

Seguros inclusivos

Una pieza faltante en muchas
Estrategias Nacionales de
Inclusión Financiera

Autoras :

Christiane Ströh de Martínez,
Martina Wiedmaier-Pfister,
Corinna Müller and Ariane Schoen

Los responsables de las políticas públicas y supervisores vienen reconociendo la importancia de las Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera (ENIF) y de las Estrategias del Sector Financiero como herramientas normativas utilizadas para lograr la inclusión financiera. Más recientemente, el tema de los seguros se ha convertido en una parte integral de esas estrategias. Su integración tiene especial importancia porque el desarrollo del mercado de seguros respalda los objetivos de las políticas nacionales, fomenta el avance del mercado financiero, aumenta la resiliencia de los hogares, empresas y comunidades vulnerables, impulsa su crecimiento en general y moviliza fondos para las inversiones. Este artículo ofrece un resumen de un inventario realizado conjuntamente por La Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii)¹ y la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI)², e incluye los principales resultados de una encuesta y ejemplos de estudios de caso de Malasia, Papúa Nueva Guinea, Paraguay y Tanzania³.

¿Por qué son importantes los seguros?

Los **productos de seguros** adaptados a las necesidades de sus clientes pueden ofrecer a los hogares, empresas y comunidades los medios necesarios para protegerse de las consecuencias financieras provocadas por diversos tipos de shocks, como son la muerte del sostén de la familia, un accidente, un incendio, la pérdida de una cosecha o un desastre natural. Por ende, los seguros pueden impedir que vuelvan a caer en la pobreza⁴, y tener un impacto positivo tanto **micro** como **macroeconómico**:

Al ofrecer una **red de contención**, los seguros aumentan la resistencia de los hogares, las empresas y las comunidades. Por consiguiente, sirven de apoyo a **objetivos de políticas públicas** como la reducción de la pobreza, el desarrollo de la agricultura y de la seguridad alimentaria, la generación de empleo, el desarrollo de sistemas de salud y educación o la adaptación al cambio climático.⁵ La reducción del riesgo contribuye a **canalizar inversiones** hacia las PYMES de los sectores productivos, y beneficia indirectamente el crecimiento socioeconómico⁶. Desde una perspectiva de inclusión financiera, los seguros pueden combinarse con otros servicios financieros, tales como los préstamos (por ejemplo, paquetes de productos como el seguro de desgravamen) o cajas de ahorro, junto con los seguros de vida o contra accidentes. Por último, el acceso a

los seguros móviles puede **impulsar la digitalización** del mercado financiero.

¿Qué obstáculos enfrentan los seguros inclusivos?

Para aprovechar al máximo el potencial de los seguros para hogares, empresas y comunidades vulnerables, los productos de seguros tienen que adaptarse a la situación y exigencias de las poblaciones subatendidas o excluidas ("**seguros inclusivos**").

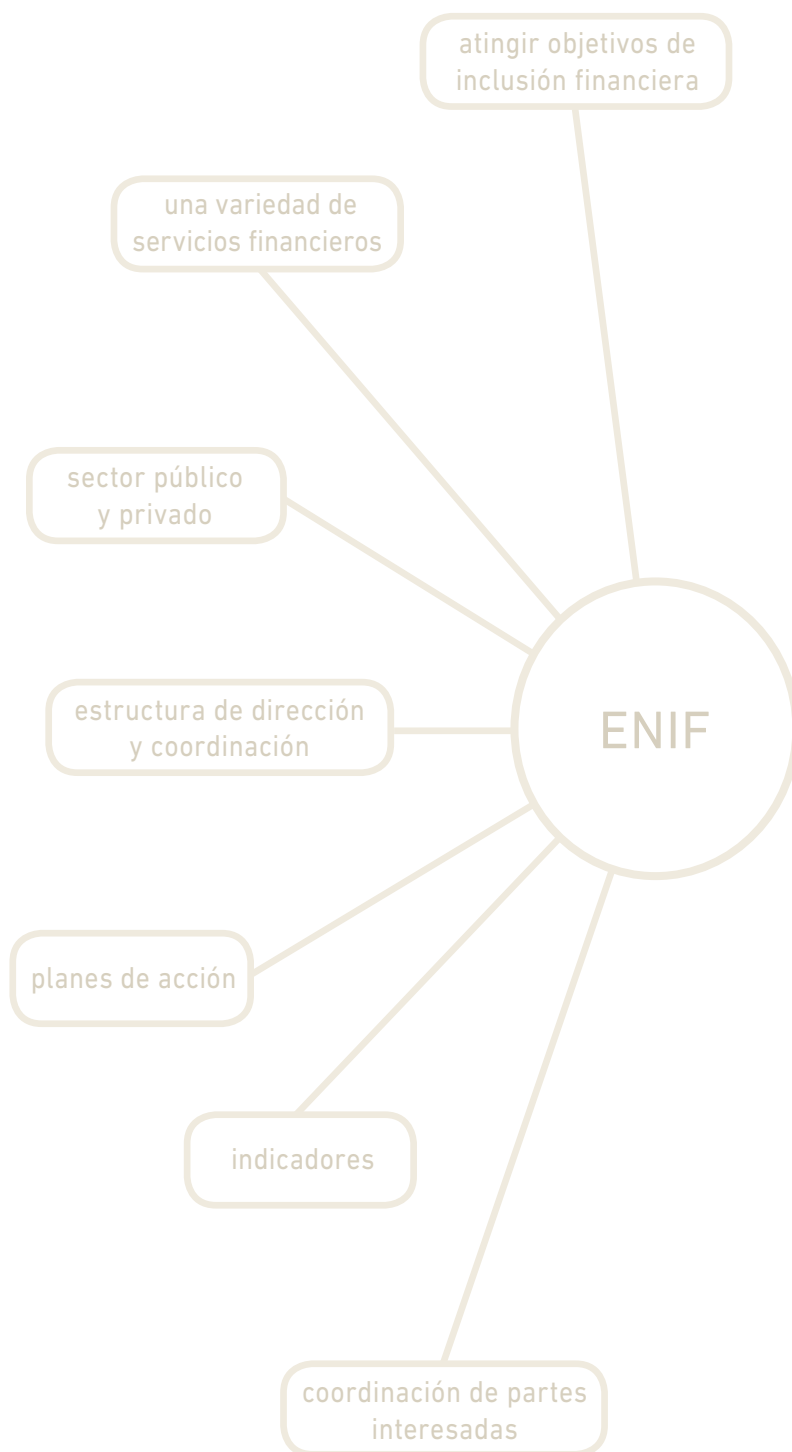
A pesar de los claros beneficios que brindan los seguros inclusivos, en la mayoría de los mercados emergentes y países en vías de desarrollo la cobertura sigue siendo baja debido a los **desafíos** que existen **tanto del lado de la oferta como de la demanda**. Es probable que los proveedores de seguros no consideren que ofrecer productos a los segmentos de bajos ingresos de la población represente una oportunidad de negocios irresistible, o no tengan la experiencia o los datos necesarios para hacerlo. Además, también es probable que clientes potenciales no entiendan bien los beneficios que otorgan los seguros formales. Las **trabas en la regulación y supervisión** pueden impedir el desarrollo de productos innovadores, probablemente más apropiados para las necesidades del cliente, y

restringir el uso de canales de distribución no tradicionales (por ejemplo, el uso de canales no financieros o de tecnologías digitales) o imponer requisitos de identificación de difícil cumplimiento.

¿Qué pueden hacer las ENIF para promover seguros inclusivos?

Con el propósito de fortalecer el desarrollo de un mercado de seguros inclusivos, un creciente número de países están acoplando los seguros a sus ENIF, junto con otros servicios financieros importantes para mejorar el acceso, como créditos, ahorros y pagos. **Estas ENIF son iniciativas de múltiples partes interesadas** cuyo fin es brindar apoyo a los responsables por las políticas financieras y motivar a los supervisores, así como a otros actores del sector público o privado, a unir esfuerzos para **aumentar el acceso a servicios financieros de calidad**, entre ellos, los seguros. Los planes de acción asociados incluyen actividades del sector de seguros en áreas tales como la capacitación para la industria, la educación en materia de seguros o la regulación de los microseguros.

La confianza depositada por los responsables de las políticas públicas y supervisores en las ENIF queda claramente demostrada por el **creciente número de países** que ya han formulado una estrategia o se encuentran en vías de hacerlo. A partir de marzo de 2018, 43 miembros de la AFI (48% de la red de la AFI) ya habían adoptado una ENIF, y otros 22 países (26% de los países miembro de la AFI) se encontraban en distintas etapas del desarrollo de una.⁷



¿En qué medida se integran los seguros en las ENIF existentes?

Con el fin de estimular a los responsables de las políticas públicas y supervisores a incluir los seguros en sus ENIF de forma efectiva y más amplia, la A2ii y la AFI realizaron una **encuesta conjunta para analizar el status quo y generar ideas** para el camino a seguir. La encuesta se realizó entre los Bancos Centrales, Ministerios de Finanzas, y Supervisores de Seguros, así como otras entidades regulatorias financieras involucradas en el desarrollo de las ENIF. Además, **estudios de caso de cuatro países** proporcionaron informaciones detalladas. Entre los 36 países que respondieron la encuesta, 26 ya han adoptado una estrategia de inclusión financiera, mientras que cuatro están en proceso de desarrollarla. Seis países no han comenzado aún a redactar una estrategia de inclusión financiera, pero pretenden hacerlo. En la mitad de los países, los seguros son o serán incluidos como uno de los pilares principales de la ENIF o de otras estrategias similares.

Lecciones aprendidas de la encuesta: ¿cómo incluir a los seguros en las ENIF?

Los resultados de la encuesta demostraron que los **beneficios potenciales de integrar los seguros dentro de las ENIF no se han logrado aún plenamente**. Mientras que muchos países ya han incluido el tema de los seguros en sus ENIF, la intensidad y profundidad de la integración varía considerablemente. Los retos identificados conducen a las siguientes **lecciones y recomendaciones** para el proceso de desarrollo e implementación de estrategias de inclusión financiera:

- Se necesita una **definición clara de qué son los seguros inclusivos** para diferenciarlos de los seguros tradicio-

nales.⁸ Es recomendable definir formalmente los seguros inclusivos en una etapa inicial y no únicamente durante la implementación de la estrategia. Esto permite evaluar con precisión el status quo durante el diagnóstico del mercado y desarrollar indicadores adecuados para la estrategia. Las partes interesadas del sector de seguros, así como de la banca y el sector cooperativo, deben colaborar entre sí y acordar una definición formal.

- Contar con un **diagnóstico oportuno y profundo** es clave para desarrollar una estrategia adaptada. Los datos recolectados ofrecen pruebas para el diseño de la estrategia y la consulta a los actores clave y sirven como línea de base para monitorear el éxito de las intervenciones. Existen varios enfoques que se utilizaron para realizar un diagnóstico: la mayoría de los países que participaron en la encuesta implementaron un diagnóstico del sector financiero antes de desarrollar la estrategia. Otros implementaron diagnósticos profundos (o una serie de estudios) sobre la oferta, la demanda y la regulación de seguros. Si no se puede elaborar un análisis profundo al comenzar, las segundas mejores opciones consisten en realizar un diagnóstico "light" de los seguros o una evaluación en una etapa posterior.
- Es de vital importancia contar con la **plena participación de los principales actores del sector de seguros** en una etapa inicial para lograr que el diagnóstico, el desarrollo de la estrategia y su implementación sean significativos. Los supervisores de seguros deben estar entre las principales instituciones a cargo de la evaluación y el desarrollo de la estrategia, asistir a las partes interesadas a cargo de la redacción y ser miembros permanentes de las respectivas comisiones. Los actores de la industria de seguros deben participar

en las consultas a las partes interesadas y a lo largo de todo el proceso.

- Los buenos **indicadores** que constan en el documento de la estrategia incluyen **no solo el acceso y el uso**, sino también **la dimensión de la calidad** del seguro en oferta. Los objetivos deben definirse cuidadosamente y responder a las necesidades del grupo objeto. Es importante ir más allá de los indicadores de acceso y uso tales como “penetración de seguros” o “cobertura a través de microseguros”: los indicadores también deben informar el valor de la cobertura de seguros a los clientes (por ejemplo, la tasa de siniestralidad). Esto también incluye datos sobre la renovación de pólizas (por ejemplo, la tasa de renovación) y saber si los clientes entienden el producto.

- La **Secretaría de la ENIF** juega un papel importante en el proceso de implementación, ya que impulsa actividades y coordina tareas entre varias partes interesadas. Sin embargo, la Secretaría solo será exitosa cuando se encuentre arraigada en una estructura de implementación bien coordinada, en la que todos los actores clave tengan responsabilidades y funciones bien definidas, y un presupuesto asignado. Como parte de esta estructura, **un grupo de trabajo de seguros** permanente, formado por el supervisor de seguros, representantes de la industria de seguros y del gobierno y socios de desarrollo pueden promover, conjuntamente, el tema de los seguros inclusivos sistemáticamente.



Enseñanzas de los estudios de caso de países

- **Malasia** adoptó un enfoque integrado al subsumir el tema de la inclusión financiera en su plan de desarrollo del sector financiero actual para el período 2010-2020.⁹ En consecuencia, los seguros inclusivos se abordan en el capítulo sobre inclusión financiera. El Banco Central de Malasia coordina tanto el desarrollo como la implementación de la estrategia. La colaboración entre distintos departamentos del Banco Central, bajo el mando del departamento del sector financiero, ha jugado un papel clave en el desarrollo de la estrategia, así como en la determinación de objetivos y metas establecidos en la misma.
- En **Papúa Nueva Guinea**, los seguros inclusivos fueron integrados a la primera estrategia nacional¹⁰ apenas como algo marginal. La presencia de un distribuidor masivo, pionero y globalmente activo, exigió una participación regulatoria más activa, lo que motivó una integración más completa del tema en la segunda Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).¹¹ La orientación tanto del contenido de la estrategia como su implementación quedó bajo la responsabilidad de un Grupo de Trabajo sobre seguros creado en 2014 con la primera estrategia que, por consiguiente, se basó en una cooperación de larga data entre las partes interesadas de los sectores público y privado.
- El caso de **Paraguay** ha demostrado que es imprescindible contar con una definición y entendimiento común de “los microseguros y los seguros inclusivos” para preparar los estudios de diagnóstico o encuestas que sirvan de base para desarrollar la estrategia. Los actores públicos y privados deben elaborar esta definición conjuntamente. En la estrategia propiamente dicha¹², los seguros se tratan desde distintas áreas temáticas (educación financiera, protección del consumidor y poblaciones vulnerables) y, consecuentemente, se incluyen como un tema transversal en distintas corrientes de trabajo. La inclusión de los seguros en la ENIF resultó en una creciente oferta de microseguros (sociales) en el país.
- En **Tanzania**, un proceso de evaluación integral del primer marco de inclusión financiera nacional¹³, incluyendo un estudio de demanda y oferta, ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo de la estrategia actual.¹⁴ Un avance logrado durante este proceso fue mejorar el compromiso asumido por las partes interesadas entre sí y el sector de seguros privados. La realización de varios eventos sobre inclusión financiera a nivel nacional aumentó la concientización pública y el aprendizaje entre pares y entre las partes interesadas en los seguros inclusivos y la comunidad internacional. Por último, quedó claro que los índices e indicadores que abarquen más que la mera cobertura de seguros pueden ofrecer informaciones sobre la calidad de la cobertura y, por ende, son muy valiosos.

Panorama

La integración de los seguros en una ENIF permite que los esfuerzos de inclusión financiera sean más completos. Las ENIF constituyen una oportunidad importante para mejorar el acceso, el uso y la calidad de los servicios financieros significativos para los sectores de clientes subatendidos. En el futuro, todas las ENIF **tendrán que incluir seguros inclusivos**, según recomendación de las guías internacionales (ver abajo "Otras Lecturas"), involucrando a las partes interesadas del sector de seguros como socios igualitarios desde el comienzo. Los aprendizajes resumidos en esta nota de política deben aumentar mediante un análisis más profundo de los aspectos seleccionados, como la identificación de buenos indicadores o de buenas metodologías para obtener diagnósticos rápidos.

Lecturas recomendadas

A2ii (2017): 21ª Llamada de Consulta de la A2ii y la IAIS sobre "Medición del desarrollo de los seguros: más allá de la tasa de penetración de seguros", 23 de marzo de 2017. Disponible en: <https://a2ii.org/en/report/consultation-calls-consultation-call-reports-market-development/21st-a2ii-iais-consultation>.

AFI (2016): Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera. Toolkit. Nota Directriz N°20. Disponible en: <https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2016-08/Guideline%20Note-20%20FIS-Toolkit.pdf>.

Grupo Banco Mundial (2016): Template for the Design of a National Financial Inclusion Strategy. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/379031452203008464/WBG-FMGP-Template-for-Designing-a-NFIS-Jan-2016-FINAL.pdf>.

1 Iniciativa de Acceso a los Seguros es una alianza global cuya misión es inspirar y apoyar a los supervisores a fomentar los seguros inclusivos y responsables, y así reducir la vulnerabilidad. La Iniciativa es el brazo de implementación para el acceso a los seguros de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), organismo encargado de fijar los estándares globales del mercado de seguros. Nuestra asociación impulsa las reformas necesarias en la regulación y la supervisión para permitir el desarrollo de mercados de seguros inclusivos.

2 La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) es una red global de bancos centrales y otras instituciones reguladoras financieras de políticas y regulación de inclusión financiera en países en desarrollo.

3 A2ii and AFI, 2018. *Inclusive Insurance in National Financial Inclusion Strategies. Survey Report*. Publicado por: Alliance for Financial Inclusion, Access to Insurance Initiative.

4 GIZ, IFC & Women's World Banking, 2017. *Mainstreaming Gender and Targeting Women in Inclusive Insurance: Perspectives and Emerging Lessons. A Compendium of Technical Notes and Case Studies*.

5 IAIS, 2015. *Issues Paper on Conduct of Business in Inclusive Insurance*; GIZ, 2017. *Inclusive Insurance and the Sustainable Development Goals*.

6 Microinsurance Network, 2018. *Why we do it. A2ii, n.d. Inclusive insurance protects households and promotes economic growth*.

7 De acuerdo con la próxima publicación de la AFI sobre el estado actual de la práctica en las ENIF.

8 Para enfrentar este desafío, muchos países realizan estudios separados para informar sobre el desarrollo de la estrategia, y pueden dejar de captar los datos más importantes o no definir el significado de "seguros inclusivos", por ejemplo, para excluir a los seguros ofrecidos por canales informales.

9 Bank Negara Malaysia, 2011. *Financial Sector Blueprint 2011-2020*.

10 Bank of Papua New Guinea, 2014. *Papua New Guinea National Financial Inclusion and Financial Literacy Strategy 2014-2015*.

11 Bank of Papua New Guinea, 2016. *Papua New Guinea. (Second) National Financial Inclusion Strategy 2016-2020*.

12 Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, 2014. Paraguay. *National Financial Inclusion Strategy 2014-2018*.

13 Tanzania National Council for Financial Inclusion, 2014. *National Financial Inclusion Framework. A Public-Private Stakeholders' Initiative (2014-2016)*.

14 Tanzania National Council for Financial Inclusion, 2018. *National Financial Inclusion Framework. A Public-Private Stakeholders Initiative (2018-2022)*.

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:

