

Informe de la 22da Llamada de Consulta de la A2ii-IAIS

La Importancia de la Regulación de los Seguros para Crear Resiliencia ante los Desastres

18 de mayo de 2017



Las llamadas de consulta de la A2ii son organizadas junto con la IAIS para proporcionar a los supervisores una plataforma de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en la ampliación del acceso a los seguros.

La 22da Llamada de Consulta realizada el 18 de mayo de 2017 abordó el tema de la importancia de la regulación de los seguros para crear resiliencia ante los desastres. El tema fue elegido a partir de los debates llevados a cabo en el [9 Foro de Consulta de la A2ii-IAIS-MIN](#)¹ donde se lo destacó como tema de importancia que hasta ahora ha sido poco explorado por supervisores y reguladores.

Los expertos técnicos Carlos Montalvo Rebuelta (PricewaterhouseCoopers) y Philippe Dérioux (AXA Global P&C) examinaron cuestiones clave relacionadas con la resiliencia ante los desastres, tales como la escala y naturaleza de la exposición al riesgo de desastres, normatividad y regulaciones específicas que faciliten la creación de resiliencia, y las buenas prácticas vigentes en diversas jurisdicciones. Los expertos nacionales Amal Souaifi (de la Autoridad Supervisora para Seguros y Seguridad Social, ACAPS, de Marruecos) y Pedro Aguilar Beltrán (de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, CNSF, de México) compartieron la experiencia de sus respectivas jurisdicciones respecto de este tema. Se llevó a cabo cuatro llamadas: dos en inglés, una en francés y una en español.

Introducción: El riesgo de desastres y la brecha en la protección mediante seguros

Los desastres y los riesgos no distinguen entre ricos y pobres o entre intereses públicos y privados. No obstante, las consecuencias de una catástrofe afectan desproporcionadamente a los más pobres y vulnerables de las naciones ya que ellos tienen una capacidad limitada para absorber los costos resultantes de dichos desastres. En vista de la magnitud de los grandes desastres, particularmente para los segmentos más vulnerables de la sociedad, es evidente que los seguros pueden cumplir un claro papel para mitigar el impacto de los riesgos catastróficos y para promover el desarrollo sostenible.

Los seguros, a todo nivel, constituyen una herramienta clave para evaluar, transferir, manejar y mitigar los riesgos asociados a los desastres. Si bien los seguros a nivel micro o individual pueden ayudar a los hogares a manejar las pérdidas después de una catástrofe, los acuerdos complementarios de seguros a nivel nacional y sub-nacional pueden contribuir aún más a absorber el impacto económico y social de los desastres y, de esa manera, minimizar las posibles pérdidas futuras debido a eventos de naturaleza volátil.

La creciente brecha de protección

Aunque las innovaciones en ámbitos como “Big Data”, InsurTech y la digitalización en general han facilitado y abaratado el acceso y la administración de los seguros, también se ha producido un impactante aumento del número de los no asegurados en los países en desarrollo y desarrollados por igual, y se ha ampliado la brecha entre las pérdidas económicas y las pérdidas aseguradas relacionadas con desastres naturales (la “brecha de protección”). En contra lo que se piensa usualmente, a medida que ha evolucionado el sector seguros, la falta de cobertura y las pérdidas no aseguradas resultantes se han convertido en una creciente carga, tanto para las personas como para los gobiernos. Esta creciente brecha de protección, entre la penetración presente y el

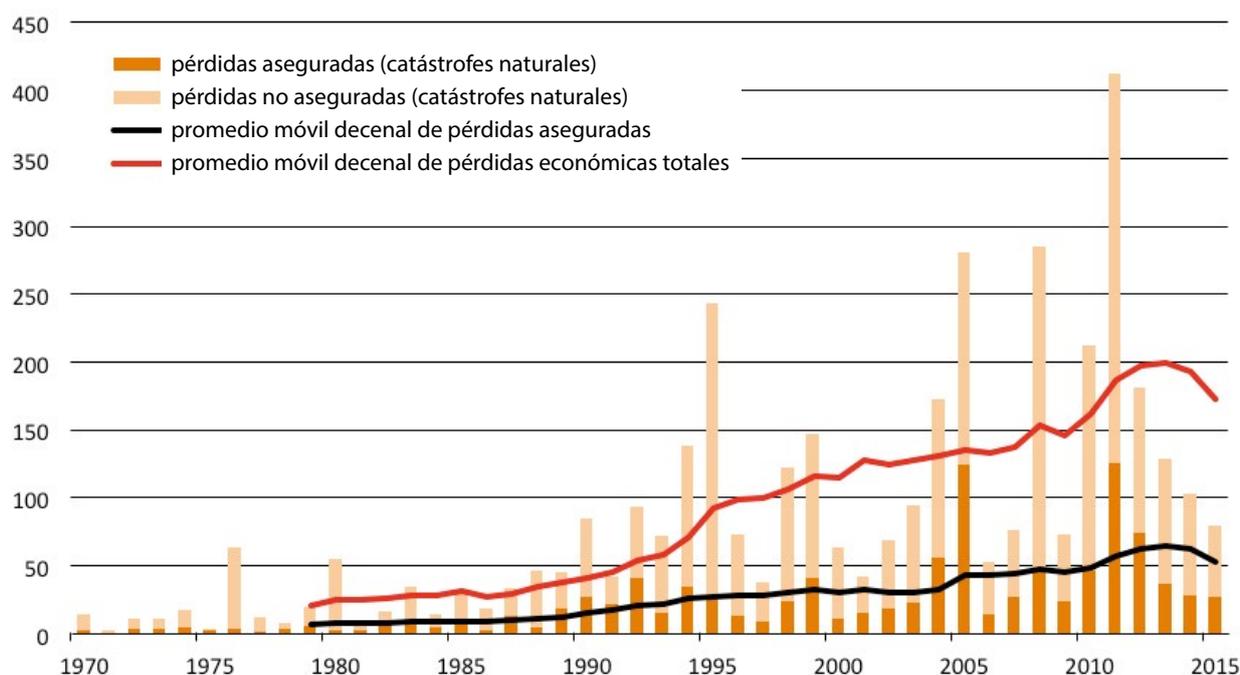
¹ El 9no Foro de Consulta se llevó a cabo en Singapur del 14 al 15 de marzo de 2017. Abordó el tema intitolado “Explorar los desafíos para aumentar la escala de los seguros como estrategia de resiliencia para los pequeños agricultores.”

potencial pleno de la industria aseguradora, frustra y pone en peligro el desarrollo económico y el bienestar social. Los desastres no discriminan y sin una protección adecuada sus impactos pueden ser devastadores.

Los mecanismos fundamentales de los seguros, como son la agrupación y transferencia de riesgos, pueden ofrecer un apoyo vital y estabilidad para todos los estratos sociales (por ejemplo, personas, hogares, empresas y regiones) y son un elemento fundamental para expandir la capacidad de la sociedad para absorber y distribuir los riesgos. Para promover la inclusión financiera y, consecuentemente mejorar la capacidad de resiliencia, los formuladores de políticas deben difundir entre la población cuáles son las exposiciones al riesgo y las ventajas de los seguros; fomentar la cultura de seguros y alentar las prácticas de transferencia de riesgos. Complementariamente, deben fomentar que se creen marcos regulatorios maduros y eficaces, en tanto componente adicional de los mecanismos de mitigación de riesgo y protección para quienes aún sufren de falta de cobertura. Por tanto, es de importancia fundamental que los reguladores de seguros sean socios clave en los debates sobre políticas y la manera de enfrentar el riesgo de desastres, y los esfuerzos para lograr el desarrollo sostenible y dar acceso a los recursos del sector global de seguros, al tiempo que se asegura una regulación financiera y de conducción de negocios robusta y el desarrollo de los mercados locales de seguros.

En los últimos 30 años, la brecha de protección se ha incrementado diez veces y lo cierto es que con el paso del tiempo estaremos enfrentando cada vez más catástrofes de naturaleza volátil. En vista de la escala, amplitud y complejidad del sub-aseguramiento, el cierre de la brecha de protección requiere la acción conjunta de todas las partes interesadas, tanto del sector público como privado. Abordar este tema exige crear vínculos apropiados de co-participación dentro de un marco regulatorio sólido y la armonización de los esfuerzos a niveles micro, meso y macro.

Figura 1. La creciente brecha de protección: pérdidas por catástrofes naturales, 1970-2015
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos al 2015)

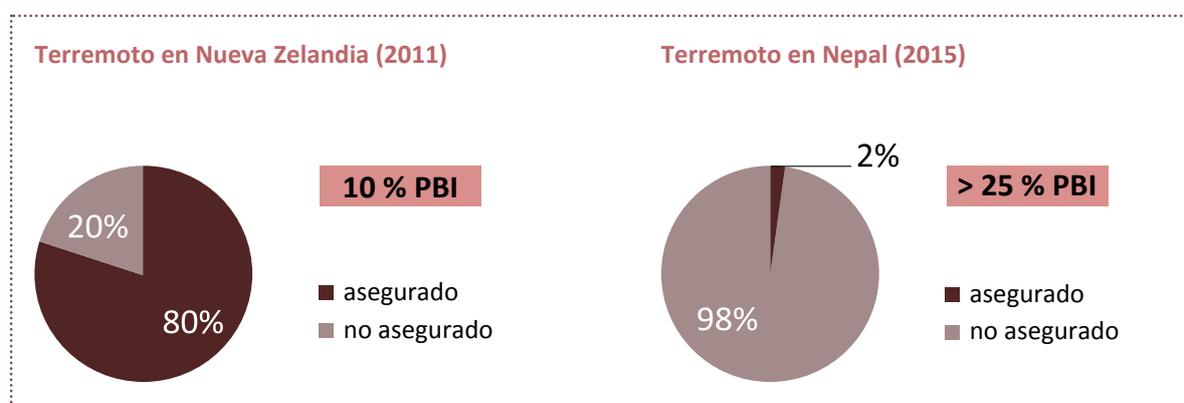


Fuente: Swiss Re Economic Research & Consulting and Cat Perils

Acontecimientos catastróficos de gran repercusión en Oceanía y Asia Los ejemplos de Nueva Zelanda y Nepal

En 2011 y 2015, respectivamente, Nueva Zelanda y Nepal sufrieron grandes terremotos. Aunque los eventos fueron de naturaleza similar, su impacto en cada uno de estos países fue drásticamente diferente. De un lado, Nueva Zelanda presentaba una elevada tasa estadística de penetración, con un 80% de cobertura aproximadamente, mientras que en Nepal la cobertura llegaba a aproximadamente al 2% de la población. Las diferentes respuestas y resultados ilustran que si bien los desastres no discriminan, cuando son abordados de manera apropiada e integral, su costo para la sociedad puede mitigarse y la catástrofe puede, de hecho, convertirse en una oportunidad para acelerar la penetración y crecimiento. Los seguros pueden desempeñar un papel fundamental en este proceso.

Figura 2. Costos Económicos de Importantes Eventos Catastróficos y Porcentaje de la Población Asegurada



Nueva Zelanda

Nueva Zelanda sufrió dos terremotos consecutivos en 2011 y 2012 que arrojaron 180 víctimas mortales y produjeron significativos daños a la infraestructura a un costo de aproximadamente 10% del PBI². En respuesta, el gobierno adoptó un plan de acción inmediato de reconstrucción e implementó legislación de prevención para mitigar el impacto de futuros eventos. Las acciones coordinadas de las diferentes partes involucradas y el uso prudente de los fondos, incluyendo el pago de seguros ya que el 80% de la población estaba asegurada, permitieron que Nueva Zelanda convirtiera la catástrofe en una oportunidad para dinamizar su economía, invertir en infraestructura, crear puestos de trabajo y, en último término, catalizar un proceso de crecimiento³. En particular, la industria de seguros aprovechó el terremoto como una oportunidad para posicionarse en tanto fuerza beneficiosa que podía ofrecer una evaluación apropiada de las pérdidas sufridas y reducir la exposición a riesgos similares en caso de un futuro desastre. Desde la perspectiva de la regulación, los formuladores de políticas asumieron un papel activo al hacer un examen exhaustivo de los errores cometidos en el pasado y mediante la revisión de las leyes anteriores que se implementaron de manera poco estricta en los años 30. Después del terremoto que se sufrió en 1931, se promulgó normas de construcción específicas, pero debido a que se consideraba que los desastres eran una rareza y se necesitaba crecer rápidamente, las normas no fueron implementadas estrictamente y se construyó en zonas de humedales muchas viviendas que no cumplían con las normas de ley. Durante el proceso de reconstrucción, la industria de seguros prometió asegurar los activos pero bajo la condición de que no se repitiesen los mismos errores en la construcción para evitar consecuencias similares en el futuro.

² PBI: Producto Bruto Interno

³ [Informe del FMI de 2014](#) donde se menciona que la actividad comercial y la inversión después de los sismos de 2011/2012 fueron motores significativos de crecimiento en Nueva Zelanda, aportando un monto de más del 3% del PBI.

Nepal

En claro contraste con lo sucedido en Nueva Zelandia, el terremoto que sacudió Nepal en 2015 tuvo un profundo y amplio impacto en el país. El sismo causó más de 5000 víctimas y afectó a más de 8 millones de personas. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el impacto económico de los daños provocados por el sismo superaron la cuarta parte del PBI de Nepal. A diferencia de Nueva Zelandia, las tasas de penetración pre-desastre en Nepal eran extremadamente bajas, de aproximadamente 2% de la población. El bajo nivel de cobertura de seguros significó que prácticamente no existía ninguna posibilidad de que el sector seguros asumiera un papel activo en la reconstrucción de la economía y el aseguramiento de riesgos futuros. Por tanto, la reconstrucción de Nepal fue lenta y casi un año después del sismo, apenas se había llevado a cabo actividades en este sentido.

Los ejemplos de Nueva Zelandia y Nepal ilustran la manera en que eventos similares pueden tener impactos drásticamente diferentes debido a los efectos del sub-aseguramiento, así por la rapidez y coordinación de la respuesta. Como se indica en el caso de Nueva Zelandia, si se orienta de manera adecuada, los seguros pueden desempeñar un papel clave para convertir un riesgo de catástrofe en una oportunidad.

Riesgo nacional y sub-nacional

Un aspecto peculiar de la brecha de protección es que se refiere a la exposición no asegurada de las entidades nacionales y sub-nacionales. Los mecanismos de seguros a nivel de gobiernos nacional y sub-nacional pueden proveer aseguramiento a nivel del país, los estados, provincias, distritos, condados u organizaciones civiles, a diferencia de los niveles de aseguramiento de nivel individual o familiar ('micro'). Las entidades nacionales y sub-nacionales desempeñan un papel importante en el cierre de la brecha de protección. Muchos mercados en desarrollo y emergentes están sujetos a serios riesgos de desastre, a pesar de lo cual las tasas de penetración de seguros son de un solo dígito. Un enfoque de creación de resiliencia a niveles tanto macro como micro de manera coordinada puede contribuir a suavizar el impacto social conjunto de las catástrofes y proporcionar una protección más amplia, ya que las iniciativas a niveles nacional y sub-nacional pueden complementar los esfuerzos al nivel de los asegurados, y evitar que se desalienten de adquirir cobertura.

Los supervisores pueden encontrar un equilibrio adecuado entre ocuparse solo de una franja estrecha de la población asegurada y, por otro lado, adoptar un enfoque de protección más amplio en el que se ofrece protección a todos los miembros de la población, independientemente de que cuenten con un contrato de seguros o no. Existe una fina línea divisoria entre la creación de los incentivos adecuados para incrementar la penetración y asegurar que los peligros de catástrofe no erosionen los activos de los segmentos más vulnerables de la sociedad.

Los mecanismos nacionales y sub-nacionales enfrentan problemas específicos que los supervisores deben tomar en cuenta al adoptar un plan de acción para crear resiliencia ante los desastres.

Las pérdidas por catástrofes naturales pueden tener significativos impactos negativos en los presupuestos, programas gubernamentales, y la fortaleza global y resiliencia de las economías nacionales o locales.

Es un hecho que una catástrofe tendrá un impacto presupuestal significativo. En Nueva Zelandia, por ejemplo, el efecto conjunto de los sismos de 2011 y 2012 y la consiguiente necesidad de revitalizar la economía, incrementaron la deuda pública en 15%. Todos los niveles de gobierno – local, nacional y regional – cuentan con presupuestos que están sujetos, sin embargo, a restricciones de planeamiento y recursos. Al considerar

una inversión en crear resiliencia, los reguladores pueden esperar a ver si se producirá una crisis durante su mandato o tratar de enfrentar la posible volatilidad en el futuro protegiéndose hoy contra el riesgo de desastres. El camino que se tome dependerá de que se resuelvan los conflictos de interés o de que exista la voluntad política. La disposición para invertir en la resiliencia contra los desastres a menudo es una función de la aversión al riesgo, en vista de que los periodos de gobierno están fijados y las tendencias históricas apuntan a una baja probabilidad de que se produzcan catástrofes, por lo cual los reguladores pueden elegir entre apostar a que no se producirá ningún evento durante su mandato y asignar los recursos a otros fines, dejando a los futuros gobiernos la responsabilidad de crear resiliencia ante futuros eventos catastróficos. Por el contrario, puede haber una serie de factores que lleven a los formuladores de políticas a invertir recursos en el presente para evitar la volatilidad futura, protegiéndose contra los riesgos y descontando los costos presupuestales fijos para limitar las pérdidas futuras a un nivel que se considere asequible. Es importante que los reguladores evalúen adecuadamente los riesgos para determinar los beneficios de enfrentar en el presente la volatilidad futura, teniendo en cuenta el cambiante contexto de necesidades, recursos y apetito de riesgo.

Las entidades (sub) nacionales presentan diferentes necesidades, recursos y apetito de riesgo

Naturalmente, existen diferentes capas jurisdiccionales que enfrentan diferentes realidades y necesidades, a niveles local, provincial, nacional y regional. La exposición al riesgo y los recursos disponibles, así como su apetito al riesgo, también serán diferentes. Es importante que se incorpore este elemento en el enfoque regulatorio para asegurar que cualquier solución que se adopte se adecúe a los perfiles particulares de cada entidad de gobierno. Es fundamental contar con un mapa claro de dichas diferencias para asegurarse de que no se conviertan en un obstáculo sino más bien en una oportunidad para poner en marcha una solución prevista y adecuada a la medida.

La legislación y normatividad para seguros contra riesgos puede variar, pero también podría ser apropiada para un mercado más general.

Así como existen diferentes necesidades, recursos y apetitos por riesgo, las normas también pueden diferir entre las entidades nacionales y sub-nacionales. Es imperativo contar con una infraestructura normativa coordinada para facilitar, en lugar de obstaculizar, los esfuerzos por cerrar la brecha de protección.

Papel del sector seguros en la resiliencia ante desastres

El sector seguros puede mejorar la resiliencia ante las catástrofes naturales a través de numerosos mecanismos a nivel nacional y sub-nacional. El sector puede aportar su experiencia en lo siguiente:

- **Medición del riesgo:** mapeo, modelamiento y suscripción de riesgos.
- **Concienciación:** proyecciones de pérdidas, áreas de alto riesgo y factores de riesgo. Tener consciencia sobre los riesgos existentes es importante ya que incentiva a los clientes a transferir mediante los seguros parte de los riesgos percibidos. Es esencial que todos los actores relevantes (reguladores, formuladores de políticas, etc.) conozcan mejor el nivel de riesgo involucrado.
- **Fijación del precio del riesgo:** fijación adecuada del precio del riesgo; primas como indicadores de exposición real. Disminuir artificialmente el precio de la cobertura y la protección para incrementar la penetración distorsiona la percepción y consciencia de los clientes sobre los riesgos subyacentes y de esta manera socava tanto el servicio como la confianza, creando el peligro de incentivos perversos e insuficiente comprensión de los verdaderos riesgos subyacentes.
- **Transferencia de riesgos:** la transferencia del riesgo del balance del asegurado al balance de la aseguradora, así como la mutualización y diversificación de los riesgos, son elementos fundamentales y es extremadamen-

te importante contar con la capacidad de transferir riesgos de un punto y asignarlos a otro. La transferencia de riesgos incrementa simultáneamente la capacidad del sector o de la economía para actuar de manera más proactiva, asumir más riesgos y crecer.

- **Mitigación del riesgo:** sub-producto importante de la medición, concienciación y fijación del precio de los riesgos; aporte del conocimiento del sector en materia de herramientas de mitigación. La transferencia del riesgo es un elemento íntimamente relacionado con la mitigación del mismo.
- **Recuperación ante pérdidas:** conocimiento sobre las fuentes de financiamiento después del evento; asesoría para la reconstrucción y recuperación. Es muy importante tomar en cuenta lo que sucede el día después del evento; la industria de seguros ha puesto en evidencia repetidamente que puede compensar rápidamente a sus clientes, lo que tiene un efecto extremadamente positivo en la sociedad. La asesoría para la reconstrucción es un elemento importante que tendrá efectos en el futuro al disminuir el impacto de tales eventos.

Las aseguradoras tratan constantemente de mejorar a sus modelos de evaluación del riesgo, particularmente ante catástrofes naturales, para poder actuar de manera más precisa y con mayor “granularidad” al servicio de sus clientes. Ya que la celeridad y la innovación son clave en la creación de resiliencia ante los desastres, especialmente en épocas de cambios rápidos en el clima (volatilidad, frecuencia y severidad) y la economía (creciente complejidad y crecimiento de las sumas aseguradas), los reguladores deben asumir un papel activo en la creación de un entorno legal y normativo propicio para el despliegue de las capacidades del sector seguros para mejorar la resiliencia antes los desastres.

Regulación de los seguros como piedra angular para construir una sociedad resiliente

Se necesita una amplia gama de leyes, regulaciones y políticas para facilitar que el sector seguros pueda desplegar sus capacidades, como por ejemplo la legislación tributaria, de adquisiciones y contratos, derecho comercial y políticas presupuestales, entre otras. Si bien la regulación de los seguros solo es parte de este ecosistema más general, se ubica al centro mismo del sistema. El sector seguros cuenta con muchos años de experiencia en el negocio del manejo de riesgos de desastres; el mapeo, modelamiento, calibrado, fijación de precios y suscripción de seguros contra los riesgos de catástrofes naturales ya han recibido soluciones a la medida. Desde la perspectiva regulatoria, una estrecha colaboración con el sector privado de seguros puede contribuir a complementar toda capacidad de la que carezcan los supervisores al interior de sus organizaciones, creando así una relación mutuamente beneficiosa que facilite la supervisión basada en riesgos, lo que a su vez mejora la certidumbre regulatoria y las buenas prácticas de negocios. La experiencia del sector seguros en el manejo de riesgos (aceptación, gestión, mitigación y liquidación) y los servicios (compensaciones físicas o monetarias), en un entorno regulatorio propicio, puede contribuir a fomentar la confianza en los mecanismos de seguros e incrementar significativamente la protección. La gama de capacidades y habilidades relevantes del sector seguros pone en evidencia la necesidad de contar con una industria aseguradora que actúe como actor principal en los esfuerzos para crear resiliencia ante los desastres.

Áreas clave de regulación de seguros para crear resiliencia ante los desastres

Para que se puedan concretar las ventajas que pueden aportar los seguros, su regulación debe ser robusta y eficaz. Como punto de partida, los reguladores y supervisores en primer lugar deben examinar la legislación existente y delinear su papel, autoridades, mandatos, poderes y responsabilidades. ¿Las autoridades cuentan con suficiente capacidad para llevar a cabo las tareas requeridas? ¿De qué manera dichas responsabilidades están alineadas con los recursos y pericia disponibles?

En este contexto, los supervisores deben tomar en cuenta los siguientes elementos regulatorios de importancia:

- **Requisitos de autorizaciones/licencias:** ¿De qué manera se autoriza a las empresas, y bajo qué condiciones? Es importante aclarar las áreas y actividades que se someterán a las normas para asegurar mayor competencia.
- **Requisitos de solvencia**
 - **Requisitos de capital (montos, calidad, localización):** Los requisitos de capital deben diseñarse a la medida de los riesgos y los elementos mitigadores de riesgo.
 - **Reglas de inversión:** Se debe examinar integralmente a las empresas, y no solo sus obligaciones sino también sus activos.
 - **Gestión del riesgo:** Se requiere una sólida gobernanza y gestión del riesgo.
 - **Transparencia y publicidad:** So necesarios para fomentar la credibilidad y prestigio del sector.
- **Fijación de precios de seguros basada en riesgos:** Es extremadamente importante fijar los precios de manera precisa partiendo de los riesgos subyacentes.
- **Valores asociados a seguros:** ¿Se permite la transferencia de riesgos a los mercados de capitales? ¿quién adquiere estos valores?
- **Regulación intermedia**
- **Autorización de reaseguradores para que operen dentro de una jurisdicción determinada**
- **Autorización de transacciones transfronterizas de reaseguros:** A menudo se puede transferir riesgos fuera de la propia jurisdicción. Mientras mayores sean estas transferencias, así como la capacidad del mercado en general para absorber dichos riesgos, mayores serán los beneficios resultantes de dicha diversificación. ¿Esta regulación debe ser proteccionista o liberal para incrementar la actividad comercial y la competencia?

Papel de los reguladores y supervisores de seguros

Los reguladores y supervisores de seguros deben desempeñar un papel central en los esfuerzos de crear resiliencia ante los desastres. Más allá de la simple regulación, los reguladores deben hacer un aporte en varias dimensiones.

- **Certidumbre regulatoria**
 - La certidumbre regulatoria es un factor clave del éxito para asegurar que los esfuerzos conducentes al cierre de la brecha de protección se puedan implementar de manera efectiva. La incertidumbre sobre qué reglas se aplicarán, y por quién y cuándo serán puestas en vigor, afecta negativamente el negocio asegurador y crea fricciones entre los actores involucrados. Los reguladores pueden mitigar la incertidumbre regulatoria creando marcos regulatorios sólidos.
- **Profundo conocimiento de los mercados locales**
 - En la comunidad aseguradora se cuenta con mucho “know-how” y experiencia. Estas capacidades y pericia – tanto de los reguladores como supervisores y del sector privado – puede aprovecharse y utilizarse para apalancar un plan de acción apropiado.
- **Capacidad de contribuir a coordinar las respuestas**
 - Los supervisores de seguros pueden ayudar a coordinar las respuestas del sector privado, el público y otros actores clave a nivel de políticas para aportar certidumbre y seguridad al mercado. Los regulado-

res de seguros pueden desempeñar un rol de liderazgo reuniendo a los diferentes participantes para aprovechar al máximo la amplia gama de pericia y conocimientos disponibles.

- **Rol de cooperación con los gobiernos y otros supervisores**
 - Desde un primer momento, los reguladores y supervisores de seguros deben ser parte de la solución, no solo mediante su colaboración con las partes interesadas, sino también mediante la coordinación con los supervisores de otros entes reguladores locales, regionales y globales. Es importante que dichas iniciativas sirvan como impulso claro y decidido a nivel de políticas y que los supervisores a todos los niveles sean parte de la fórmula.
- **Aprovechando los avances para fomentar la penetración**
 - Una regulación eficaz crea una excelente oportunidad para apalancar cualquier progreso en el sentido de crear resiliencia ante los desastres e incrementar la penetración. Cuando las aseguradoras alinean los riesgos, servicios y la confianza, se incrementa la reputación y la confianza en el sector asegurador. Las catástrofes naturales, por tanto, pueden abrir una ventana de oportunidades para que los supervisores implementen regulaciones eficaces y restauren la confianza en el sector seguros. Cuando mejora la percepción y comprensión del papel de los seguros, la renovación de la confianza puede catalizar otras iniciativas, tales como los microseguros.
- **Combinación de los objetivos micro y macro**
 - Es fundamental crear resiliencia de los desastres en múltiples niveles de manera articulada de tal manera que las iniciativas a nivel nacional y sub-nacional se complementen con iniciativas a los niveles regional, internacional e individual. Como los gobiernos generalmente priorizan las consideraciones a nivel macro (por ejemplo, la estabilidad financiera), la tendencia de los supervisores de seguros a concentrarse en otras dimensiones (por ejemplo, a nivel micro, protección de los asegurados, competencia) los coloca en una posición privilegiada en el corazón de un marco sólido que combina las realidades tanto micro como macro.

Ejemplo de iniciativas en curso: El Foro de Desarrollo de Seguros

El Foro de Desarrollo de Seguros (Insurance Development Forum, IDF) ⁴ es una de las múltiples iniciativas en curso que tienen como objetivo abordar el tema de la resiliencia ante los desastres. Fue anunciada en la Cumbre Climática de París (COP21) en 2015 y se trata de una iniciativa conjunta de autoridades públicas, como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, y la industria aseguradora que tiene como objetivo orientar los recursos de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil y apalancar la pericia de las partes involucradas para mejorar la resiliencia y el desarrollo sostenible. El IDF reconoce que la manera de abordar la resiliencia ante los desastres consiste en crear un marco apropiado para que el sector asegurador pueda realizar negocios y asumir riesgos. Esta iniciativa ha sido estructurada de manera que permita que dichos mecanismos operen a los niveles de los países y regiones. Si bien el sector asegurador privado asume el rol principal, también comparte información y datos con los formuladores de políticas, de manera que todas las partes involucradas puedan identificar adecuadamente los riesgos y mecanismos de desarrollo para ayudar a evitar pérdidas masivas. Gracias a este marco conjunto, el Foro trata de identificar soluciones para crear resiliencia y fomentar el desarrollo sostenible, asegurando que todos los actores clave se constituyan en partes activas del proceso.

⁴ <http://theidf.org>

Desafíos

- **Se han lanzado muchas iniciativas que tratan de vincular los seguros a la sociedad.** Es importante demostrar que los seguros pueden constituirse en un actor clave para enfrentar los desastres y mejorar la penetración, aprendiendo de los éxitos y fracasos del pasado.
- **¿Qué sucede si se politiza las iniciativas?** Los reguladores deben estar preparados para esta posibilidad y no aislarse ni desmotivarse; es importante contar con un plan de acción que permita seguir avanzando en la agenda.
- **¿Cuánto tiempo demora?** Los resultados de los esfuerzos para crear resiliencia en la actualidad no van a cristalizarse de la noche a la mañana. A pesar de la tendencia “cortoplacista”, este desfase no debe impedir las acciones, que deben comenzar tan pronto como sea posible.
- **¿Qué significa un enfoque gana-gana?** Una situación en la que la sociedad, el sector, el gobierno, los reguladores y los asegurados salgan todos beneficiados. Es importante esforzarse para lograr el objetivo común de acortar drásticamente la brecha de protección.
- **¿Cómo se mide el éxito?** Los indicadores tangibles clave de desempeño incluyen:
 - > 1. *Mayores* tasas de penetración gracias a una mayor confianza y concienciación.
 - > 2. *Disminución* de la brecha de protección gracias a una mejor cobertura, y no debido a una menor frecuencia o seriedad de los eventos.
 - > 3. Menor volatilidad e impacto tras dichos eventos, en los mercados financieros, el PBI y la sociedad en conjunto.
- **Complejidad intrínseca de las catástrofes naturales.** El riesgo de catástrofe es, de por sí, complejo, y a veces plantea desafíos con múltiples aristas, en tanto que los beneficios de los esfuerzos para crear resiliencia podrían no hacerse patentes en la actualidad. Los reguladores deben ser conscientes de este desafío y buscar conscientemente soluciones para superarlo.

RESUMEN DE ELEMENTOS CLAVE

- **La brecha de protección es masiva y creciente** – la creciente brecha de protección tiene profundas consecuencias económicas, sociales y políticas que los reguladores deben entender y afrontar de manera coordinada.
- **La resiliencia ante los desastres es un tema macro, meso y micro que afecta tanto a las economías en desarrollo como desarrolladas.**
- **Abordar los riesgos nacionales y sub-nacionales pueden tener profundos impactos positivos para aumentar la resiliencia y fomentar el desarrollo económico.**
- **Las aseguradoras pueden proporcionar una asistencia especial para abordar y cerrar la brecha de protección,** gracias a la pericia e información de que disponen.
- **Es fundamental contar con una estructura legal y regulatoria apropiada,** que asegure que todos los actores tengan asignado un rol claro, que el marco regulatorio sea adecuado y que se comprenda que la certidumbre regulatoria es fundamental.
- **Los reguladores de seguros son actores clave que deben asumir una participación activa para abordar este problema** – ya que los supervisores de seguros deben de cumplir un rol claro en la coordinación y catálisis de los esfuerzos para el cierre de la brecha de protección. La creación de un marco regulatorio adecuado y de certidumbre regulatoria son los primeros pasos para aunar los esfuerzos de los actores públicos y privados como parte de un plan firmemente anclado en la realidad.

Estudios de Caso: Marruecos y México

MARRUECOS

En 2016, Marruecos instituyó un sistema regulatorio destinado a proveer seguros contra las consecuencias de eventos catastróficos. Para proveer seguros de protección contra las catástrofes tanto naturales como antrópicos, la regulación (Ley No. 110-14) estableció un mecanismo que en general, clasifica a los beneficiarios entre quienes han suscrito contratos de seguros y los que no, mientras que de otro lado asegura que todos los ciudadanos tengan garantizada una compensación mínima en caso de evento de pérdida catastrófica. En este esquema global de cobertura, las aseguradoras y reaseguradoras operan de manera que se otorga protección a los asegurados contra riesgos potenciales, mientras que de otro lado se ha creado un Fondo De Solidaridad contra Eventos Catastróficos operados por el gobierno para proteger a las personas que carecen de contratos de seguros. La aplicación de la Ley No. 110-14 se está llevando a cabo formalmente y deberá estar completamente en operación en Marruecos a fines de 2017.

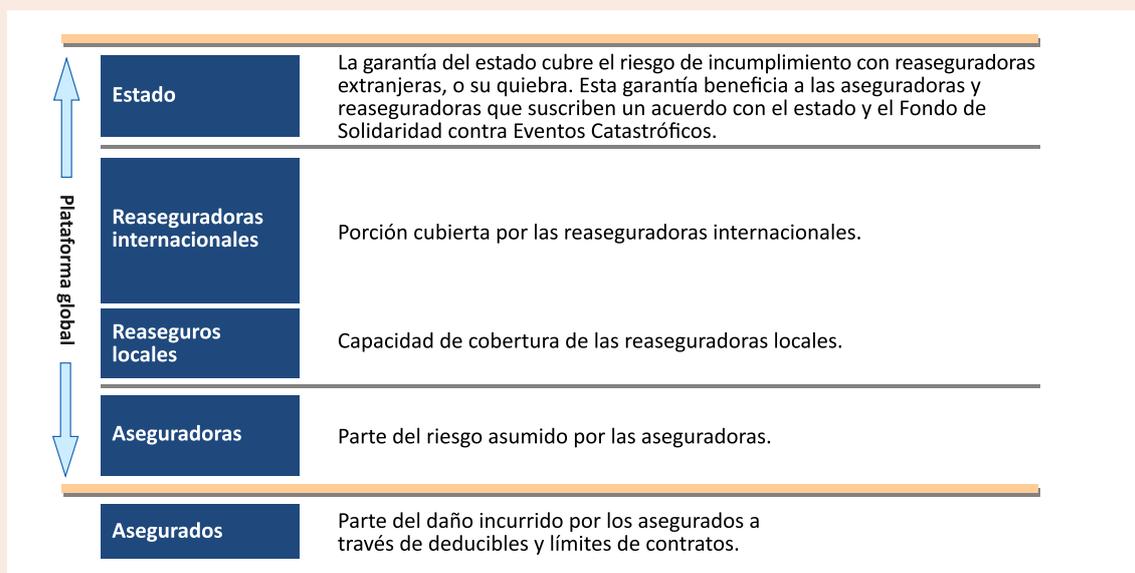
Componente de Seguros

El mecanismo de seguros opera en beneficio de los asegurados y los protege contra las consecuencias de eventos catastróficos mediante: 1) seguros para la propiedad; 2) seguros de responsabilidad por accidentes automovilísticos, incluyendo daño vehicular y a la persona; y 3) seguros de responsabilidad civil que otorgan cobertura por daños a la persona. La regulación también define un límite global por evento y por año para las indemnizaciones, así como los límites de los montos asegurados y los deducibles.

Comportamiento Asegurado

El esquema de garantías de seguros para personas que carecen de protección mediante seguros les otorga el derecho a una compensación mínima en caso de daño personal y la pérdida de vivienda principal en caso de catástrofe. Este mecanismo es financiado por el Fondo de Solidaridad ante Eventos Catastróficos, que depende de fondos estatales así como de ingresos provenientes de tributos para-fiscales.

Figura 1. Esquema Global de Cobertura de Seguros de Marruecos



MEXICO

La estrategia de gestión de riesgos de desastre de México se basa en un marco regulatorio para las empresas aseguradoras que se centra en la recolección obligatoria de datos sobre riesgos y un modelamiento sólido de riesgos catastróficos. Ha sido diseñada como una acción preventiva y busca cuantificar las pérdidas materiales catastróficas a partir de estimados probabilísticos que otorguen los elementos para las estrategias de transferencia de riesgo, requisitos de solvencia de capital y establecimiento de reservas para riesgos catastróficos.

México es un país que fuertemente expuesto a una serie de riesgos naturales, como sismos, huracanes, inundaciones, granizadas, sequías y heladas. Para enfrentar esta vulnerabilidad, a partir de 1998 la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF) empezó a crear un marco regulatorio para riesgos sísmicos con base a un estudio de evaluación de pérdidas preparado por un equipo de expertos en riesgos sísmicos de la Universidad Nacional Autónoma de México. El estudio proporcionó la primera medida adecuada de las posibles pérdidas ante un abanico de riesgos asegurados y determinó el escenario para hacer análisis similares de otros ligados a catástrofes naturales. Se desarrolló asimismo un programa de cómputo junto con el estudio sismológico para contribuir a resolver algunas complejidades matemáticas de la medición de pérdidas, lo que permitió calcular el valor de la Pérdida Máxima Probable (PMP) y la prima de riesgo. La CNSF determinó que las empresas de seguros debían calcular el capital y reservas que requerirían para enfrentar los riesgos catastróficos a partir del cálculo de la cifra de PML. A partir del cálculo de la PMP, la CNSF estableció la obligación de que las empresas calculen sus requisitos de capital y reservas para riesgos catastróficos.

Después de la creación de los seguros contra terremotos, se llevaron a cabo estudios de medición de pérdidas y diseño de programas de cómputo para estimar las pérdidas posibles debidas a huracanes, granizadas, tsunamis, nevadas, heladas, deslizamientos de tierra y otros riesgos hidro-meteorológicos, y se calculó las cifras respectivas para el modelamiento de los riesgos. Posteriormente, se han realizado estudios adicionales para medir las pérdidas en los ámbitos del aseguramiento agrícola y ganadero.

La utilización obligatoria de estudios técnicos para la evaluación de pérdidas por riesgo de catástrofes preparada por los especialistas en el tema ha fortalecido la normatividad de riesgos de desastres de México y generado una mayor confianza en el papel que puede desempeñar el sector asegurador en la protección contra los riesgos naturales.

Asegurar la Calidad de los Datos en el Modelamiento de Catástrofes

Como parte fundamental del marco regulatorio, la CNSF dictó normas específicas sobre reporte de datos para asegurar que las cifras utilizadas en el cálculo del valor de la Pérdida Máxima Probable sean precisas. Las compañías de seguros deben recolectar y mantener, para cada póliza, al momento de emitirlas, información adecuada para cada uno de los riesgos cubiertos, como son determinados datos esenciales de valorización (por ejemplo, ubicación, estructura, valor, contenidos). Una vez que se ha recolectado la información para cada trimestre, la aseguradora debe cargar los datos en un sistema estandarizado de programación preparado por la CNSF que automáticamente calcula la PMP y la prima por riesgo. Cada tres meses, las aseguradoras deben enviar a la CNSF la base de datos con los que han hecho sus cálculos, para la verificación respectiva. Cuando se lleva a cabo visitas de inspección, se revisan las pólizas y registros

para los riesgos asegurados. Si se detectan incorrecciones, se multa a la aseguradora. La verificación de los datos es crucial ya que el sistema de valorización de pérdidas que se utiliza para calcular la PMP también constituye la base para determinar la prima de riesgo calculado.

Preguntas y Debate

¿Por qué los supervisores deben tomar en cuenta los riesgos a nivel nacional y sub-nacional y cuáles son los beneficios de considerar estos tipos de programas en comparación con el examen a nivel del seguro de riesgo micro o familiar?

El objetivo principal de los supervisores y reguladores, aparte de fomentar la competencia y la estabilidad financiera, es la protección de los consumidores, lo que comprende la capacidad para transferir riesgos. Sin embargo, lo cierto es que en muchos países un alto porcentaje de la población sigue sin estar asegurada. Cuando se produce un evento catastrófico, tiene un enorme impacto en la economía y el presupuesto, frustrando la capacidad del gobierno para responder a las víctimas, muchos de los cuales no reciben ninguna compensación por concepto de cobertura. Abordar el riesgo a niveles nacional y sub-nacional apunta a dicha la volatilidad ex ante con el propósito de minimizar el impacto de eventos futuros y mejorar la estabilidad financiera, al tiempo que también se protege a los consumidores mediante mecanismos que mejoren la cobertura general. Debido a su complementariedad, los reguladores y supervisores deben esforzarse por combinar los objetivos a niveles macro y micro para asegurar que se transfiera el riesgo, no solo de los individuos, sino también del erario nacional (por ejemplo, a través de los reaseguros, valores asociados a seguros, etc.) se logra una mayor diversificación. Un sólido equilibrio entre los elementos macro y micro permitirá disminuir la volatilidad, de un lado, y creará la oportunidad de demostrar y poner en marcha el rol de los seguros, de otro lado.

El diseño de cobertura para un área específica expuesta a un riesgo específico (por ejemplo, de inundaciones) ¿daría origen a una selección adversa?

La cobertura a niveles nacional y sub-nacional así como la mutualización del riesgo juegan un papel importante para prevenir la selección adversa y la exclusión. Los supervisores deben ser conscientes de los factores que pueden dar lugar a la selección adversa y crear un marco regulatorio eficaz al respecto. En Nueva Zelanda, por ejemplo, la menor severidad en la implementación de una regulación contra los desastres que se produjo a partir de 1930 dio como consecuencia una cierta selección adversa ya que los consumidores en general no prestaban atención a la probabilidad de una futura catástrofe y construyeron sus viviendas en zonas expuestas a riesgos. La industria aseguradora puede desempeñar un papel, tanto antes como después del evento, para abordar el tema de la selección adversa al evaluar y fijar adecuadamente los precios de la exposición al riesgo. La regulación también puede contribuir a poner límites a la cobertura, y la magnitud de los siniestros y beneficios, por ejemplo.

¿Cuáles son algunos ejemplos de programas a niveles nacional y sub-nacional en diferentes jurisdicciones?

Se ha llevado a cabo una serie de iniciativas que ha puesto en marcha una variedad de enfoques para proporcionar cobertura a niveles nacional y sub-nacional. Por ejemplo, en España se creó el Consorcio de Compensación de Seguros en 1941, un ente público con el mandato de afrontar una serie de riesgos extraordinarios, tanto naturales como antrópicos. Gracias al Consorcio, cuando alguien recibe una pól-

za de seguros, automáticamente retiene parte de la prima que se utiliza para la cobertura de dichos riesgos. En comparación, en Marruecos, las diferentes capas de protección están estratificadas entre asegurados y no asegurados, aunque el gobierno también asegura que todos los ciudadanos cuenten con un cierto grado de protección. En los Estados Unidos y los países del Caribe, los diferentes tipos de riesgo son agrupados de manera que algunas áreas expuestas cuentan con regulaciones especiales con respecto a temas como los reaseguros, colaterales, etc. En general, se han llevado a cabo muchas iniciativas de acciones conjuntas entre los sectores públicos y privados, a niveles nacional y regional, con el objetivo de cerrar la brecha de protección. Resultaría útil identificar estas iniciativas para aprender de sus éxitos y fracasos. El Foro de Desarrollo de los Seguros (Insurance Development Forum, IDF), en tanto iniciativa conjunta, está planeando un par de programas piloto en diferentes regiones para comprender mejor la manera en que los marcos regulatorios pueden facilitar el establecimiento de un mecanismo ya sea nivel nacional o sub-nacional que permita afrontar con éxito el cierre de la brecha de protección, con el objetivo de diseminar posteriormente las lecciones aprendidas en busca de una solución continua.

 **¿De qué manera las iniciativas en curso que se concentran en el desarrollo de la resiliencia antes los riesgos pueden operar conjuntamente para alcanzar mejores resultados?** 

La cooperación a los niveles nacional y sub-nacional requiere la complementariedad y comunicación efectiva entre los diferentes actores involucrados. El IDF es un ejemplo viviente de este tipo de cooperación que surge como iniciativa entre el sector privado y autoridades del sector público (inclusive, el Banco Mundial y las Naciones Unidas) para diseminar soluciones concretas en busca de la creación de resiliencia de los desastres. El Fondo es de estructura compleja, y se divide en varias áreas de trabajo para aprovechar las simetrías y conocimientos de los diferentes actores. La organización y las comunicaciones son factores clave para el éxito de dichas iniciativas conjuntas. Otro ejemplo de una iniciativa innovadora con múltiples partes involucradas es el marco de modelamiento de pérdidas OASIS⁵, una iniciativa sin fines de lucro de propiedad de sus mismos miembros, que se originó en el sector de seguros y reaseguros. La plataforma OASIS tiene como objetivo construir y fomentar vínculos entre las partes interesadas en el modelamiento de los riesgos ante catástrofes con el propósito a más largo plazo de crear un mercado para todos los modelos disponibles de aseguramiento contra catástrofes.

 **¿Qué tipo de datos históricos se necesitaría para diseñar un programa de seguros a nivel nacional o sub-nacional?** 

Los datos históricos relevantes provienen de mapas de riesgo, es decir, la identificación de los riesgos de catástrofe natural para un territorio específico. Muchas fuentes tanto del sector privado como público contienen vastas cantidades de datos históricos. Las empresas de reaseguros, por ejemplo, y diferentes entes públicos (por ejemplo, instituciones geológicas, medioambientales, las Naciones Unidas) han preparado grandes bases de datos sobre riesgos en diferentes territorios. Si bien se cuenta con los datos históricos y se conocen dichos riesgos, sucede a menudo que los datos no son aprovechados al máximo. Todos los interesados se beneficiarían de los datos conocidos y disponibles, lo que sería posible si las entidades públicas y privadas pudiesen compartir y combinar abiertamente los datos. La creación de canales que permitan un flujo de información mutuamente beneficioso mejoraría asimismo las bases de datos existentes y permitiría que todas las partes se beneficien de las soluciones resultantes más adecuadas.

 **¿Cómo es que los reguladores controlan la calidad de la información que requieren las empresas de seguros para aplicar modelos para catástrofes?** 

La obligación de verificar los datos recae en la aseguradora. Después de todo, la aseguradora

⁵ <http://www.oasislmf.org>

tiene un interés propio en recibir la información correcta debido a los sistemas que utilizan para la valoración de las pérdidas y cálculo de primas. Desde el punto de vista de la regulación, los reguladores pueden definir la obligación de que todas las empresas de seguros reúnan y compartan datos esenciales (por ejemplo, ubicación de la propiedad, tipo de construcción, antigüedad, etc.) con lo que se crea la base de cada póliza. Estos datos son difíciles de falsificar y son fácilmente verificables. Los reguladores pueden exigir que esta información, que constituye la base de la valoración, sea enviada al regulador para certificar que los cálculos corresponden al activo asegurado.

 **Parte del desafío en muchos países en desarrollo es que una gran proporción de las viviendas para sectores de bajos ingresos y de estructuras inseguras pertenecen a los ciudadanos del sector informal. ¿De qué manera los reguladores pueden asegurar que este segmento de la población quede protegido?** 

Los gobiernos pueden crear fondos que se dirijan a la población de bajos ingresos que quedarán ‘asegurados’ gracias al apoyo económico que recibirán en caso de catástrofe. Si bien se han realizado numerosos estudios que demuestran que sería más eficiente proteger a estos segmentos mediante los microseguros, y no mediante el apoyo directo del gobierno, hasta el momento los microseguros no han logrado cubrir a este segmento de la población. Hasta que esta población pueda ser incluida financieramente, un fondo gubernamental podría ser una buena red de seguridad para las poblaciones vulnerables de una cierta jurisdicción.

 **¿Depender exclusivamente del apoyo económico en caso de catástrofe no elimina la oportunidad de poder educar a los consumidores?** 

Es probable que así suceda. El reto consiste en crear mecanismos para los segmentos de la población para los que se carece de información, es decir, quiénes son, dónde viven y el tipo de daño que probablemente los afectaría más. A menudo las circunstancias en que viven estas personas son tan especiales que es difícil incluirlas en el sistema formal de aseguramiento. Esta situación debe cambiar. Crear consciencia sobre los seguros y una cultura de seguros puede contribuir a los esfuerzos para incorporar este segmento de la población. También es fundamental asegurar la calidad de la recopilación de información involucrando en este esfuerzo a todas las partes relevantes.

 **¿Cuál es el mejor modelo de reaseguros para cubrir los riesgos ante eventos y desastres naturales catastróficos?** 

Ello depende del tipo específico de riesgo y del riesgo acumulado. El reaseguro que cubre los desastres naturales debe adecuarse al tipo de evento catastrófico, así como a la naturaleza y capacidad de las empresas de seguros para cubrir dichos riesgos. Por consiguiente, no existe un modelo único, sino que existen varios modelos posibles, que varían dependiendo de si la cartera está extremadamente diversificada – con lo que se logra absorber grandes riesgos – o si hay poca diversificación, un riesgo específico. En el caso de las aseguradoras que pueden absorber riesgos significativos gracias a la diversificación, los tratados de reaseguros pueden operar bastante eficientemente. En el caso de las aseguradoras más pequeñas o de las que se concentran en un riesgo específico, sería mejor determinar el riesgo proporcional para liberar parte del riesgo que concentra la aseguradora. En lo esencial, cuál modelo de reaseguramiento se escoja depende de cada caso y de las circunstancias específicas del mismo.



La Iniciativa de Acceso a Seguros
Patrocinado por Proyecto de GIZ para el Sector
Enfoques de los Sistemas Financieros al Seguro

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

La Iniciativa es posible gracias al esfuerzo conjunto de las siguientes instituciones.



Patrocinado por:

