

Informe de la 17a Llamada de consulta de la A2ii-IAIS

Experiencias en la implementación de marcos regulatorios para los seguros inclusivos

21 de julio de 2016



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 17a Llamada de Consulta, realizada el 21 de julio 2016, se concentró en las experiencias en la implementación de marcos regulatorios para los seguros inclusivos. Se llevaron a cabo cuatro llamadas: dos en inglés, una en francés y una en español.

Los expertos técnicos Michael J. McCord (Presidente del Microinsurance Centre), Andrea Camargo (Directora de Regulación y Protección al Consumidor de la Microinsurance Catastrophe Risk Organisation, MiCRO) y Patricia Inga Falcón (A2ii, Gerente del Proyecto de la A2ii y el BID¹ para América Latina y el Caribe) presentaron los aspectos clave para la implementación exitosa de un marco regulatorio de seguros inclusivo así como los retos potenciales que surgen en el proceso. Los expertos de país Cédric Miakwang (CIMA), Sekayi Campbell (Comisión de Servicios Financieros de Jamaica) y Ugo Rodríguez (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú) compartieron la experiencia de su jurisdicción en la implementación de un marco regulatorio para los seguros inclusivos.

Introducción

El desarrollo de un marco regulatorio proporcional y apropiado es clave para sustentar el desarrollo y crecimiento de los mercados de seguros inclusivos y básicamente asegurar que más personas tengan acceso a los seguros. Sin embargo, implementar de manera efectiva la regulación para una inclusión amigable es un desafío en la práctica. Requiere un enfoque multifacético adaptado al contexto específico del país. La consulta con diversas partes interesadas, la creación de capacidades focalizadas y el monitoreo continuo son todos elementos esenciales de este complejo proceso.

Perspectiva

Desde sus inicios en 2009, la A2ii ha llevado a cabo muchas actividades para entender mejor la dinámica y los procesos que impulsan el desarrollo de los mercados de seguros inclusivos. A partir de estas experiencias, la A2ii ha adoptado un enfoque basado en la evidencia para apoyar a los supervisores en la implementación de una regulación proporcional en sus respectivas jurisdicciones. Para registrar y compartir este aprendizaje, la A2ii ha desarrollado una serie de cajas de herramientas (toolkits) para guiar a los supervisores que desean i) realizar un diagnóstico nacional², ii) diseñar un proceso nacional para desarrollar sus mercados de seguros inclusivos³, iii) evaluar cuánto soporte brindan su regulación y supervisión actuales a los seguros inclusivos⁴ y iv) poner en práctica un plan de acción de seguros inclusivos⁵. Además, las experiencias del proyecto de la A2ii y el BID que ha culminado recientemente tras tres y medio años, han sido una rica fuente de aprendizaje y generación de conocimientos sobre cómo implementar efectivamente los cambios regulatorios proporcionales en la práctica.

1 Banco Interamericano de Desarrollo

2 A2ii [Toolkit 1](#): Country Diagnostic Studies: Analytical Framework and Methodology

3 A2ii [Toolkit 2](#): Country Process Guidelines for Microinsurance Market Development

4 A2ii [Toolkit 3](#): Self-assessment and peer review process

5 A2ii [Toolkit 4](#): Country-level micro-insurance development process – operationalising the action plan

Proyecto de implementación regulatoria de la A2ii y el BID

El proyecto que duró 45 meses (agosto 2012- mayo 2016) se denominó “Implementación de los estándares regulatorios y supervisores para el Acceso a los Seguros en América Latina y el Caribe”. Se planteó como una iniciativa para contribuir al desarrollo de la industria de seguros inclusivos en América Latina y el Caribe. El proyecto se concentró en el Perú, Colombia y Jamaica con el objetivo de aumentar la disponibilidad de productos de microseguros sostenibles gracias al apoyo que prestó a dichos países socios para que crean un ambiente normativo que facilite los seguros inclusivos en sus respectivas jurisdicciones. En asociación con la autoridad supervisora de cada país, el proyecto analizó los retos regulatorios que impedían el desarrollo de los mercados de seguros inclusivos así como las posibles oportunidades de expansión en cada contexto.

Procesos nacionales de reforma regulatoria

El desarrollo de un entorno regulatorio apropiado para los seguros inclusivos requiere individualizar las intervenciones para adaptarlas a las características específicas de cada país. No obstante, se pueden hacer ciertas recomendaciones generales para implementar políticas y cambios regulatorios para fortalecer la maduración de los mercados de seguros inclusivos. La implementación exitosa de una regulación proporcional requiere pasar por una secuencia estandarizada de pasos que comprenden el diagnóstico de país, preparar una hoja de ruta regulatoria y ejecutar actividades de implementación sujetas a constante monitoreo y revisión. Durante el proceso se debe integrar continuamente elementos clave adicionales como dialogar de manera consistente con las partes interesadas y crear capacidades objetivo.

En general, cuando se inicia una implementación en la práctica, se debe considerar los siguientes puntos clave:

- **Adoptar una visión holística del proceso desde el inicio**
 - Es importante reconocer desde el inicio el tiempo necesario para completar el proceso de tal manera que se pueda asignar los recursos financieros y humanos adecuados. Aparte del financiamiento y capacidad apropiados, también es vital que exista consistencia entre los equipos involucrados de tal manera que entre una etapa y otra no se pierda el impulso o las capacidades generados.
- **Entender el proceso de aprobación de las leyes y normas, y emplear el método que sea más apropiado**
 - Modificar las leyes toma mucho tiempo y requiere atravesar una serie niveles de autorización. Los supervisores deben ser conscientes de las diferentes herramientas legales disponibles y equilibrar la necesidad de lograr certidumbre legal frente a la necesidad de poder reaccionar oportunamente ante cambios en las condiciones de mercado.
- **Entender que no todos los cambios se pueden implementar inmediatamente**
 - Prever un avance bien planeado. No todo se puede implementar al mismo tiempo por lo tanto algunas veces la implementación tiene que proceder de acuerdo a un proceso de múltiples etapas. Es importante reflexionar sobre lo que se puede llevar a cabo ahora y lo que puede esperar hasta una etapa posterior.
- **Asignar tiempo suficiente para el diálogo e intercambio entre las partes interesadas**

A continuación se esbozan los diversos elementos y cronograma recomendados para un sólido proceso de implementación.

Diagnóstico

El primer paso en el proceso de implementación es realizar un diagnóstico del país. El diagnóstico es un análisis del contexto del sector financiero general y el estado de los mercados de seguros inclusivos y tiene como fin dar forma a las recomendaciones de reformas de política y regulatorias para promover el desarrollo de los mercados de seguros inclusivos. El objetivo del diagnóstico es evaluar las oportunidades y barreras para la inclusión financiera en una jurisdicción dada examinando el entorno financiero general en términos de oferta, demanda, política y regulación. El diagnóstico debe brindar la información fundamental necesaria para que los supervisores diseñen una hoja de ruta regulatoria y avancen con la implementación. Es fundamental para este proceso incorporar al diálogo a las partes interesadas relevantes, como el sector y las asociaciones de aseguradoras para recibir información fundamental y sus perspectivas.

La fase de diagnóstico puede y debe realizarse relativamente rápida y eficientemente y debe tomar entre tres y seis meses. Es importante que cuando se realice el diagnóstico no sea ni muy detallado ni muy general. Si bien es muy importante tener datos contextuales, prolongar demasiado esta etapa puede hacer que cuando se pase a la implementación los factores contextuales ya se hayan modificado. Los supervisores deben ser conscientes de que el mercado de microseguros es muy dinámico y evoluciona rápidamente por lo que se debe avanzar de manera conveniente.

La A2ii ha preparado una Caja de Herramienta de Diagnóstico de País⁶ para que los supervisores esbocen el marco de trabajo analítico y la metodología para realizar el estudio de diagnóstico.

Hoja de ruta regulatoria

Una vez que se haya concluido el diagnóstico, se pasa a desarrollar una Hoja de Ruta Regulatoria (HRR)⁷ La HRR consiste en diseñar un mapa estratégico de las actividades de implementación que aborde las necesidades específicas identificadas en el diagnóstico de país. La HRR sirve como manual de instrucción preliminar para las subsiguientes reformas regulatorias y legislativas y utiliza los resultados del diagnóstico como insumos para ayudar a los supervisores a crear un marco de trabajo detallado para las políticas y localizar brechas, posible tipos de soluciones y en consecuencia qué actividades se puede implementar adecuadamente.

Desarrolladas independientemente por los supervisores, las HRR están formuladas de manera que los supervisores puedan diseñar su propio horizonte de desarrollo a largo plazo incorporando las ventajas y teniendo en cuenta las limitaciones de las precondiciones identificadas en el diagnóstico, son dejar de lado sus propias capacidades, recursos y mandatos internos, así como las capacidades y mandatos de otras entidades relevantes (es decir, de otras autoridades regulatorias) antes de proceder a la implementación. Los temas claves que los supervisores generalmente abordan en sus HRR incluyen la definición de microseguros, cómo tratar los seguros grupales, la distribución, monitoreo e informes, así como la protección del consumidor.

El desarrollo de la HRR debe tomar aproximadamente dos a tres meses y también debe incluir las actividades de capacitación de la autoridad y/o el sector.

⁶ Access to Insurance Initiative – Toolkit No.1: Microinsurance Country Diagnostic Studies: Analytical Framework and Methodology

⁷ Access to Insurance Initiative – Toolkit No.2: Country Process Guidelines for Microinsurance Market Development and Access to Insurance Initiative – Toolkit No.4: Country-level microinsurance development process: operationalising the action plan

Para preparar una HRR sólida para conformar la fase de implementación, se requiere considerar lo siguiente:

- **Una evaluación de las capacidades y mandatos internos de las autoridades regulatorias y supervisoras.** Esto es clave para asegurar que la autoridad supervisora tenga la capacidad para implementar los cambios.
- **Proporcionalidad: entendiendo el mercado.** Información sobre productos de seguros inclusivos, medios de distribución y contactos a nivel internacional que permiten evaluar los problemas, posibilidades y oportunidades clave.
- **Comprender el marco regulatorio aplicable:** Leyes, Regulaciones y Pautas sobre Seguros
- **Asegurar que la industria participe activamente.**

Evaluación institucional de la autoridad regulatoria / supervisora

Como parte del diseño de HRR, se requiere una evaluación exhaustiva y formal de la autoridad supervisora. Los aspectos de esta evaluación incluyen revisar lo siguiente:

- **Mandato de la autoridad supervisora-** identificar explícitamente las áreas de intervención directa, indirecta y sin intervención.
- **Cultura organizacional-** por ejemplo, ¿se aplica un enfoque proporcional? Así se facilita el cambio en gran medida.
- **Capacidad-** recursos humanos, sistemas, monitoreo e identificación de un “propugnador” de los seguros inclusivos para asegurar que la implementación se realice efectivamente.
- **Compromiso-** diálogo con las partes interesadas públicas y privadas; otras partes interesadas incluyen los ministerios, autoridades supervisoras, aseguradoras y distribuidores, entre otros.
- **Estrategia-** integración de las actividades de seguros inclusivos en los planes de trabajo institucionales, dotación de personal y presupuesto.
- **Lecciones-** aprovechar las experiencias internas y externas previas con seguros inclusivos.

Implementación

Después de preparar la Hoja de Ruta Regulatoria, procede la implementación. El componente de implementación constituye la mayor parte del proceso y dura típicamente entre seis y dieciocho meses, o más.

Como sustento de todo el proceso tenemos el monitoreo y revisión continuos para lo que se debe crear estructuras de monitoreo ex-ante y utilizarlas para evaluar consistentemente el progreso y si se requieren cambios.

Figura 1. Cronograma



Requisitos para la implementación

Pasar de la fase de diseño de la estrategia regulatoria a una implementación exitosa demanda cumplir con ciertos requisitos clave.

”Propugnadores” de seguros inclusivos

Confiar el manejo de la implementación a un “propugnador” de los seguros inclusivos ayuda en gran medida a generar el cambio. Esta persona será alguien a quien se le encomiende específicamente asegurar que el proceso esté bien encaminado y que se está avanzando. El propugnador es típicamente un individuo confiable de la gerencia sénior de la autoridad regulatoria y supervisora que tiene un fuerte interés en el mercado inclusivo, una comprensión de qué cambios son necesarios así como una perspectiva de la capacidad de la autoridad supervisora para implementarlos. Es fundamental que el propugnador trabaje con el departamento legal para reducir las barreras al avance del proceso. Para dirigir el progreso, el propugnador debe involucrar a los encargados de la toma de decisiones de más alto nivel desde el inicio; evidenciar y transmitir a la industria y otras partes interesadas una visión clara y la justificación para contar con una regulación de seguros inclusivos; asegurar que la industria y otros entes relevantes están involucrados y en la medida de lo posible, mantener un equipo consistente a lo largo de todas las etapas del proceso.

Construcción de capacidades focalizada en la autoridad supervisora

Para facilitar el desarrollo de políticas apropiadas, la autoridad regulatoria debe comprender cabalmente los aspectos clave de los seguros inclusivos- desde la gestión de la regulación y diseño del producto hasta la distribución efectiva a escala. Perfeccionar esta comprensión y alcanzar el impacto requerido demanda que los supervisores se den cuenta de los éxitos y fracasos de otras iniciativas a nivel global para que observen las buenas prácticas y aprendan de los desafíos que han enfrentado otras jurisdicciones. La capacitación y construcción de capacidades internas son fundamentales para asegurar que los supervisores cuenten con las habilidades necesarias para sustentar apropiadamente la implementación y la sostenibilidad de cualquier cambio que se haga.

Además de crear conocimientos, se requiere construir capacidades en los siguientes puntos clave:

- **Redacción del marco de trabajo de política / HRR**
- **Elaboración y redacción de modificatorias de las leyes y normas existentes, etc.**
- **Capacitación de personal actuarial y legal sobre los problemas de los seguros inclusivos para capacitar sobre el principio de proporcionalidad-** por ejemplo, ¿Cómo fijar precios de los microseguros cuando no hay información? ¿Cuáles son las herramientas apropiadas para proteger efectivamente a los consumidores en los mercados de seguros inclusivos? Las herramientas tradicionales ¿efectivamente protegen a los consumidores?
- **Establecimiento e implementación de mecanismos de monitoreo y reporte**
- **Discusiones y diálogo continuos entre pares-** para un aprendizaje fructífero se requiere no sólo compartir los éxitos sino también los errores.

La A2ii ofrece una serie de recursos⁸ para la construcción de capacidades útiles para los supervisores.

⁸ Encontrará en la página web de la A2ii ([A2ii website](#)) una lista completa de las herramientas de capacitación que ofrecemos. Incluyen cajas de herramientas en línea, módulos de aprendizaje electrónico, talleres de capacitación de una semana y una serie de publicaciones y eventos para el diálogo (por ejemplo, Llamadas y Foros de consulta).

Involucramiento de la industria

El diálogo continuo y consistente con la industria es crucial para una implementación efectiva. El desarrollo de regulaciones de arriba hacia abajo limita severamente los muchos beneficios que pueden obtenerse del compromiso de la industria. El aporte de la industria permite que los supervisores comprendan: los componentes o temas clave para el enfoque de política; las innovaciones, tendencias y deseos actuales dentro del sector de seguros inclusivos; y las áreas de regulación que ayudan o dificultan la capacidad de las aseguradoras para brindar productos de seguros inclusivos. Los elementos antes mencionados son críticos para ayudar a establecer una base para una implementación fácil y efectiva. Más aún, la participación de la industria fomenta la colaboración con otras iniciativas importantes relacionadas a la regulación, como la educación financiera, ayuda a los supervisores a comprender mejor los temas y las necesidades de protección al consumidor, y asegura que la regulación trate de establecer un equilibrio entre la protección del consumidor y la capacidad de las aseguradoras de brindar productos simples y eficientes sin costos adicionales significativos para cumplir con las normas.

Enfoque proporcional

La proporcionalidad es clave para la aplicación e implementación efectivas de pólizas de seguros inclusivos. Un enfoque proporcional requiere acciones de supervisión acordes con la naturaleza, escala y complejidad del negocio de seguros individuales. La proporcionalidad justifica que se cuente con formularios más simples y que hagan más sencillo cumplir con las normas en el caso de actividades de menor riesgo, pero también normas ante riesgos / situaciones más complejos y formularios que pueden requerir métodos y técnicas más sofisticados. Ciertamente, en términos de solvencia, los seguros inclusivos presentan menor riesgo. Sin embargo, son generalmente más complejos en términos de protección al consumidor-. Por lo tanto, los reguladores tienen que asegurar que los consumidores reciban productos de valor a bajo precio y que conozcan cabalmente el producto que están adquiriendo.

Retos

Existe una serie de retos que los supervisores comparten y que pueden enfrentar cuando buscan implementar marcos regulatorios para los seguros inclusivos.

→ 1. Leyes de seguros rígidas

- Una estructura legal flexible facilita mucho el proceso de implementación. En general, existen dos tipos de estructuras regulatorias: (1) derecho anglo-sajón y (2) derecho civil. En las estructuras de derecho anglo-sajón, la ley “evoluciona” continuamente como resultado de las actividades que van ampliándose. Este marco regulatorio es menos detallado y facilita el reajuste de los seguros inclusivos ya que permite que otras autoridades regulatorias modifiquen o adopten elementos clave para la regulación de seguros (por ejemplo, mediante circulares, memorandos u otra legislación secundaria) en vez de tener que hacerlo directamente a través del Congreso. En el derecho civil, por otro lado, no se permite nada que no esté específicamente codificado en las leyes. Las regulaciones son bastante más detalladas, estructuradas y rígidas, planteando un desafío mayor a la hora de implementar cambios si las nuevas actividades y requisitos para los seguros inclusivos no se han incorporado al marco existente. En las jurisdicciones de derecho civil, se tiende a regular cada detalle del contrato de seguros mediante códigos comerciales, de seguros o de contratos de seguros. Esto significa que la facultad regulatoria recae en el Congreso y que cualquier cambio tiene que realizarse de la misma forma en que fue promulgado. A pesar de esta rigidez, existen algunos cambios para facilitar el crecimiento de

los seguros inclusivos que pueden realizarse dentro de una estructura de derecho civil, pero sólo si encajan de alguna manera dentro del marco existente. Cuando las normas son muy rígidas, sin embargo, se suele requerir cambios en las leyes sustanciales que con frecuencia requieren la aprobación del ente legislativo. Este puede ser el caso también en las jurisdicciones de derecho civil cuando ciertas actividades están expresamente prohibidas o cuando la norma existente es muy detallada.

→ 2. La autoridad supervisora de seguros no emite normas

- El entorno regulatorio se extiende más allá del ámbito de los supervisores de seguros. En ciertas jurisdicciones, la regulación para las áreas que son clave para los seguros inclusivos es competencia exclusiva de una autoridad diferente al supervisor de seguros (por ejemplo, el Banco Central, el Ministerio de Finanzas o incluso el Congreso), brindando a la autoridad supervisora capacidades regulatorias solo residuales. En dichos casos, es vital considerar la inclusión y colaboración con estos otros entes regulatorios. Además, los productos de seguros inclusivos se han tornado mucho más complejos y con la innovación tecnológica, la esfera regulatoria relevante se ha ampliado drásticamente. Se han involucrado más entidades gubernamentales y no gubernamentales. Dependiendo del producto de seguros, los canales de distribución así como otros actores y múltiples autoridades pueden participar en la regulación y/o supervisión, y pueden incluir (además de la autoridad de seguros) a los ministerios de finanzas, cooperativas, agricultura, salud, al Banco Central y la autoridad de telecomunicaciones. En muchas jurisdicciones todos forman parte del abanico de actores que supervisan diferentes partes de la cadena de valor de los seguros inclusivos. Se requiere de coordinación efectiva entre estos entes para asegurar un enfoque y proceso de implementación coherentes.

Estudios de caso – CIMA, Jamaica y Perú

Los supervisores compartieron los siguientes ejemplos de país de CIMA⁹, Jamaica y Perú en las llamadas.

CIMA

CIMA presentó sus normas para implementar un marco regulatorio proporcional para los seguros inclusivos y compartió los esfuerzos que realiza para estimular la innovación en el sector de microseguros. La norma abarca varias especificaciones y tiene como objetivo crear condiciones favorables para desarrollar el mercado y fortalecer el acceso a los productos de seguros inclusivos así como asegurar la incorporación de medidas de protección del consumidor.

Regulación proporcional para los microseguros

Definición—la definición de microseguros de CIMA tiene como público objetivo el segmento de bajos ingresos y plantea procedimientos simplificados y seguros por cantidades reducidas

Contrato—se debe traducir y comercializar los contratos en el idioma local de la población objetivo; reajustar las condiciones de producción (por ejemplo, menores primas, mayor flexibilidad para el pago de las primas, menor tiempo para pagar compensaciones); establecer un valor de redención en efectivo al menos igual

⁹ Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances, o Conferencia Inter-Africana de Mercados de Seguros

a los aportes realizados; permitir las suscripciones en grupo para personas y no sólo corporaciones; posiblemente establecer precios basados en índices. Se exige igualmente que la liquidación de siniestros sea más rápida y sencilla

Industria—reduce los requerimientos de capital mínimo (por ejemplo, acciones)

Principios de contabilidad—publica una definición de los índices de rendimiento financiero

Distribución—abierta a nuevos canales de distribución, formales e informales; usa plataformas tecnológicas

Desafíos

No obstante, se encontraron ciertas dificultades en el proceso de implementación.

- Fijación de la cantidad máxima de la suma asegurada o prima para cada tipo de riesgo
- El límite de la suma asegurada requiere que la cartera de microseguros alcance una cierta “masa crítica” para que sea sostenible
- Los problemas clásicos del sector de seguros (por ejemplo, la reputación, costos de distribución, conocimiento financiero, etc.) persisten o incluso son más pronunciados
- Se requiere que la industria realice innovaciones para atender al mercado objetivo de bajos ingresos; sin embargo, no se ha realizado suficiente innovación
- Las exigencias de condiciones de salida y de redención de valores de rescate se pueden percibir como sobreprotección del asegurado, reduciendo la rentabilidad de las aseguradoras y des-incentivando la oferta de productos de las aseguradoras

Las principales lecciones de la experiencia CIMA son que además de adoptar un enfoque proporcional, permitir nuevos canales de distribución y capitalizar los avances tecnológicos es crucial para expandir el mercado y para el acceso a los seguros inclusivos.

JAMAICA

Diagnóstico y Hoja de Ruta Regulatoria

La implementación por parte de Jamaica de un marco regulatorio para los seguros inclusivos comenzó hace alrededor de dos años. Como parte del proyecto de la A2ii y el BID ‘Implementación de estándares regulatorios y supervisores en los mercados de microseguros en América Latina y el Caribe’¹⁰, se realizó un diagnóstico sobre microseguros que fue publicado en agosto de 2014¹¹. Los resultados del diagnóstico revelaron que el país contaba con un naciente mercado de microseguros, no había ninguna regulación de microseguros y la industria sólo tenía un compromiso limitado con el sector. La regulación existente no contemplaba los microseguros por lo que era necesario realizar ajustes. Después de realizado el

¹⁰ Ver un artículo de resumen del proyecto en la publicación anual de la Red de Microseguros [The State of Microinsurance](#) (La situación de los microseguros); pp.23-29.

¹¹ Diagnóstico de país: [Improving access to insurance for the low-income population in Jamaica](#) (Cómo mejorar el acceso a los microseguros para la población de bajos ingresos de Jamaica)

diagnóstico, la Comisión de Servicios Financieros de Jamaica (FSC) desarrolló una HRR estratégica para desarrollar el mercado de microseguros del país.

El diagnóstico identificó tres tipos de retos que enfrenta el mercado de microseguros del país y ofreció amplias recomendaciones que aparecen en la HRR de Jamaica.

Figura 2.

	Retos/ barreras identificados	Recomendaciones (HRR)
1	Obstáculos supervisores y regulatorios: por ejemplo, limitadas alternativas de distribución, no permite usar plataformas tecnológicas, prohíbe empaquetar riesgos	Tratar los obstáculos de supervisión y regulación de los seguros inclusivos y a partir de ello ampliar las opciones de distribución y de plataforma, incluyendo los productos de microseguros
2	Poco interés, compromiso o capacidad de la industria	Crear consciencia sobre el potencial del mercado de microseguros haciendo participar a los actores interesados
3	Poca demanda de los consumidores, escasa educación financiera	Promover la demanda del consumidor y mejorar la educación sobre seguros, maximizando la protección del consumidor

Implementación

Durante los últimos dos años se han realizado progresos para alcanzar los pasos establecidos en la HRR, como:

- *Elaboración de regulaciones de microseguros específicas que se pueden incorporar a la legislación de seguros existente*
 - Por ejemplo, permitir la regulación por separado de los microseguros, definirlos, cambiar el proceso de aprobación del producto, adaptar los requisitos para los intermediarios de microseguros, aprobar medidas de protección al consumidor.
- *Colaboración con el sector de seguros a través del Comité de Seguros Inclusivos*
 - El Comité de Seguros Inclusivos es un comité conjunto de FSC y el sector privado que se estableció para colaborar con el sector. En el Comité, los representantes del sector comparten sus puntos de vista sobre cómo consideran que debe ser la regulación y abordan el impacto de ciertas decisiones en la conducción de negocios.
- *Facilitamiento de sesiones de capacitación para el sector y con entidades internacionales*
 - La FSC ha capacitado a su personal en conceptos de microseguros como, p.e., la manera de monitorear el valor para el cliente. Ha aprovechado los recursos de aprendizaje de la A2ii, la IAIS, MIC y otros reguladores. Asimismo, han realizado capacitaciones para el sector sobre temas como diseño de productos.
 - Del 3 al 7 de octubre de 2016, FSC en colaboración con la A2ii, la IAIS y el Toronto Centre ha previsto realizar una capacitación sobre seguros inclusivos en Kingston, Jamaica. La sesión

incluirá capacitación práctica sobre conceptos clave como la proporcionalidad y un debate sobre estudios de caso para facilitar la diseminación de conocimientos.

- *Realización de eventos de seguros inclusivos para fomentar la educación financiera y la interacción entre los proveedores de seguros*
 - Además de crear el Comité, la FSC ha llevado a cabo diversos eventos de proyección al sector, mercados objetivos o ambos simultáneamente, como conferencias radiales sobre los seguros inclusivos en un programa de Radio Jamaica o visitas al Colegio de Seguros para discutir el potencial que existe en la línea de negocios de microseguros.
- *Mayor educación financiera mediante programas radiales, un medio muy usado por el público objetivo.*

PERÚ

Perú es un ejemplo de una jurisdicción que ha adoptado un proceso flexible e iterativo para la regulación. Después de la aprobación de la primera regulación sobre microseguros en 2007, el país ha adoptado un enfoque de “probar y aprender” tomando en cuenta las lecciones y experiencias obtenidas de la legislación previa y enmendando o ajustando las regulaciones de manera apropiada. La última enmienda, una nueva regulación de microseguros, fue ratificada en mayo de 2016.

El proceso de registro de pólizas: antes y ahora

El anterior proceso de registro de pólizas en el Perú era problemático y el sector lo consideraba un impedimento para el desarrollo de microseguros. En la legislación anterior, cuatro departamentos diferentes¹² de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) revisaban la póliza; no existía una póliza individual estándar de microseguros; y todos los modelos de póliza estaban sujetos a más revisiones ex-post, haciendo todo el proceso de registro extremadamente lento. Al aceptar la necesidad de modernización, la SBS, junto con especialistas del sector privado y el gobierno, redactaron la nueva Ley de Contrato de Seguros No. 29946-2012, que aborda estas limitaciones y adopta un enfoque proporcional para modificar la infraestructura existente.

El proceso de revisión ex-ante se implementa para productos de seguros masivos, obligatorios y personales y comprende la revisión del contenido del modelo de póliza antes que el producto sea comercializado.

La revisión ex – post, por otro lado, implica una revisión formal para asegurar que el producto cumpla ciertos criterios clave y todo el contenido de la póliza se revisa después que el producto ha sido registrado y cuando ya está siendo comercializado.

El sector determinó que el tiempo que se necesitaba para la autorización era una de las principales barreras comerciales. La lógica de la nueva ley fue que el contenido debía cumplir con una lista de condiciones

¹² Si bien participaban cuatro gerencias en el proceso, todas seguían órdenes centrales y solo una tenía que coordinar con las empresas de seguros.

mínimas y hacer que el proceso fuese más flexible. Además de los cambios a los dos sistemas de revisión, la Ley de Contrato de Seguros realizó cambios a la estructura organizacional para que el Departamento de Supervisión Legal y Contratos de Servicios Financieros (DSLCL) fuese el único organismo encargado de revisar el registro de pólizas. La Ley de Contrato de Seguros mejoró significativamente la ley anterior unificando los criterios de revisión del producto, estandarizando las cláusulas y modernizando la estructura burocrática. Para acelerar más el proceso, una plataforma virtual nueva ('SIRCON') para la revisión de las pólizas está actualmente a punto de hacerse realidad. Para la implementación de estas nuevas medidas, la SBS ha modificado el 'Reglamento de Registro y Modelos de Pólizas y Notas Técnicas' y emitió la Circular No. 2232-2016.

Proceso del registro de microseguros

Inicialmente, la Ley de Contrato de Seguros indicó explícitamente que no se aplicaba a los microseguros. Sin embargo, a partir de las experiencias obtenidas mediante la supervisión, la SBS reconoció que se debían realizar modificaciones regulatorias que tratan específicamente los productos de microseguros. La Regulación sobre Pólizas de Microseguros (Resolución de SBS No. 2829-2016) se codificó como una sub-regulación de la Ley de Contrato de Seguros de 2016. La nueva regulación esbozó lo siguiente:

- La revisión del proceso de registro para los productos de microseguros deben llevarse a cabo ex-post en dos etapas:
 - 1) Una **revisión formal** rápida realizada usando una "lista de verificación" breve para luego aprobar el registro en un máximo de 15 días útiles
 - (2) Una **revisión posterior** del contenido de la póliza de microseguros usando los "Lineamientos de Microseguros" estandarizados
- La documentación requerida para el registro del producto debía ser simple y prestar atención a los temas de protección al consumidor. Para los productos de microseguros individuales, se debía contar con una póliza simplificada, cláusulas adicionales y llenar una solicitud de seguro. Para los seguros colectivos, se requiere una póliza de seguros, cláusulas adicionales y un certificado de solicitud.

Retos

Incluso con la nueva regulación, la SBS frecuentemente observó que no se empleaba un idioma sencillo en la redacción de los contratos de microseguros y que existía un uso excesivo de los "casos de exclusión".

Los principales retos que se encontró en el proceso de implementación fueron los siguientes:

- Incentivar a las compañías de seguros a registrar los productos de microseguros bajo el nuevo proceso que es más rápido y dinámico
- Codificar la diferencia entre 'microseguro' y seguro 'masivo' en el mercado mediante el proceso de registro

Preguntas y discusión

¿ En la presentación, se mencionó que existe un proceso de múltiples fases en el cual los países tratan de realizar acciones dentro de la ley existente y no bajo un marco regulatorio de microseguros específico. ¿Cuáles son algunas de las cosas que los países pueden hacer sin tener aún un marco de trabajo específico implementado? Con frecuencia este es un proceso muy puntual y no necesariamente bajo el control del regulador, ya que algunas veces muchas partes interesadas y ministerios diferentes tienen que dar su aprobación. ?

Existen ciertas cosas que se pueden hacer sin tener un marco regulatorio completo implementado para los seguros inclusivos. Respecto a esto, se debe adoptar un proceso multifacético admitiendo que existen áreas que se pueden tratar ahora con el marco legal existente y elementos que sólo se podrán tratar posteriormente con la nueva ley. Un buen ejemplo de esto es Egipto donde imperan normas muy rígidas que han impedido que la autoridad supervisora realice cambios de seguros inclusivos importantes, como en los canales de distribución. Para avanzar, el regulador definió primero los componentes de la distribución para poder así expandir el mercado. Por ejemplo, encontraron formas de ampliar la regulación de seguros bancarios existente de manera que incluyese algunos canales de distribución de microseguros. Reconocieron que se necesitaría realizar cambios más integrales mediante un cambio de la ley y ello tomaría mucho más tiempo. Entonces la autoridad supervisora de Egipto se tomó el tiempo de entender qué se necesitaba hacer y aprovechó las oportunidades más fáciles que ofrecía la norma existente. La lección clave es que incluso en los marcos más rígidos existen formas de hacer cambios graduales y se puede lograr progreso dando pequeños pasos.

¿ En algunos países como Perú o Ghana, vemos que se han llevado a cabo muchos cambios en la regulación. A partir de su experiencia, ¿piensa que esto es común? ¿Considera que un país puede determinar un marco de política de una sola vez o siempre es un proceso iterativo? ?

El éxito significa no sólo aprobar una norma sino monitorearla muy de cerca y comprometer a la industria a evaluar lo que está sucediendo (es decir, cómo el sector utiliza o no el marco regulatorio y qué preocupaciones aparecen para proteger a los consumidores). Por ende, la iteración es un elemento casi inherente del proceso de implementación. Por ejemplo, durante los últimos diez años, las Filipinas han adaptado diez normas, han hecho tres actualizaciones mediante definiciones y su marco regulatorio inicial basado en una circular de 2006 ha sufrido agregados y modificaciones en varias oportunidades. Se necesita un proceso iterativo debido al rápido desarrollo y avance de la misma industria. Los avances tecnológicos como los teléfonos móviles o firmas electrónicas así como las nuevas oportunidades como el seguro basado en índices, han introducido nuevos temas en muchas jurisdicciones. Estos nuevos temas con frecuencia han requerido regulación adicional o adaptada. Finalmente, los supervisores tienen que permanecer vigilantes a la constante evolución del mercado y reajustar continuamente las regulaciones de seguros tradicionales para agilizar estos cambios. Cuando los supervisores no son flexibles es cuando surge el problema.

¿ Cómo pueden los supervisores regular los servicios móviles para los productos de seguros? ?

Regular a los Operadores de Redes Móviles (ORM) que desean ser intermediarios de los productos de seguros con frecuencia requiere conversaciones entre varias jurisdicciones, como la comisión de seguros, reguladores de telecomunicaciones (por ejemplo, la comisión de servicios públicos), el Banco Central, la agencia de protección de datos e incluso la administración tributaria, entre otros. Pueden surgir problemas con las otras autoridades regulatorias ya que cada organismo tiene sus propios intereses y perspectivas sobre lo que consideran importante. La clave es involucrarlos desde el inicio para asegurar un proceso armonioso y consensual en vez de acercárseles al final para imponerles una serie de cambios.

Más aún, en base a las discusiones de un reciente taller de seguros móviles de la A2ii¹³ en la región CIMA, muchas jurisdicciones compartieron que el mercado confía más en los operadores de telecomunicaciones que en las aseguradoras. Aquellos tienen una base de clientes más amplia y por ende, están ayudando a hacer avanzar los seguros móviles en los países de la región. Por lo tanto, es importante trabajar de cerca con otros reguladores para determinar los respectivos roles y asegurar que todas las partes involucradas se beneficien mutuamente. Un enfoque de prueba y aprendizaje sirve para que el proceso avance, pero exige un proceso de monitoreo de los resultados, éxitos y fracasos del mercado.

¿ Si desea modificar los mecanismos de distribución disponibles en el sector ampliado para incorporar canales de distribución supervisados por un regulador diferente, ¿el otro regulador tiene que reajustar su legislación para adaptarla al producto de seguros? De ser así, ¿cómo se puede hacer esto? ?

Reunir dos o más organismos regulatorios para tomar decisiones conjuntas es un reto en muchas jurisdicciones; sin embargo, es necesario y requiere mucha coordinación. Un buen ejemplo son las Filipinas. La Comisión de Seguros en Filipinas quería expandir la distribución usando bancos rurales, regulados por el Banco Central. Si bien la ley de seguros nacional permitía que estas instituciones sean distribuidores de seguros, la regulación de banca los excluyó específicamente de estas actividades. Por consiguiente, aquí tiene que haber mucho diálogo entre el Banco Central y la Comisión de Seguros. Otras jurisdicciones regulatorias, incluyendo la Comisión del Mercado de Valores, también fueron convocadas para crear una hoja de ruta de cómo estos bancos rurales podrían convertirse en agentes de seguros inclusivos. Debido a esta coordinación regulatoria trans-jurisdiccional, el Banco Central pudo realizar ajustes junto con la Comisión de Seguros para expandir los canales de distribución para los productos de seguros inclusivos y brindar acceso a los productos de seguros a unas seis millones más de personas de bajos ingresos.

¿ En la región CIMA, al igual que en otras jurisdicciones, las condiciones regulatorias pueden cambiar y los supervisores tienen que reaccionar a estos cambios. Se mencionó que CIMA emite circulares para adaptar ciertos aspectos de su regulación. ¿Se han realizado cambios al marco regulatorio desde su creación? Y ¿en qué medida se prefiere un enfoque de “probar y aprender” en comparación con un marco regulatorio rígido? ?

Cédric Miakwang respondió que en CIMA no ha habido cambios importantes en el marco regulatorio para los microseguros. Sin embargo, existe la posibilidad de re-evaluar ciertos aspectos del marco regulatorio en base a las experiencias que se han tenido desde que se aprobó la norma. En CIMA, existen diversos “niveles” de regulación. Algunos son muy difíciles de cambiar pues cualquier modificación requiere recursos sustanciales. Sin embargo, también existen otras normas que se pueden modificar más fácilmente y que los reguladores pueden ajustar sin tener que alterar todo el marco regulatorio. En este contexto, es posible un enfoque de “probar y aprender”. Asegurar el acceso a los seguros inclusivos es un proceso dinámico que tiene que monitorearse y recibir seguimiento constantemente. Los supervisores tienen que estar dispuestos a aprender de las lecciones y experiencias del pasado.

¿ La regulación en la región CIMA permite un amplio rango de distribuidores - corredores autorizados, agentes individuales, bancos, mutuales, instituciones de microfinanzas (IMF) y sindicatos, por mencionar algunos. ¿En qué medida es útil esta flexibilidad? ?

En el contexto de los microseguros, existen segmentos de la población vulnerable que con

¹³ [Aquí](#) se puede encontrar más información sobre el taller de seguros móviles de CIMA. La [A2ii](#) realizará otra conferencia sobre los seguros móviles a inicios del próximo año en África Occidental que estará abierta a todos los supervisores. Por favor referirse al sitio web de la A2ii para obtener información sobre el próximo evento.

frecuencia nunca antes han acudido a una sucursal bancaria. Por lo tanto tenemos que “infiltrarnos” en los sitios donde acuden con el fin de asegurar que puedan tener acceso a estos productos. El “Código” de microseguros de CIMA permite el uso de distribuidores como IMF, cooperativas, etc. de tal manera que se pueda llegar a muchos de sus miembros. El “Código” distingue entre quienes pueden emitir el seguro (las normas son relativamente estrictas) y quienes pueden distribuir el seguro (las condiciones son más flexibles). Finalmente, la flexibilidad para permitir un amplio rango de distribuidores es importante para los seguros inclusivos ya que es importante que se pueda recurrir a los distribuidores que gozan de la confianza del grupo objetivo.

 **¿Se debe permitir que los Proveedores de Servicios Técnicos (PST) sean intermediarios de seguros inclusivos? ¿Son necesarios?** 

Los PST pueden ser importantes en la educación y motivación del mercado y también pueden demostrar a los supervisores lo actuado antes y ahora en otros países. Por ende, aunque en una primera etapa son importantes, sin embargo, después en el proceso, quizás no lo sean tanto. Luc Noubissi de CIMA compartió que su principal preocupación en permitir que los TSP sean intermediarios es asegurar que no incrementen las primas que paga la población de bajos ingresos. Su punto de vista es que si los niveles de las primas no aumentan, entonces se puede autorizar a los PST.

 **Jamaica mencionó que implementar un marco de trabajo de seguros inclusivos requiere un enfoque en equipo, dedicación y consistencia en los equipos. ¿Se requiere muchos recursos para esta tarea?** 

Sekayi Campbell mencionó que a partir de la experiencia de la FSC, adoptar un enfoque de equipo apropiado para la implementación requiere mucho tiempo, esfuerzo y compromiso. A la FSC le tomó mucho tiempo pasar del concepto de seguros inclusivos relativamente nuevo a contar con un equipo que entendiese claramente los temas y acciones requeridos. Debido a que la FSC recibía aportes de muchas divisiones diferentes y debía coordinar con ellas, el proceso no fue sencillo ni rápido. Sin embargo, recibieron mucha ayuda de sus asociados (por ejemplo, la A2ii, etc.) lo cual facilitó el proceso. No obstante, Campbell resaltó la importancia de dedicar el tiempo y recursos necesarios para hacer las cosas correctamente. Cuando se piensa sobre los resultados positivos de incluir más personas en los mercados financieros, ciertamente vale la pena hacer la inversión.

 **En la FSC de Jamaica ¿qué se siente ser el “impulsor” de los microseguros o seguros inclusivos? ¿Qué significa realmente en términos de las actividades cotidianas para hacer que avance el proceso de implementación?** 

Sekayi Campbell respondió con tres lecciones de su experiencia como “impulsora” en la FSC de Jamaica. Primero, dijo que aunque se le había asignado el rol de “impulsora” le quedó muy claro desde el inicio que no sabía todo lo que requería la implementación. Tenía que ser guiada por otros miembros de su equipo sobre los aspectos clave del proceso de implementación, ya sea legal, de seguros u otros. A partir de esto, aconseja que lo primero que se debe hacer como “impulsor” es reconocer que el proceso requiere un enfoque de equipo, para capitalizar el conocimiento y experiencia de los más especializados, y coordinar y actuar solidariamente para que el proceso avance. En segundo lugar, expresó que otro aspecto importante aunque difícil de ser el “impulsor” es tener que ingeniárselas para convencer a un equipo que tiene otros temas de alta prioridad en su agenda que requieren de su tiempo para que asignen el tiempo y atención apropiados a la implementación de la regulación de seguros inclusivos. El tercer punto que mencionó fue la importancia del aprendizaje continuo. Resaltó la importancia de estar al día con lo que está sucediendo internacionalmente para saber más y estar al día con un sector de rápido y dinámico cambio.

¿Cuáles fueron las necesidades específicas y tipos de productos identificados para las poblaciones de bajos ingresos en Jamaica? Es bastante probable que sean similares en términos de la población de países caribeños vecinos.

La FSC buscó información de los diagnósticos de país del proyecto de la A2ii y el BID¹⁴ así como de los debates en las reuniones conjuntas del Comité de Seguros Inclusivos de la FSC. Campbell señaló que los productos tienen que ser simples con beneficios y primas apropiados para el mercado y que las personas tendían a señalar que necesitaban seguros de salud y cobertura de vida.

¿En qué momento del proceso de implementación la FSC comenzó a involucrar al sector? ¿Cuán frecuentemente se reúne y conversa con el sector y cuánta confianza hubo en la relación?

En Jamaica, se involucró al sector desde el lanzamiento inicial del informe de diagnóstico de país. Se les consultó durante el diagnóstico y se les invitó al evento de publicación final del informe de diagnóstico. Después, se constituyó un Comité de Seguros Inclusivos, comité conjunto de la FSC y el sector, al inicio de la fase de implementación. El Comité se ha fijado el objetivo de reunirse al menos trimestralmente. Con respecto a la confianza de la relación, Campbell indicó que desde su perspectiva, pensaba que la relación era bastante abierta. Señaló que incluso fuera de las reuniones del Comité recibe llamadas de los miembros que comparten sus opiniones e ideas sobre cómo fortalecer el desarrollo del mercado de seguros inclusivos.

¿Podría por favor brindar un ejemplo de cómo las diferentes jurisdicciones tratan los problemas de Lucha contra el Lavado de Activos (LLA) en la regulación de seguros inclusivos proporcionada?

Las regulaciones LLA deben ser proporcionales al riesgo de la póliza. Por consiguiente, en una serie de jurisdicciones, las regulaciones para LLA permiten cierto grado de flexibilidad para las pólizas de seguros debajo de cierto umbral de valor (es decir, para el segmento de bajos ingresos). Por ejemplo, en el caso de Malasia, no se necesita brindar documentos de verificación de identidad al momento de la compra y la verificación se posterga hasta un momento posterior de la transacción (es decir en el momento de los reclamos). En algunas jurisdicciones que trabajan con seguros móviles, los estándares de LLA reconocen la proporcionalidad de permitir que el ORM y no la aseguradora, realice los procedimientos de LLA. Si el cliente, por ejemplo, ya está registrado con el ORM, entonces la aseguradora no tiene que verificar la identidad del cliente (Know-Your-Client, KYC).

En Perú, ¿existe un Manual de Supervisión de Microseguros?

En el caso del Perú, la supervisión de los microseguros incluye diversas áreas de la SBS. Cada una, de acuerdo a las funciones asignadas, ha individualizado los manuales y/o lineamientos de supervisión. Entonces, por ejemplo, el Departamento de Supervisión Legal y Gestión de Contratos es responsable del registro de las pólizas de seguros y microseguros. Sus lineamientos son muy diferentes de aquéllos del Departamento para la Supervisión de la Conducta del Mercado, que se encarga del monitoreo de la transparencia de la información y términos injustos.

¹⁴ Proyecto de la A2ii y el BID [Jamaica Country Diagnostic](#)



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:

