

Seguros basados en índices: Situación y desafíos regulatorios, 2020

Regina Simões



SEGUROS BASADOS EN ÍNDICES: SITUACIÓN Y DESAFÍOS REGULATORIOS, 2020

Regina Simões

Publicado por:
La Iniciativa de Acceso a los Seguros

Acogido por:
Financial Systems Approaches
to Insurance

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Alemania

Teléfono: +49 61 96 79-7511
Fax: +49 61 96 79-80 7511
E-mail: secretariat@a2ii.org
Internet: www.a2ii.org

Responsable:
Secretaría de la Iniciativa de
Acceso a los Seguros

Texto y edición:
Secretaría de la Iniciativa de
Acceso a los Seguros

Crédito de las Fotografías
Cover page: © istock | 975599364



Agradecimientos

La Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii) desea agradecer a los siguientes supervisores, entidades e individuos por su contribución y apoyo a esta publicación:

Agrotosh Mookerjee, Risk Shield

American International Group (AIG)

Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL)

Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), Bolivia

Bill Marcoux, WCM Advisory

La Autoridad de Control de Seguros y Bienestar Social (ACAPS), Marruecos

Carlos Boelsterli, Organización de microseguros contra riesgos de catástrofes (MiCRO)

Banco Central de Surinam

Clémence Tatin-Jaleran, Actuaría y consultora independiente en seguros inclusivos

Comisión para el Mercado Financiero (CMF), Chile

Delfín Benitez, Aseguradora Tajy Propiedad Cooperativa S.A.

Eileen Maloney, Zurich North America

Comisión de Regulación Financiera de Mongolia (FRC)

Autoridad de Conducta de Servicios Financieros (FSCA), Sudáfrica
Autoridad Prudencial del Sector Financiero (FSPA), Sudáfrica

Comisión de Servicios Financieros, Mauricio

Autoridad Regulatoria de los Servicios Financieros (FSRA), Esuatini

Comisión Regulatoria de los Servicios Financieros (FSRC), San Cristóbal & Nieves

Gilles Renouil, Banco Mundial de la Mujer

Instituto de Supervisión de Seguros de Mozambique (ISSM)

Comisión de Seguros (IC), Filipinas

Comisión de Seguros de Las Bahamas

Autoridad Reguladora de Seguros (IRA), Kenia

Autoridad Reguladora de Seguros de Uganda (IRAU)

Agencia de Supervisión de Seguros (ISA), Macedonia

Israel Muchena, Hollard Seguros S.A.

Jakub Nugraha, Central Asia Insurance (ACA)

Klime Poposki, Universidad de Sofia (St. Kliment Ohridski) y (ex) Presidente de la Agencia de Supervisión de Seguros (ISA)

Autoridad Monetaria de Macao

Comisión Nacional de Seguros (NIC), Ghana Nigel Brook, Clyde&Co

Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico Banco de la Reserva de Vanuatu (RBV)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Perú

Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB)

Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), Argentina



Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Brazil

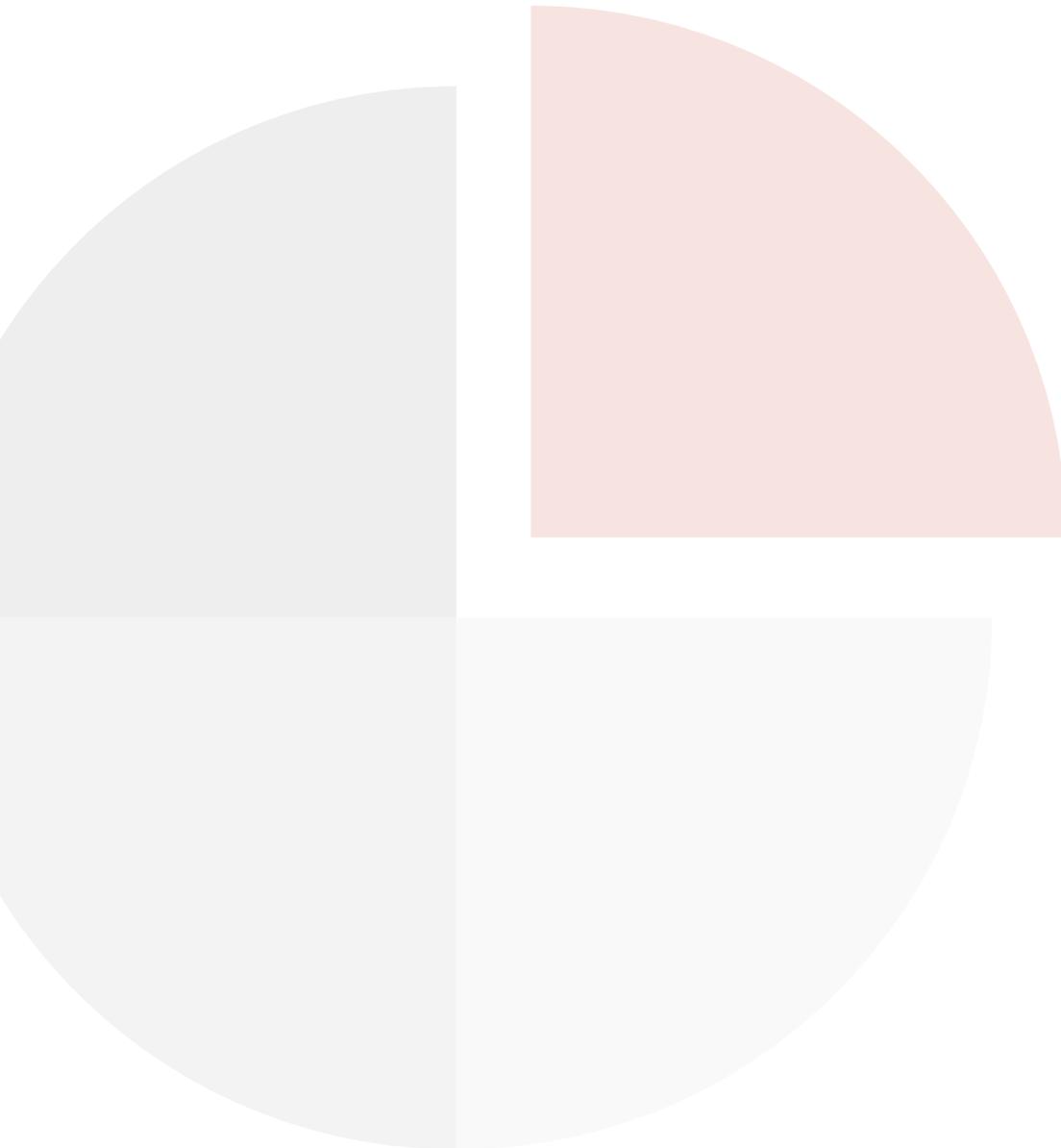
Superintendencia de Servicios Financieros, Uruguay

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)

Superintendencia General de Seguros de Costa Rica (SUGESE)

Comisión de Servicios Financieros de las Islas Turcos y Caicos (TCIFSC)

Muchas gracias también al equipo de la Secretaría de la A2ii por sus valiosos aportes y revisión.



Índice

AGRADECIMIENTOS	1
LISTA DE SIGLAS	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONTRATOS DE TRANSFERENCIA DE RIESGO BASADOS EN ÍNDICES – ¿SEGUROS O DERIVADOS?	6
2.1 Seguros basados en índices climáticos y derivados climáticos – breve comparación	6
2.2 Diferencias entre seguros basados en índices y derivados climáticos	7
3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA ENCUESTA SOBRE SEGUROS BASADOS EN ÍNDICES	9
3.1 Enfoques regulatorios	10
3.2 Otras preocupaciones regulatorias y de supervisión	13
3.3 Productos – características y alcance	15
3.3.1 Supervisores	15
3.3.2 Industria	17
3.4 Facilitadores y barreras para la provisión de seguros basados en índices	19
3.5 Apoyo de agencias técnicas y de desarrollo	20
3.6 Capacidad de supervisión	23
4. CONCLUSIONES	25
REFERENCIAS PRINCIPALES	26

Figures, boxes and tables

Figura 1	Supervisores que participaron de la encuesta por región (%)	9
Figura 2	Países que participan en la encuesta / que permiten productos de seguros	10
Figura 3	Preocupaciones regulatorias y de supervisión sobre productos de seguros basados índices	14
Figura 4	Productos de seguros basados en índices y aseguradoras que los comercializan, por jurisdicción	15
Recuadro 1	Microseguros agrícolas paramétricos en Paraguay	18
Recuadro 2	El caso de Mongolia	22
Tabla 1	Principales diferencias entre seguros basados en índices y los derivados climáticos	8
Tabla 2	Ejemplos de los principales enfoques regulatorios	12
Tabla 3	Ejemplos de programas respaldados por agencias e implementados con éxito	21



Lista de siglas

ACA	Central Asia Insurance
ACAPS	La Autoridad de Control de Seguros y Bienestar Social (Marruecos)
APS	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (Bolivia)
AusAID	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMU	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania
CMF	Comisión para el Mercado Financiero (Chile)
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil de la República del Paraguay
EMDE	Economías de los mercados emergentes y en desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FRC	Comisión de Regulación Financiera de Mongolia
FSCA	Autoridad de Conducta de Servicios Financieros (Sudáfrica)
FSPA	Autoridad Prudencial del Sector Financiero (Sudáfrica)
FSRA	Autoridad Regulatoria de los Servicios Financieros (Esuatini)
FSRC	Comisión Regulatoria de los Servicios Financieros (San Cristóbal y Nieves)
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
IBLI	Seguros de ganados basados en índices
IC	Comisión de Seguros (Filipinas)
IFC	Corporación Financiera Internacional
IIF	Impact Insurance Facility
SBI	Producto de seguro basado en índices
IRA	Autoridad Reguladora de Seguros (Kenia)
IRAU	Autoridad Reguladora de Seguros de Uganda
ISA	Agencia de Supervisión de Seguros (Macedonia)
ISSM	Instituto de Supervisión de Seguros de Mozambique
KfW	Banco de Desarrollo Alemán
MFI	Institución de Microfinanzas
MiCRO	Microinsurance Catastrophe Risk Organisation
MiPyMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NIC	Comisión Nacional de Seguros (Ghana)
PyME	Pequeñas y medianas empresas
RBV	Banco de la Reserva de Vanuatu
SACCO	Cooperativas de ahorro y crédito
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Perú)
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SIB	Superintendencia de Bancos de Guatemala
SSN	Superintendencia de Seguros de la Nación (Argentina)
SUGESE	Superintendencia General de Seguros de Costa Rica
SUSEP	Superintendencia de Seguros Privados (Brasil)
TCIFSC	Comisión de Servicios Financieros de las Islas Turcos y Caicos
WWB	Banco Mundial de la Mujer



1. INTRODUCCIÓN

Si bien los primeros programas de seguros basados en índices se desarrollaron en la segunda mitad del siglo 20¹, el interés en el uso de estos productos ha crecido en los últimos años, con varios proyectos piloto que se han puesto en marcha en los países de bajos ingresos. De hecho, hace poco más de una década, los seguros basados en índices eran vistos con cierto escepticismo y, para muchos supervisores, considerados inaceptables como seguros. Sin embargo, poco a poco, este enfoque innovador se viene consolidando como una herramienta viable para brindar servicios de seguros a algunos segmentos excluidos o subatendidos que, de otro modo, no podrían obtener protección contra los riesgos que enfrentan. Cabe recordar que lo mismo ocurrió durante los inicios del microseguro, en la primera década de este siglo. Considerados utópicos por muchos, hoy son una realidad y una oportunidad de negocios potencial para los proveedores de seguros que operan en estrecha sintonía con las nuevas tendencias, especialmente en jurisdicciones donde se han implementado políticas y regulaciones de incentivos adecuadas y proporcionales.

Por más que el proceso ha sido lento, los seguros basados en índices, conocidos también como seguros paramétricos, están en constante evolución y actualmente llegan a una amplia gama de clientes en los niveles micro, meso y macro. Abarcan desde los segmentos más vulnerables de la población a los más sofisticados (como la construcción civil y el transporte), e incluyen sectores complejos (como las centrales hidroeléctricas y el gobierno).

Dado que el distanciamiento social es ahora una realidad debido a la pandemia del COVID-19, parece apropiado señalar que los seguros basados en índices permiten realizar la evaluación remota de las pérdidas. Además, con la creciente digitalización y el uso de tecnología en toda la cadena de valor de los seguros, respaldada por una regulación habilitante, los seguros basados en índices pueden prosperar más allá de la cobertura contra riesgos climáticos y catastróficos. Esto abre un abanico de nuevas posibilidades y oportunidades para el mercado asegurador, y se convierte en una herramienta esencial para los supervisores, reguladores y formuladores de políticas interesados en cerrar la brecha de protección. También podrían transformarse en importantes aliados para los gobiernos comprometidos con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS)², y son un componente clave para abordar el cambio climático (ODS 13) y lograr la seguridad alimentaria (ODS 2). Los seguros basados en índices también han demostrado que pueden generar resiliencia al permitir que los clientes accedan a la financiación, aumenten la productividad y los ingresos (ODS 9) y, consecuentemente, reduzcan la pobreza (ODS 1) y vulnerabilidad.

Con base en las conclusiones de la encuesta llevada a cabo por la A2ii durante el segundo semestre de 2020, este documento presenta la actualización de la evaluación realizada en 2018³. También proporciona una visión general de cómo los supervisores entrevistados han manejado los desafíos relacionados con los seguros basados en índices, comenzando con

¹ Los seguros basados en índices de rendimiento por área se desarrollaron por primera vez en Suecia a principios de la década de 1950 (*Government Support to Agricultural Insurance, Challenges and Options for Developing Countries*, Olivier Mahul & Charles J. Stutley, 2010, *The International Bank for Reconstruction and Development* / El Banco Mundial).

² Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron adoptados en 2015, tras una Reunión de Jefes de Estado y Gobierno en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York. Esta fue una decisión histórica tomada por los países miembros de la ONU para trabajar juntos hacia el establecimiento de una Agenda Global de Desarrollo Sostenible, que debería cumplirse hasta 2030.

³ Index Insurance: Status and Regulatory Challenges, Iniciativa de Acceso a los Seguros, enero de 2018.



temas relacionados con su inclusión como “seguros” dentro del marco legal y regulatorio del seguro, además de abordar otras preocupaciones de supervisión, como la conducta del mercado y los riesgos prudenciales, derivados de sus características específicas. Por otra parte, este documento también menciona algunos de los desafíos enfrentados por la industria, así como percepciones de sus representantes sobre posibles facilitadores para alentar a más participantes a ingresar al mercado.

Aunque este documento no pretende proporcionar soluciones o definir las mejores prácticas, destaca nuevos enfoques que podrían ser importantes para crear oportunidades para desarrollar el mercado y fomentar el acceso a los seguros. El documento se basa en las respuestas enviadas a la encuesta, y no se esfuerza por ir más allá de la información suministrada.

2. CONTRATOS DE TRANSFERENCIA DE RIESGOS BASADOS EN ÍNDICES: ¿SEGUROS O DERIVADOS?

No es por casualidad que a los supervisores les resulta difícil distinguir entre los seguros basados en índices y los derivados climáticos. Si bien se podría argumentar que el pago contra un índice es una característica de un contrato de derivados, también es un hecho que la estructura de un contrato de seguros tradicional basado en indemnizaciones es similar a la de un derivado de opción de venta, que dota a sus tenedores con el derecho a vender un activo en una fecha futura por un precio predeterminado.

Como se indica en el documento de la A2II denominado “Index Insurance: Status and Regulatory Challenges” (2018), los contratos de derivados (si se utilizan para cubrir o proteger contra pérdidas) y los contratos basados en índices pueden denominarse conjuntamente como “contratos de transferencia de riesgos basados en índices”. No obstante, al estructurarlos como productos minoristas diseñados para pequeños agricultores, criadores de ganado y familias de bajos ingresos, los supervisores de seguros reconocieron la necesidad de garantizar que estos productos estén supervisados y regulados como seguros.

2.1 Seguros basados en índices climáticos y derivados climáticos – breve comparación

Los riesgos climáticos son importantes para casi todas las actividades económicas y comerciales, como la agroindustria y otros negocios, incluidos los sectores de energía, construcción, viajes y transporte. También pueden impactar a las familias, ya que tienen el potencial de afectar sus estilos de vida en diferentes niveles. Los riesgos climáticos se pueden definir como la probabilidad de que ocurran impactos adversos en los flujos de efectivo, ingresos, ganancias,



propiedades y otros activos, causados por eventos relacionados con el clima como sequías, lluvias excesivas, inundaciones, tormentas de nieve, granizo, huracanes, etc.

Los riesgos relacionados con el clima se pueden mitigar a través de diferentes estrategias de gestión de riesgos, entre las que se encuentran la compra de un seguro basado en índices meteorológicos o un derivado climático. Ambas herramientas financieras se basan en un índice de variable meteorológica subyacente, como la temperatura, la humedad, los caudales de los arroyos, la intensidad de las precipitaciones, la velocidad del viento, etc.

Este índice meteorológico sirve como disparador, vinculado a un contrato que establece cuándo y cómo se realizarán los pagos a lo largo de su duración, con sus correspondientes primas.

- El seguro basado en índices climáticos es un producto de seguro diseñado para ofrecer protección contra pérdidas causadas por eventos climáticos extremos o catastróficos como sequías, inundaciones, tifones, huracanes, tormentas de nieve, etc., cuyos pagos a los asegurados son desencadenados por un índice previamente acordado (que debe ser objetivo e independiente)⁴. Este seguro se ha utilizado principalmente para mitigar riesgos en los sectores agropecuarios, contratados ante eventos climáticos extremos, pero también para proteger propiedades y empresas frente a eventos catastróficos. Al igual que los productos basados en indemnizaciones, los productos de seguros basados en índices meteorológicos no se negocian en los mercados financieros.
- Los derivados climáticos, a diferencia de los derivados financieros convencionales con precios derivados del precio de mercado de un activo o de algún otro instrumento financiero, son un segmento específico del mercado de derivados, relacionados con productos fuertemente influenciados por el clima. Aunque la idea básica es un contrato basado en un índice meteorológico, estos derivados pueden tomar la forma de futuros, opciones y *swaps*, y pueden negociarse en los mercados financieros. Por sus características, también pueden utilizarse para la especulación financiera, al mismo tiempo que permiten que las empresas y los agricultores los utilicen como protección frente a variaciones climáticas que puedan afectar negativamente sus ganancias o actividades económicas.

2.2. Diferencias entre seguros basados en índices y derivados climáticos

A pesar del enfoque inicial en la mitigación del riesgo agrícola derivado de eventos climáticos extremos, con el correr del tiempo han ido apareciendo nuevos tipos de seguros basados en índices. Extendiéndose más allá de los riesgos climáticos, incluyen otros desastres naturales cuya magnitud se mide en escalas específicas (como terremotos, por ejemplo), o pérdidas que se pueden vincular a un índice, como el transporte de productos perecederos medido con termosensores. En teoría, cualquier riesgo que pueda estar vinculado a un índice podría cubrirse con un seguro basado en índices.

⁴ *Index Insurance: Status and Regulatory Challenges, Access to Insurance Initiative*, enero de 2018.



La siguiente **Tabla 1** presenta algunas de las principales diferencias entre los seguros basados en índices y los derivados climáticos:

	Seguros basados en índices	Derivados climáticos
Objetivo	Protección contra riesgos extremos relacionados con el clima o cualquier riesgo que pueda estar vinculado a un índice	<ul style="list-style-type: none">• Protección contra riesgos• Explorar oportunidades financieras• Especulación
Tipo de producto	<ul style="list-style-type: none">• Contratos a medida• Los costos ocurren independientemente de las condiciones climáticas• La probabilidad de daño o pérdida debe estar relacionada directamente con las condiciones climáticas y otras condiciones contra las cuales el asegurado busca protección	<ul style="list-style-type: none">• Contratos estandarizados que pueden negociarse públicamente• Los valores del contrato son volátiles, según las condiciones del mercado• Puede comprarse sin exposición real a las variables del mercado que imponen riesgos, es decir especulación

Tabla 1: Principales diferencias entre seguros basados en índices y derivados climáticos

Para la IAIS, “los seguros basados en índices que se desarrollan con la intención de promover el acceso a los seguros, especialmente para los clientes de bajos ingresos y desatendidos, deben ser parte del sector formal de seguros”⁵, asegurando que los mecanismos de protección al consumidor estén posicionados dentro del marco de supervisión de seguros vigente, y que el mercado de seguros en general no resulte perjudicado por un producto percibido como ‘seguro’ pero que, de hecho, no se encuentra legalmente o en la práctica regulado como seguro de manera formal.

⁵ Issues Paper on Index Based Insurances, particularly in Inclusive Insurance Markets, IAIS, junio de 2018 (3.1, párrafo 42–43).



3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA ENCUESTA SOBRE SEGUROS BASADOS EN ÍNDICES

La encuesta se dirigió a supervisores de seguros y representantes de la industria aseguradora, estos últimos involucrados en la provisión, diseño y distribución de seguros basados en índices.

Se entrevistaron un total de 28 autoridades de supervisión⁶ en 27 países⁷, 25 de mercados emergentes y economías en desarrollo (EMDE) (Figura 1).

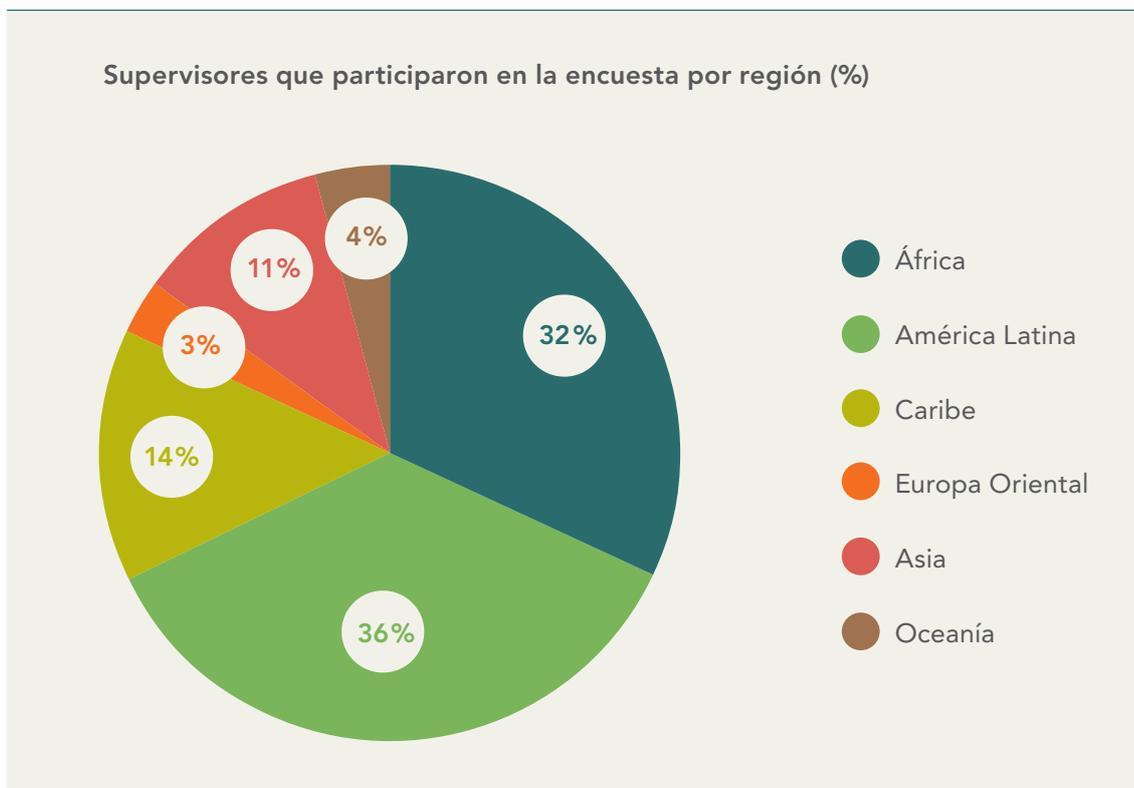


Figura 1: Supervisores que participaron en la encuesta, por región (%)

Los once encuestados de la industria incluyen aseguradoras y reaseguradoras, tanto de economías emergentes como en desarrollo, así como de países más desarrollados, además de consultores y una organización sin fines de lucro que ofrece apoyo a los proveedores de servicios financieros que trabajan con segmentos de bajos ingresos, específicamente mujeres.

En conjunto, estas entidades operan en todos los continentes excepto Oceanía, brindando productos y asistencia técnica a lo largo de toda la cadena de valor del seguro.

⁶ La información proporcionada por la Comisión Reguladora Financiera de Mongolia (FRC) fue enviada a la A2ii en respuesta a una solicitud directa a la autoridad supervisora

⁷ Las FSCA y FSPA supervisan la misma jurisdicción: Sudáfrica



3.1. Enfoques regulatorios

Entre las 27 jurisdicciones representadas en la encuesta dirigida a los supervisores, 16 afirmaron que la legislación vigente permite o no presenta barreras a los contratos de seguros basados en índices (Figura 2); in some cases, regulatory arrangements were made to allow index-based risk transfer contracts to be traded as insurance contracts.

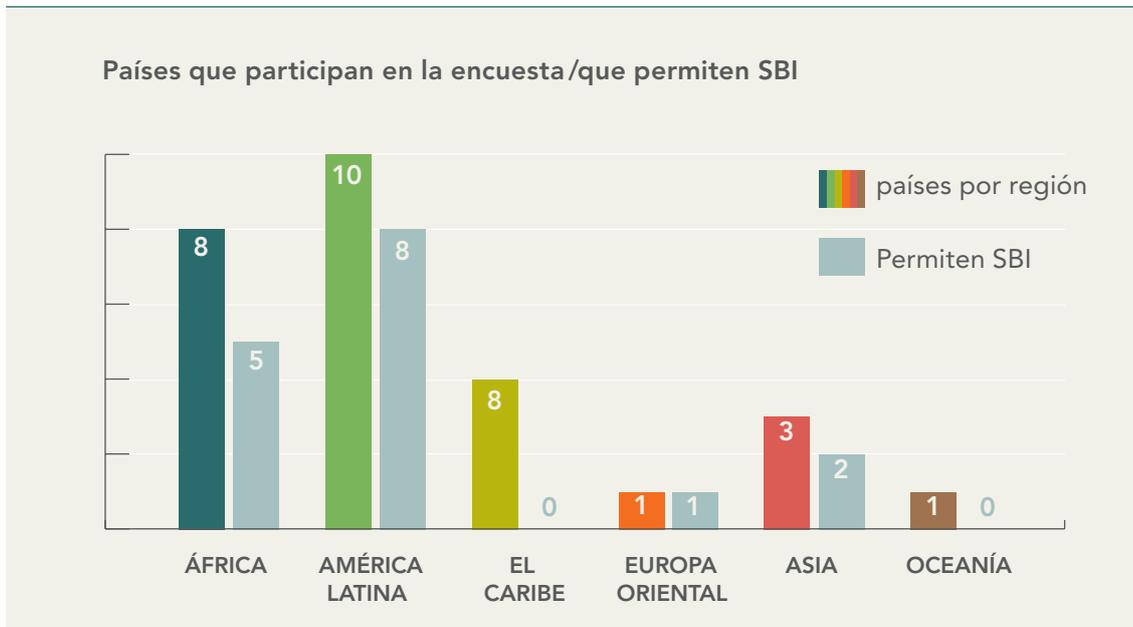


Figura 2: Países que participan en la encuesta/que permiten productos de seguros basados en índices (SBI) por región

Los supervisores africanos y asiáticos reportaron las experiencias más prolongadas con los seguros basados en índices: Mongolia lanzó su programa en 2006 y Kenia en 2009. América Latina parece seguir esa tendencia, dado que varios países han viabilizado los productos de seguros basados en índices en los últimos cinco años, ya sea bajo el marco regulatorio actual o mediante la emisión de nuevas normativas⁸. Por ejemplo, Puerto Rico aprobó la regulación de microseguros basados en índices en julio de 2020, mientras que Uruguay fomentó por primera vez el desarrollo de este tipo de seguros hace tres años, el que se utiliza generalmente como una cobertura adicional para el seguro contra granizo.

Hay dos obstáculos regulatorios principales para los seguros basados en índices: como ya se explicó en la sección 4, el primero es la similitud entre estos productos y los derivados climáticos; el segundo es el carácter compensatorio del seguro. De hecho, en jurisdicciones donde, de acuerdo a la ley vigente, la definición de póliza de seguro está fuertemente vinculada al concepto de indemnización por pérdida o daño real, los contratos de transferencia de riesgo basados en índices no se reconocen como seguros.

⁸ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Puerto Rico, y Uruguay.



Con el propósito de abordar estas cuestiones, los supervisores han adoptado diferentes enfoques, que dependen si las leyes vigentes presentan o no flexibilidades para permitir interpretaciones favorables sobre el tema. Los principales enfoques regulatorios adoptados por las jurisdicciones que participan en la encuesta son:

- **Aprobación de leyes y/o normativas que regulen los seguros basados en índices.**

Este enfoque tiene la ventaja de proporcionar mayor seguridad jurídica a las transacciones mediante el uso de seguros basados en índices. Argentina, Puerto Rico y Uganda son ejemplos de jurisdicciones que optaron por regular los seguros basados en índices en los últimos cinco años.

- **Emisión de dictamen jurídico favorable a la inclusión de estos productos bajo la ley aplicable en materia de seguros, con base en el “interés asegurable” en la fecha de la contratación.**

Por regla general, el requisito legal para que un producto se considere como un contrato de seguros es que exista un “interés asegurable”. De hecho, generalmente se considera que el interés asegurable es un requisito constante antes y durante la vigencia del contrato y, especialmente, en el momento del siniestro. Este es un punto clave para la mayoría de los supervisores y superarlo es el mayor desafío cuando se trata de incluir productos basados en índice en el marco regulatorio de los seguros.

Según el documento temático de la IAIS *Index Based Insurance, Particularly in Inclusive Insurance Markets*, la “diferencia clave entre los seguros basados en índices y los seguros de indemnización es que el requisito de interés asegurable no se verifica en el momento del siniestro. Esto no quiere decir que no existe un interés asegurable - solo que no está validado en el momento del siniestro”⁹. Sin embargo, las definiciones legales varían de una jurisdicción a otra y pueden ser menos (o más) claras y restrictivas. En algunos casos, las definiciones establecen el requisito legal de “interés asegurable”, pero el requisito de continuidad no está claro. Estas brechas permiten que las interpretaciones legales sean más flexibles y, por ende, que se emitan dictámenes jurídicos a favor de la inclusión del seguro basado en índice bajo la legislación vigente en materia de seguros, en función del interés asegurable en la fecha de la contratación. Costa Rica y Brasil son ejemplos de países que adoptaron el enfoque a través de dictámenes jurídicos.

- **Adopción de un proyecto piloto, generalmente en el contexto de un sandbox regulatorio, como excepción a la ley aplicable.**

Teóricamente, esto permitiría probar la eficacia del producto en un entorno controlado, antes de introducir alteraciones a la ley vigente o aprobar regulaciones específicas. Mozambique y Kenia se encuentran entre los países que adoptaron este enfoque.

La **Tabla 2** ejemplos de los principales enfoques regulatorios adoptados por las jurisdicciones:

⁹ Issues Paper on Index Based Insurances, particularly in Inclusive Insurance Markets, IAIS, junio de 2018 (3.2 párrafo 5.3)



Jurisdicción	Enfoque regulatorio	Estado (diciembre de 2020)
Argentina	Regulación específica	La autorización abarca únicamente productos con cobertura para riesgos agropecuarios con índices climáticos, cuyas condiciones contractuales fueron emitidas en 2015 por la SSN ¹⁰ mediante una Resolución Conjunta con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
Brasil	Dictamen jurídico	La SUSEP ¹¹ considera innecesario regular el asunto en el corto plazo, ya que opina que esta necesidad será evaluada de manera más apropiada a través de la progresión de las operaciones de las compañías de seguros y su supervisión.
Costa Rica	Dictamen jurídico	A pesar de un dictamen legal favorable, la SUGESE ¹² incluyó este tema en las directrices que regulan los requisitos de registro de los seguros inclusivos, actualmente abierta a consulta pública.
Mozambique	Proyecto piloto	Hay planes para regular este segmento de mercado, pero el ISSM ¹³ está aguardando los resultados de las pruebas del proyecto piloto actualmente en curso, con el fin de obtener insumos para su evaluación.
Puerto Rico	Regulación específica	La regulación de microseguros basada en índices se promulgó en julio de 2020, con el objetivo de sustentar la viabilidad del microseguro como herramienta de gestión de riesgos, de modo que la población con recursos limitados pueda hacer frente a las pérdidas financieras causadas por eventos catastróficos.
Kenia	Proyecto piloto con exención regulatoria	Aunque la Ley de Seguros proporciona una definición de los seguros basados en índices, no se ha promulgado un marco legal claro para su supervisión, por lo que los productos que se venden actualmente en el mercado son proyectos piloto exentos de regulación. La IRA ¹⁴ tiene un anteproyecto de ley de regulación de seguros basado en índices en espera de promulgación.
Uganda	Regulación específica	Los seguros basados en índices se han utilizado durante los últimos tres años, con base en la nueva regulación aprobada en 2020 ¹⁵ , centrada en proteger a los agricultores y familias de bajos ingresos contra los riesgos climáticos y otros desastres naturales.

Tabla 2: Ejemplos de los principales enfoques regulatorios

¹⁰ Superintendencia de Seguros de la Nación, autoridad argentina de seguros.

¹¹ *Superintendência de Seguros Privados*, la autoridad de seguros de Brasil.

¹² Superintendencia General de Seguros, la autoridad de seguros de Costa Rica.

¹³ *Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique*, la autoridad de seguros de Mozambique.

¹⁴ *The Insurance Regulatory Authority (IRA)*, en Kenia.

¹⁵ *The Insurance (Index Contracts) Regulations*, 2020.



Algunas jurisdicciones tienen planes para regular los seguros basados en índices en un futuro próximo. Este es el caso de Bolivia, que está actualizando su legislación del mercado financiero que engloba la Ley de Seguros, una oportunidad que permitirá incluir ciertos aspectos, como el seguro basado en índice. La CMF¹⁶ dice que está en curso la presentación de un anteproyecto de ley sobre este tema, ya que los seguros basados en índices no están permitidos en Chile debido a las restricciones impuestas por el Código de Comercio, basado en el principio compensatorio.

En Sudáfrica, los seguros basados en índices no están incluidos en la Ley de Seguros¹⁷, sino que más bien entran en el marco de los derivados. Esta es la razón por la que la FSPA¹⁸ está considerando actualmente registrar a los seguros basados en índices en el sandbox regulatorio establecido por el Banco de la Reserva de Sudáfrica. Esto permitirá que los supervisores se familiaricen más con los riesgos y transacciones y, solo después de aprender de la propia experiencia, regulen el sistema. El proyecto piloto incluye al Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Agricultura, el Banco de la Reserva de Sudáfrica, la FSPA y la FSCA.¹⁹

En otras jurisdicciones donde los seguros basados en índices se comercializan con regularidad, los supervisores planean adoptar medidas que permitan realizar ajustes regulatorios, o regularlos de manera más apropiada. La SFC²⁰ pretende realizar un estudio comparativo sobre seguros paramétricos abarcando el período 2021–2022, con el fin de elaborar recomendaciones y propuestas de ajustes regulatorios en Colombia. En Ghana, donde la ley de seguros actual no menciona los seguros basados en índices, el tema estará cubierto por la nueva Ley de Seguros, actualmente pendiente de aprobación parlamentaria. La ACAPS²¹ también ha iniciado la modificación del Libro I del Código de Seguros (que trata de los contratos de seguros); los proyectos en curso incluyen la creación de un marco de seguros basado en índices en Marruecos.

3.2 Otras preocupaciones regulatorias y de supervisión

Si bien un enfoque regulatorio es importante para que los contratos de transferencia de riesgos sean viables bajo los auspicios de la legislación de seguros, los supervisores también deben lidiar con otras cuestiones conexas que puedan afectar la provisión y las operaciones de los productos de seguros basados en índices.

Los resultados de la encuesta indican que la principal preocupación de los supervisores, en lo que respecta a la regulación y supervisión de los seguros basados en índices, es que los datos son inadecuados o insuficientes. De hecho, 19 de los 28 supervisores entrevistados mencionaron este tema como uno de los aspectos más significativos (Figura 3). La segunda causa de preocupación para los supervisores es la limitada capacidad actuarial y técnica de muchas aseguradoras para diseñar e implementar estos productos.

¹⁶ Comisión para el Mercado Financiero (CMF), la autoridad de seguros de Chile.

¹⁷ Ley de seguros de 2017

¹⁸ Autoridad Prudencial del Sector Financiero (Sudáfrica)

¹⁹ Autoridad de Conducta de Servicios Financieros (Sudáfrica)

²⁰ Superintendencia Financiera de Colombia, la autoridad de seguros de Colombia.

²¹ Autoridad de Supervisión de Seguros y Previsión Social (Marruecos)



Otra preocupación importante es el riesgo de base adverso²² que puede exponer a los consumidores a pérdidas imprevistas no aseguradas, lo que perjudica a los consumidores y podría imponer riesgos operativos y de reputación a las aseguradoras, creando falta de confianza en los seguros en general entre los consumidores. Ambos fueron mencionados como motivo de preocupación por 15 supervisores. En este sentido, es importante señalar que, con los dramáticos avances alcanzados tanto en el acceso a datos mejores, más oportunos y granulares, como en la capacidad de analizarlos, el riesgo básico puede y se está reduciendo.

Mencionada a continuación por 14 entrevistados está la falta de capacidad técnica o experiencia de los propios supervisores para asegurar que este tipo de producto ofrezca un valor real a los consumidores.



Figura 3: Preocupaciones regulatorias y de supervisión sobre productos de seguros basados en índices (PII)

El hecho de que los contratos de transferencia de riesgos basados en índices no se ajusten a la definición del seguro en la legislación vigente es motivo de gran preocupación para 12 supervisores. Como ya se discutió en la sección 3.1, este es un tema clave para estos supervisores, quienes se basan en arreglos regulatorios para permitir, alentar e implementar programas de seguros basados en índices en sus jurisdicciones.

Para 10 supervisores, la falta de claridad en las reglas prudenciales aplicables a las aseguradoras que ofrecen estos productos es motivo de preocupación. Además, 9 supervisores dan

²² El riesgo de base es el riesgo de que el pago realizado al titular de la póliza pueda ser diferente de la pérdida real, y el riesgo de base adverso se produce cuando el titular de la póliza no recibe ningún pago.



gran importancia al hecho de que los productos complejos son difíciles de explicar a los consumidores.

Finalmente, y no menos importante, es el último tema de la lista de preocupaciones de supervisión, mencionado por cinco supervisores: los terceros involucrados en el diseño e implementación de productos de seguros basados en índices que, en la mayoría de los casos, no están supervisados.

3.3. Productos – características y alcance

3.3.1 Supervisores

Según los supervisores que participaron en la encuesta, hay unos 53 productos que se comercializan en las 16 jurisdicciones donde los seguros basados en índices están permitidos o no prohibidos, y 4 de ellos están en proceso de aprobación.²³ Hay 74 aseguradoras que ofrecen estos productos (Figura 4).

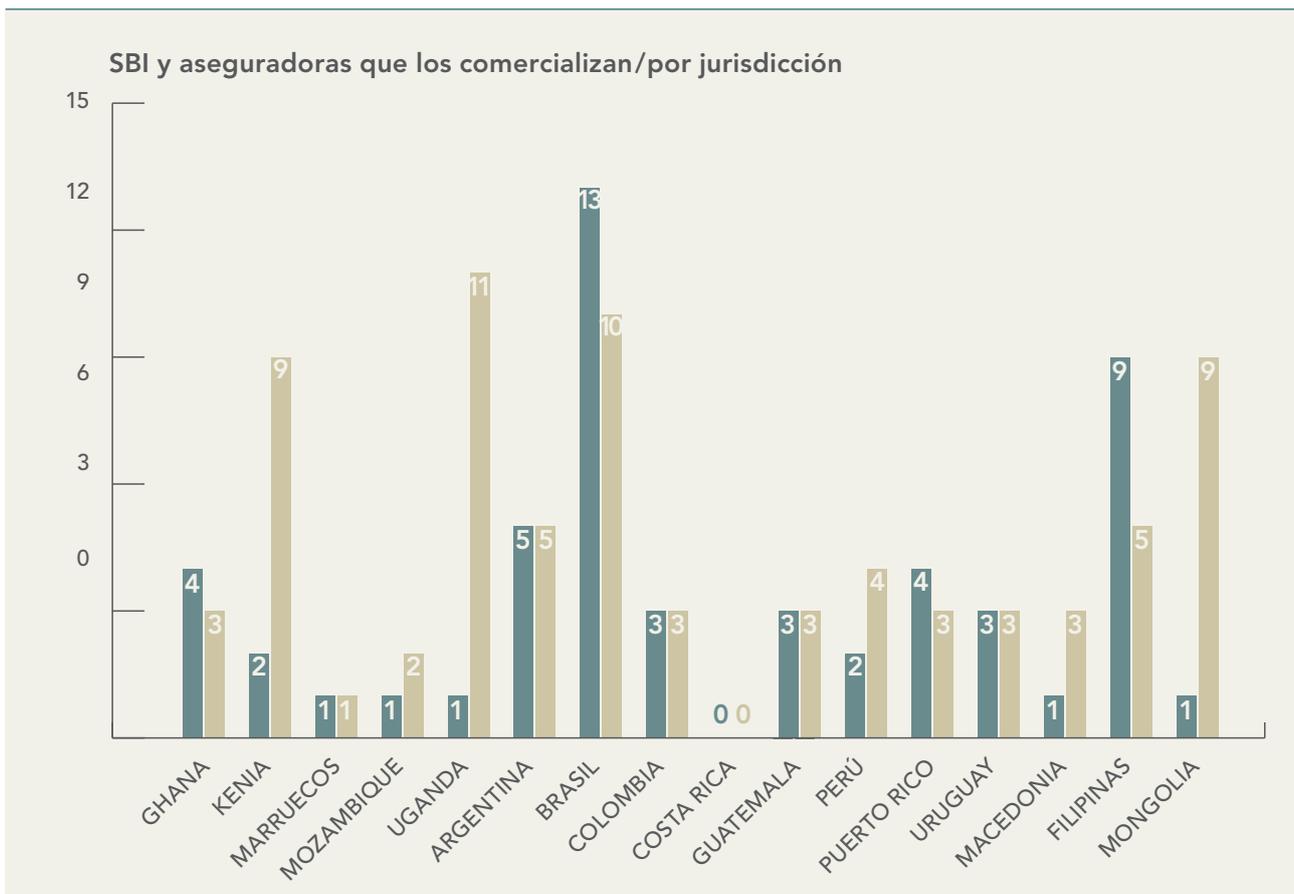


Figura 4: Productos de seguros basados en índices y aseguradoras que los comercializan/por jurisdicción

²³ Puerto Rico promulgó la regulación de microseguros paramétricos en julio de 2020 y, para diciembre de 2020, el Comisionado estaba revisando cuatro productos. En Costa Rica, aunque la oferta de seguros basados en índices ya fue autorizada mediante dictamen legal, no se había presentado ningún producto a la SUGESE hasta la fecha de esta encuesta. 15129630



Como algunos de los programas de seguros basados en índices implementados en estas jurisdicciones están estructurados en forma de consorcios, con un único producto estándar para todas las aseguradoras, hay más aseguradoras que productos. Esta situación se observa en Ghana²⁴, Kenia, Mongolia y Mozambique.

La mayoría de los productos basados en índices disponibles en las jurisdicciones encuestadas brindan cobertura para los riesgos climáticos a nivel micro que afectan principalmente a los sectores agrícola y ganadero, sobre todo los enfrentados por los pequeños agricultores, como la sequía, las lluvias excesivas y las inundaciones. Al compararlos con los resultados de la encuesta realizada por la A2ii en 2018, se puede identificar una gama mucho más amplia de productos, con índices nuevos y/o más complejos, y/o específicos, como variación en la radiación solar, variación en teledetección remota, y variación de índices agrometeorológicos.²⁵ También se observa un aumento en la cantidad de productos que cubren los riesgos de activos derivados de eventos climáticos y no climáticos²⁶ (como terremotos), o incluso diseñados para clientes más sofisticados, como pérdidas netas a una central hidroeléctrica provocadas por sequías²⁷ (Colombia). Es interesante notar que, hasta hace poco, la protección contra este tipo de riesgo se encontraba solo en los mercados de derivados. También cabe destacar la cobertura biológica²⁸ centrada en la agricultura (en Ghana y Macedonia), y la cobertura de incendio (en Brasil y Ghana) orientada tanto a la agricultura como a la propiedad. En la encuesta de 2020, también se puede notar la existencia de más productos de seguros basados en índices de "pérdida agregada" o "rendimiento por área"²⁹ según lo informado por al menos seis supervisores.

Casi todos estos productos están reasegurados. De hecho, once supervisores informaron que los productos de seguros basados en índice vendidos en sus jurisdicciones están reasegurados en el mercado internacional de reaseguros.³⁰ Mongolia tiene su propio reasegurador estatal: la Compañía Nacional de Reaseguros de Mongolia.

A pesar de que los canales de distribución tradicionales prevalecen en estas jurisdicciones, también se están utilizando otros canales alternativos. Los agregadores (como los compradores de algodón y las asociaciones de agricultores) ofrecen seguros a sus clientes en Mozambique. Los seguros basados en índices se contratan junto con los préstamos bancarios otorgados a los agricultores, lo que respalda estas transacciones financieras en Uganda. En Filipinas, además de los canales tradicionales, los productos pueden adquirirse en tiendas minoristas y plataformas de Internet.

²⁴ En Ghana, los seguros basados en índices son ofrecidos por un grupo de empresas de seguros: el Grupo de Seguros Agrícolas de Ghana (GAIP). Por este motivo se orienta a todas las aseguradoras que deseen suscribir un seguro agrícola a dirigirse a este grupo.

²⁵ Estos productos fueron reportados por SUSEP, la autoridad de supervisión de Brasil

²⁶ Informado por las autoridades supervisoras de Brasil, Colombia, Puerto Rico y Filipinas.

²⁷ Informe de la SFC, Colombia.

²⁸ Como plagas y enfermedades.

²⁹ De acuerdo con el documento temático de la IAIS sobre seguros basados en índices, especialmente en los mercados de seguros inclusivos, la pérdida agregada o rendimiento por área o basado en el área es un tipo de seguro agrícola basado en índices donde "el índice se calcula como una estadística de la experiencia real en el área. Por ejemplo, rendimiento de cultivos o mortalidad del ganado para un "área" o "agregado" en particular. El término "rendimiento de área" puede aplicarse cuando los cultivos son el producto asegurado. Los productos brindan cobertura para quienes se encuentran dentro del "área" y reflejan una experiencia de pérdida promedio en toda su extensión. Generalmente, la pérdida que podría incurrir una persona sería diferente del "promedio" general. Luego, los pagos se pueden realizar en función de las pérdidas que se habrían producido en el "área" en lugar de ocurrir en el nivel "finca por finca"

³⁰ Tres supervisores informaron que no tenían esta información disponible.



3.3.2 Industria

Las respuestas de los representantes de la industria que operan en economías emergentes y países en desarrollo están alineadas con la información proporcionada por los supervisores en esas regiones. Sin embargo, también proporcionan información interesante sobre innovaciones en los productos.

En Asia, por ejemplo, Asuransi Central Asia (ACA) ofrece dos tipos de coberturas de microseguro basadas en índices a nivel micro a los pequeños agricultores de Indonesia: i) el microseguro de salud, que utiliza el número de plaquetas (células sanguíneas) como índice, se comercializa directamente o mediante el comercio electrónico, y actualmente cubre alrededor de 10.000 personas; ii) el microseguro agrícola, que utiliza el volumen de precipitaciones para la agricultura como índice, que está vinculado a préstamos y ha sido comercializado por bancos rurales, cubriendo alrededor de 100 agricultores.

En África, aunque la mayoría de los productos vendidos a nivel micro por los encuestados se centran principalmente en los agricultores, también se reportan productos destinados a las PyMES; en el nivel meso, se destinan al sector agroindustrial, a los bancos y a las IMFs. El principal riesgo que cubren los productos que se comercializan en la región es la sequía, pero muchos productos también ofrecen cobertura contra lluvias excesivas y/o inundaciones, así como productos de tipo de rendimiento por área. El Banco Mundial de la Mujer (WWB) está implementando un proyecto en Tanzania para pequeños agricultores, cuyo producto cubre los costos de los insumos para la germinación y el ciclo completo del cultivo. Las ventas de estos seguros están vinculadas a la compra de semillas, distribuidas por agregadores como One Acre Fund y SeedCo. Este programa proporcionaba cobertura a unas 30.000 personas a finales de 2018.

Otros encuestados (como Risk Shield) también informaron sobre modelos de negocios en los que los productos se comercializan de forma integrada, vinculados a los insumos y distribuidos por comerciantes de agronegocios, o mediante ventas vinculadas que involucran otros servicios financieros prestados por bancos e IMFs. Su cobertura abarca a más de un millón de personas en Zambia, y decenas de miles en otros países. En Mozambique, el canal de distribución utilizado para el producto de Hollard Seguros es la Empresa de Fomento Agrícola, *una agencia nacional de desarrollo agrícola creada hace tres años con el respaldo del Proyecto Sustenta*, un proyecto del Ministerio de Agricultura en el cual el ISSM juega un papel activo. En Etiopia y Madagascar³¹, un ejemplo de seguro voluntario es comercializado a través de una póliza colectiva, cuyos canales de distribución son las asociaciones y cooperativas de agricultores, así como las sociedades cooperativas de ahorro y crédito (SACCOs).³²

En América Latina, Microinsurance Catastrophe Risk Organisation (MICRO) está involucrada en la provisión de seguros basados en índices para agricultores a nivel micro, así como para MiPyMES, familias de bajos ingresos y otros segmentos vulnerables y desatendidos de la población, ofreciendo coberturas contra terremotos, sequías y exceso de lluvias. Los canales de distribución utilizados son bancos, IMFs y cooperativas. Generalmente, los productos de seguros están agrupados y/o vinculados a algún otro servicio financiero. A fines de 2019, había

³¹ Informado por Clémence Tatin-Jalerin, un consultor de seguros inclusivos independiente.

³² SACCOs – *Savings and Credit Co-operative Societies*



unas 8.000 personas con cobertura en Guatemala, 10.000 en El Salvador y 2.000 en Colombia³³. En Paraguay, la Aseguradora Tajy está involucrada en el desarrollo de un microseguro agrícola para pequeños agricultores. El modelo diseñado e implementado es un seguro basado en índices que utiliza el Índice de Severidad de Sequía (ISSE)³⁴, un índice meteorológico para plantaciones de sésamo (Recuadro 1).

En contraste con la información anterior, en las economías más desarrolladas los encuestados informaron sobre productos para una clientela más sofisticada, lo que indica nuevos segmentos potenciales para los seguros basados en índices. Por ejemplo, productos que brindan cobertura contra los riesgos de daños de cargas sensibles a la temperatura, dirigidos a expedidores y consignatarios, y/o empresas de transporte y logística. Otros incluyen seguros que ofrecen cobertura contra viento e inundación, cuyos mercados objetivo son las PyMES y las grandes corporaciones, y se venden a través de corredores tradicionales.

Un producto que llama la atención – y cuya protección era anteriormente obtenida por grandes corporaciones a través de herramientas financieras como los derivados climáticos – brinda cobertura contra los riesgos de construcción derivados de retrasos provocados por las lluvias. Ofrecer este producto como seguro podría indicar un cambio importante en la dirección del sector asegurador.

RECUADRO 1

La Aseguradora Tajy Propiedad Cooperativa S.A. es la primera compañía de seguros de propiedad cooperativa de Paraguay y tiene como objetivo brindar protección a las Cooperativas. Creada en 1997, hoy brinda protección de seguro a más de 500 mil asegurados.

Desde hace tres años, junto con el BID/FOMIN y USAID, Tajy ha estado involucrada en un proyecto para el diseño, desarrollo e implementación de una herramienta financiera de mitigación de los riesgos climáticos al alcance de los pequeños agricultores de sésamo: el Micro Seguro Agrícola Paramétrico.

El seguro brinda cobertura contra la sequía, con base en el Índice de Severidad de Sequía (ISSE), que se establece a partir del uso de datos agroclimáticos (de estaciones agrometeorológicas, imágenes satelitales y datos del suelo), y que representa la tolerancia del cultivo de sésamo ante un evento climático predeterminado. El producto se ofrece en todo el país, inicialmente en el nivel micro y sus mercados objeto son los agricultores y la PyMES. Los canales de distribución utilizados son las organizaciones de productores y las cooperativas, que participan en campañas de educación y capacitación, para que los agricultores entiendan cómo funciona el seguro paramétrico. A mediano plazo, se pretende vender también este seguro a través del Banco Estatal, que atiende a pequeñas y medianas propiedades productivas.

³³ En Colombia, el producto fue lanzado en octubre de 2019.

³⁴ En español: Índice de Severidad de Sequía



Este seguro paramétrico se comercializa de forma independiente, sin embargo, la intención es vincularlo a líneas de crédito como garantía de retorno de la inversión.

Si bien ninguna institución gubernamental participó en el diseño e implementación del producto, se realizaron reuniones con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Banco Nacional de Fomento y la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), para dar a conocer el producto. La Superintendencia de Seguros participó en la etapa de aprobación del producto. En particular, los responsables del programa no enfrentaron ningún obstáculo regulatorio para el desarrollo e implementación del seguro paramétrico, salvo algunas dudas y observaciones sobre su alcance, que fueron aclaradas durante las reuniones.

Resultados de la implementación en 2020: 25 estaciones meteorológicas instaladas; convenios de cooperación con instituciones públicas y privadas; 2.042 productores de 80 organizaciones recibieron capacitación; y se emitieron pólizas de seguro a 208 agricultores de once organizaciones.

3.4. Facilitadores y barreras para la provisión de seguros basados en índices

La mayoría de los encuestados en la industria informaron que los supervisores están dispuestos a cooperar con los proveedores para llegar a soluciones para la prestación de servicios de seguros basados en índices. Esto es particularmente notable en los mercados emergentes y en los países en desarrollo, donde los supervisores son muy receptivos a la innovación y a los productos que fomentan la inclusión financiera, como los diseñados para los segmentos de bajos ingresos o relacionados con la agricultura, los desastres naturales y los riesgos relacionados con el clima, así como la salud pública, especialmente después de la aparición de la pandemia del COVID-19. Además, destacaron la importancia de las discusiones previas con las autoridades supervisoras con el fin de garantizar explicaciones adecuadas sobre el carácter compensatorio del producto basado en el "interés asegurable" en el momento de la contratación.

Entre los facilitadores para proveer seguros basados en índices, muchos de los encuestados destacaron la importancia de establecer *sandboxes* regulatorios o centros de innovación. Algunas jurisdicciones ya los han adoptado, lo que permite lanzar productos en un entorno controlado. Entre los ejemplos de éxito mencionados se encuentra IRA, que introdujo un centro de innovación para fomentar el desarrollo de InsurTechs en Kenia. La IRA reconoció la necesidad de contar con soluciones resistentes al clima, ya que la agricultura representa alrededor de 26% del Producto Interno Bruto (PIB) de Kenia. Además de su centro de innovación, IRA también ofrece cursos de capacitación (conocimientos técnicos a través del entrenamiento y desarrollo de técnicas) a las partes interesadas, claridad normativa a través de documentos de políticas, y amplio apoyo a través de asociaciones.

Al igual que en los centros de innovación, las aseguradoras de los países más desarrollados sugirieron que se estableciera una estructura para evaluar los beneficios potenciales y los



resultados esperados de productos innovadores. Esto permitiría la colaboración entre los supervisores y la industria, identificando posibles resultados no deseados o efectos adversos. Además, una ventana de oportunidad limitada permitiría acciones correctivas por parte de las aseguradoras antes y después de la implementación del producto, siempre que la acción correctiva esté relacionada con resultados adversos no deseados, y no con un aspecto del producto que vaya en contra de los principios de la estructura regulatoria existente.

Los encuestados de la industria también sienten que es importante que la regulación sea suficientemente flexible para estimular el desarrollo y el lanzamiento de nuevos productos. Esto incluiría requisitos de licencia o incluso legislación fiscal especial. Algunos también sugirieron la aprobación de canales de distribución con requisitos de capacitación limitados, o incluso sin requisitos formales.

Las barreras regulatorias o de supervisión mencionadas incluyen la ausencia de una regulación de seguros basados en índices, o incluso una prohibición de estos productos, a menudo debido a la legislación anticuada en vigor en muchas jurisdicciones. En este contexto, algunos encuestados también informaron falta de comprensión de los productos de seguros basados en índices y sus diferentes matices por parte de los reguladores y supervisores, destacando la importancia de que desempeñen un papel más activo como facilitadores. Para lograrlo, sugieren que se organicen amplios debates entre los distintos grupos de interés, con el fin de establecer un compromiso temprano que asegure que la normativa vigente se interpreta favorablemente, teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos esenciales para potenciar este tipo de iniciativa. La escasez de datos es otro desafío que enfrentan los proveedores, con la sugerencia de que se lleve a cabo un censo agrícola, que podría simplificar el proceso de desarrollo de nuevos productos.

Para las aseguradoras que operan en los EE.UU., una de las principales barreras para los productos que requieren el control de tarifas y formularios está relacionado con la necesidad de cumplir con los diferentes requisitos que existen en cada uno de los cincuenta estados estadounidenses. También sugirieron que se introdujera una ponderación reglamentaria de las eficiencias en la tramitación de los reclamos. Esto podría conducir a un acuerdo más rápido para los asegurados y costos de seguros más bajos debido a los impactos positivos en las reservas de las aseguradoras (ALAE).³⁵

3.5 Apoyo de agencias técnicas y de desarrollo

En muchas jurisdicciones, la participación de agencias técnicas y de desarrollo ha sido un factor clave para el desarrollo de seguros basados en índices. Además del apoyo técnico, las agencias de desarrollo han logrado avanzar con programas e iniciativas, reuniendo a las numerosas partes interesadas en debates y proyectos.

Los supervisores entrevistados y los representantes de la industria proporcionaron varios ejemplos de programas respaldados por agencias, establecidos con éxito (Tabla 3):

³⁵ ALAE es la sigla en inglés de gastos de ajuste de pérdidas asignadas (*allocated loss adjustment expenses*, que se atribuye al procesamiento de un reclamo específico. Los ALAE forman parte de las reservas de gastos de una aseguradora.



Mongolia	El Programa de Seguro de Ganados Basados en Índices de Mongolia (IBLI), que comenzó en 2006, se implementó mediante un Acuerdo entre el Gobierno de Mongolia y el Banco Mundial. (Recuadro 2)
Kenia	El Proyecto de Seguros Ganaderos de Kenia y el Proyecto de Seguros de Cosechas de Kenia ³⁶ se implementaron con la asistencia del Banco Mundial y el Instituto Internacional de Investigación Ganadera (ILRI). Estos productos de seguros se basan en indicadores piloto, donde el gobierno subsidia las primas para los agricultores y las agencias brindan apoyo técnico.
Madagascar y Etiopía	Los programas de suministro de seguros basados en índices han tenido el respaldo de GIZ ³⁷ , IFAD ³⁸ , IIF ³⁹ y KfW ⁴⁰ . Los supervisores participaron en estos proyectos incluso antes de que se elaborara el proyecto piloto. En Madagascar, participó el Ministerio de Agricultura.
Sudáfrica	Uno de los proyectos piloto programados para su implementación está parcialmente financiado por el Banco de Desarrollo (KfW).
Ghana	GIZ apoya la puesta en marcha del GAIP con su proyecto de Productos de seguros innovadores para la adaptación al cambio climático (IIPACC), financiado por el Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Seguridad Nuclear de Alemania (BMU). ⁴¹
Guatemala, El Salvador y Colombia	Los costos de entrada de MiCRO a los mercados latinoamericanos fueron respaldados significativamente por entidades y organizaciones internacionales interesadas en fortalecer la resiliencia de la población objetivo, incluyendo el BID ⁴² , COSUDE ⁴³ , MercyCorps e InsuResilience. La participación de las instituciones gubernamentales en los proyectos de implementación de estos productos varía según el país, con una participación débil entre las instituciones gubernamentales locales. Sin embargo, las autoridades supervisoras están involucradas desde el inicio del proceso.
Perú	Los dos productos que se utilizan actualmente fueron desarrollados con el apoyo de GIZ.
Paraguay	El producto de la Aseguradora Tajy cuenta con el apoyo del BID a través del Fondo Multilateral de Inversiones y AUSTRALIAN AID (AusAID). ⁴⁴

³⁶ Inter-American Development Bank

³⁷ Swiss Agency for Development and Cooperation

³⁸ Australian Agency for International Development

³⁹ Proyecto de seguros de ganado de Kenia y Proyecto de seguros de cosecha de Kenia.

⁴⁰ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana para la Cooperación Internacional)

⁴¹ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

⁴² Banco Interamericano de Desarrollo

⁴³ Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

⁴⁴ Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional



Macedonia y Serbia

Para abordar el problema de la baja penetración de seguros contra catástrofes y clima en el sudeste de Europa, el Banco Mundial inició un programa de seguros contra catástrofes y riesgos climáticos llamado *South-eastern Europe Catastrophe Risk Insurance Facility* (SEEC CRIF). La razón principal de esta iniciativa es promover el desarrollo de mercados locales de seguros contra catástrofes y riesgos climáticos, que permitan a las empresas y poblaciones locales comprar productos de seguros contra catástrofes y riesgos climáticos asequibles que no se puedan encontrar en los mercados comerciales locales. Este programa se desarrolla en el marco de este proyecto para Macedonia y Serbia.

Tabla 3: Ejemplos de programas respaldados por agencias e implementados con éxito.

Sin embargo, es importante estar atento a las consecuencias de eventuales fracasos y/o interrupciones en estos programas, como la suspensión o demora en el otorgamiento de subsidios, que pueden generar reveses que muchas veces tienen graves repercusiones para sus beneficiarios y el mercado. Por ejemplo, uno de los entrevistados informó sobre una situación en que el organismo donante había pagado fuera de plazo las primas subvencionadas, lo que resultó en el incumplimiento del pago de los siniestros a los beneficiarios de un programa de seguros en Tanzania.

RECUADRO 2

EL CASO DE MONGOLIA

Mongolia tiene una larga tradición de cría de ganado en su vasto territorio. Las estadísticas muestran que, en 2019, 233.317 familias poseían ganado, mientras que los pastores y cuidadores de ganado representan el 18% de la fuerza laboral total del país. Se reportaron un total de 71 millones de cabezas de ganado, de las cuales: 472.379 eran camellos; 4.214.818 eran caballos; 4.753.192 eran bovinos; 32.267.265 eran ovejas; y 29.261.661 eran cabras.

El Programa de Seguros de Ganado Basado en Índices (IBLI) fue puesto en marcha en 2006 implementándose en tres provincias (*aimags*), de concordancia con el Acuerdo establecido entre el Gobierno de Mongolia y el Banco Mundial. En 2012, este programa se amplió y actualmente puede llegar a los pastores y cuidadores de ganado de los 21 *aimags* de Mongolia. El seguro basado en índices para la mortalidad del ganado ha ayudado a los pastores y cuidadores a fortalecer su resiliencia frente a los riesgos relacionados al clima, como las condiciones climáticas extremas conocidas como "dzuds" y el riesgo de pérdidas masivas de ganado debido a tormentas de nieve extremas. Los programas de seguros basados en índices tienen como objetivo realizar pagos según el índice de criterios agregados, como las pérdidas de ganado en un área geográfica en lugar de las pérdidas materiales



En 2014, el gobierno de Mongolia aprobó la ley de seguros basados en índices para ganado, según la cual se creó la Compañía Nacional de Reaseguro de Mongolia para desarrollar el sistema de reaseguros agrícolas, propiedad exclusiva del sector público.

En 2015, la Compañía Nacional de Reaseguros de Mongolia implementó las ventas iniciales de pólizas de seguros basados en índice para ganado en 21 *aimags*, a través de 1.805 agentes de seguros de las seis aseguradoras que cooperaron en ese momento, a saber: Mongol Daatgal LC., Tenger Daatgal LLC., Bodi Daatgal LC., Practical Daatgal LLC., Monre Daatgal LLC. y Mig Daatgal LLC. Además dos bancos comerciales: el Khaan Bank y el State Bank of Mongolia, otorgaron créditos con descuento de USD 355.722 a las familias de los pastores y cuidadores aseguradas en 2015.

Desde 2019 la Compañía Nacional de Reaseguros de Mongolia ha estado cooperando con nueve compañías de seguros, a saber: Mongol Daatgal LC., Tenger Daatgal LLC., Bodi Daatgal LC., Practical Daatgal LLC., Monre Daatgal LLC., Mig Daatgal LLC, Ard Daatgal LC, Nomin Daatgal LLC y Khaan Daatgal LLC. En total, estas aseguradoras recaudaron MNT⁴⁵ 1.600 millones de primas de seguros, equivalentes a USD 1.359.804.

3.6. Capacidad de supervisión

Entre los supervisores entrevistados, doce manifestaron que no cuentan con los recursos y la capacitación necesarios para supervisar adecuadamente los seguros basados en índices; mientras que once supervisores indicaron estar capacitados para hacerlo y cinco no respondieron. Sin embargo, incluso entre aquellos que consideraban tener los recursos técnicos necesarios para supervisar los seguros basados en índices, existe una fuerte demanda de fortalecer la capacidad en este tema.

La supervisión de seguros basada en índices varía en cada jurisdicción. En algunas, como Perú, los productos de seguros basados en índices son supervisados utilizando los mismos procedimientos y reglas prudenciales que se usan para otros productos de seguros no basados en índices. En Ghana, la ley de seguros requiere que todas las aseguradoras soliciten la aprobación de los supervisores antes de comenzar a vender el producto; sin embargo, la NIC⁴⁶ analiza con frecuencia las solicitudes de registro detalladamente, para garantizar no solo su valor para el cliente sino también que, por lo menos, los productos sean simples y directos. También se llevan a cabo análisis estatutario y supervisión anual para monitorear su desempeño y rentabilidad. En Marruecos, ACAPS considera que dispone de los recursos y experiencia necesarios para controlar los productos de seguros, así como conocimientos legales, técnicos y, especialmente actuariales.

⁴⁵ Moneda corriente de Mongolia: tugrik

⁴⁶ Insurance Regulatory Authority of Uganda.



A pesar de haber acumulado suficiente experiencia para estar razonablemente bien calificados para supervisar este tipo de productos, algunos supervisores, como el ISSM en Mozambique, sienten que deben capacitarse continuamente. Aunque es cierto que IRAU⁴⁷ ha acumulado un largo historial en Uganda con regulaciones que son bastante amplias en este tema, la autoridad permanece abierta a la capacitación y una mejor comprensión del uso de los seguros basados en índices.

Debido a la naturaleza innovadora de los seguros basados en índices, el Comisionado de Seguros de Puerto Rico utilizó recursos externos para obtener la experiencia necesaria para ayudar con los aspectos técnicos de la regulación y evaluación de productos. A largo plazo, el supervisor considera que es necesario identificar recursos para capacitar a sus empleados en esta materia, asegurando así una supervisión continua y adecuada de este tipo de seguros.

En algunas jurisdicciones, la supervisión de seguros basada en índices se delega en otras entidades, generalmente vinculadas al Ministerio de Agricultura, como ocurre en Argentina y Uruguay⁴⁸.

En los mercados donde existe una demanda de la industria para el reconocimiento de los contratos de transferencia de riesgo basados en índices dentro del marco regulatorio de los seguros, muchos supervisores reconocen la necesidad de prepararse para enfrentar nuevos desafíos. En Bolivia, APS⁴⁹ espera fomentar el desarrollo y fortalecer las habilidades técnicas de su personal. En Costa Rica, la SUGESE considera necesaria la capacitación de los encargados de revisar el registro de productos, ya que su diseño y operación difieren de los seguros tradicionales, tanto en la revisión de la documentación del contrato como en el diseño del producto. Además, es posible que se necesite capacitar a los encargados de supervisar la conducta de mercado, ya que el proceso de liquidación es distinto al utilizado por en el seguro tradicional. Asimismo, para supervisar los productos se necesita tener una comprensión mejor de la modelización, que defina si los pagos y montos están bien fundados o no, de acuerdo con la posible activación del índice acordado.

En Sudáfrica, la FSCA espera que los supervisores se familiaricen más con los riesgos inherentes a los seguros basados en índices, y en lo que deben tener en cuenta, después de la implementación de programas de seguros basados en índices bajo el marco de un *sandbox* regulatorio. Para la FSPA, el personal de supervisión necesita obtener mucha más capacitación sobre el funcionamiento de estos productos, ya que podrían ser bien más complejos: por ejemplo, el riesgo de base es un nuevo tipo de riesgo introducido por estos productos que, históricamente, no se incluyó en las evaluaciones del riesgo de supervisión. Por lo tanto, se hará imprescindible acumular experiencia a lo largo del tiempo.

En Vanuatu, el RBV⁵⁰ cree firmemente en la demanda de este tipo de productos en el país. Para que el mercado se desarrolle, se necesitará contar con apoyo técnico e incluso investigar la demanda, los cambios regulatorios (que incluyan los productos de seguros basados en índices), el diseño de productos, la capacitación de los supervisores y el desarrollo de bases de

⁴⁷ Autoridad Reguladora de Seguros de Uganda

⁴⁸ La supervisión se delega a la Oficina de Riesgo Agropecuario y Seguro (ORA)/Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca

⁴⁹ Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros de Bolivia

⁵⁰ Banco de la Reserva de Vanuatu



datos, entre otros aspectos que hoy son insuficientes. Según el supervisor, todo lo que necesitan es comenzar desde algún punto.

En varias jurisdicciones del Caribe, donde se observa un creciente interés en este asunto debido a los constantes riesgos climáticos que enfrenta esta región, los supervisores subrayaron la necesidad de capacitación y, en algunos casos, desarrollar políticas habilitadoras específicas para productos de seguros basados en índices.

4. CONCLUSIONES

La encuesta de la A2ii realizada durante el segundo semestre de 2020, dirigida a supervisores y representantes de la industria, refleja un desarrollo significativo en los seguros basados en índices que actualmente va más allá de su enfoque inicial: los riesgos en la agricultura y ganadería enfrentados por los pequeños agricultores. Si en la encuesta anterior aún era necesario demostrar su capacidad para brindar cobertura de seguros, el éxito de innumerables programas y productos implementados – con índices y modelos de negocio innovadores y más precisos, que utilizan canales de distribución mejor adaptados a las realidades de cada jurisdicción, e incluso para públicos más sofisticados – muestra que este tipo de seguro puede dar buenos resultados, especialmente cuando se encuentra bajo un marco adecuado de supervisión de seguros.

El interés en los seguros basados en índices está aumentando entre los supervisores de mercados de economías emergentes y en desarrollo, y muchas regulaciones específicas se han aprobado en los últimos cinco años. En muchas jurisdicciones, las agencias técnicas y de desarrollo han jugado un papel decisivo en el desarrollo de los seguros basados en índices. Sin embargo, es imprescindible tener atención y tomar cuidado de no frustrar las expectativas y provocar retrocesos debido a la falta de apoyo oportuno.

Las principales barreras regulatorias para los seguros basados en índices radican en la similitud con los derivados climáticos y en la naturaleza indemnizatoria del seguro en sí. Dependiendo del marco regulatorio vigente en cada jurisdicción, los supervisores han adoptado tres líneas principales de enfoque regulatorio para abordar estos temas: i) una legislación/regulación específica; ii) dictámenes jurídicos basados en el “interés asegurable” en la fecha de la contratación; iii) un piloto/*sandbox* regulatorio.

Además de un enfoque regulatorio apropiado para que los productos basados en índices se tornen viables bajo el marco regulatorio de los seguros, las preocupaciones regulatorias están centradas en: i) datos inadecuados o insuficientes sobre este tipo de producto; ii) falta de capacidad actuarial y técnica a disposición de las aseguradoras para diseñar e implementar seguros basados en índices; iii) riesgo de base adverso; y iv) falta de experiencia o capacidad técnica de los propios supervisores. A este respecto, muchos de los supervisores afirman que carecen de los recursos y la capacitación necesarios para supervisar adecuadamente los seguros basados en índices. Además, incluso entre los que sienten que están adecuadamente pre-



parados, existe una fuerte demanda por medios para fortalecer capacidades sobre este tema, que deben ser tomadas en cuenta por todas las partes interesadas en respaldar el desarrollo de seguros basados en índices.

Como ya se señaló anteriormente, aunque este documento no tiene la intención de emitir recomendaciones específicas, se espera que las cuestiones planteadas aquí ayuden a los supervisores y otras partes interesadas a buscar soluciones para proveer seguros basados en índices en sus propias jurisdicciones.

La velocidad con la que evolucionan los seguros basados en índices, impulsada en gran medida por la tecnología y digitalización que los hacen llegar a nuevos segmentos y clientes, plantea la necesidad de monitorear continuamente los productos, así como su valor e impacto para los consumidores. Además, los nuevos productos que están por surgir, con índices cada vez más variados e innovadores, ciertamente continuarán planteando nuevos desafíos para los supervisores.

REFERENCIAS PRINCIPALES

Carpenter, Richard. *Index Insurance: Status and Regulatory Challenges*. A2ii, enero de 2018.
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/index-insurance-status-and-regulatory-challenges>

IAIS. *Issues Paper on Index Based Insurances, particularly in Inclusive Insurance Markets* (junio de 2018)
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/index-insurance-status-and-regulatory-challenges>

Camargo, Andrea et al. *The role of insurance supervisors in climate risk insurance: Making the vulnerable more resilient to natural disasters*. A2ii, octubre de 2019.
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/climate-riskdisaster-insurance/the-role-of-insurance-supervisors-in-climate-risk-insurance>

A2ii e IAIS. *Index Insurance: Status and Regulatory Challenges Consultation Call*. Informe, 2018
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/26th-a2iiiais-consultation-call-on-index-insurance-status-and-regulatory-challenges-25-january-2018>

A2ii e IAIS. *Climate risk insurance for the underserved and vulnerable: What is the role of insurance supervisors to foster its responsible development?* Informe, 2010.
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/climate-riskdisaster-insurance/climate-risk-insurance-for-the-underserved-and-vulnerable-what-is-the-role-of-insurance-supervisors-to-foster-its-responsible-development-%E2%80%93-a2iiiais-consultation-call>

Mahul, Olivier y J. Stutley, Charles. *Government Support to Agricultural Insurance, Challenges and Options for Developing Countries*. The International Bank for Reconstruction and Development/El Banco Mundial, 2010.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/698091468163160913/pdf/538810PUB0Gove101Official0Use0Only1.pdf>

Socio de Implementación:



Auspiciado por:



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Acogidos por:



La Iniciativa de Acceso a los Seguros
Acogida por GIZ Sector Project
Financial Systems Approaches to Insurance
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
65760 Eschborn, Alemania

Teléfono: +49 61 96 79-7511

Fax: +49 61 96 79-80 7511

E-mail: secretariat@a2ii.org

Internet: www.a2ii.org

 [a2ii_org](https://twitter.com/a2ii_org)

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