuntan a un segmento específico
- Suelen estar sujetos a exigencias normativas diferentes de las normas que regulan los microseguros o los seguros tradicionales
- Pueden distribuirse mediante una gama específica de canales de distribución, que generalmente se identifica utilizando los términos como “canales masivos” y “comercializadores masivos”. Por lo general, estos canales cubren una amplia gama y están sujetos a requisitos simplificados de intermediación, capacitación y calificación, más simples que en los canales tradicionales de distribución de seguros
- Sus normas de conducta en el mercado están integradas a los marcos regulatorios
- En 13 de 16 países de América Latina y el Caribe actualmente se cuenta con un marco normativo para seguros masivos o han incorporado los seguros masivos a sus normas de seguros³⁶. Entre estos países, cinco cuentan con regulaciones tanto para seguros masivos como microseguros³⁷



Diferencias e interacciones entre microseguros y seguros masivos

Los enfoques regulatorios estratégicos para microseguros y seguros masivos se desarrollaron partiendo de dos perspectivas diferentes pero complementarias. Los microseguros se fundamentan en identificar como mercado objetivo los segmentos de bajos ingresos y posteriormente extrapolan su producto, canales de distribución y necesidades de protección al cliente. Por el contrario, los seguros masivos parten de la necesidad de destrabar canales y ampliar significativamente su proyección, sin tener en mente ningún perfil de consumidor objetivo en particular.

Interacciones entre los seguros masivos y los microseguros en el contexto de los seguros inclusivos

³⁶ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Puerto Rico.
³⁷ Brasil, México, Nicaragua, Panamá, and Perú.

Las regulaciones para microseguros y seguros masivos abren una gama más amplia de opciones de distribución. La necesidad de ampliar las alternativas de distribución surgió porque, en muchos países, los canales de distribución que generalmente tenían un alcance adecuado en el mercado masivo, y a las poblaciones no o mal atendidas, no estaban autorizados a ofrecer seguros. Tradicionalmente, la mayor parte de países establecía requisitos específicos para los corredores y agentes, pero no los explicitaba para otros canales. Los requisitos de otorgamiento de licencias y capacitación de los corredores y agentes a menudo suelen ser prohibitivamente onerosos para los canales alternativos de distribución que operan con una escala y estructura laboral completamente diferentes. Ello condujo a la necesidad de abrir más canales de distribución para las aseguradoras. La “bancaseguros”³⁸ puede considerarse como el primer desarrollo importante en esta dirección. La introducción de más alternativas de distribución en las normas de seguros masivos y microseguros continúa abordando esta necesidad.

En los países donde coexisten los microseguros y seguros masivos, la población de bajos ingresos tiene acceso y acepta los productos tanto de microseguros como de seguros masivos. En el caso de los microseguros, existe el imperativo claramente establecido de que deben diseñarse teniendo en cuenta el segmento de bajos ingresos. Para los seguros masivos, no se puede hacer una comparación tan evidente aunque la distribución en gran escala y la universalidad del segmento objetivo también permite el acceso a los pobladores de bajos ingresos. Aunque los seguros masivos no buscan satisfacer las necesidades de los hogares de bajos ingresos, se ha determinado que en algunos casos dan al cliente un valor similar o superior al de los microseguros.

En vista de que los microseguros tienen como objetivo a los clientes de bajos ingresos, que generalmente son más vulnerables y menos educados financieramente, las normas de microseguros a menudo son más estrictas en la protección al consumidor que las de seguros masivos. De hecho, los países que cuentan con ambos tipos de normas han enfatizado que los productos de microseguros son diferentes debido a que (i) tienen como objetivo un segmento específico de la población, y (ii) los consumidores de microseguros son particularmente vulnerables. Una piedra angular de las normas de microseguros, por tanto, es la promulgación de normas de conducta de mercado que tratan de mitigar la vulnerabilidad del consumidor, tales como plazos para la compensación por siniestros y la limitación de exclusiones permitidas.

La existencia de marcos normativos paralelos podría crear problemas de protección del consumidor y arbitraje normativo. Contar con varios marcos regulatorios según los cuales las aseguradoras pueden ofrecer productos es una ventaja en algunos sentidos ya que da a las aseguradoras más alternativas para servir a los sectores insuficientemente atendidos o no atendidos. Sin embargo, si las normas de conducta del mercado difieren entre marcos regulatorios, los pobres podrían terminar adquiriendo productos regulados por regímenes que incluyan diferentes estipulaciones de protección al consumidor, creando confusión e inseguridad respecto de sus derechos. Además, se ha visto que en algunos casos las aseguradoras ofrecen productos según las normas de seguros masivos y no de microseguros porque les resulta más oneroso cumplir con las estipulaciones adicionales de conducta en el mercado para los microseguros.

Nuevas lecciones

¿Es útil promulgar normas específicas tanto para microseguros como para seguros masivos?

Es posible sostener que si los productos de seguros masivos cumplen con ciertas precondiciones, es decir (i) ofrecen un buen valor para el cliente; (ii) protegen efectivamente a los consumidores; y (iii) son accesibles para los pobladores de bajos ingresos, podría no necesitarse normas específicas de microseguros, precisamente porque los seguros masivos ya habrían alcanzado el objetivo de los seguros

³⁸ La bancaseguro es un punto sumamente relevante en la agenda de seguros inclusivos.

inclusivos. Sin embargo, incluso si no se cumple con algunas precondiciones, puede haber otras alternativas de política, por ejemplo, el supervisor podría mejorar las estipulaciones sobre conducta comercial como parte del mismo marco normativo para seguros masivos, refinando la definición de productos de seguros masivos, fortaleciendo la protección al consumidor, emprendiendo la capacitación del sector o monitoreando la calidad de productos, en lugar de promulgar normas separadas para los microseguros. Sin embargo, si existen problemas estructurales más profundos que impiden el acceso, podría requerirse regulaciones para microseguros.

Si existen dos marcos paralelos, es importante que quede claro en qué áreas deben estar integrados o delimitados. El supervisor puede asegurar que la industria reciba suficientes incentivos para ofrecer cualquiera de los productos cuyo propósito sea la inclusividad. Por ejemplo, si el supervisor desea aumentar la oferta de microseguros, se les podría permitir operar con canales adicionales que no están autorizados en las normas de seguros masivos. No obstante, una mejor solución podría ser desarrollar un marco normativo único e integrado para los seguros inclusivos que equilibre una adecuada protección al consumidor o la viabilidad comercial. Hasta la fecha, sin embargo, se ha adquirido poca experiencia con enfoques normativos que integren estos conceptos con éxito.

TENDENCIA 2 - Uso acelerado de la tecnología digital

Durante mucho tiempo, los avances tecnológicos han estado transformando los seguros inclusivos. Los teléfonos celulares, las tarjetas inteligentes, el rastreo de poblaciones animales, la tecnología satelital y las plataformas digitales se encuentran entre las tecnologías de uso más destacado. Lo novedoso es la velocidad, amplitud y complejidad de las innovaciones que ‘perturban’ el mercado gracias al progreso en el análisis de Big Data³⁹ y tecnología financiera o ‘Fintech’, que dan lugar al surgimiento del ‘Insurtech’⁴⁰ (término inglés para la tecnología de la infomación aplicada a seguros), equivalente de la tecnología financiera en el ámbito de los seguros. De muchas maneras, se trata de un desarrollo positivo para los clientes de seguros inclusivos, ya que tales cambios han permitido evitar la tecnología onerosa y propician una proyección masiva, abriendo el camino para un desarrollo y comercialización de productos más focalizados y canales de distribución completamente nuevos. No obstante, es difícil predecir muchas de estas innovaciones. Por ejemplo, preocupa que el análisis con Big Data pueda originar exclusión. En la medida en que la analítica de datos permita una evaluación más refinada de los grandes grupos de riesgos, podría crear nuevos grupos más pequeños de riesgos idiosincráticos que se podrían tildar de “no asegurables” o por los que se cobraría primas más onerosas de manera que al consumidor le sea imposible pagar el seguro. Las aseguradoras, especialmente de los mercados en desarrollo, están aprendiendo a adoptar o manejar las nuevas tecnologías. No siempre les interesa entender cómo manejar los riesgos, lo que hace que los supervisores no puedan recurrir a la experiencia del sector privado para afrontar los posibles riesgos para los consumidores.

“ El sector privado se mueve más rápido que la normativa. Todos los días, la industria presenta nuevos productos...los proveedores de servicios de cobranza quieren actuar como distribuidores, pero en nuestra jurisdicción se exige que los seguros sean comercializados por entidades registradas. Debe de actuarse con precaución para no sobrerregular antes de que se modifique el mercado privado. ”

³⁹ “Big data” se refiere al análisis computarizado de conjuntos de datos extremadamente grandes que permite sacar a la luz patrones, tendencias y asociaciones, particularmente en lo referido al comportamiento de interacciones humanas. Los paquetes de “Big Data” provienen de fuentes como dispositivos móviles, redes sociales, sensores conectados a internet en automóviles, edificaciones, puentes o en dispositivos de estaciones meteorológicas o de monitoreo a distancia.

⁴⁰ Por ejemplo, referirse a: (i) “Global FinTech Survey: Opportunities await: How InsurTech is reshaping insurance” (“Estudio sobre FinTech Global: Posibles oportunidades: Maneras en que InsurTech está reformulando los seguros”; PWC, 2016); (ii) “Innovations in the Growing Microinsurance” (“Innovaciones en la Expansión de Microseguros”; Hutta, 2015); (iii) “Life Insurance in the Digital Age: fundamental transformation ahead” (“Seguros de Vida en la Era Digital: futuras transformaciones fundamentales”; Swiss Re, 2015).

Tabla 3: Papel de la tecnología en la cadena de valor de microseguros

Aspecto	Empleo de la tecnología
Desarrollo de productos	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo de grandes cantidades de datos permite un análisis y fijación de precios más precisos según el perfil de riesgo del cliente
Distribución	<ul style="list-style-type: none"> • Venta mediante interfaz digital en lugar de reclutar y capacitar personal • Centros de llamadas contribuyen a sustituir la relación directa con el cliente
Información y documentación	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación y disponibilidad de información para el cliente en plataformas de teléfonos celulares e internet • Documentos electrónicos (documentos de contratos, términos y reclamos) en lugar de documentos impresos
Aceptación del cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de las plataformas de transacciones de dinero electrónico para la identificación y validación del cliente • Activación de pólizas por centros de llamadas por líneas telefónicas especiales • Envío a los clientes de mensajes recordatorios de renovación • Emisión de pólizas electrónicas y utilización de firmas electrónicas
Recaudación de primas	<ul style="list-style-type: none"> • Descuento de tiempo de llamada en celulares como método de pago • Transacciones a través de plataformas de dinero electrónico
Liquidación de reclamos	<ul style="list-style-type: none"> • Transacciones a través de plataformas de dinero electrónico • Pre-procesamiento de solicitudes de compensación
Otros servicios de valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo administrativo, por ejemplo, de las bases de datos de clientes

Las múltiples maneras en que se puede emplear la tecnología han dado lugar a una multitud de asociaciones innovadoras para la distribución, planteando retos adicionales para los supervisores. Los teléfonos celulares actualmente son la herramienta digital más utilizada. Se los emplea para llevar a cabo una serie de funciones, tales como la activación de pólizas, envíos a los clientes de recordatorios de renovación o para absolver consultas médicas mediante líneas telefónicas dedicadas. Para los supervisores, los problemas clave de este modelo de negocios son, entre otros, la adecuación de las estrategias de fijación de precios; la equidad y transparencia para el cliente; los riesgos de lavado de activos y estafas; la protección de los fondos de los clientes; la existencia de alternativas eficaces para solicitar compensaciones; y asegurar la privacidad de los datos. A nivel más general en el sector privado, también puede haber impactos en la competencia en el mercado ya que las grandes aseguradoras, que tienen más experiencia, datos y recursos, pueden implantar nuevas plataformas tecnológicas con ventajas competitivas. Los actores de menor volumen o los proveedores mutuales, cooperativos y comunitarios, tendrán más dificultades para cubrir los gastos del lanzamiento de estas iniciativas y, por tanto, recibirían los beneficios de dicho progreso tecnológico. Desde el punto de vista del consumidor, cualquier posible quiebra impediría que los clientes entiendan y realmente utilicen su seguro, con un impacto negativo en la exposición del mercado y pérdida de la frágil confianza existente entre el cliente y el proveedor de seguros.



RECUADRO 9 : Crecimiento de los microseguros móviles

Hacia junio de 2015, la industria de seguros móviles prestaba 120 servicios de seguros de vida en 33 mercados emergentes. La mayor parte eran iniciativa de ORM. Los productos se están diversificando cada vez más, hacia otros campos fuera de los seguros de vida. Dos terceras partes de los nuevos servicios (de los cuales diez se empezaron a ofrecer en 2015) son productos de seguros generales. Hacia junio de 2015, igualmente, se había emitido 31 millones de pólizas, y ocho servicios contaban con más de un millón de pólizas, de las cuales 88% tenía por lo menos dos años de antigüedad. De los tres modelos comerciales, es decir — fidelización (los clientes tienen que gastar una cierta cantidad de su crédito telefónico o mantener un determinado saldo en su cuenta de dinero móvil para poder acceder a los seguros), prima (los clientes pagan una prima) o “freemium” (combinación de los dos anteriores) — se observa un posible cambio hacia un incremento de los modelos comerciales de primas. Entre los nuevos servicios, solo 29% utiliza un modelo basado en la fidelización. Los principales proveedores de seguros móviles, BIMA y MicroEnsure, ofrecen un tercio de la totalidad de los 120 servicios de seguros móviles, que aumentaron 35% por número de clientes pago en 2015. Algunas jurisdicciones están previendo promulgar algún tipo de norma para los microseguros móviles.

Fuente: GSMA 2015

INSUMO 2 DEL SIMPOSIO DE WASHINGTON: SIMPOSIO DE EXPERTOS

2

A medida que vamos progresando, ¿cuáles son las 10 preguntas clave sobre políticas que enfrentan los supervisores?

- Cuáles son las herramientas esenciales de supervisión y cuáles de las existentes debe modificarse?
- ¿Cómo es que los supervisores pueden mantenerse al tanto de las innovaciones del mercado, como el impacto de Big Data, para asegurar que el personal de supervisión entienda los nuevos productos que se van desarrollando?
- ¿Cómo es que los supervisores pueden abordar el desequilibrio de fuerzas en la cadena de distribución, en la que la aseguradora tiene poco control de la relación con el cliente y no se involucra directamente con los clientes?
- ¿Cuál es la mejor manera de proteger a los nuevos compradores para que manejen los riesgos, que plantean productos cada vez más complejos?
- ¿Cómo se puede aplicar la proporcionalidad de la capacitación, controles y otros requisitos a los intermediarios y, en particular, a los nuevos tipos de intermediarios?
- ¿Qué es mejor? ¿Invertir en la educación financiera del consumidor o capacitar a los intermediarios y personal de ventas?
- ¿Cuál es la mejor manera en que los supervisores pueden coordinar con otras autoridades de supervisión y entidades gubernamentales para simplificar sus enfoques y evitar duplicaciones y vacíos en la supervisión?
- ¿Las leyes sobre la competencia pueden ayudar a limitar las elevadas comisiones que los agregadores / comercializadores cobran por permitir el acceso a sus carteras de clientes?
- ¿De qué manera se puede regular el mercado de seguros masivos junto con el de microseguros?
- ¿Cuál es el mejor enfoque para abordar los retos que plantea la formalización desde el punto de vista del surgimiento de una capa separada de prestadores de servicios, para definir los periodos de transición o para hacer cumplir la formalización?

5. DE CARA AL FUTURO

Los supervisores de seguros, que tratan de facilitar los seguros inclusivos en sus jurisdicciones de manera creciente, adoptan un enfoque proactivo para las regulaciones de microseguros. Los supervisores se dan cuenta de que los supuestos y elaboraciones de la normatividad tradicional ya no se aplican o, por lo menos, no se aplican de las mismas maneras que en años previos al desarrollo de los microseguros. La creciente prominencia de los seguros con base en índices y de los seguros masivos en el ámbito de la regulación de los seguros inclusivos constituye un claro ejemplo al respecto. En la actualidad, los supervisores enfrentan un desafío aun mayor ya que se requiere el desarrollo activo y medidas preventivas en lugar de simplemente afinar las reglas para los productos según perfiles estáticos de sus clientes, o relajar las normas de distribución de manera que se incluya los canales no tradicionales. Más aún, se requiere una rápida respuesta para evaluar y responder a las tendencias y fuerzas del mercado.

INSUMO 3 DEL SIMPOSIO DE WASHINGTON: ENCUESTA A LOS PARTICIPANTES

3

¿Sobre cuáles temas se requiere con mayor urgencia la capacitación para la supervisión?

Antes del Simposio, la A2ii solicitó a los participantes que respondiesen una encuesta en la que manifestaban sus principales preocupaciones y proponían sugerencias para resolver estos temas de cara al futuro. Los encuestados incluyeron supervisores, expertos en desarrollo y donantes, más de la mitad de los cuales tienen más de diez años de experiencia en sus diversas especialidades. Los encuestados subrayaron los retos que enfrentan, recomendaron soluciones y también las áreas donde se requiere capacitación para los supervisores con mayor urgencia. En respuesta a esta última cuestión, se destacan los siguientes temas:

- Comprender cuáles incentivos existen y cómo funcionan en el sector.
- Determinar la manera en que se pueda asegurar la sostenibilidad de los subsidios.
- Identificar los riesgos de incorporar a los intermediarios no financieros en las asociaciones de agregación.
- Determinar el papel de las organizaciones comunitarias.
- Identificar estrategias costo-eficientes para la educación financiera.
- Regular los canales de comercialización masiva.
- Identificar enfoques alternativos para resolución de conflictos.
- Gestionar el impacto sistémico en caso de colapso de programas de gran envergadura.



Simposio de Washington, Diciembre 2014

El mayor énfasis en el desarrollo de mercados de cara al futuro con un enfoque de prueba y aprendizaje ha dado lugar a la necesidad de apoyar más a los supervisores. Si bien las pautas, así como la generación de conocimientos y el apoyo para la disseminación que ofrecen la IAIS y la A2ii siguen siendo de gran valor, los tiempos de rápidos cambios requieren explorar formas novedosas e innovadoras de asistencia que sean de beneficio para los supervisores. En conjunto, el Simposio destacó la necesidad de:

- Mayores **pautas** para el diseño e implementación de un enfoque proporcional de supervisión para los seguros inclusivos, así como para concentrarse en las principales preocupaciones al respecto, incluyendo la formalización y la distribución no tradicional;
- Una mayor **capacitación en el ámbito de la supervisión** para llegar a un mejor equilibrio y desarrollar normas apropiadas que fomenten la innovación al tiempo que se evita un costo excesivo para la industria;
- Una mayor **atención a la recopilación, análisis y actualización de datos** para monitorear y responder a las tendencias, logros, desempeño del mercado y la satisfacción del cliente;
- **Evaluaciones temáticas o por jurisdicciones de la efectividad de la normatividad** para poder medir los avances, identificar los retos subsistentes y compartir lecciones acerca de las iniciativas exitosas;
- **Participar en un diálogo más amplio y más frecuente con los colegas**, particularmente entre los supervisores que enfrentan retos parecidos;
- **Lograr un mayor apoyo para la educación financiera** de los supervisores, ya sea independientemente o con sus colegas de otras entidades nacionales, como el banco central u otras autoridades.

En la última década de desarrollo de los microseguros, ya sea desde la perspectiva de la regulación, los negocios o los consumidores, han tenido como consecuencia importantes lecciones para los supervisores. A medida que sigue evolucionando el mercado, los supervisores probablemente enfrentarán nuevos retos imprevistos y tendrán que desarrollar y validar continuamente nuevas medidas de política y regulación. La generación y disseminación sostenidas de conocimientos, el diálogo entre colegas supervisores y el aprendizaje y la capacitación serán elementos invaluable para impulsar este proceso. Con el indispensable apoyo de la comunidad de supervisión, las agencias internacionales de desarrollo, el sector privado y otros actores clave, se espera que dichas actividades sigan intensificándose, llevándonos cada vez más cerca a lograr el objetivo común de hacer que los sectores de la población financieramente vulnerables reciban seguros inclusivos y responsables.

La IAIS y la A2ii estarán gustosas de recibir los comentarios y sugerencias de los supervisores y otros lectores de estos documentos, para contribuir a proporcionar herramientas y pautas más prácticas. Si desea mayor información, sírvase ponerse en contacto con nosotros en info@access-to-insurance.org (o consultar otra información disponible en www.a2ii.org). Compartimos el objetivo de aportar un liderazgo visionario y una participación proactiva en las plataformas locales, regionales e internacionales. Con el apoyo adecuado, consideramos que los supervisores pueden tener un impacto significativo en el desarrollo de los mercados de seguros inclusivos.

PAUTAS DE LA IAIS Y APOYO DE LA A2II

Al respecto, en tanto socio implementador de la IAIS para cuestiones de inclusión financiera, ha creado una serie de plataformas que proporcionan activo apoyo a los supervisores. Las tareas de la A2ii abarcan las siguientes áreas clave de focalización :

- Generación y disseminación del conocimiento⁴¹
- Insumos para el desarrollo de estándares y pautas globales de la IAIS
- Diálogo y aprendizaje entre supervisores
- Desarrollo de capacidades de supervisores mediante capacitación, talleres y seminarios
- Apoyo a los procesos nacionales y regionales de implementación

⁴¹ Ver una lista de recursos y publicaciones en el anexo.

ANEXO – BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS ADICIONALES

Bibliografía

A2ii Iniciativa de Acceso a los Seguros. 2014. *Report of the 1st Consultation Call on Definition of Microinsurance in Regulation (Informe de la 1ra Llamada de Consulta sobre la Definición de los Microseguros en la Regulación)*. https://a2ii.org/sites/default/files/field/uploads/2014_04_15_notes_of_the_first_consultation_call_definition_regulation_.pdf

A2ii Iniciativa de Acceso a los Seguros. 2015. *Report of the 8th A2ii-IAIS Consultation Call: Formalisation (Informe de la 8va Llamada de Consulta de la A2ii-IAIS: Formalización)*. Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii). <https://a2ii.org/en/consultation-calls/15th-iais-a2ii-consultation-call-proportionate-approaches-supervision>

A2ii Iniciativa de Acceso a los Seguros. 2016. *Proportionate Approaches to the Supervision of Intermediaries (Enfoques Proporcionales para la Supervisión de Intermediarios) (2016)*. <https://a2ii.org/en/consultation-calls/15th-iais-a2ii-consultation-call-proportionate-approaches-supervision>

A2ii Iniciativa de Acceso a los Seguros. 2016. *Report of the 16th A2ii-IAIS Consultation Call: Regulatory Definition of Microinsurance II (Enfoque de la 16ta de la Llamada de Consulta de la A2ii-IAIS: Definición Regulatoria de los Microseguros II)*. <https://a2ii.org/en/consultation-calls/16th-iais-a2ii-consultation-call-regulatory-definition-microinsurance-ii-19-may>

Biese, K., McCord, M.J. y Sarpong, M.M. 2016. *The Landscape of Microinsurance Africa 2015 (El Panorama de los Microseguros en África)* y Microinsurance Network, Munich Re Foundation and Microinsurance Centre. <http://www.microinsurancecentre.org/landscape-studies/2015-landscape-of-microinsurance-in-africa>

CDC Consult, Microinsurance Centre and Prom IGH. 2015. *Landscape of Microinsurance in Ghana 2015: Supply and Demand Side Report (El Panorama de los Microseguros en Ghana 2015: Informe sobre Oferta y Demanda)*. National Insurance Commission y GIZ. <https://www.microfinancegateway.org/library/landscape-microinsurance-ghana-2015>

Cenfri y OIT. 2014. *Learning Journey (Viaje de Aprendizaje)*. Cenfri y OIT. <http://www.impactinsurance.org/sites/default/files/Cenfri%20LJ%20Facility%20version%202.pdf>

CGAP, 2014. *The Emerging Global Landscape of Mobile Microinsurance (El Panorama Global Emergente de los Microseguros Móviles)*. <http://www.cgap.org/publications/emerging-global-landscape-mobile-microinsurance%20%20>

Endres C., Ncube, S., Hougaard, C. y van As, L. 2014. *Regaining momentum? Update on microinsurance in South Africa (Recuperando el Impulso. Noticias sobre los microseguros en Sudáfrica)*. Cenfri, Finmark Trust. <http://cenfri.org/microinsurance/regaining-momentum-update-on-microinsurance-in-south-africa>

GIZ RFPI Asia. 2015. *Regulatory Impact Assessment Microinsurance Philippines (Evaluación del Impacto Regulatorio en los Microseguros en Filipinas)*. GIZ RFPI Asia. <http://www.inclusiveinsuranceasia.com/docs/RIA-MI-PH-report.pdf>

Hess, U., y Hazell, P. 2015. *Innovations and Emerging Trends in Agricultural Insurance (Innovaciones y Tendencias Emergentes en Seguros Agrícolas)*. GIZ. https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz-2016-en-innovations_and_emerging_trends-agricultural_insurance.pdf

Hutta, S.B. 2015. *Innovations in the Growing Microinsurance Market (Innovaciones en el Creciente Mercado de Microseguros)*. InsuranceEntertainment.

Insurance Information Institute. 2016. *Microinsurance and Emerging Markets (Microseguros y Mercados Emergentes)*. <http://www.iii.org/issue-update/microinsurance-and-emerging-markets>

Leach, J., Tappendorf, T., Ncube, S., 2015. *Can the digitalisation of microinsurance make all the difference? Assessing the growth potential of digital microinsurance (¿Puede la digitalización de microseguros crear una gran diferencia?). Bankable Frontier Associates.* <http://cenfri.org/microinsurance/can-the-digitalization-of-microinsurance-make-all-the-difference-assessing-the-growth-potential-of-digital-microinsurance>

- McCord, M.J. y Biese, K. 2015. *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean 2014 (El Panorama de los Microseguros en América Latina y el Caribe)*. Microinsurance Network, Munich re Foundation, Microinsurance Centre.
<http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/the-landscape-of-microinsurance-in-latin-america-and-the-caribbean-a-changing-market>
- McCord, M.J., Ingram, M., y Tatin-Jaleran, C. 2013. *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean (El Panorama de los Microseguros en América Latina y el Caribe)*. Microinsurance Centre.
<http://www.microinsurancecentre.org/landscape-studies/publications>
- McCord, M.J., Steinmann, R., Tatin-Jaleran, C., Ingram, M. y Sarpong, M.M. 2013. *The Landscape of Microinsurance in Africa 2012 (El Panorama de los Microseguros en África 2012)*. Making Finance Work for Africa and Munich Re Foundation. http://www.microinsurancenetworg/sites/default/files/The_Landscape_of_MI_in_Africa_2012_full_study_web.pdf
- Microinsurance Network, A2ii y IAIS. 2016. *Innovative products for the emerging consumer, 6th Consultative Forum, 11-12 May, Marruecos, Marruecos. (Productos innovadores para los consumidores emergentes, 6to Foro Consultivo, 11 y 12 de mayo.)* <http://www.microinsurancenetworg/groups/6th-consultative-forum-note-innovative-products-emerging-consumer>
- Mukherjee, P., Oza, A., y Mukherjee, R.R. 2014. *The Landscape of Microinsurance in Asia and Oceania 2013 (El Panorama de los Microseguros en Asia y Oceanía)*. Munich Re Foundation, GIZ – RFPI y Microinsurance Network.
http://www.microinsurancenetworg/sites/default/files/The_landscape_of_microinsurance_in_Asia_and_Oceania_2013_full_report.pdf
- Pott, J. y Holtz, J. 2013. *Value-added Services in Health Microinsurance (Servicios de Valor Añadido en Microseguros de Salud)*. Microinsurance Innovation Facility. Organización Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/public/english/employment/mifacility/download/mpaper19_services.pdf
- PWC, 2016. *Opportunities await: How InsurTech is reshaping insurance (Posibles oportunidades: Maneras en que InsurTech está reformulando los seguros)*. Global FinTech Survey. PWC.
<http://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/fintech-survey/insurtech.html>
- Roth J., McCord, M.J. y Liber, D. 2007. *The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries (El Panorama de los Microseguros en los 100 países más pobres del Mundo)*.
http://www.risk-award.org/dms/MRS/Documents/Microinsurance/2012MILandscape/2007Landscape100poorest-countries_E.pdf
- Smit, H. y Smith, A. 2011. *Mapfre Seguros: Retailer microinsurance distribution in Brazil (Seguros Mapfre: Distribución de microseguros al por menor en Brasil)*. Organización Internacional del Trabajo y Cenfri.
<http://www.microinsurancenetworg/groups/mapfre-seguros-retailer-microinsurance-distribution-brazil>
- Swiss Re. 2010. *Microinsurance – risk protection for 4 billion people (Microseguros – protección frente al riesgo para 4 mil millones de personas)*. Swiss Re, *sigma* No. 6/2010.
http://media.swissre.com/documents/sigma6_2010_en.pdf
- Swiss Re. 2015. *Life Insurance in The Digital Age: fundamental transformation ahead (Seguros de Vida en la Era Digital: las transformaciones fundamentales del futuro)*. Swiss Re, *sigma* No. 6/2015.
http://www.swissre.com/library/062015_Life_insurance_in_the_digital_age_fundamental_transformation_ahead.html
- Tellez, C. y Zetterli, P., 2014. *The Emerging Global Landscape of Mobile Insurance (El Panorama Global Emergente de los Seguros Móviles)*. CGAP.
<http://www.cgap.org/publications/emerging-global-landscape-mobile-microinsurance>
- Thom, M., Gray, J., Müller, Z., y Leach, J. 2014. *Scale: Thinking Big (Pensando en Grande)*. Documento sobre Microseguros No. 30. Microinsurance Innovation Facility, International Labour Organization.
<http://www.impactinsurance.org/sites/default/files/mp30%20v3.pdf>
- Wiedmaier-Pfister, M. & Leach, J. 2015. *Responsible Mobile Insurance (Seguros Móviles Responsables)*. BMZ.
<https://a2ii.org/sites/default/files/reports/responsible-mobile-insurance.pdf>

LECTURAS ADICIONALES Y MATERIALES DE ORIENTACIÓN

Materiales de Orientación de la IAIS

La IAIS ha publicado un cierto número de materiales de orientación, principalmente en forma de Documentos Temáticos y Documentos de Aplicación. Su objetivo es apoyar a los supervisores para que los apliquen en las áreas relevantes de los PCB de manera proporcional a la naturaleza, escala y complejidad del riesgo del contexto de mercado de cada país específico, de manera que se permite el desarrollo de mercados de seguros inclusivos. Los materiales de referencia clave son, entre otros, los siguientes:

1. Principios Básicos de Seguros (actualizado a noviembre de 2015)
2. Documento de Aplicación sobre Regulación y Supervisión en apoyo de los Mercados Inclusivos de Seguros (2012)
3. Temas en Regulación y Supervisión de Microseguros (2007) (Grupo de Trabajo Conjunto IAIS-CGAP sobre Microseguros)
4. Documento Temático sobre la Regulación y Supervisión de Mutuales, Cooperativas y otras Organizaciones de Base Comunitaria para el Incremento del Acceso a los Mercados de Microseguros (2010) (Grupo de Trabajo Conjunto IAIS-CGAP sobre Microseguros)
5. Documento Temático sobre la Conducción de Negocios en los Seguros Inclusivos (2015)
6. Temas de Regulación y Supervisión de Microtakāful (Microseguros Islámicos) (publicación conjunta con la Junta Islámica de Servicios Financieros)

Informes de las Llamadas de Consulta de la A2ii-IAIS

La A2ii lleva a cabo llamadas de consulta cada dos meses para las autoridades de supervisión y regulación. Las llamadas constituyen una plataforma de intercambio exclusiva para los supervisores quienes pueden de esta manera debatir temas y tendencias de regulación y supervisión relacionados con el acceso a los seguros. Después de cada llamada se publica un informe que recopila el debate que se llevó a cabo.

1. Definición de los Microseguros en la Regulación (2014)
2. Definición Regulatoria de Microseguros II (2016)
3. Supervisión de Productos en Seguros Inclusivos (2014)
4. Seguros Agrícolas (2014)
5. Enfoques Proporcionales para la Supervisión de Intermediarios (2016)
6. Formalización (2015)
7. Mutuales, Cooperativas y otras Organizaciones de Base Comunitaria (MCOB) en los seguros inclusivos (2015)
8. Modelos de Negocios Exitosos en los Microseguros (2014)
9. Innovaciones Técnicas en la distribución de seguros e implicaciones regulatorias (2014)
10. Enfoques actuariales para los Seguros Inclusivos (2015)
11. Supervisión de Seguros Inclusivos basada en Riesgos (2015)
12. Protección del Consumidor (2014)
13. Educación Financiera del Consumidor (2015)
14. Respuestas de los Supervisores a los Riesgos del Consumidor en los Seguros Móviles (2015)
15. Incentivos Regulatorios para el Desarrollo de Mercados de Seguros (2016)
16. Experiencias para la implementación de marcos de regulación para los seguros inclusivos (2016)

Si desea información sobre otras herramientas, publicaciones y recursos, sírvase visitar: <https://a2ii.org/> y <http://www.iaisweb.org/page/supervisory-material>.

Edición

Publicado por:
Access to Insurance Initiative

Con los auspicios de:
Sector de Proyecto de GIZ para el Iniciativa
Global de Acceso a los Seguros

Deutsche 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

Responsable:
Secretaría de la Iniciativa de Acceso
a los Seguros

Autores:
Martina Wiedmaier-Pfister,
Consultora para Sector y Política Financiera
Hui Lin Chiew, A2ii Hannah Grant, A2ii

Con contribuciones de:
Andrea Camargo, Asesora Legal

A partir de insumos obtenidos de:
Simposio de Expertos de la A2ii-IAIS-CGAP:
"Enfoques regulatorios proporcionales en los
mercados de seguros inclusivos –
Captando lo que sabemos de cara al futuro"
2-3 de diciembre 2014, Washington DC

Créditos fotográficos: © GIZ

Eschborn, noviembre de 2016



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, Alemania

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

Esta Iniciativa
es el resultado
de una
asociación
entre:



Con el auspicio de:

