



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE
SUPERVISORES DE SEGUROS

Y



**ASPECTOS DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE MICROSEGUROS**
Junio 2007

[Este documento fue preparado por el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Microseguros de IAIS-CGAP en consulta con los Miembros y Observadores de la IAIS y el Grupo de Trabajo sobre Microseguros de CGAP]

Esta publicación está disponible en el sitio Web de IAIS (www.iaisweb.org).

© International Association of Insurance Supervisors 2007. Todos los derechos reservados. Apartes de éste se pueden reproducir o traducir siempre que se cite la fuente.

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	3
Abreviaturas	4
1. Resumen	5
2 Introducción.....	10
3 Para entender los Microseguros.....	12
3.1 Antecedentes del Microseguro	12
3.1.1 Definición y explicaciones	12
3.1.2 Evolución de los microseguros.....	17
3.1.3 Conceptos	19
3.2 Productos	22
3.3 Interesados	25
3.3.1 Gobierno (Nivel Macro)	26
3.3.2 Reguladores/ Supervisores(Nivel Macro)	28
3.3.3 Instituciones de Soporte (Nivel Medio)	31
3.3.4 Categorías de aseguradores que venden microseguros (Nivel Micro)	32
3.3.5 Aseguradores regulados bajo la ley de seguros	34
3.3.6 Aseguradores regulados bajo otras leyes y aseguradores informales.....	35
3.3.7 Intermediarios.....	38
3.3.8 Asegurados	41
3.4 Desafíos	43
3.5 Creación de marcos regulatorios para microseguros.....	47
4.1.1 Asuntos Prudenciales.....	53
4.1.2 Asuntos de Gobierno (adaptados, y apropiados, transferencia y divulgación) ...	56
4.1.3 Asuntos de conducta de mercado	57
4.2 Evaluación de la aplicación de los ICPs contra el microseguro	58
4.2.1 Principios universalmente aplicables	59
4.2.2 Principios que requieren mayor estudio	59
5 Conclusiones y Recomendaciones	70
Anexo 1: IAIS-CGAP Miembros del Grupo de Trabajo conjunto.....	74
Anexo 2: Glosario.....	76
Anexo 3: Bibliografía	78

Abreviaturas

AC	Criterio Avanzado
AMF/CFT	Anti lavado de dinero, Combatir la Financiación del Terrorismo
BMZ	Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania
CGAP	Grupo Consultivo para la Asistencia a los Pobres
CIMA	Conference Interafricaine des Marchés d'Assurances
EC	Criterio Esencial
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICP	Principio Básico de Seguros
ICMIF	Federación de Cooperación Internacional y Seguro Mutuo
ILO	Organización Internacional del Trabajo
JWG	Grupo de Trabajo Conjunto
IAIS	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
MFI	Institución Microfinanciera
MI	Microseguro
MI-MBA	Asociación de Beneficio Mutuo de Microseguros
NGO	Organización no Gubernamental
PCC	Compañía Protegida de Celulares
RSP	Regulación, Supervisión y Política
STEP	Programa de Estrategias y Herramientas contra la Exclusión Social y la Pobreza
TPA	Tercero Administrador
UEOMA	Union Économique Et Monétaire Ouest Africaine

1. Resumen

Los reguladores y los supervisores de seguros en las jurisdicciones de los mercados emergentes tienen muy poca experiencia o datos empíricos para soportar su papel de crear un mercado de seguros “incluyente” que funcione efectivamente tanto para los segmentos de altos ingresos como para los segmentos de bajos ingresos, enfocándose estos últimos en el “microseguro”. Sin embargo, cada vez más los supervisores y otros promotores del microseguro (como aseguradores, gobiernos, donantes de consumidores) en muchas de estas jurisdicciones se dan cuenta de que se requiere un ambiente regulatorio más propicio para el desarrollo del microseguro. Estas iniciativas están orientadas a adaptar las leyes y las regulaciones que soportan la evolución de sistemas de seguros que favorezcan la inclusión animando a los aseguradores existentes a que presenten el servicio a segmentos de bajos ingresos y a que permitan que el microseguro evolucione y se integre con el sector formal de seguros.

El microseguro puede ser ofrecido por entidades con ánimo de lucro o sin ánimo de lucro, pueden ser financiados con fondos privados o públicos, o con una combinación de ambos. Es bien reconocido que cada jurisdicción tiene libertad para decidir el modo de financiación para el desarrollo del microseguro en su territorio. La supervisión del microseguro puede ser ordenada por la ley de seguros o por otra ley, y existen casos en los que se reconoce como una actividad permitida sin ninguna supervisión.

Este artículo explica el estado actual del microseguro que se está desarrollando para la población de bajos ingresos sobre la base de los principios prudenciales de seguros; su papel importante en el desarrollo de sistemas financieros que favorecen la inclusión particularmente en mercados emergente y por qué se debe regular y supervisar en forma profesional.

Los sesgos y las barreras no siempre son obvios para los organismos reguladores debido a que tienen prácticas que no se han examinado por mucho tiempo. Este artículo identifica problemas y desafíos en el desarrollo y la habilitación de un marco regulatorio para la promoción del microseguro que se ajuste a los Principios Básicos de Seguros (ICPs) de la IAIS). Se basa en la experiencia práctica de: supervisores de seguros con décadas de experiencia en el establecimiento de estándares, la implementación de estándares y la supervisión de instituciones de seguros; y expertos en microseguros que tienen una gran experiencia en seguros y en el desarrollo de sistemas financieros para ayudar a los pobres.

Las audiencias principales para este artículo son los supervisores de seguros, particularmente los miembros de IAIS en los países en desarrollo que son responsables de la supervisión de las entidades con licencia bajo la ley de seguros. En consecuencia, el impacto del sistema de bienestar social sobre los microseguros no se discute en este artículo porque se considera que es un tema

que deben tratar quienes formulan las políticas en cada jurisdicción y no los supervisores de seguros .

El microseguro no está confinado a un producto específico o a una línea de productos ni a un tipo específico de proveedor de seguros. Aunque está orientado a proporcionar cubrimiento a hogares de bajos ingresos¹, es importante aclarar que el término microseguro en este artículo se refiere al servicio a un segmento específico de ingresos en las jurisdicciones de mercados emergentes donde los mercados de seguros no están bien desarrollados. Por eso es importante desarrollar principios , estándares y lineamientos que ayuden a identificar las entidades que deben ser reguladas y que proporcionen la base racional para el supervisor para justificar cualquier diferenciación entre los aseguradores regulados por la ley de seguros y los regulados por otras leyes , o los que no tiene ninguna regulación².

El Grupo Conjunto de Trabajo (JWG) que comprende los miembros de IAIS y El Grupo de Trabajo sobre Microseguros CGAP (Subgrupo sobre Regulación, Supervisión y Asuntos de Políticas), siente que el vínculo más débil en proporcionar un ambiente habilitante y un nivel de campo de juego para los proveedores y los clientes de microseguros depende de la estructura misma del mercado financiero. Si se puede proporcionar una mezcla apropiada de incentivos y desincentivos, se puede implementar un sistema adecuado de supervisión para el desarrollo de mercados orientados a la inclusión y a proteger los intereses de los asegurados en general.

Los supervisores de seguros pueden acoger ciertos elementos estratégicos en sus políticas y en sus acciones y estimular así un ambiente que ayude a que el microseguro sea sostenible y viable de manera integrada combinando, inter alia , los siguientes aspectos:

- a) desarrollar una política de microseguro y promover su implementación;
- b) facilitar la disponibilidad de información clave/ datos estadísticos sobre negocios de microseguro ;
- c) promover procesos de aprendizaje y diálogo entre los interesados relevantes dentro del sector;
- d) establecer leyes y regulaciones según los estándares aceptados internacionalmente ³ que estimulen el cubrimiento de seguros para los hogares

¹ El concepto de bajos ingresos varía de una jurisdicción a otra con base en el estado de desarrollo.

² En Filipinas, bajo la nueva regulación notificada por la Comisión de Seguros cualquier esquema informal de microseguros que tenga más de 5000 miembros puede aplicar por una licencia.

³ Aunque se reconoce que los mercados emergentes deben orientarse a cumplir con los estándares internacionales, las jurisdicciones deben garantizar que éstos tienen en cuenta sus circunstancias locales. Los ICPs reconocen que existe la necesidad de las circunstancias locales se tengan en cuenta cuando se hace la evaluación sobre la observancia de los principios. Los Elementos Discrecionales Nacionales de Basilea II (NDIs) también dan mayor flexibilidad a las jurisdicciones en la implementación de Basilea II en sus propias jurisdicciones. El marco de Basilea II describe una medida mucho más comprehensiva y un estandar mínimo de capital que las autoridades nacionales de supervisión están trabajando para implementarlas a través de un establecimiento de normas domésticas y adopción de procedimientos

de bajos ingresos y su cumplimiento al mismo tiempo que limitan su arbitraje regulatorio,

- e) contribuir a la política de diálogo con el gobierno de modo que los esquemas sociales de seguros funcionen en conjunción con los microseguros ;
- f) desarrollar políticas claras para mejorar el acceso a servicios financieros que se pueden utilizar como una base para discusión con los legisladores y también con los gobiernos departamentales y los supervisores ;
- g) limitar el peligro moral y el fraude promocionando la concientización , y estableciendo controles y sistemas de incentivos ; y
- h) promover la educación del consumidor y aumentar la concientización para crear una cultura de seguros entre los hogares de bajos ingresos.

Es tarea de cada jurisdicción de mercado emergente desarrollar normas y regulaciones relacionadas con la regulación y la supervisión de microseguros teniendo en cuenta sus requerimientos específicos. Está a discreción del supervisor considerar si los esquemas de microseguros propuestos se pueden beneficiar de los tratamientos opcionales enunciados en este artículo o deben sujetarse a leyes y regulaciones estándar aplicables a los aseguradores en las jurisdicciones . El plan de operación debe proporcionar las bases para que el supervisor llegue a su conclusión. En algunos casos, la entidad o el supervisor pueden necesitar recomendar ajustes al plan de operación. Esto podría incluir agregar ciertos requerimientos legales o regulatorios si el supervisor encuentra que el esquema ya no se diferencia como un proveedor de microseguros.

El Artículo sobre Aspectos está orientado a esbozar las características sobresalientes del microseguro en general, y de su regulación y supervisión como un tema de discusión experta de alto nivel entre reguladores, supervisores y otras partes interesadas involucradas en la prestación de servicios de seguros para segmentos de bajos ingresos. El artículo no da recomendaciones de ninguna clase a los supervisores. Éste reconoce que los ICPs son las bases de toda la supervisión de seguros, incluyendo el microseguro. Aunque el microseguro tenga características diferentes en muchos aspectos, no se prevé un cambio en los ICPs. Más bien lo que está sujeto a ciertos ajustes es el criterio sobre la forma en que se interpretan los ICPs con referencia específica al microseguro. Un examen y un análisis más detallado de los diferentes aspectos únicos y un diálogo continuo con los supervisores ayudarán a determinar los principios claves en la regulación y supervisión del microseguro. Este debe establecer las bases para justificar los ajustes al marco regulatorio y además para desarrollar los estándares y los lineamientos.

Aspectos Principales en la Regulación y Supervisión de Microseguros

Crear un marco regulatorio es una tarea compleja porque involucra muchos actores diferentes y requiere un gran número de innovaciones estratégicas y operacionales. A pesar de la creciente experiencia con microseguros, todavía

existen muchas preguntas sin contestar sobre los pasos apropiados para superar las barreras regulatorias y lograr mayor inclusión.

Recientemente algunas jurisdicciones han tomado iniciativas para adoptar leyes y regulaciones que soporten la evolución de sistemas de seguros que tengan en cuenta la inclusión — estimulando a los aseguradores existentes a que atiendan a los segmentos de bajos ingresos (reduciendo la escala) o permitiendo que los microaseguradores evolucionen y se integren con el sector formal de seguros (subiendo la escala). Este último incluye enfoques, bien dentro del ámbito de las regulaciones de seguros existentes o, más probablemente, a través de regulaciones de microseguros más apropiadas, o ambos.

A continuación se mencionan algunas de las preguntas que los supervisores y quienes formulan las políticas enfrentarán y que tendrán que examinar en mayor detalle. Los supervisores y promotores (como agencias de donaciones y asociaciones locales) deben ser capaces de encontrar soluciones para estas preguntas, sugiriendo enfoques innovadores.

Reducción de la escala: Los aseguradores comerciales sirven al Mercado de Bajos Ingresos

1) **¿Deben los supervisores de seguros asumir responsabilidad en la promoción del microseguro?** En algunas jurisdicciones, quienes formulan las políticas y los supervisores ya han desarrollado enfoques innovadores para promover el microseguro.

2) **¿Se debe considerar la regulación funcional?** Si una compañía de seguros comercial ofrece microseguros, esto podría afectar negativamente algunos de sus indicadores claves de desempeño. Por ejemplo, los índices de eficiencia podrían parecer peores si los costos de administración de miles de pólizas pequeñas son altos en relación con las primas. En consecuencia, ¿tendría sentido considerar el microseguro como una línea de negocio con regulaciones específicas?

3) **¿Está la cultura corporativa en las compañías comerciales de seguros orientada a servir a los pobres?** Cuando los aseguradores comerciales van hacia abajo en el mercado, con frecuencia establecen departamentos especiales que permiten cierta flexibilidad en relación con prácticas de contratación, salarios, etc. Cuando hay la voluntad, existe el camino; Pero ¿la mayoría de los aseguradores tiene la voluntad? ¿Funciona la persuasión moral o debe haber un elemento que los obligue, impuesto por el regulador de seguros?

4) **¿Qué pasa con la protección del asegurado?** ¿Existen regulaciones especiales de conducta de mercado para proteger a los asegurados de microseguros, quienes por definición no son conscientes de los productos de seguros y pueden tener opciones limitadas para responder a las violaciones de conducta de mercado?

Subir la Escala: Formalizar Esquemas Informales de Seguros

1) **¿Puede funcionar un enfoque escalonado para regulaciones de microseguros?** En un enfoque escalonado para la regulación de microseguros, los aseguradores de segundo y aun de tercer nivel (contrario a los de primer nivel) tienen niveles más bajos de costos y diseños institucionales más simples, que les permite servir al mercado de bajos ingresos donde las primas son sustancialmente más bajas que en el mercado formal. Esto está asociado con menos regulaciones, productos más simples y con frecuencia, sistemas innovadores de cobro y distribución. La asociación de beneficio mutuo en Filipinas es un ejemplo de una categoría de segundo nivel.

2) **¿Qué aspectos de las regulaciones de seguros sería necesario ajustar para formalizar esquemas informales?** Además de los requerimientos de capital que se mencionaron antes, varias otras facetas de las regulaciones de seguros pueden tener que adaptarse para que le sirvan a los microseguros con sus altos volúmenes de pólizas pequeñas. Por ejemplo, ¿Cuál es el método que se puede usar para calcular las reservas obligatorias para un microasegurador? ¿Qué tipos de inversiones son apropiadas para compañías de seguros más pequeñas? ¿Tiene la regulación de índices (máxima y mínima siniestralidad) cabida en el microseguro? ¿Se puede simplificar la redacción estándar de las pólizas?

3) **¿Se puede desarrollar una orientación del mercado en una institución que ha tenido una orientación social?** Si una organización percibe el servicio a los segmentos de bajos ingresos como su papel, o asume que las fuerzas del mercado son inherentemente predatorias, es poco probable que adopte un enfoque orientado al mercado. Sin embargo, en microfinanzas hemos visto que algunas organizaciones sociales han dado el paso hacia la comercialización cuando se establecieron las normas correctas y cuando los dueños correctos estaban detrás de este esfuerzo.

4) **¿Pueden las organizaciones de microseguro jugar verdaderamente con las reglas del juego?** Las compañías formales de seguros deben seguir las reglas que las autoridades de control de seguros hacen cumplir. Los aseguradores y los inversionistas confían en estados financieros significativos, y en el conocimiento de que los índices prudenciales se cumplen y son monitoreados por las autoridades de control de seguros. Las autoridades de control de seguros se rehúsan a permitir que entren nuevos actores al sistema, especialmente si éstos son estructuras de propiedad débiles que no pueden cumplir con los requerimientos de idoneidad de capital, tienen estructuras fragmentadas de gobierno que no pueden proporcionar una vigilancia significativa de administración y que tienen equipos de administración que luchan para resistir los rigores del cumplimiento con los estándares y los requerimientos.

5) **¿Tienen ellos el personal y la capacidad de sistemas adecuados?** La principal aprensión de por qué muchas compañías de seguros pueden quebrar es la ausencia de capacidad profesional, no la falta de acceso a capital. El capital permite que estructuras débiles sobrevivan sin cambios. Las compañías de microseguros que no se desempeñan bien son mucho más vulnerables cuando tienen mucho capital, particularmente dinero proveniente de donaciones. Cualquier

motivación para mejorar se debilita hasta que es demasiado tarde. Otorgar una licencia a una operación de microseguros débil ofrece muy poco beneficio al sector financiero y agrava las dificultades de desempeño para la organización. Una organización no se debería formalizar sino cuando cumpla y mantenga los requerimientos para una licencia. Sin embargo, puede que se tengan que adaptar las regulaciones de licenciamiento.

6) ¿Los donantes y los gobiernos están distorsionando los incentivos para el microseguro comercial? La superabundancia de fondos de donantes y del gobierno limita el atractivo de los microseguros para los inversionistas. Los grandes subsidios evitan que surjan operaciones comerciales competitivas que pueden competir. Los fondos proporcionados por los donantes, aunque bien intencionados, compiten con el capital de riesgo del inversionista.

Fuente: Chatterjee, Wiedmaier-Pfister (2006)

2 Introducción

- 1) La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) expide documentos de principios, estándares y lineamientos aceptados globalmente para la regulación y supervisión de seguros. Los Comités de Implementación de la IAIS apoyan los mercados de seguros estableciendo un sistema sólido de supervisión de seguros. Aunque estos lineamientos no deben ser contrarios a ninguna legislación existente, es además ampliamente aceptado que los supervisores de seguros tienen un papel de desarrollo y por eso han creado grupos de trabajo conjunto para manejar los asuntos de microseguros⁴.
- 2) El Grupo de Trabajo sobre Microseguros CGAP⁵(CGAP S.S. MI⁶) que opera desde el año 2002 incluye representantes de donantes y agencias internacionales de desarrollo y otros expertos en seguros y en sistemas de desarrollo financiero. Ellos apoyan el desarrollo de los microseguros a través de investigación, herramientas, coordinación y concientización. Un asunto clave es identificar y apoyar el desarrollo de un marco regulatorio y de

⁴ Los objetivos varían entre jurisdicciones, pero casi siempre están en el rango de objetivos primarios. Una variación importante es el estímulo al desarrollo de una industria de seguros fuerte en aquellos lugares donde todavía no se ha desarrollado una. Muchos sistemas de supervisión comenzaron con el objetivo de apoyar el desarrollo de una industria de seguros fuerte, estable, privada o pública y han evolucionado después para eliminar ese objetivo.”- pp3 – Un Currículo Básico para Supervisores de Seguros - Principio Básico de Seguros (ICP) 1: Condiciones para la Supervisión Efectiva de Seguros - Módulo Nivel Básico, IAIS (2006) (ver www.iaisweb.org).

⁵ El Grupo Consultivo para la Asistencia a los Pobres (CGAP) es un consorcio de 33 agencias de desarrollo públicas y privadas que trabajan juntas para ampliar el acceso de los pobres a los sistemas financieros en jurisdicciones en desarrollo. CGAP fue creado por estas agencias de ayuda y líderes de la industria para ayudar a crear sistemas financieros permanentes a gran escala para los (con frecuencia llamados “microfinanzas”). CGAP es un centro de recursos para toda la industria de las microfinanzas, donde se incuban y apoyan nuevas ideas, productos innovadores, tecnología de punta, mecanismos novedosos para proveer servicios financieros, y soluciones concretas para el desafío de expandir las microfinanzas (ver www.cgap.org).

⁶ The CGAP WG sobre Microseguros es presidido por la Organización Internacional del Trabajo (ILO).

supervisión así como de políticas de protección al asegurado y de mercados de seguros para los segmentos de bajos ingresos.

- 3) Hoy muchas jurisdicciones con mercados emergentes están manejando el tema de ampliar el alcance de los servicios de seguros a aquellos segmentos de la población que nunca han estado asegurados o que están sub-asegurados. Un elemento central en la promoción de sistemas financieros incluyentes⁷ es el desarrollo de los microseguros – la protección de la gente de bajos ingresos⁸ contra peligros específicos a cambio de pagos regulares de primas proporcionados a la probabilidad del costo del riesgo involucrado – al tiempo que continúan fomentando un sistema financiero sólido.
- 4) Para identificar las prácticas actuales en la regulación de microseguros y supervisión, la IAIS realizó en el 2006 una encuesta de supervisores de seguros. La encuesta estaba orientada a identificar las legislaciones que estimulan o desestimulan las iniciativas de microseguros. Cuarenta jurisdicciones miembros de IAIS respondieron. Los resultados mostraron que existe mucho interés en la regulación, supervisión y expedición de políticas alrededor de los seguros, muchos supervisores piensan que se puede hacer mucho más. Como las circunstancias son diferentes entre jurisdicciones, no existe un único enfoque para la regulación y la supervisión de los microseguros que sea aplicable universalmente. Como resultado, se decidió revisar los requerimientos regulatorios y de supervisión existentes que son importantes para el desarrollo de los microseguros.
- 5) La IAIS representada por su Comité de Implementación y la CGAP WG MI – representada por su Subgrupo de Regulación, Supervisión y Políticas (RSP)⁹ – acordaron en su primera reunión en Basilea (febrero de 2006) establecer un Grupo de Trabajo Conjunto (JWG). Los supervisores de seguros en el JWG tienen décadas de experiencia en el establecimiento y la implementación de estándares y en la supervisión de instituciones de seguros. Los expertos en el CGAP WG MI tienen una larga historia en seguros y en la implementación de sistemas financieros a favor de los pobres. Esta experiencia se ha utilizado para analizar las prácticas actuales en la regulación y supervisión de microseguros, y este artículo se ha desarrollado sobre esa base.
- 6) En el capítulo 3, este artículo genera un entendimiento común de microseguro describiendo los antecedentes, conceptos, productos, interesados, desafíos y aspectos regulatorios. En el capítulo 4, se han identificado áreas donde surgen problemas en la aplicación de los Principios Básicos de Seguros de la IAIS

⁷ En los sistemas financieros incluyentes, un mayor número de personas, particularmente personas de bajos ingresos, tienen acceso a servicios financieros apropiados.

⁸ El concepto de bajos ingresos varía entre jurisdicciones con base en el estado de desarrollo.

⁹ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) preside el subgrupo a nombre del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

para la supervisión de microseguros. En particular se enfocan en asuntos de gobierno prudencial y conducta de mercado. Reconociendo que las actividades de microseguros no se deben mantener a un estándar más bajo simplemente debido a la naturaleza de las actividades, uno necesita manejar apropiadamente la naturaleza de las actividades y de los riesgos involucrados. Finalmente, en el capítulo 5, se hacen recomendaciones para la implementación de los pasos siguientes.

- 7) Este artículo plantea asuntos de microseguros y su regulación y supervisión. Se debe trabajar más sobre la comprensión del papel que juegan las mutuas y las cooperativas en el microseguro antes de desarrollar principios sobre regulación y supervisión de microseguros. El paso siguiente es un artículo con lineamientos y estándares sobre microseguro para supervisores de seguros.

3 Para entender los Microseguros¹⁰

- 8) Este capítulo comienza definiendo el microseguro, describiendo su evolución y presentando conceptos claves. Además introduce los tipos de productos de seguros que están disponibles actualmente para el mercado de bajos ingresos, y describe el papel de las partes interesadas involucradas en extender el microseguro incluyendo los gobiernos y los supervisores de seguros. Esta sección concluye resumiendo los principales desafíos asociados con microseguros y algunos criterios apropiados para habilitar un ambiente regulatorio y de supervisión.

3.1 Antecedentes del Microseguro

3.1.1 Definición y explicaciones

- 9) “Microseguro” significa diferentes cosas para diferentes supervisores.¹¹ En muchas jurisdicciones, el microseguro no se considera como un tipo separado de seguro y solamente se ve como un seguro disponible por sumas pequeñas¹². Esta se podría citar como una de las razones para que no se haya desarrollado un conjunto separado de normas para el microseguro en muchas jurisdicciones.

¹⁰ Partes de este capítulo son adaptadas de varios capítulos en Churchill, C. (ed), 2006. Protecting the poor: A microinsurance compendium (Geneva: ILO).

¹¹ Ver Glosario para una explicación

¹² En Brasil el término “seguro popular” se usa para definir productos masivos de pequeña escala. Sin embargo, popular no es lo mismo que microseguro, ya que el microseguro está orientado a hogares de bajos ingresos mientras que seguro popular es para toda clase de clientes y simplemente significa seguros por cantidades pequeñas.

- 10) Existen muchas formas para explicar microseguro , por ejemplo :
- instrumentos de acumulación de riesgo para la protección de hogares de bajos ingresos ,
 - seguros con beneficios pequeños ,
 - seguros que involucran bajos niveles de primas ,
 - seguros para personas que trabajan en economías informales, etc.

Sin embargo, este artículo usa la siguiente definición:

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

Nota Explicativa : Por lo tanto el microseguro no incluye bienestar social del gobierno ya que está financiado por primas relacionadas con el riesgo , y los beneficios no se pagan de un pool de fondos que se administra con base en principios de seguros y de riesgo . Por la misma razón, no incluye asistencia de emergencia proporcionada por los gobiernos en, por ejemplo, desastres naturales, inundaciones/incendios en los pueblos de bajos ingresos, etc. Sin embargo, como administrador de riesgo de último recurso, el Estado puede determinar que existe la necesidad de patrocinar acceso a los microseguros para los menos privilegiados a través de prácticas de redistribución. Hay casos en los que el Estado juega un papel más fuerte en los esquemas de financiación total, pero éstos únicamente se consideran microseguros si se manejan según los principio de seguros.

- 11) En este contexto, el microseguro está orientado hacia los hogares de bajos ingresos que normalmente pueden no estar protegidos por otro seguro y / o esquemas de seguridad social, – la gente que no tiene acceso a servicios apropiados de seguros o de seguridad social. De particular interés es la provisión de cubrimiento para las personas que trabajan en la economía informal que no tienen acceso a los seguros formales ni a los beneficios de protección social proporcionados directamente por los empleadores , o por el gobierno a través de los empleadores . Los trabajadores de bajos ingresos en el sector formal también demandan servicios de microseguro.
- 12) Microseguro en términos neutrales de tamaño del portador de riesgo – puede ser pequeño e informal, mientras que otros son aseguradores mutuales grandes o compañías de seguros. El microseguro tampoco se refiere a ningún

tipo de riesgo en particular, esos riesgos no son de ninguna manera “micro” para los hogares que los experimentan.

- 13) El microseguro cubre una gran variedad de riesgos diferentes, incluyendo enfermedades, lesiones accidentales, y muerte y pérdida de propiedad – básicamente cualquier riesgo que sea asegurable y que es diseñado para que sea apropiado en términos de disponibilidad y accesibilidad para los hogares de bajos ingresos. Se pueden ofrecer como un producto para un solo riesgo o como un producto para varios riesgos. El cubrimiento también se puede dar individual o en grupo.
- 14) Las organizaciones que ofrecen microseguros son microaseguradores, aunque ellos asumen muchas formas diferentes. Los microaseguradores portadores de riesgo incluyen esquemas basados en la comunidad, mutuales, cooperativas, o sociedades por acciones. Éstas pueden ser compañías con lucro o sin ánimo de lucro. No todos los microaseguradores están regulados por la ley. Dependiendo de la estructura legal de una jurisdicción particular, algunos son regulados por otras leyes y autoridades tales como las cooperativas y los proveedores de salud, otros pueden no ser regulados.
- 15) En la práctica, los portadores de riesgo con frecuencia establecen vínculos con una gama de actores para llegar al mercado de bajos ingresos. Algunos ejemplos de esos esquemas de vínculos incluyen :
 - a) una sociedad entre una institución de seguridad social y una cooperativa o una Institución de Microseguro (MFI) como ocurre en Filipinas;
 - b) Colaboración entre un gobierno de estado, un asegurador , un tercero administrador (TPA) y una serie de organizaciones comunitarias , como ocurren en varios Estados Indios;
 - c) una sociedad entre el gobierno central y organizaciones mutuas de salud , como en Colombia;
 - d) relaciones con organizaciones no financieras tales como las compañías de teléfonos celulares , oficinas de correo y organizaciones no gubernamentales (ONGs);
 - e) vínculos de MFIs con otro tipo de instituciones financieras.
- 16) También es importante que los supervisores de seguros se den cuenta que la mayoría de las características de los seguros aplican también al microseguro , tales como actuaría, contabilidad, auditoría, documentación de póliza, reaseguros , indicadores de monitoreo de desempeño, administración técnica (afiliaciones , procesamiento de siniestros) contratos con proveedores de salud etc. Sin embargo, algunas características únicas del microseguro, como se ilustra en la Tabla 1, pueden requerir una clase diferente de enfoque regulatorio.¹³

¹³ Estas características son generalizaciones amplias que se presentan aquí para ilustrar las principales diferencias entre seguros comercial y microseguro , aunque existen muchas excepciones

17) Una diferencia clave entre microseguro y otros seguros es la forma como se pone a disposición del mercado de bajos ingresos. El tema básico de los seguros es su simplicidad. ¿Cómo se desarrolla un producto y sus procesos relacionados para que sea lo suficientemente sencillo con el fin de que la gente lo pueda entender? Dado el inmenso volumen de pólizas pequeñas, ¿se puede hacer la administración de las primas y de los siniestros en la forma más eficiente y barata posible? Las innovaciones son una clave para encontrar soluciones a estos desafíos.

18) Con esto en mente , las **siguientes son las características del microseguro** :

- a) **Es tan incluyente como sea posible:** Mientras que las compañías de seguros tienden a excluir los hogares de bajos ingresos, los esquemas de microseguros generalmente se esfuerzan por ser incluyentes. Como las cantidades aseguradas son pequeñas, los costos de identificar personas de alto riesgo, como aquellas con enfermedades preexistentes, pueden ser más altos que los beneficios que se obtienen al excluirlas .

Tabla 1. Ilustración de las diferencias entre seguros convencionales y microseguros

Seguro Convencional *	Microseguro
Las primas se colectan en efectivo o más que todo haciendo deducciones de cuentas bancarias	La prima casi siempre se colecta en efectivo o asociada con otra transacción como un repago de un crédito o una compra de un activo; Las formas de colección deben responder a los flujos irregulares de efectivo del mercado, lo que puede significar pagos frecuentes de primas.
Lo venden intermediarios con licencia	Con frecuencia los venden intermediarios sin licencia
Los agentes y los corredores son responsables por las ventas y los servicios. Las ventas directas también son comunes.	Los agentes administran todas las relaciones con los clientes, talvez hasta incluir el cobro de las primas. Con frecuencia el microseguro se vende a grupos.
El grupo objetivo es generalmente de clientes ricos de clase media y alta en los mercados emergentes.	El grupo objetivo es personas de bajos ingresos en los mercados emergentes.
En los mercados emergentes, generalmente el mercado no está familiarizado con los seguros.	El mercado generalmente no está familiarizado con los seguros y por eso requiere una alta inversión en educación del consumidor
Los requerimientos de selección pueden incluir examen médico	Si existen criterios de selección , éstos se limitan a una declaración de buena salud

Grandes sumas aseguradas	Pequeñas sumas aseguradas
Precio basado en edad /riesgo específico	Precio comunitario o de grupo ; en el caso individual con frecuencia el precio de la prima es más alto debido al nivel de riesgo de los asegurados y a la falta de competencia de quienes lo ofrecen
Elegibilidad limitada con exclusiones estándar	Ampliamente incluyente con pocas exclusiones , si existen
Documento de póliza complejo	Documento de póliza simple y fácil de entender
El proceso de reclamo puede ser bastante difícil para los asegurados	El proceso de reclamo debe ser simple al tiempo que controla el fraude

Adaptada de McCord y Churchill (2005) * No aplicable para seguro de grupo grande

b) **Agrupar para mejorar la eficiencia y el acceso:** El seguro de grupo es más incluyente y costo efectivo que el cubrimiento individual. Aun cuando la economía informal se considera desorganizada, existen agrupaciones, como asociaciones de mujeres, grupos informales de ahorros y crédito, cooperativas, asociaciones de pequeños negocios y demás. Algunos microaseguradores usan esos grupos en forma efectiva apoyándose en la selección de los miembros y reduciendo los riesgos de seguro tales como el fraude, sobre utilización y riesgo moral.

c) **Procesos, reglas y restricciones claramente definidas y sencillas:** Los contratos de seguros generalmente están llenos de condiciones, beneficios condicionales complejos y están escritos en términos demasiado legales. Aunque las razones para la letra pequeña pueden ser de protección al consumidor, si los consumidores no entienden lo que está escrito, se pierde su verdadero propósito.

Los contratos de microseguros tienen que ser escritos en lenguaje sencillo (preferiblemente en el lenguaje local) y se deben mantener muy sencillos de tal forma que todo el mundo entienda lo que cubre y lo que se excluye. El producto y los procesos asociados deben entonces ser sencillos de vender y de administrar. La tecnología puede contribuir a lograr esta meta. Sin embargo, en algunos casos, el acceso a Internet u otros requerimientos de infraestructura tales como fluido eléctrico pueden ser escasos o inexistentes en algunos puntos de servicios y las operaciones se tienen que hacer manualmente.

d) **Cautela de los clientes:** En general, los hogares de bajos ingresos son aprehensivos con relación a los seguros. Por lo tanto, la educación de los clientes es importante para que los clientes sepan cómo funcionan los seguros y cómo se pueden beneficiar de ellos. Sin embargo, es igualmente importante mantener las promesas y cumplir con las obligaciones, y crear experiencias positivas con los servicios de seguros entre los segmentos de la población de bajos ingresos.

- e) **Datos limitados:** Aún cuando existan datos relevantes relacionados con la longevidad, mortalidad y morbilidad, que no es frecuente, estas tablas no reflejan perfectamente los riesgos de los hogares de bajos ingresos que están más expuestos a una variedad más amplia de riesgos.
 - f) **Colección de primas:** Las primas se deben coleccionar en forma eficiente y con términos flexibles de pagos que se adapten a los flujos de ingresos del segmento de bajos ingresos. Por ejemplo, un dueño de una finca pequeña puede preferir pagar una o dos veces al año, justo después de recoger su cosecha, mientras que un comerciante pequeño puede preferir pagos mensuales o semanales.
 - g) **Canales alternativos de distribución:** A los corredores / agentes tradicionales no les gusta vender microseguros porque sus primas son relativamente pequeñas (y por ende sus comisiones son pequeñas). Así, muchos canales de distribución de microseguros son agentes no regulados y sin licencia. Con frecuencia el regulador permite que el asegurador se responsabilice de los agentes de manera que puede no ser necesario regularlos directamente. Entre los nuevos canales de distribución están a) desarrollo de un grupo de agentes “descalzos ” de los mercados locales dedicados a este segmento específico del mercado; b) usar las instituciones micro financieras , las uniones de crédito , el personal de las cooperativas para que vendan productos básicos de microseguros; c) vender productos de microseguros a través de detallistas , compañías de celulares y otras agencias que tienen acceso a los hogares de bajos ingresos (d) adaptar el proceso de venta para que dependa menos de la asesoría de alto costo basada en modelos y más de una divulgación clara y transparente.
- 19) Lo último pero no menos importante es que los supervisores entiendan claramente lo que es microseguros en general , y lo definan en sus jurisdicciones particulares antes de considerar cualquier enfoque regulatorio en términos de su tratamiento relacionado con aspectos prudenciales , de conducta de mercado y operacionales.
- 20) En resumen, microseguro no es un producto específico o una línea de producto. Además no está limitado a un tipo específico de proveedor. Microseguros es servir a un segmento específico de ingresos, por ejemplo, el segmento de bajos ingresos de la población.

3.1.2 Evolución de los microseguros

- 21) Los microseguros no son un fenómeno nuevo. En la mayoría de los mercados, incluyendo los mercados emergentes, uno encuentra una variedad de esquemas de microseguros. Por ejemplo, los esquemas mutuos de cuidados de salud o asociaciones funerarias pueden haber comenzado hace muchos años, pero muchos han permanecido informales.

22) Los seguros formales se fundaron con la idea de proteger segmentos específicos de la sociedad contra riesgos mayores. Los primeros grupos que recibieron cubrimiento fueron los trabajadores asalariados. Algunas de las compañías más importantes entre las compañías de seguros grandes de hoy comenzaron en Europa y los Estados Unidos en los años de 1800 como esquemas mutuos de protección entre obreros de fábricas y campesinos. Con los años, los esfuerzos orientados a prevenir fraude y malos usos han conducido a que se establezcan normas y requerimientos que pueden no ser efectivos o apropiados para los hogares de bajos ingresos. En algunos casos, los esfuerzos para maximizar el retorno de la inversión de los accionistas han alejado a los aseguradores de su clientela original en busca de clientes más rentables.

23) Más recientemente el microseguro se ha expandido a través de iniciativas basadas en la comunidad y otras iniciativas locales, algunas promovidas por los donantes. Los donantes bilaterales y multilaterales son útiles porque proporcionan asistencia técnica y financiera a los microaseguradores y han promovido la discusión conceptual sobre microseguros. La comunidad de donantes todavía no puede depender mucho de las lecciones sobre promoción efectiva de microseguros y por lo tanto todavía está estudiando formas efectivas (lo que se debe y no se debe hacer) para promover los microseguros. Sin embargo, se pueden obtener algunas lecciones valiosas de las microfinanzas, que tienen una larga historia y un alcance global amplio.¹⁴

24) El crecimiento y el éxito de las microfinanzas – que se vieron originalmente como una forma de proporcionar ahorros, transacciones (incluyendo remesas) y servicios de crédito a los hogares de bajos ingresos y a las microempresas antes de la llegada de los microseguros – han sido responsables de la creación de canales de distribución para ayudar a los aseguradores regulados a llegar a los segmentos de bajos ingresos de manera efectiva¹⁵.

25) En algunas jurisdicciones, las nuevas reglas han motivado a los aseguradores comerciales a moverse hacia el mercado de bajos ingresos o a los microaseguradores informales a formalizarse, (ver ejemplos en el punto 57). Al mismo tiempo, los aseguradores también han reconocido la oportunidad en este segmento del mercado.

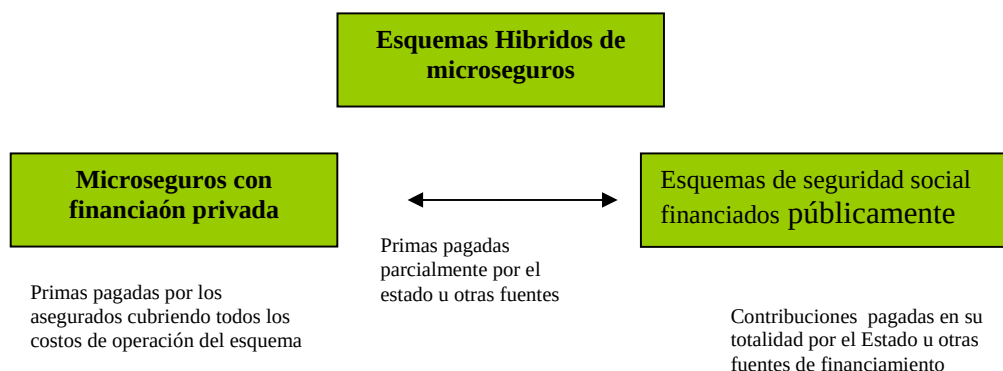
¹⁴ Ver www.microfinancegateway.org

¹⁵ Las instituciones de microfinanzas (MFIs) algunas veces pueden distribuir productos de microseguros en algunos países, por ejemplo, la legislación Parmec sobre microfinanzas (que aplica en las jurisdicciones de África Occidental) que exige que se obtenga una aprobación especial del Estado cuando las MFIs administran productos de microseguros para más del 5% del riesgo aceptado por la institución.

3.1.3 Conceptos

26) Como se definió antes, el microseguro es para hogares de bajos ingresos, lo ofrece una variedad de proveedores, y se administra según las prácticas de seguros generalmente aceptadas (como los principios básicos de IAIS). Sin embargo, como administrador de riesgo de último recurso y como garante de un nivel básico de protección social para todos, el Estado puede determinar que existe la necesidad de patrocinar el acceso a los microseguros para los menos privilegiados a través de prácticas de redistribución como se ilustra en la Figura 1, la financiación de los microseguros sigue una línea donde las primas pueden ser pagadas en su totalidad por los asegurados (financiación privada) o pueden ser pagadas parcial o totalmente por el Estado (esquemas híbridos y financiados públicamente) u otros componentes de la sociedad, como el sector de empleadores formales (subsidios cruzados a través de contribuciones pagadas a esquemas estatutorios de seguridad social).

Figura 2. Construcción de sistemas financieros incluyentes



Fuente: Michael J. McCord, adaptado de CGAP

27) Algunos riesgos de microseguros están, por naturaleza, orientados hacia la seguridad social, tales como los beneficios de salud y maternidad, discapacidad, muerte y vejez. Los gobiernos han definido el alcance y el nivel de un paquete mínimo de garantía de seguridad social y ha organizado el acceso a este paquete usando medios legislativos y regulatorios. El microseguro lo podrían usar los gobiernos nacionales para entregar este

paquete de protección social y extender de esta forma la seguridad social hasta poblaciones sin cubrimiento.

- 28) Los gobiernos pueden delegar la responsabilidad de distribuir estos paquetes en varias entidades en el sector público y privado (organizaciones sin ánimo de lucro , compañías de seguros , esquemas estatutarios de seguridad social , etc.) . Los gobiernos tienen que definir el papel que juegan los diferentes actores en la provisión de la seguridad social. Estos roles deben ser complementarios al mismo tiempo que logran el más alto nivel posible de protección y cubrimiento. Esto no evita que los proveedores privados de seguros, tales como los microaseguradores proporcionen cubrimiento suplementario, por ejemplo para riesgos de salud o de muerte. Mientras existan estos mercados, las descripciones de los problemas que presentamos en este artículo se limitan a aquellos que enfrentan los supervisores de seguros.
- 29) Desde la perspectiva de las pólizas es importante que la diferencia entre los programas de seguridad social y los enfoques conducidos al mercado sea muy clara y que los subsidios no inhiban las iniciativas del mercado.
- 30) Además, es importante tener en mente que es responsabilidad del gobierno decidir para qué contingencias y para qué grupos se deben crear los esquemas de seguridad social.

Figura 2. Construcción de sistemas financieros incluyentes



- 31) Como se ilustró en la Figura 2, un análisis del sistema financiero debe considerar tres niveles distintos, cada uno con sus propios requerimientos: instituciones financieras de primer piso y otros proveedores a nivel micro; un nivel intermedio de infraestructura financiera; y el nivel macro de una política que habilita y un ambiente regulatorio y de supervisión.
- 32) A nivel micro, un sistema financiero incluyente tiene una variedad de formas institucionales o de personas que proveen servicios financieros, incluyendo compañías por acciones, organizaciones mutuas o cooperativas o grupos, ONGs u organizaciones sociales, y aún individuos que cumplen ciertas funciones al explotar sus ventajas comparativas en términos de costos y control de riesgos. Según CGAP (2004), a nivel micro, la sostenibilidad financiera es esencial para “alcanzar un grupo significativo de hogares de bajos ingresos para obtener retorno social a largo plazo.”
- 33) El nivel medio incluye una estructura general e instituciones de soporte del sistema financiero, como actuarios, reaseguradores, redes y asociaciones, agencias calificadoras, firmas de auditoría, infraestructura de inversión de largo plazo, transferencias y sistemas de pago, bodegas de datos, y tecnología de la información, investigadores de mercado, y proveedores de servicios técnicos. Los intermediarios tales como los agentes y los corredores también son actores importantes a nivel micro. Estas entidades deben ser fuertes, capaces y deben responder a las necesidades particulares de los hogares de bajos ingresos y sus proveedores de servicios para contribuir efectivamente en la construcción de un sistema financiero incluyente.
- 34) A nivel macro es necesario contar con un ambiente macroeconómico propicio estable para fortalecer una declaración política financiera a favor de los pobres, por ejemplo, en términos de una tasa baja de inflación. Para lograrlo, las instituciones financieras tienen un papel constructivo que jugar proporcionando un marco para la regulación y supervisión efectivas de las instituciones.
- 35) Con relación a un sistema financiero incluyente, esto implicaría que las instituciones operen en un campo de juego equilibrado, en la forma de un conjunto de normas que:
- a) no favorezcan una forma legal particular de asegurador;
 - b) permitan tipos apropiados de instituciones o intermediarios (incluyendo el punto de unión entre actores formales e informales) que ofrezcan servicios de seguros al mismo tiempo que proporcionan niveles equivalentes de seguridad a las personas aseguradas; y
 - c) se adapten a las especificidades de la organización en términos de gobierno, derechos residuales de sus dueños y administración de riesgo asegurable.

- 36) El mercado de bajos ingresos tiene un inmenso potencial si los aseguradores pueden desarrollar innovaciones eficientes y efectivas. Prahalad¹⁶ identifica los más de 4 billones de personas que viven de un salario de menos de US\$2 por día como una oportunidad de mercado, si los proveedores de productos y servicios incluyendo las corporaciones multinacionales, hacen innovaciones, desarrollando nuevos modelos de negocio y los dirigen a los hogares de bajos ingresos como un segmento futuro importante de consumidores. Las innovaciones también se pueden desarrollar para combinar sistemas dirigidos al mercado y patrocinados por el sector público.
- 37) Los esquemas viables de microseguros tienen que encontrar la forma de lograr los siguientes objetivos:
- Ampliar el cubrimiento para cubrir las necesidades de los hogares de bajos ingresos;
 - Minimizar los costos operativos para el asegurador;
 - Minimizar el precio (incluyendo los costos de transacción para los clientes) para mejorar la accesibilidad y la disponibilidad;
 - cumplir con los riesgos reales de suscripción que requieren los mercados de bajos ingresos;
 - Proporcionar suficiente educación o asesoría financiera; y
 - Usar procedimientos simples de liquidación de siniestros con mitigación apropiada de riesgo contra fraude/peligro moral.

3.2 Productos

38) La gama de productos de microseguros es casi tan variada como la de los seguros comerciales. Los tipos de productos de seguros existentes han sido sometidos a reingeniería para acomodarlos a las necesidades de los hogares de bajos ingresos y a sus requerimientos específicos. Aunque la variedad de productos de microseguros y la oferta es amplia, en muchos casos se limitan a algunas formas de microseguros de vida y salud. Lo primero se debe principalmente a que los microaseguradores prefieren cubrir vida debido a la estructura de bajo costo y riesgo limitado, y los esfuerzos del micro prestamistas para proteger sus activos. La aparición del microseguro de salud se debe más que todo a la promoción de mecanismos alternativos de protección social, como las mutuales en África occidental. A pesar de todo, los tipos mas comúnmente conocidos de productos de microseguros son los siguientes:

39) **Microseguro de vida:** El microseguro más disponible es el seguro de vida para crédito. Este es un producto obligatorio para el cual las MFIs o sus socios de

¹⁶ El guru detrás de la articulación de la perspectiva del “nuevo mercado” es C.K Prahalad (2005) quien ilustra en su libro *Fortune at the bottom of the pyramid* que el “sector Privado”, en su deseo de ... ganar cubrimiento del mercado inventará nuevos sistemas dependiendo de la naturaleza del mercado.

seguros absorben el riesgo de incumplimiento debido a la muerte de sus clientes. El microseguro de vida casi siempre cubre el valor del préstamo, pero también puede incluir beneficios funerarios para el asegurado, y algunas veces también para los miembros de la familia, especialmente cónyuges e hijos, por cantidades más bajas de beneficio. Algunos aseguradores ofrecen productos que ayudan en el cubrimiento del período después de la muerte de la cabeza de familia. También existen varias sociedades funerarias informales y otros esfuerzos locales para ayudar financiera y socialmente a la gente en el momento de la pérdida.

40) En algunos casos, el seguro de vida está atado a un producto de ahorros a largo plazo como patrimonio. Estos productos ayudan a que los asegurados ahorren para gastos futuros tales como gastos de educación, matrimonios, e inversiones de vejez. El retorno es vago algunas veces y las caducidades, la inflación, los niveles altos de gastos y las opciones insuficientes de inversión pueden limitar el valor de estos instrumentos, especialmente para asegurados de bajos ingresos. Las uniones de crédito y otros microaseguradores ofrecen pólizas de vida basados en cuentas de ahorros con un múltiplo del saldo de los ahorros como beneficio por muerte.

41) **Microseguros de salud** ofrece cubrimiento contra las consecuencias financieras de enfermedad y maternidad. Las consecuencias financieras son de diversa naturaleza: costos médicos directos para prevención, cuidado y cura (honorarios por consultas, pruebas de laboratorio, medicinas, hospitalización, parto, etc.); costos no médicos directos tales como costos de transporte y alimentación en caso de hospitalización; y costos indirectos (costos de oportunidad). La enfermedad y la maternidad generalmente causan una pérdida de tiempo productivo para los pacientes y para aquellos que los cuidan. Los esquemas de microseguro de salud, casi siempre cubren costos médicos directos con una lista predeterminada de riesgos (o servicios de salud) que están cubiertos. Muy pocos proporcionan beneficios en efectivo (reemplazo de ingresos) en caso de enfermedad y maternidad.

42) En general, el cubrimiento está sujeto a varias condiciones, por ejemplo, exclusión de enfermedades crónicas, limitación de medicamentos a drogas esenciales genéricas y/o la restricción de servicios a un número limitado o definido de proveedores de cuidados de salud. Puede haber un acuerdo contractual firmado con un proveedor de salud que detalla todos los servicios que se prestan. Otra versión no involucra ese tipo de acuerdos; los servicios son reembolsados al asegurador a un valor preestablecido y éste puede ir al proveedor de salud que escoja. En la mayoría de las regiones, el microseguro de salud está menos disponible que el microseguro de vida, aun cuando el cubrimiento de salud es más demandado por los hogares de bajos ingresos. Las pólizas restringidas son la norma, por ejemplo para hospitalización limitada y cubrimientos para enfermedades críticas. Muy pocos productos de salud ofrecen un cuidado completo. Al igual que con los seguros de salud comerciales, el fraude, la selección adversa, y el peligro moral han sido

problemas significativos. El microseguro de salud se ha desarrollado bastante en las jurisdicciones de África occidental e India durante la última década.

43) **El microseguro de discapacidad** casi siempre está atado al cubrimiento de muerte en productos de accidentes personales. Con frecuencia se proporciona cubrimiento para discapacidad permanente y temporal. El control de riesgos en éstos es costoso, especialmente para la discapacidad temporal, debido al potencial de fraude. El microseguro de desmembración¹⁷ es posible, y la confirmación del evento asegurado es más clara, pero el uso de este producto es limitado. Cuando está atado a un seguro de vida de crédito, con frecuencia el asegurado ni siquiera sabe que existen estos beneficios.

44) Únicamente muy pocos microaseguradores ofrecen **seguro de propiedad**, especialmente debido a los riesgos de fraude y riesgo moral y a la complejidad de los productos que requieren intermediarios mejor capacitados y un cliente con más conocimientos. Los productos que se ofrecen generalmente están atados al cubrimiento de garantía para préstamos y/o activos comprados con un préstamo. Esto es principalmente para garantizar el interés del prestamista más que como un beneficio para el asegurado. Sin embargo, unos pocos programas ofrecen cubrimiento para activos personales, como es el caso del microseguro de autos en Brasil (seguro de daño físico al automóvil, y de seguros pecuarios disponibles en India.

45) **Microseguro para agricultura:** Los productos de seguros nacionales de agricultura han fallado casi universalmente en términos de viabilidad comercial. Se están desarrollando nuevos esfuerzos para evitar algunos de los riesgos morales y fraude que afectan estos productos. Los seguros de clima basados en índices, donde se paga en caso de que no haya suficiente lluvia y en otros casos de condiciones de clima medibles están en prueba en varias jurisdicciones. Anteriormente, los bancos no estaban dispuestos a hacer préstamos a los granjeros, especialmente debido al riesgo de que los granjeros no pudieran repagar sus préstamos si había una sequía. Ahora los cubrimientos basados en índices no solamente permiten el acceso de los granjeros a los créditos, si no también que adopten unos cultivos más sensibles al clima pero más rentables.

46) **Cubrimiento catastrófico:** Mientras que en países con ingresos altos, casi una tercera parte de las pérdidas por desastres naturales están aseguradas, casi no existe seguro de catástrofe en los países con mercados emergentes.¹⁸ En lugar de seguros, los hogares y los negocios dependen del apoyo familiar y público. Si este apoyo no llega, puede haber consecuencias socioeconómicas sustanciales

¹⁷ Desmembración significa la pérdida de partes del cuerpo.

¹⁸ Munich Re NatCatSERVICE (2005). Desastres naturales segun los grupos de ingresos del pais 1980- 2004. Munich Re, Munich.

debido a largas demoras en la reconstrucción y recuperación del desastre. Las primas del seguro de desastre incluyen los costos de manejo de muchos contratos pequeños, distribuyendo el producto en áreas remotas, así como garantizando suficiente capital para cubrir siniestros dependientes. Estos elementos se combinan para hacer que el seguro sea más costoso que las pérdidas esperadas del comprador de eventos asegurados, y así, el dilema de los microaseguradores es proveer productos de bajo costo para clientela expuesta a alto riesgo, y de bajos ingresos.

47) En lo que concierne a la gama de productos, un desarrollo interesante es la aparición de **productos composite** que combinan vida, salud, y protección de activos, tal vez suscritos por diferentes aseguradores pero que un solo agente los vende juntos en un solo paquete. Los productos en paquete parecen tener mayor aceptación entre los clientes y tienen la ventaja adicional de que el hogar puede tener acceso a más servicios de salud y ahorrar en costos de transacción. La posición contraria es que los productos composite añaden complejidad al producto y requieren mayor educación del consumidor. Con frecuencia los asegurados de bajos ingresos no conocen todos los beneficios de los productos composite y por lo tanto, los índices de siniestro, son artificialmente bajos.

3.3 Interesados

48) En microseguros existe una variedad de diferentes partes interesadas. Como se explicó en la Sección 3.1.3, el mercado opera a diferentes niveles. Existen los actores públicos, como el gobierno, los que formulan las políticas y los reguladores/supervisores a nivel macro. Existen instituciones de apoyo e intermediarios, corporativos o individuales, a nivel medio. Los actores privados operan a nivel micro, incluyendo proveedores de seguros regulados o no regulados, y proveedores de salud. Además, existen los asegurados presentes y potenciales, los hogares de bajos ingresos.

49) Además, también existen algunos **donantes** y las agencias internacionales que apoyan el desarrollo de los microseguros como se ilustra en la Casilla 1.

Casilla 1. Donantes y Agencias Internacionales de Desarrollo en Microseguros

Los microseguros están creciendo en popularidad entre los donantes y las agencias internacionales de desarrollo, tal vez porque están dirigidos a las vulnerabilidades básicas de los pobres y por lo tanto responden a muchas prioridades de desarrollo. Los microseguros también apoyan inversiones en otras áreas tales como creación de empleo. Bien sea desde el punto de vista de protección social o desde un enfoque del sector privado/financiero, los donantes están interesados en la contribución del seguro al desarrollo.

Estas agencias pueden jugar un papel de apoyo al mismo tiempo que mejoran las mismas prácticas y el profesionalismo a los diferentes niveles del sistema financiero involucrado en la provisión sostenible de seguros para los pobres. Las áreas de intervención incluyen:

- a) educación del mercado a nivel de asegurado potencial o actual (“nivel de cliente”);
- b) los proveedores de primer piso públicos y privados, (los que asumen el riesgo) que ofrecen servicios de seguros sobre una base financiera viable y al mismo tiempo apropiados para personas de bajos ingresos (“micro nivel”);
- c) Instituciones de apoyo, como asociaciones y redes, centrales de información, proveedores de asistencia técnica y capacitación que promueve la transparencia, que fomentan la administración del conocimiento y del desarrollo de recursos del consumidor así como de los intermediarios (“nivel medio”) y
- d) reguladores, supervisores y quienes formulan las políticas (“nivel macro”) que crean y habilitan el ambiente.

En sus esfuerzos por fortalecer los sistemas financieros locales, los donantes y las agencias de desarrollo utilizan diferentes instrumentos que van desde donaciones para asistencia técnica y apoyo para construir capacidad a todos los niveles del sistema financiero, hasta créditos blandos para los gobiernos para diferentes actividades.

Además de canalizar fondos públicos, la movilización del capital privado a través de acuerdos de asociación privada – pública se vuelve cada vez más importante para apoyar el desarrollo del sistema financiero.

Los donantes y las agencias internacionales de desarrollo trabajan en asociación con partes nacionales interesadas tales como los gobiernos, las sociedades civiles y el sector privado para coordinar y apalancar sus compromisos. Además, su apoyo debe ser coherente con los estándares internacionales.

El grupo de trabajo CGAP sobre microseguros se estableció para promocionar prácticas sólidas y en acuerdo con los estándares internacionales para el apoyo de microseguros a través del intercambio de conocimiento y experiencia, desarrollo de herramientas y la promoción de innovaciones.

3.3.1 Gobierno (Nivel Macro)

- 50) En la mayoría de las economías emergentes, las limitaciones de recursos restringen los esfuerzos de los gobiernos para cuidar la población de bajos

ingresos bajo el ámbito de los esquemas de seguridad social. Esto es particularmente cierto para los trabajadores independientes y los trabajadores de la economía informal a los que con frecuencia es difícil llegarles. Aun donde estos esquemas existen, las poblaciones de bajos ingresos pueden no tener acceso a ellos por varias razones, incluyendo falta de información, mala focalización y algunas veces politización de los esquemas.

- 51) Las metas de servicios de seguridad social más eficientes y holísticos y de sistemas financieros más incluyentes en algunos casos son muy similares. Esto es particularmente cierto en aquellos casos donde ambas se basan en el hecho de que el estado es el administrador de riesgo en último término y es responsable por garantizar que la mayor parte de la población sea capaz de manejar sus riesgos en forma efectiva. Ambos lados- los esquemas de microseguro basado en bienestar/redistribución y de microseguro financiado en forma privada – se pueden considerar como entrelazados y complementarios. Algunos esquemas pueden tener un componente de redistribución, el cual cesará con el tiempo y que tiene que ser asumido por los asegurados. Otros tales como, el seguro de salud para los más pobres, puede que tengan que depender total o parcialmente de la redistribución ya que las poblaciones de alto riesgo con frecuencia no pueden pagar su propio cubrimiento. Sin embargo, uno tiene que reconocer que los esquemas de redistribución mal diseñados pueden “desplazar” los microseguros financiados privadamente de tal forma que el cubrimiento efectivo para un mercado amplio se ve obstaculizado.
- 52) La experiencia en las jurisdicciones de África Occidental muestra que los sistemas públicos de redistribución con frecuencia no funcionan para la economía informal. La única forma de cubrir a los pobres es establecer microseguros mutuales de salud que sean muy baratos; la prima puede ser tan baja como 50 centavos de dólar por persona al mes. Se está trabajando para aumentar la capacidad de aquellas instituciones bajo un ambiente legal que reconozca su papel y establezca normas específicas. (ver 57 f).
- 53) Es propicio para los microseguros que quienes formulan las políticas y otras partes interesadas se involucren en un diálogo público-privado sobre provisión de microseguros donde ellos presenten en forma transparente sus estrategias.

3.3.2 Reguladores/ Supervisores¹⁹ (Nivel Macro)

- 54) Los supervisores de seguros pueden jugar un papel de facilitadores para hacer que el ambiente regulador sea más propicio para los microseguros, estimulando así su desarrollo sin el compromiso de los aspectos prudenciales.
- 55) Uno encuentra que cada vez más los supervisores tienen que actuar en el desarrollo además de cumplir con su papel clásico de proteger a los asegurados y mantener la estabilidad financiera. Cada vez más a los supervisores se les reconoce su papel en el desarrollo de mercados de seguros, mejorando las eficiencias del mercado e incluyendo personas que actualmente no pueden acceder o pagar un seguro, con la creación de un marco regulatorio favorable para el diseño de productos y la entrega de mecanismos. Para cumplir estas funciones los supervisores tendrían que:
- a) entender las fortalezas, oportunidades, amenazas inherentes al microseguro, e identificar esquemas informales en su jurisdicción;
 - b) estudiar ejemplos de regulación y supervisión de microseguros de otras jurisdicciones y contribuir a la discusión internacional sobre marcos regulatorios y de supervisión para microseguros;
 - c) promover un diálogo nacional sobre microseguros en su jurisdicción entre quienes formulan las políticas, los operadores, intermediarios, y consumidores de bajos ingresos;
 - d) coordinar con diferentes autoridades de control en su jurisdicción, responsables de la regulación de los esquemas formales de seguros que todavía pueden no estar bajo su autoridad. (e.g. intercambio sistemático de información para prevenir arbitraje regulatorio);
 - e) implementar regulación apropiada para microseguros, incluyendo una posible adaptación de sus prácticas de supervisión;
 - f) como parte de los requerimientos del regulador para analizar los mercados (ICP 11), jugar un papel más importante en la comprensión de los riesgos que enfrentan las poblaciones de bajos ingresos, la demanda potencial por servicios, y las barreras para acceder a los servicios formales (sean de actitud o reales);
 - g) facilitar la capacitación del personal de supervisión en aspectos específicos de microseguros;
 - h) desarrollar indicadores de desempeño adecuados e informar y divulgar los requerimientos para el monitoreo de esquemas de microseguros; y
 - i) promover la introducción de operaciones de microseguros basadas en tecnología
- 56) un sistema de seguros fuerte y estable es crucial para un crecimiento económico sostenible de largo plazo y para la eficiente asignación de recursos.

¹⁹ Este documento utiliza el termino "supervisor de seguros" para referirse a la autoridad responsable de regular la conducta de los negocios de seguros – aseguradores e intermediarios – para proteger los intereses de los asegurados en un jurisdicción en particular

Para establecer un mercado de seguros sólido, es de primordial importancia tener la confianza del público en las instituciones relevantes; la confianza solamente se puede fortalecer y mantener si las instituciones prestan servicios confiables y de calidad y si protegen los intereses de los consumidores. A este respecto, el supervisor de seguros debe promover la estabilidad de largo plazo de los proveedores de servicios monitoreando su solidez financiera y el tratamiento que dan a los clientes. Estos aspectos son particularmente relevantes para el microseguro, ya que; por un lado muchos esquemas de microseguros operan más allá del ámbito regulatorio o son regulados y /o supervisados por otra autoridad. Por otro lado, la protección de los clientes de bajos ingresos es particularmente crítica ya que los consumidores menos educados son más vulnerables a esquemas fraudulentos y a venta de productos inadecuados.

57) En algunas jurisdicciones, los que formulan las políticas y los supervisores ya han desarrollado enfoques innovadores para promover microseguros, tales como :

- a) En India, la Autoridad de Regulación y Desarrollo de Seguros en su esfuerzo por promover el desarrollo de los microseguros ha desarrollado una regulación de microseguros separada. Esta regulación tiene normas de capacitación menos estrictas para los agentes de microseguros, en comparación con los agentes normales de seguros con la condición de que ellos vendan un producto de microseguros predefinido, presentado por el asegurador. Otras características claves incluyen permitir que se paguen comisiones más altas por la venta de microseguros, y la venta cruzada por los aseguradores ofreciendo productos compuestos de seguros (que tienen elementos de seguros de vida y no vida para el cliente con la condición de que haya una separación clara de los riesgos de seguro de vida y no vida).
- b) En Brasil, el supervisor de seguros ha promovido el diálogo sectorial de microseguros. Se introdujeron otros incentivos paralelos como la norma del defensor del cliente y la financiación de programas educativos. También se consideraron los incentivos para canales de distribución alternos. Junto con la exención de impuestos para el seguro de vida, estos incentivos han conducido a una industria de seguros comercial dedicada y una provisión cada vez más amplia de microseguros.
- c) En Sudáfrica (SA), se está considerando un nuevo nivel (licencia de seguros funerarios) con pocos requerimientos de cumplimiento y de entrada; además se llevó a cabo un diálogo público-privado lo que condujo al acceso voluntario al segmento de bajos ingresos por parte

de la industria y a la aceptación voluntaria de los estándares de producto a nivel de entrada ;²⁰

- d) En las filipinas la Comisión de Seguros ha adaptado sus regulaciones de la Asociación de Beneficio Mutuo (MBA), que se reconocen bajo la ley de seguros, creando una nueva forma de “Microseguros MBAs (MI-MBAs)” con normas específicas para este segmento – tales como productos simples, requerimientos estipulados para cumplir con los estándares de desempeño, y una definición de Microseguro basada en la comparación del salario mínimo diario para trabajadores no agricultores en Metro Manila. Las MI-MBAs reciben un tratamiento favorable en comparación con otras MBAs en términos de un fondo de garantía menor durante sus primeros años de operación.
- e) En Perú el supervisor ha expedido una regulación de microseguros para la industria de seguros y sus agentes tales como MFIs y otras. Esto incluye por ejemplo, una definición de microseguro, el requerimiento de productos simples, normas para seguros individual y de grupo, manejo de siniestros e informes simplificados al supervisor;

1. f) En Senegal y Malí se ha adoptado una regulación sobre seguro micro mutuo de salud. Basado en un proceso de participación en ocho UEMOA jurisdicciones de África Occidental se está discutiendo una nueva regulación. Esta considera las especificidades de estas instituciones – instituciones privadas sin ánimo de lucro, basadas en la solidaridad, y que cubren un riesgo social. Las normas, en particular prudenciales, se han escrito con el fin de proteger a los individuos, consumidores, pero también para no poner demasiada carga sobre las instituciones todavía nuevas y frágiles.²¹
- 58) Las experiencias de estas jurisdicciones son direcciones posibles que otros pueden considerar. Sin embargo, no existe una solución estándar y cada jurisdicción debe analizar su situación particular y desarrollar su propio enfoque.

3.3.3 Instituciones de Soporte (Nivel Medio)

- 59) Para ampliar sus operaciones, los proveedores de seguros al detal necesitan un número de servicios suministrados por instituciones de soporte. Aunque en microseguros existen muy pocas instituciones especializadas de soporte, los más importantes son los servicios de reaseguradores, organizaciones de investigación de mercado y redes / asociaciones.
- 60) Las redes y las asociaciones están involucradas activamente en las siguientes tareas: cabildeo y diálogo, monitoreo y auto-supervisión, desarrollo de código de conducta y su aplicación, investigación y desarrollo de producto, y la financiación de inversiones conjuntas. Algunas también suministran servicios de control administrativo y soporte técnico y construcción de capacidad.
- 61) También existen otras instituciones principales de no seguros con vínculos con los microseguros, tales como asociaciones de cooperativas financieras o agrícolas, que pueden servir como canales de distribución.
- 62) Las instituciones de soporte pueden ser incluso universidades y centros de investigación. La investigación especializada se podría usar para desarrollar análisis críticos de mercado o información de suscripción para ser usadas por las entidades de microseguros.
- 63) La disponibilidad de servicios innovadores de soporte prestados por instituciones o firmas reconocidas puede facilitar inmensamente la provisión de microseguros. Usualmente, las instituciones principales son nacionales o regionales (en jurisdicciones grandes) aunque las asociaciones internacionales, tales como la Federación Internacional Cooperativa y Mutual

²¹ Para mayor información ver: www.itcilo.org/step/mutuelles

(ICMIF) también proporciona el beneficio de una red más amplia y sirve para compartir lecciones internacionales.

- 64) Para ampliar la disponibilidad de microseguros, los reaseguradores tienen que reconsiderar los prospectos del mercado de bajos ingresos. Ellos pueden requerir un nuevo modelo de negocio para vender seguros en pequeñas proporciones de manera que estas ventas pueden agregar con el tiempo un volumen financiero importante. Pero esto podría requerir una inversión inicial sustancial. Los reaseguradores tienen que considerar el papel que ellos tienen que jugar para reducir las barreras de entrada a mercados riesgosos donde existe muy poca información sobre índices de riesgo o suministrar soporte técnico a los nuevos actores. Además ellos están en una buena posición para apoyar una mejor investigación sobre la demanda del mercado en varias jurisdicciones. En algunos casos a los reaseguradores no se les permite involucrarse en el mercado de bajos ingresos; por ejemplo no pueden reasegurar Sociedades Amigables en Sudáfrica. Finalmente, en algunas jurisdicciones, la regulación de los mercados financieros restringe el acceso a reaseguradores extranjeros debido a restricciones de cambio de moneda y esto puede limitar el acceso a acuerdos adecuados de reaseguros.
- 65) Al igual que es necesario en el caso de los seguros, los microseguros también requieren una gran cantidad de datos para facilitar la toma de decisiones actuariales, de suscripción y de negocios. La calidad de los datos es un tema que presenta complejidades importantes únicas. Al diseñar los productos de seguros para cualquier tipo de riesgo, los aseguradores (públicos y privados) deben entender las propiedades estadísticas relevantes. Esto requiere información estadística de largo plazo y modelos actuariales para definir las probabilidades de riesgo y para predecir la probabilidad de diferentes eventos. Un área importante de apoyo del sector público puede ser el desarrollo de fuentes de información tales como mapas de riesgo para mejorar la capacidad institucional de los proveedores públicos y privados para identificar y analizar el riesgo. Esta información puede formar una base común que se puede usar para la identificación transparente de riesgo y la decisión sobre las tarifas (tasas de prima).

3.3.4 Categorías de aseguradores que venden microseguros (Nivel Micro)

- 66) En el contexto del microseguro, uno puede distinguir entre tres categorías de proveedores según las normas y regulaciones específicas (seguros y otros) que les aplican (ver Tabla 2). Las entidades en la primera categoría, reguladas bajo la ley de seguros- son supervisadas por el supervisor de seguros. En muchas jurisdicciones, existen varios tipos de aseguradores con licencia, tales compañías por acciones, y aseguradores mutuales y cooperativas; en otras

jurisdicciones, la ley de seguros está confinada a un tipo de institución, específicamente las compañías por acciones.

Tabla 2. Visión general de proveedores de seguros según su estatus legal

Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3
Organizaciones reguladas y licenciadas bajo la ley de seguros (aseguradores)	Organizaciones reguladas y/o licenciadas bajo cualquier otra ley (entidades formales bajo otras leyes diferentes de la ley de seguros)	Esquemas informales (sin registro y bajo ningún establecimiento legal)
• Aseguradores comerciales (Compañías por acciones) • Aseguradores mutuales o cooperativas (basados en miembros) Algunas jurisdicciones eximen ciertos aseguradores de supervisión aun cuando hagan negocios de seguros.	• Compañías funerarias o asociaciones • Cooperativas bajo la autoridad de cooperativas • Mutuales bajo la autoridad de las mutuales o bajo otras leyes • Esquemas de seguros de salud o proveedores de salud bajo las autoridades de salud • Seguros ofrecidos a través de las oficinas de correo bajo la autoridad de correo • Organizaciones no gubernamentales (ONGs)	• Funerarias , asociaciones no registradas que ofrecen beneficios por muerte • Grupos informales y asociaciones comunitarias

67) La segunda categoría está regulada bajo cualquier otra ley (diferente de la ley de seguros). Estas entidades están reguladas y / o licenciadas por autoridades y no siempre se basan en principios regulatorios de seguros. Por ejemplo una autoridad cooperativa o de salud, registra y a veces supervisa las entidades según su propio conjunto de normas.²²

²² En Africa Occidental , los aseguradores de salud no están regulados bajo el Código CIMA que aplica al campo de los seguros . En Sur Africa los aseguradores pequeños establecidos bajo la Ley de Sociedades Amigables (bajo ciertos umbrales) están exentas de la Ley de Seguros de Largo Plazo .

- 68) La tercera categoría son los proveedores informales, que pueden ser personas individuales o grupos de personas (asociaciones sin registro ni soporte formal) que reúnen sus riesgos sin seguir ninguna norma. Ellas no están sujetas a ningún tipo de supervisión y no tienen registro. Aunque los Principios Básicos de Seguros y la Metodología de la IAIS no contiene una explicación explícita sobre actividades permisibles, la Metodología de los Principios Básicos de Basilea si lo hace²³. Podría ser útil tener una explicación para el diseño de estructuras alternativas para regular y supervisar los seguros y las finanzas informales.
- 69) El Estándar de Supervisión sobre Licenciamiento de la IAIS (1998) contiene una disposición comparable. La Sección III indica que puede existir "un negocio de seguros que puede no tener licencia" (párrafos 15-17) porque la suma de los asegurados no excede ciertas cantidades, las pérdidas son compensadas por pagos en especie, y que las actividades se realizan siguiendo la idea de solidaridad.
- 70) Los supervisores de seguros son muy cautelosos con los proveedores de seguros que "operan clandestinamente". Aunque no tengan ni licencia ni estén sometidos a supervisión, los proveedores informales pueden necesitar un registro para que los supervisores estén conscientes de su existencia y puedan tomar las acciones remediales que consideren necesarias. Las intervenciones pueden incluir la obligación de un procedimiento de licencia en el caso en que el alcance y la escala de las actividades del microasegurador excedan ciertos límites. En India, la ley de seguros permite que el Gobierno exima ciertos aseguradores de supervisión de seguros.

3.3.5 Aseguradores regulados bajo la ley de seguros

- 71) Mientras que los aseguradores mutuales y cooperativas tienen una larga historia de servicio a sus miembros, entre los que se encuentran los hogares de bajos ingresos, los aseguradores comerciales en la mayoría de las jurisdicciones de mercados emergentes acaban de descubrir los hogares de bajos ingresos como un nuevo segmento del mercado. Algunos aseguradores se ven obligados a bajarse de escala en el mercadeo debido a la competencia. Otros entran motivados por el diálogo público o la persuasión moral para innovar con este nuevo segmento de clientes.
- 72) Cuando los aseguradores regulados, que generalmente no están familiarizados con el microseguro, deciden llegar a los mercados de bajos

²³ Ver criterio esencial 4 a Principio 2 (Actividades permisibles) y nota al pie 11. El criterio esencial 4 establece que "captar depósitos del público está generalmente reservado para instituciones que tienen licencia y que están sujetas a supervisión como los bancos". La nota al pie 11 establece que la palabra "generalmente" permite la presencia de instituciones financieras no bancarias que pueden estar reguladas en forma diferente que los bancos pero que aceptan depósitos y ofrecen servicios de préstamos, siempre que estas instituciones colectivamente no mantengan una proporción significativa de los depósitos del sistema financiero. Estas instituciones deben estar sujetas a una forma de regulación conmensurada con el tipo y el tamaño de sus transacciones.

ingresos, se enfrentan a una serie de problemas nuevos o tareas adicionales. Los aseguradores que se han aventurado en esta área han sentido que necesitan :

- entender la demanda y los riesgos de un mercado que no conocen ;
- asociarse con agentes o canales de distribución ;
- ajustar su ambiente de control para manejar los riesgos de microseguro (por ejemplo , los requerimientos típicos de documentación de siniestros pueden no estar disponibles en áreas rurales , o los tipos de control utilizados para verificar una póliza de US\$100,000 no serían apropiados si la suma asegurada es US\$1,000);
- adaptar requerimientos estrictos de contabilidad y divulgación que puedan ser apropiados para los microseguros en vista de los altos costos involucrados ;
- invertir en costos de iniciación , incluyendo desarrollo de productos , obtener licencia para nuevas líneas de productos y hacer acuerdos de fondos de garantía o de reaseguros;
- educar o capacitar a su fuerza de trabajo sobre microseguros ;
- identificar y educar clientes prospectivos de microseguro ;
- encontrar una forma para evaluar el riesgo de los clientes de microseguro sin datos históricos ;
- ajustar las tablas (mortalidad , discapacidad, longevidad) para los cálculos actuariales;
- reconocer la necesidad de enfoques innovadores para reducir los costos y estar dispuestos a aceptar una tasa de retorno más baja (al menos por algún tiempo);²⁴
- entender que los mínimos regulatorios , si son obligatorios , pueden ser una restricción ;
- acceder a los incentivos o a los subsidios tales como alivios tributarios, cuando sea posible.

3.3.6 Aseguradores regulados bajo otras leyes y aseguradores informales

73) Las entidades que aparecen en la Categoría 2 en la Tabla 2 – aseguradores regulados por cualquier otra ley– pueden variar considerablemente en tamaño y en tipo. Sin embargo, estas instituciones tienen varias características en común.

74) Los esquemas de seguros por fuera del alcance de la ley de seguros – sean éstos las que se encuentran en la Categoría 2 o las informales bajo la Categoría 3 – generalmente resultan de la necesidad común de reunir los

²⁴ El caso de AIG Insurance en Uganda, que se asoció con MFI, ha demostrado que los esquemas de Microseguros pueden ser también altamente rentables para el asegurador y el agente.

riesgos entre la gente local. Ellos tienen las ventajas de contar con mecanismos de distribución costo-efectivos, tienen muy poco costo inicial y pueden innovar libremente porque no están restringidas por regulaciones. Esto es particularmente cierto para los aseguradores informales. En algunas jurisdicciones de mercados emergentes, la supervisión bajo la Categoría 2 puede ser más bien débil si se compara con la supervisión de las autoridades de seguros. Estos aseguradores llenan el vacío existente y juegan un papel importante en ofrecer protección a los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, cuando los esquemas crecen se puede requerir regulación y supervisión apropiadas.

- 75) La actividad de seguros que no está bien regulada y supervisada casi nunca establece sus precios con base en principios actuariales y los esquemas o las instituciones tienen deficiencias en términos de provisiones técnicas y reservas. Los agentes u otros canales de distribución de los aseguradores informales no tienen licencia y por ende no son supervisados. Como resultado, los clientes no tienen protección al consumidor y tienen que depender únicamente de la confianza.
- 76) Las sociedades funerarias pueden ser las formas más comunes de esquema de microseguro por fuera de ley de seguros. Aunque ellas pueden estar registradas bajo la ley de sociedades (o alguna legislación equivalente) y son formales, son aseguradores no licenciados.
- 77) No todos estos microaseguradores tienen que ser, o pueden ser regulados, aunque existen buenas razones para incorporar los esquemas de Categoría 3 y en algunos casos también los de Categoría 2, donde existen muchos, bajo la ley de seguros, cuando alcancen cierto tamaño. El costo de transformación, para el supervisor y para el asegurador, puede ser muy alto comparado con los riesgos involucrados y los servicios que necesitan sus clientes típicos. Además, el esfuerzo de convertirse en una entidad regulada por la ley de seguros puede tener otras consecuencias. Por ejemplo, puede que los aseguradores formales no puedan prestar servicios a personas que no tienen prueba de identidad .
- 78) Existen algunos esquemas de microseguro a los que les gustaría volverse aseguradores licenciados, sin embargo, las disposiciones regulatorias pueden no ser apropiadas para ellos. Los altos requerimientos de capital mínimo que con frecuencia no están conmensurados con el nivel de aceptación de riesgo se consideran en algunos casos un impedimento para la formalización, o una barrera de entrada para los microaseguradores especializados. Por otro lado, el supervisor parece tener razón en no animar a las entidades de seguros con propiedad y capital débil a que obtengan licencia. Sin embargo, por otro lado, es difícil justificar la negación de una licencia a organizaciones pequeñas – casi siempre locales y orientadas hacia el mercado de bajos ingresos – debido a los requerimientos estrictos que ellas nunca podrán cumplir (por ejemplo, estructura de propiedad, forma legal, y capital mínimo) que además son inapropiadas para los tipos de servicios que van a prestar. Como resultado, no

les queda otra opción que la de operar en áreas cuasi legales “oscuras”, por fuera de las leyes de seguros y escapar a la supervisión prudencial o de conducta de mercado. Algunas jurisdicciones establecen requerimientos de capital según el nivel de negocio y / o aceptación de riesgo lo que facilita la migración de los microaseguradores al estado de aseguradores con licencia.

79) Para evitar llamar la atención de los supervisores y arriesgarse a que les cierren sus operaciones, con frecuencia sus productos no tienen el nombre de seguros. En muchas jurisdicciones, por ejemplo, las instalaciones de cuidados de salud operan esquemas paralelos que ofrecen acceso libre o con descuento a la salud a cambio de pagos regulares (primas). Los clientes que se suscriben a estos esquemas no tienen una póliza de seguros y en el caso en que el hospital decida no cumplir con su promesa, no hay mucho recurso.

80) Esos acuerdos pueden ser implicaciones negativas a nivel institucional y del cliente aun cuando sus servicios podrían ser los únicos a los que tuviera acceso la familia. Primero, estos proveedores operan en un campo de juego desigual, que corre junto a las distorsiones del mercado y al que le falta transparencia, y favorece la conducta arbitraria de los proveedores. Segundo, tienen poca probabilidad de crecer, atraer inversionistas o socios, o, pueden tener muy pocas o ninguna reserva, y ser más bien ineficientes. En consecuencia, no se comparte el riesgo y falta el soporte técnico adecuado de los reaseguradores para la administración de la suscripción y de los riesgos. Si los microaseguradores tuvieran licencia bajo la ley de seguros tendrían acceso a los reaseguradores (y al soporte técnico de los reaseguradores) y podrían manejar su capital en forma más eficiente.

81) Sin una licencia de seguros, el microasegurador está atrapado en un círculo vicioso: no licencia y no reaseguro significa mayor riesgo de fracasar y de ser cerrado por el regulador o por los servicios de policía. Esto también tiene un efecto que se extiende a los clientes porque :

- a) más alto riesgo significa primas más altas en la medida en que el asegurador no regulado trata de cubrir riesgos no anticipados,
- b) la incertidumbre aumenta la probabilidad de que se descontinúe la membresía, y
- c) las contribuciones irregulares amenazan la sostenibilidad del esquema o de la institución.

Además amenaza los esquemas de financiación e impide un desarrollo ordenado, que le niega la oportunidad de permanecer competitivo en el largo plazo.

82) Para minimizar el riesgo de quiebra y de arbitraje regulatorio para todos los participantes del mercado, el organismo gubernamental responsable de la supervisión de los diferentes proveedores de seguros debe estar claramente definido en las leyes respectivas.

- 83) Desde la perspectiva regulatoria, el microseguro se puede considerar como una “línea de actividad” ya que muchos tipos diferentes de proveedores pueden ofrecerlo y en algunos aspectos (ejemplo, conducta de mercado) ellos deben cumplir con las mismas normas y regulaciones aunque estén bajo diferentes estipulaciones. La regulación de microseguros como una línea de actividad tiene la ventaja de evitar el arbitraje regulatorio, aunque algunas regulaciones especiales según el tipo de proveedor (por ejemplo, cooperativa, compañía por acciones, salud mutua) siguen siendo válidas (ver 125 y Tabla 3).
- 84) En algunas situaciones, la tolerancia regulatoria hacia los esquemas de seguros por fuera de la ley de seguros puede ser más deseable que la creación de un nuevo marco regulatorio, al menos hasta que haya esquemas suficientemente grandes que justifiquen la regulación bajo la ley de seguros.
- 85) En otras situaciones, especialmente las instituciones sin ánimo de lucro que administran esquemas de salud, puede ser más adecuado promover una legislación específica que establezca normas para esas actividades de seguros teniendo en cuenta la función y naturaleza especiales de esas instituciones. Es necesario validar hasta qué punto esas normas pueden ser válidas para este tipo de proveedores.

3.3.7 Intermediarios

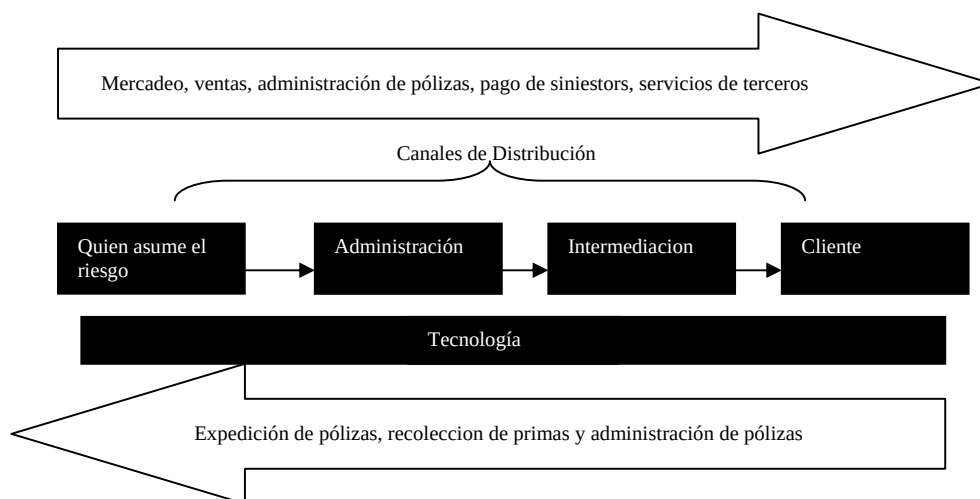
- 86) En microseguros, los intermediarios han sido definidos ampliamente como cualquiera que pueda ayudar a una o más compañías a ofrecer seguros a los hogares de bajos ingresos. La variedad de intermediarios institucionales e individuales comprometidos en la distribución de microseguros es muy amplia.
- 87) La confianza es un asunto de la mayor importancia en microseguros. La falta de interés de los aseguradores hacia el microseguro se podría mitigar a través de cooperación apropiada con redes de distribución reconocidas, si no supervisadas. Esencialmente, esto puede incluir cualquier vehículo que el asegurado pueda usar para distribuir productos de seguros en forma efectiva, y puede incluir MFIs, uniones de crédito, cooperativas financieras y no financieras, vendedores al detal, oficinas de correo, ONGs (o su personal de primera línea), agentes de telefonía celular, mujeres del pueblo, o fuerzas de ventas especializadas en microseguros.
- 88) La intermediación de microseguros enfrenta varios problemas para balancear la necesidad de proteger al consumidor por un lado, y la posible necesidad de regulaciones ajustadas o supervisión para facilitar el acceso de los pobres. Un problema común es que otras leyes (ejemplo, las regulaciones bancarias)

pueden no permitir que una MFI sea un agente. La regulación de la intermediación en algunas jurisdicciones (en el interés de la protección al consumidor) requiere un nivel mínimo de capacitación y know-how. El licenciamiento involucra mucha capacitación y gastos de certificación, que no se ajustan al microseguro. Por lo tanto, estos agentes casi nunca están licenciados (ver párrafo 57 a, menos requerimientos para agentes).

- 89) Los corredores, aunque normalmente están más directamente regulados por un regulador de conducta de mercado, tienen un doble papel y están expuestos a conflicto de intereses en caso de que no cumplan con dar una asesoría no sesgada. En esa situación, ellos actúan simultáneamente como los representantes de los clientes y del asegurador ya que ellos reciben incentivos por vender las pólizas de un asegurador en particular. En algunos lugares, los corredores asumen seriamente su papel de representantes de sus clientes. Otros corredores están mucho más enfocados en su ganancia potencial por comisiones, de manera que existe un riesgo significativo de que hagan una venta mal informada, especialmente en el caso de microseguros donde las comisiones serán mucho más bajas porque se relacionan con primas bajas.
- 90) Los intermediarios involucrados deben tener motivación y capacitación para dar suficiente información que permita al cliente tomar una decisión informada, aunque se debe hacer un balance entre el alto costo de los modelos basados en asesoría, divulgación y modelos sin asesoría.
- 91) Los agentes de microseguros generalmente son remunerados de una de las tres formas siguientes :
 - a) la más común son las comisiones .En general, los intermediarios ganan entre cinco y veinte por ciento de las primas como comisión.
 - b) en otros casos, los intermediarios comparte parte del riesgo con el asegurador. En esos casos, el intermediario y el asegurador comparte cualquier excedente después de deducir una cantidad fija para los costos de de administración del asegurador.
 - c) un tercer mecanismo es el método de aumento de precio. En estos casos, el asegurador vende un grupo de pólizas a los agentes institucionales. Estos agentes institucionales luego aumentan el precio a las primas para los asegurados, que con frecuencia tienen que comprar el producto. Aumentos de 100% de la prima no son poco comunes en microseguros. Si no se contabilizan apropiadamente, esas prácticas pueden conducir a ventas mal informadas, fraude y discriminación entre asegurados que tienen el mismo riesgo.
- 92) El papel de los corredores en microseguros podría ser el de un representante profesional del asegurado, pero se han implementado muy pocos ejemplos. Se están haciendo esfuerzos para promover los microseguros entre los corredores existentes en varias jurisdicciones; sin embargo, los resultados todavía no se conocen.

- 93) Los supervisores también tienen que estar preparados para la aparición de nuevos canales de distribución, tales como distribuidores al detal u oficinas de correo, que aumentan la posibilidad de llegar a los hogares de bajos ingresos; también las tecnologías nuevas como los teléfonos celulares, ofrecen muchas posibilidades de aumentar la eficiencia y disminuir los costos que son elementos cruciales para proveer microseguros en forma masiva.
- 94) Para resumir la discusión, la Figura 3 presenta un modelo general de distribución de seguros.

Figura 3: Modelo funcional de distribución de seguros



Fuente: Genesis Analytics adapted from Leach, FinMark Trust 2005

- 95) La distribución comprende una variedad de funciones. La distribución no se limita únicamente a las actividades de ventas sino que incluye una variedad de actividades de administración e intermediación necesarias para entregar el producto al cliente. Estas funciones incluyen mercadeo, ventas, recolección de primas, manejo de la póliza y del cliente, administración de la póliza y pago de siniestros. Estas actividades de distribución las pueden hacer varias entidades y los roles específicos de las entidades pueden variar dependiendo del caso. Los principales componentes del canal de distribución son los de ser el que asume el riesgo, la administración, intermediación y la plataforma de tecnología.
- 96) La importancia de separar las actividades y las instituciones es que las diferentes instituciones y funciones pueden estar sujetas a diferentes aspectos de regulación, diferentes estructuras de costos o diferentes

incentivos y pueden, por lo tanto, presentar retos específicos con relación a la distribución de los microseguros.

- **El que asume el riesgo:** En el diagrama anterior, el que asume el riesgo casi siempre es el asegurador registrado. Ésta es la entidad que en última instancia es responsable del riesgo.
- **Administrador:** La administración de la póliza se puede hacer a nivel del que asume el riesgo o del intermediario y puede aun ser contratada con una entidad especializada. Algunas veces se pueden lograr ahorros significativos en costos cuando las funciones administrativas se contratan con un tercero administrador especializado.
- **Intermediario:** El intermediario es responsable de las actividades que dependen del contacto con el cliente (por ejemplo, expedición de la póliza) y pueden tomar una variedad de formas incluyendo una división de ventas directas, agentes vinculados o independientes, vendedores al detalle, etc.
- **Tecnología:** La plataforma de tecnología puede incluir una variedad de tecnologías que van desde soluciones electrónicas sofisticadas usando celulares hasta tecnologías sociales en la forma de recolección de primas a través de grupos de auto ayuda.

Es posible hacer varios cambios de estructuras funcional e institucional y la combinación particular de estructura institucional y funcional y las relaciones entre los diferentes componentes determinan las características de un modelo específico de distribución.

3.3.8 Asegurados

- 97) Como se mencionó antes, el microseguro sirve a un tipo diferente de clientela. Los asegurados de microseguro son personas de bajos ingresos con ingresos irregulares, casi siempre independientes o empleados de empresas informales. Pueden vivir en áreas urbanas altamente pobladas o en áreas rurales remotas que no tienen buena infraestructura como carreteras, mercados, agua, electricidad. Casi siempre tienen un nivel bajo de educación y muy pocos conocimientos financieros, y pueden no tener una tarjeta de identidad nacional o un certificado sobre su estado de salud.
- 98) En términos financieros, los clientes de microseguros están acostumbrados a los ahorros y exigen este servicio. Sin embargo, casi siempre ahorran en medios no financieros o no tradicionales tales como activos físicos, ahorros rotativos y asociaciones de crédito o en clubes funerarios. En los casos en los que los clientes de microseguros han tenido micro crédito, han probado ser deudores confiables y honran sus obligaciones.²⁵ El hecho de que el servicio

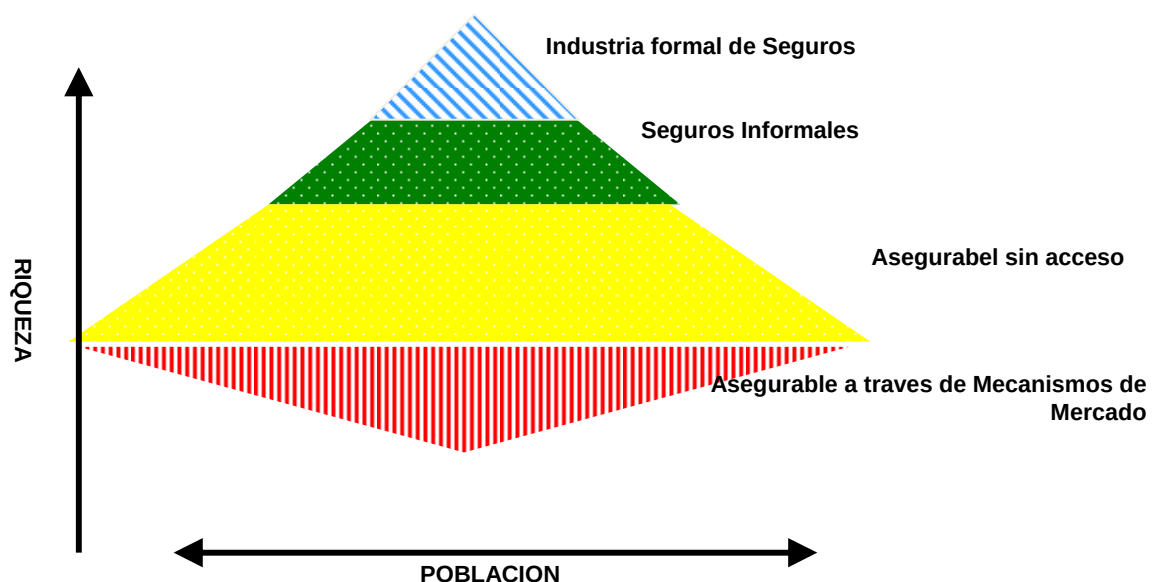
²⁵ Según la información Microfinanciera eXchange (www.themix.org), muchas MFIs tienen tasas de pérdidas de préstamos por debajo de 2 por ciento lo que es considerablemente más bajo que los préstamos para los segmentos de más altos ingresos en los mercados emergentes.

financiero sea orientado al cliente, diseñado para cubrir las necesidades y potencial de hogares de bajos ingresos es de la mayor importancia.

- 99) Los altos índices de retiro y cancelación que algunos esquemas de microseguros han experimentado con frecuencia se relacionan con problemas con el proveedor, no con el asegurado. Por ejemplo, los retiros pueden ser señal de productos mal diseñados, malos entendidos de los términos y condiciones en las pólizas, o falta de un enfoque efectivo del mercadeo. Además, a veces los hogares de bajos ingresos están mal informados sobre las consecuencias negativas del incumplimiento o el pago tardío de las primas (falta de cubrimiento de seguro debido a la caducidad de la póliza).

Figura 4. Quién es asegurado por quién

Figura 4. ¿Quién es Asegurado y por quién ?



Fuente: Michael McCord, presentación en la reunion trianual de la IAIS en mayo de 2006, Ottawa. Adaptado de Churchill.

- 100) En general, las personas de bajos ingresos tienden a tener una exposición muy limitada o ninguna a los seguros y pueden tener muy poca confianza en que los aseguradores van a pagar los siniestros. Si ellos han tenido servicios de seguros, ellos pueden haber tenido menos oportunidad de buscar corrección en caso de mala práctica por el proveedor de seguros. Además, con frecuencia no pueden obtener los registros que los aseguradores exigen (tales como certificados de defunción para las personas que mueren en áreas rurales alejadas o certificados de nacimiento para probar su edad).

101) En muchos países, un gran número de personas pobres podrían ser asegurables si los productos fueran diseñados y distribuidos apropiadamente (ver Figura 4). En ausencia de servicios de seguros innovadores orientados al cliente, los hogares de bajos ingresos tienen que depender de los sistemas del estado (casi siempre inapropiados) o de esquemas organizados por ellos mismos, como las sociedades de beneficio mutuo. Aún cuando estos sistemas están disponibles, ellos no cubren todo el rango de necesidades de seguros; los hogares de bajos ingresos deben asumir grandes cantidades de riesgo por sí mismos o disminuyendo sus ahorros, vendiendo sus activos, reduciendo el consumo, haciendo préstamos u otros medios.

3.4 Desafíos

102) **Cubrimiento de seguros:** En los mercados emergentes, un porcentaje bajo de la población usa servicios convencionales de seguros en comparación con jurisdicciones desarrolladas. Como ni sus esquemas de gobierno ni los esquemas de seguro informales llenan este vacío en forma efectiva, la mayoría de la población no tiene protección de seguros. Las fronteras de distribución usualmente no se extienden a los millones de personas económicamente activas que trabajan en la economía formal y mucho menos en la economía informal. Las consecuencias del racionamiento de seguros para la economía como un todo podrían ser significativas: destrucción de la riqueza; reducción de productividad y crecimiento económico; pérdida de inversiones en recursos humanos a través de la educación; vida productiva más corta; sobrecarga de las instalaciones de cuidados de salud del estado.

103) **Asimetría de la información:** Una razón para este “racionamiento” de seguros está relacionada con la asimetría de la información. Cuando los aseguradores no pueden distinguir entre riesgos buenos y malos, ellos tienden a evitar el mercado. Aun cuando el seguro esté disponible, el miedo a la selección adversa y al riesgo moral, y a los costos de mitigarlos, conduce al racionamiento. La asimetría de información puede ser un problema aun más grave para los microseguros, especialmente para los aseguradores grandes con poca experiencia o comprensión del mercado de bajos ingresos.

104) **Costos de transacción :** El racionamiento también está relacionado con el hecho de que para hacer un contrato de seguros, los aseguradores incurren en costos significativos de transacción, en términos de (a) intermediación del producto, (b) recolección de primas cuando existe la posibilidad de que no existan cuentas bancarias, (c) evaluar y pagar siniestros pequeños. Estos costos tienden a ser relativamente más altos para pólizas pequeñas, especialmente si se determinan sobre una base de porcentaje. Los costos de transacción no son proporcionales, por ejemplo, valores pequeños crean

costos relativamente altos. El aumento en los costos se debe incluir en las primas, aumentando así el costo del seguro.

105) **Tipos de proveedores:** El panorama de proveedores de microseguros varía considerablemente en términos de naturaleza institucional y forma legal. No existe un “tipo óptimo” de proveedor de microseguros ya que cada mercado de seguros tiene diferentes características. En algunas jurisdicciones, existen muchos proveedores informales de microseguros que deben ser licenciados (“subir en la escala”). En otras jurisdicciones, las compañías de seguros tienen el potencial y el interés de atender a los hogares de bajos ingresos (“bajar en la escala”). Finalmente, existen microaseguradores que nunca se van a convertir en proveedores formales porque son relativamente pequeños, operan en áreas remotas, los riesgos regulatorios son relativamente bajos y el costo de la formalización los sacaría del mercado.

106) Algunos aseguradores no comerciales ofrecen soluciones que involucran transacciones de más bajo costo. El seguro mutual, por ejemplo, apela a grupos de miembros homogéneos en términos de riesgo, y está motivado a controlar el riesgo moral y la selección adversa. De hecho las “mutuales surgieron como medios eficientes de manejar retos de contratos causados por incertidumbres agregadas que hacían difícil establecer el precio y administrar la operación y el peligro moral”.²⁶ Varias características de las mutuales reducen los costos de transacción y permiten precios de seguros más bajos y asequibles. Hoy muchos esquemas existentes de microseguros son mutuales, y son supervisadas por el supervisor de seguros, otras autoridades o no son supervisadas.

107) **Sistemas de Distribución:** Los sistemas de distribución de la mayoría de los aseguradores no están diseñados para servir el mercado de bajos ingresos. La gente que trabaja para las compañías de seguros generalmente no está familiarizada con las necesidades y preocupaciones de los hogares de bajos ingresos. Igualmente, la cultura y los incentivos en las compañías de seguros premian y animan a los vendedores a enfocarse en pólizas grandes, clientes más rentables y desaniman al personal para que no vendan seguros a los hogares de bajos ingresos. Los sistemas de corredores, agentes y ventas directas que utilizan los aseguradores son generalmente apropiados para clientes corporativos y clientes individuales de alto valor, pero generalmente no han funcionado para el mercado de bajos ingresos. Las limitaciones impuestas por la forma de remuneración restrictiva para distribuir productos de seguros, tales como techos de comisiones, pueden limitar la distribución de microseguros.

108) Los canales innovadores de distribución pueden bajar los costos de transacción para los aseguradores. De hecho, el éxito en microseguros se

²⁶ Ver Nekby, L.(2004) pp. 119

logra reduciendo los costos operativos. En algunas jurisdicciones , estos problemas han conducido a vinculaciones entre compañías de seguros y organizaciones que tradicionalmente trabajan con hogares de bajos ingresos y por lo tanto entienden mejor ese mercado y pueden ayudar a proveer servicios de microseguros en forma adecuada y sostenible.

- 109) **Educación y concientización de los clientes:** Uno de los más grandes desafíos para los microseguros es que al mercado objetivo le falta información y comprensión. Esto conduce a una demanda débil por esos servicios. Esto abre además la puerta para ventas mal informadas deliberadas por agentes que están luchando por cumplir con las cuotas o por obtener niveles más altos de comisiones, lo que deteriora aun más la reputación de los seguros.
- 110) Con frecuencia los clientes potenciales de microseguros son escépticos sobre el pago de primas por un producto intangible con beneficios futuros que puede que nunca se reclamen – y muchas veces no tienen confianza en las compañías de seguros. Por esta razón un reto importante es educar al mercado y superar su prevención contra las compañías de seguros. Promover la educación del consumidor sobre el valor del seguro toma tiempo y es costoso, aunque el retorno, en términos de menores índices de caducidad puede ser considerable. El mercado debe volverse consciente de las ventajas de un asegurador regulado.
- 111) **Protección del consumidor:** El mercado de bajos ingresos es particularmente vulnerable a al menos dos formas de abuso. Primero, los agentes o los vendedores de seguros pueden proporcionar mala información o engañar a los clientes de bajos ingresos, al tiempo que despliegan prácticas de venta agresivas. Segundo, las personas de bajos ingresos a veces se ven obligadas a comprar un seguro cuando están consiguiendo un préstamo, o no les informan que ellas tienen otras opciones. Con estos productos, uno a veces encuentra índices de reclamo extremadamente bajos, lo que sugiere que muchos asegurados no están conscientes del cubrimiento. Se debe crear consciencia sobre los derechos de los consumidores.
- 112) **Recursos y quejas del consumidor:** Deben existir procedimientos y procesos efectivos y eficientes para recibir las quejas y resolver los conflictos entre los aseguradores / intermediarios de seguros y sus clientes. Sin embargo, los hogares de bajos ingresos probablemente requerirán canales alternativos para comunicar las quejas debido a su falta de confianza y educación.
- 113) **Productos:** Los productos generalmente disponibles para los aseguradores casi nunca están diseñados para cumplir con las características específicas del mercado de bajos ingresos, particularmente los flujos irregulares de ingresos de los hogares y de las cabezas de familia de la economía informal. Otro asunto clave de diseño de producto incluye establecer cantidades aseguradas apropiadas, evitar exclusiones y usar un lenguaje que no sea el lenguaje legal

indescifrable de las pólizas comerciales. Otras demandas más importantes sobre el ingreso de los asegurados y la fluctuaciones de flujo de efectivo exigen flexibilidad en el pago de las primas y un procesamiento rápido de los siniestros.

- 114) **Servicios Composite:** En algunas jurisdicciones, los requerimientos de licenciamiento no permiten la formación de compañías de seguros composite, sino que exigen que se establezcan compañías separadas para los productos de vida y de no vida. Esto podría no aplicar para los microseguros por varias razones tales como consideraciones de costo-beneficio y el potencial para innovaciones de productos. Puede ser muy importante pensar en permitir que los proveedores de microseguros vendan paquetes de productos. En un modelo de esos, dos compañías que asumen riesgos podrían suscribir, y el cliente únicamente tiene que tratar con una sola carátula en el punto de venta. Depender de la venta de paquetes en el punto de venta puede no proporcionar suficiente flexibilidad de mercado .
- 115) **Reaseguro:** El reaseguro es una herramienta poderosa de administración de riesgo que deben usar los microaseguradores. Los aseguradores usan el reaseguro para administrar sus riesgos en forma eficiente y para garantizar un nivel de predictibilidad financiera, asumiendo que ellos tienen un producto viable o uno que se puede volver viable con las intervenciones apropiadas. Sin embargo, como muchos esquemas de microseguros no están regulados bajo la ley de seguros, ellos generalmente no tienen acceso al reaseguro. Si tuvieran licencia, los microaseguradores tendrían la posibilidad de acceder al reaseguro (y al soporte técnico de los reaseguradores) y podrían administrar su capital en forma más eficiente.
- 116) **Tratamiento de impuestos:** La existencia de diferenciales de impuestos para diferentes tipos de instituciones y clientes puede crear incentivos y desincentivos para el desarrollo de microseguros. Los privilegios fiscales, los incentivos o la eliminación de desincentivos pueden motivar a los aseguradores a atender el mercado de bajos ingresos. Aunque este aspecto no está directamente en el terreno de los supervisores de seguros, ellos pueden estar en la posición de proporcionar importante información a quienes formulan las políticas. En la situación actual, cuando muchos gobiernos están buscando promocionar mecanismos alternativos basados en el mercado para suministrar protección a la vida y a los activos de su población, quienes formulan las políticas pueden encontrar méritos en esas propuestas (ver 53 b).
- 117) **Infraestructura de soporte:** A nivel medio, existe la necesidad de instituciones que presten servicios a los detallistas de microseguros para facilitar la transparencia y el diálogo sobre microseguros. Las instituciones de soporte existentes en la mayoría de las jurisdicciones casi no responden a los microseguros. Como se señaló antes, el papel de capacitación y educación es crítico. los supervisores pueden facilitar la capacitación sobre microseguros en

la industria local de seguros para estimular su desarrollo sobre bases sólidas. El licenciamiento de todos los proveedores debe estar basado en la competencia mínima y en el conocimiento de aspectos únicos de microseguros. Los institutos de microseguros que ofrecen capacitación dictada por profesionales de seguros es crítica en este sentido.

3.5 Creación de marcos regulatorios para microseguros

118) No existe una opinión uniforme sobre cuáles deben ser los objetivos de las políticas para la regulación del sector de seguros. Sin embargo los siguientes son los objetivos generalmente aceptados y los más relevantes para la regulación de seguros (en orden de prioridad):²⁷

1. Proteger la solvencia de las firmas involucradas en la provisión de pólizas de seguros (que también se pueden describir como garantizar la estabilidad del sector);
2. Proteger a los consumidores o asegurados ;
3. Aumentar la competitividad del mercado y su eficiencia (incluyendo la adopción de nuevas tecnologías e innovación);
4. Desarrollar el mercado , incluyendo la formalización de los servicios financieros para los clientes de bajos ingresos ; y
5. Apoyar otros objetivos estratégicos (de no seguros) tales como el cumplimiento con los estándares internacionales o cumplimiento con la ley (por ejemplo, controles AML/CFT).

119) Tradicionalmente el trabajo se ha enfocado más que todo en garantizar la solvencia y la protección del consumidor y hasta cierto punto la eficiencia del mercado (aunque esto siempre ha sido secundario a la estabilidad y la solvencia). Sin embargo, más recientemente el enfoque se ha ampliado para incluir además los objetivos de desarrollo del mercado y a tener en cuenta otros objetivos estratégicos de los gobiernos tales como la inclusión financiera poniendo los seguros a disposición del sector informal .Estos dos objetivos llevan un peso particular en las jurisdicciones de mercados emergentes que se enfrentan con los desafíos de desarrollo del mercado así como con múltiples metas de desarrollo (algunas contradictorias) que se tienen que manejar , alinear y priorizar dentro de los recursos limitados .

120) Para cumplir con este objetivo, ¿cómo pueden los supervisores contribuir con la creación de marcos regulatorios, incluyendo sus sistemas de supervisión, que permitan el ingreso de grandes partes de la población a los seguros? ,

²⁷ , Ver por ejemplo, "Prudential Supervision of Insurance Undertakings", el informe de la Conferencia de los Servicios de Supervisión de Seguros en los Estados Miembros de la Unión Europea (2002). Disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/solvency/solvency2_conference-report_en.pdf (accessed on 13 October 2006).

Los supervisores pueden influir directamente en el desarrollo de los microseguros alineando las prácticas regulatorias y de supervisión para sus características específicas. Esas intervenciones podrían incluir :

- ajustar las reglas y las regulaciones , así como las prácticas de supervisión a la situación particular del microseguro;
- exigir divulgación en relación con la participación de los aseguradores regulados en el microseguro ;
- proporcionar mayor análisis de mercado sobre necesidades del mercado, lo que puede motivar a los aseguradores a bajar en la escala del mercado;
- regular los nuevos canales de distribución que conocen y obtener la confianza de los hogares de bajos ingresos ;
- incentivar y aún exigir que los que asumen los riesgos que no estén regulados (Categoría 3) o que están bajo otras autoridades (Categoría 2) obtengan licencia ;
- crear canales de quejas y sistemas apropiados de resolución de problemas para los asegurados de bajos ingresos ;
- aumentar la concientización de los asegurados de microseguros ; y
- garantizar que los productos y procedimientos estén diseñados para las necesidades de los hogares de bajos ingresos;
- facilitar el diálogo con los que formulan las políticas (especialmente en temas de impuestos o esquemas de seguridad social) en el caso en que éstos servicios tengan características que sean contraproducentes con los microseguros privados;
- promover la concientización y el conocimiento de los seguros en la gente ; y
- mejorar el desarrollo de productos que cumplan con las necesidades de los grupos de bajos ingresos (que en algunos casos ha conducido a regulación de producto).

121) El desarrollo del mercado de microseguros presenta varios desafíos inherentes para el supervisor. Los esquemas de seguros sin licencia pueden hacer daño, especialmente a los hogares de bajos ingresos. Por lo tanto, los supervisores pueden definir un umbral por encima del cual los esquemas informales tienen que tener una licencia de seguros. Los criterios utilizados para trazar la línea entre las entidades reguladas y no reguladas dependen de la situación del país, del número de clientes, volúmenes de primas, o aun capacidad de los supervisores. Por ejemplo, mientras que un esquema de 50,000 miembros puede ser pequeño en una jurisdicción, el mismo puede ser bastante significativo en otra. ²⁸

122) Los supervisores también tienen el reto de mantener el balance entre expandir el seguro para los segmentos de bajos ingresos y proteger las inversiones y la confianza de esos hogares. Aquí la capacidad del supervisor

²⁸ Trazar líneas (con base en el numero de clientes o valor de las pólizas) puede hacer difícil evitar el arbitraje (por ejemplo, dividir la compañía cuando alcance cierto límite).

es un elemento crítico, especialmente porque los supervisores pueden tener prioridades que les ponen mayor presión.

123) Para evitar el arbitraje regulatorio, sería útil si una agencia fuera responsable de supervisar las actividades de seguros, en lugar de que hubiera varios ministerios o departamentos de gobierno involucrados. Esto también puede ayudar a desarrollar un enfoque basado en la actividad, normas y regulaciones que sean válidas para cualquier tipo de proveedor de seguros supervisado.

124) El supervisor tiene varias opciones regulatorias para estructurar un marco regulatorio para microseguros. Como se estableció en el punto 57, la variedad de opciones incluyen la introducción de un nuevo tipo de agente como en la India; la creación de un nuevo tipo de institución como en las Filipinas (Asociaciones de Beneficio Mutuo para Microseguros) o en Sudáfrica (Licencia de Microseguros Funerarios ²⁹); la regulación de los microseguros como una línea de negocios para los aseguradores comerciales y una variedad de agentes como en Perú , y la facilitación del diálogo y la regulación de productos y dejar que la industria reaccione como en Brasil. Otra opción es dejar que las autoridades se preocupen de tipos específicos de proveedores de seguros (mutuales de cuidados de salud) como en África.

125) En términos del enfoque general para la regulación de microseguros, se pueden distinguir dos líneas estratégicas: el enfoque basado en la actividad versus el enfoque institucional de regulación de microseguros, como se resume en la Tabla 3. Es posible tener una combinación de los dos enfoques.

Tabla 3. Regulación de microseguros funcional versus institucional

Enfoque	Regulación Funcional	Regulación Institucional
	El microseguro como una línea de actividad , también llamado enfoque basado en la actividad	El microseguro es un tipo de institución también llamado enfoque institucional
Descripción	Todos los tipos de instituciones de microseguros (las que están bajo la ley de seguros pero también las que están bajo otras leyes) tienen que seguir un conjunto de normas: a) las mismas normas y regulaciones en relación con ciertos aspectos de provisión de seguros de vida b) en términos de su tipo institucional particular, ellas siguen las normas definidas para ella.	Uno que asume riesgos puede obtener una licencia como microasegurador que se regula en forma separada como por ejemplo: -Las MBAs en las Filipinas bajo la ley de seguros -Los microaseguradores de salud en África Occidental con un organismo regulativo y supervisor separado. Un microasegurador también puede ser regulado como una compañía por acciones, por ejemplo con requerimientos de capital mínimo más bajos que las compañías más

²⁹ Microseguro Funerario se llama actualmente "Negocio de Asistencia" en Sur Africa

		grandes. Ejemplos de este modelo se conocen únicamente en microfinanzas
¿Qué normas y regulaciones se pueden definir?	El microseguro definido como una línea de actividad puede tener los siguientes requerimientos específicos que son válidos independientemente del tipo de institución : -informes -suscripción -transparencia -solución de conflictos -agentes u otros canales de distribución -manejo de siniestros Esta lista ofrece algunos ejemplos que se deben ajustar a cada jurisdicción	Para un nuevo tipo institucional de microasegurador , se pueden desarrollar regulaciones específicas , por ejemplo para -gobierno -capital mínimo -supervisión in situ y fuera del sitio -agentes u otros canales de distribución Estas pueden ser más altas o más bajas.
Ventajas	Todos los aseguradores manejan sus portafolios de microseguros de la misma manera. El arbitraje regulatorio se minimiza.	Se puede crear un tipo especializado de microasegurador, por ejemplo, con menos requerimientos de entrada y operaciones permitidas limitadas.

Fuente: Wiedmaier-Pfister (GTZ, 2007). .Adaptado de Mommartz.

126) Del análisis de los enfoques regulatorios de las actividades de microseguros para este artículo, se pueden sacar varias conclusiones. La más importante es el desarrollo de un marco regulatorio para microseguros usando un enfoque basado en principios que sea consistente con los ICPs de la IAIS, y que además tenga en cuenta los aspectos institucionales y los basados en actividades.

127) La regulación de microseguros involucra una gama de problemas dependiendo del tipo de riesgo que se asegura, el perfil del asegurador y el canal de distribución que se utiliza. Estas diferencias tienen ramificaciones cuando se elige el tipo de regulación y supervisión que será más apropiado. Por lo tanto, “la regulación de microseguros” es una tarea compleja, con muchos temas y actores diferentes involucrados en los diferentes niveles de la industria (macro, medio, y micro).

128) En algunas situaciones puede ser sabio crear un nuevo tipo institucional; sin embargo, este enfoque requiere un análisis completo de los desafíos y las opciones y una capacidad significativa a nivel de la autoridad de control.

129) La regulación de microseguros está orientada en primer lugar a la protección del asegurado además de proteger la estabilidad del sistema financiero que fue el argumento en la regulación de las microfinanzas que tienen que ver con ahorros y créditos. Puede ser útil mirar las lecciones de la regulación de las microfinanzas donde se desarrollaron varios “principios prácticos” generalmente aceptados, tales como :³⁰

- No regular lo que no se puede supervisar
- Cuando sea posible, basar las normas / principios específicos en las actividades en lugar de los tipos institucionales.
- Cuando se establezcan requerimientos mínimos de capital, equilibrar la promoción del sector con la limitación del número de proveedores que se tienen que supervisar.
- La experimentación en oferta de productos es un factor que permitió que micro crédito creciera hasta convertirse en una industria sostenible.
- La microfinanza se refiere a diferentes tipos de proveedores y por tanto no está atada a un tipo institucional.
- Los nuevos tipos institucionales (también llamadas categorías o niveles) traen el riesgo de arbitraje regulatorio.
- El diseño cuidadoso del marco regulatorio toma mucho tiempo y recursos.

130) Como mínimo, los supervisores deben aumentar su concientización sobre microseguros, reconociendo que los hogares de bajos ingresos y otros grupos excluidos son asegurables y no necesariamente son clientes más complicados. Con frecuencia, los proveedores y los asegurados apenas se están conociendo y todavía no se han desarrollado productos y sistemas apropiados. El activismo regulatorio no se requiere necesariamente pero es importante tener la mente abierta.

131) Para resumir , las siguientes preguntas son de incumbencia de los supervisores ³¹:

- ¿Qué tan adecuadas son las regulaciones en términos de protección de los intereses de los clientes de microseguros y de garantizar el crecimiento de la industria?
- ¿Afectan el desarrollo del microseguro? Si la respuesta es si, entonces ¿en qué forma? ¿En qué puede contribuir el marco regulatorio para animar a los aseguradores informales a formalizar su provisión de servicios de microseguros? ¿Qué tipos de instituciones se favorecen o se entorpecen por el marco actual de regulación?

³⁰ Adaptado de Hannig A., Katimbo-Mugwanya E, (1999): Como regular y supervisar las Microfinanzas (GTZ FSD Programme Kampala).

³¹ Adaptado de Wiedmaier-Pfister (2004): Regulación y Supervisión de Microseguros , (GTZ, Eschborn).

- ¿Cómo se puede minimizar el costo de la regulación y supervisión, garantizando al mismo tiempo la calidad de los servicios y sin poner demasiada carga sobre la industria?
- ¿Existen adaptaciones menores a las regulaciones que puedan traer consigo mejoras significativas? O, ¿Cómo se podría desarrollar un sistema de niveles de regulación para microseguros?

- 132) Estas preguntas resaltan los problemas que más presión ejercen en la regulación y supervisión de microseguros. La siguiente sección vincula los problemas planteados antes para los Principios Básicos de Seguros (ICPs) que ha expedido la IAIS y que todos los supervisores de seguros han aceptado.
- 133) Extender el alcance de los servicios de seguros a un espectro más amplio de la población, por ejemplo, hogares de bajos ingresos, tiene el potencial de crear muchos beneficios tangibles.
- 134) De hecho, como se resaltó en la Casilla 3, el microseguro puede ser regulado como una línea de actividad (regulación funcional) por varios tipos de proveedores. El microseguro también puede ser proporcionado por un tipo institucional especializado de microasegurador que trate con el segmento de bajos ingresos (regulación institucional). Ambos enfoques se pueden implementar simultáneamente, porque no son mutuamente excluyentes. Se debe examinar detenidamente el potencial para arbitraje regulatorio a través del uso de varios vehículos de microseguro.
- 135) Las autoridades de control evalúan la forma en que ellas pueden contribuir hacia el desarrollo y la vigilancia de las actividades de microseguro al tiempo que continúan promoviendo sistemas financieros sólidos y seguros.
- 136) El seguro es una industria que mueve un capital grande que requiere grandes costos de iniciación y compromisos financieros, tecnología moderna y una fuerza de trabajo bien educada. También depende de que exista una política, un marco institucional y legal para la supervisión del sector financiero, una infraestructura de mercado financiero bien desarrollada y efectiva y de la existencia de mercados financieros eficientes. La ausencia de cualquiera o de una combinación de estas condiciones esenciales podría afectar la calidad y la eficiencia de la supervisión de seguros³². Esto es particularmente cierto en economías en desarrollo. Sin embargo en jurisdicciones de mercados emergentes, esta situación no siempre puede ser prevalente.

³² ICP 1: Condiciones para una supervisión efectiva de seguros, Principios Básicos de Seguros y Metodología, Octubre de 2003

137) La estabilidad monetaria, las oportunidades de inversión, un ambiente político y económico estable y un sistema regulatorio sólido y consistente, favorable y justo, puede no estar disponible en todos los mercados emergentes.³³ En muchas jurisdicciones de Asia, África y Latinoamérica los mercados de seguros o no existen o están muy poco desarrollados. Por lo tanto la principal necesidad en los mercados emergentes es estimular el desarrollo de una industria de seguros fuerte, que puede aun incluir microaseguradores sin ánimo de lucro. Esto incluye la promoción de servicios financieros sólidos para crear mercados incluyentes para el segmento de bajos recursos de la población. El microseguro podría jugar un papel muy importante en el desarrollo de los mercados de seguros a medida que éstos evolucionan de ofrecer productos masivos simples a productos más complejos personalizados.

138) En lo que concierne a los microaseguradores, podrían existir diferentes condiciones para atender las necesidades de los hogares de bajos ingresos, en comparación con los aseguradores que se orientan hacia los segmentos de más altos ingresos de la población. Con frecuencia los aseguradores grandes están restringidos por sus conocimientos limitados de ese segmento del mercado. Además, cuando existen proveedores informales de seguros, se puede requerir mucho esfuerzo de su parte para adaptarse a los requerimientos regulatorios. Por lo tanto el supervisor tiene que tener en cuenta las especificidades del microseguro que se explicaron en las secciones anteriores cuando establezca los requerimientos en regulación y supervisión.

4.1.1 Asuntos Prudenciales

139) No hay conflicto sobre la teoría de que los requerimientos de capital , incluyendo un régimen sólido y apropiado de solvencia , como ocurre en el caso de los aseguradores regulados por la ley de seguros, deben ser esenciales para la supervisión y provisión exitosa del microseguro.

140) La regulación prudencial (en contradicción con la regulación de producto) tiene el principal objetivo de proteger al asegurado. Se enfoca en las instituciones con el ánimo de proteger su solvencia o viabilidad estableciendo requerimientos de idoneidad de capital , y sistemas para administrar varios riesgos y estableciendo límites sobre acumulación de riesgo para manejar las exposiciones en el balance de un asegurador. Las normas prudenciales también existen para proteger las estructuras mismas. La supervisión prudencial también se preocupa por evitar que un problema en una institución se distribuya en todo el sistema financiero³⁴.

³³ Seguros y alivio de la Pobreza . La ventaja cooperativa, Sabbir Patel, 2002, Pagina 11. 4 Microseguros Principios Básicos de Seguros de la IAIS . 4.1 Regimen Regulatorio y Supervisor

³⁴ Boletín del Banco de la Reserva de Australia , Supervisión Prudencial y el Sistema Financiero Cambiante, Abril 1996, Página 30f.

141) Aunque esos regímenes benefician y protegen a los asegurados, lo que se podría hacer es aplicar las regulaciones después de definir un conjunto de interpretaciones sobre criterios específicos para los microseguros. Por ejemplo, establecer un criterio basado en el perfil de riesgo en el libro – tipo de riesgo y gravedad de los riesgos que enfrenta un asegurador particular, o imponer restricciones / limitaciones sobre las actividades.

142) Para proteger los intereses de los asegurados se debe responder claramente la pregunta de responsabilidad de supervisión. Los supervisores de seguros especialmente en los mercados emergentes con frecuencia enfrentan situaciones donde no siempre ellos tienen la responsabilidad de supervisión. Por ejemplo, por un lado podemos encontrar microaseguradores que pueden ser supervisados por otra entidad como el ministerio de salud o el departamento de cooperativas. Por otro lado, también existen microaseguradores informales que no están regulados. Podría ser necesario evaluar hasta qué punto es necesario supervisar un microasegurador informal y qué le pasaría a la institución o al esquema si no se supervisara. Ambos tipos de instituciones o de esquemas pueden estar desempeñando un papel importante al llenar los vacíos que los proveedores de seguros, los supervisores y el gobierno podrían pasar por alto. Entonces es importante desarrollar principios que ayuden a identificar las entidades que tienen que ser reguladas y que proporcionen las bases racionales para que el supervisor pueda justificar cualquier diferenciación entre los aseguradores regulados por la ley de seguros, los regulados por otras leyes o los que no están regulados.

143) La forma legal, la manera de conducir el negocio y el portafolio de riesgo del asegurador pueden ayudar a especificar los criterios para determinar las cantidades mínimas y formas de capital que son adecuadas y que se pueden aceptar. Esto podría variar entre aseguradores individuales. La creación de una forma institucional especial para microseguros con requerimientos más bajos de capital - (i.e. el capital conmensurado con el riesgo en sus libros) y la restricción del alcance de las operaciones a un segmento limitado del mercado – en respuesta a un perfil bajo de riesgo al que el microseguro está expuesto puede ser una de las soluciones factibles. Al mismo tiempo, uno necesita tener cuidado y garantizar que la introducción de esas regulaciones no se vuelva contraproducente permitiendo un alcance para el arbitraje regulatorio. La correlación entre el perfil de riesgo y el capital que en último término puede justificar requerimientos más bajos de capital u otras normas más relajadas se tienen que determinar cuidadosamente. Sin embargo, cualquier diseño de normas específicas para aplicar un régimen de solvencia al microseguro se tiene que elegir cuidadosamente para garantizar que la introducción de esas regulaciones no se vuelva contraproducente permitiendo un arbitraje regulatorio. Puede haber un riesgo inherente de insolvencia o de incumplimiento de las obligaciones legales, debido a una mala evaluación del riesgo o aun a su ausencia (salud, ambiente, etc.) y a las posibilidades limitadas de compartir el riesgo. (Reaseguro). En cualquier caso se requiere un enfoque prudente.

144) Generalmente se debe aplicar un régimen prudencial de solvencia a todos los aseguradores cubiertos por este alcance, independientemente de su tamaño o de la naturaleza y escala de sus negocios. Sin embargo, debido a las características especiales del negocio de microseguros, parece importante que los supervisores tengan la capacidad para considerar una gama más amplia de factores cuando determinan cómo se debe aplicar el régimen de solvencia al negocio de microseguros, por ejemplo, pueden considerar que:

- Los negocios muy pequeños tienen perfiles de riesgo complejos;
- Los costos de interpretar, aplicar, y vigilar cumplimiento con la regulación pueden ser desproporcionadamente altos dada la naturaleza inmaterial del riesgo;
- Esos negocios pueden proveer productos o servicios que son muy específicos para los mercados nacionales (o aun para grupos específicos de afinidad), y el retiro de esos negocios al imponer una carga regulatoria excesiva iría en contra de los intereses de los asegurados.³⁵

La aplicación del régimen prudencial de solvencia al negocio de microseguros se puede lograr implementando tratamientos adaptados, consistentes con el régimen general de solvencia, cuando la aplicación está dentro de los poderes de la autoridad de control.

145) Hay diferentes opiniones en relación con la forma que deben tomar los requerimientos de capital para que el capital haga su función de buffer en la forma más eficiente posible. Cada vez más, las regulaciones de capital de seguros actuales están orientadas a introducir requerimientos de capital basados en riesgo. La idea básica es que entre más sensibles sean los requerimientos de capital para la exposición de riesgo de un asegurador más firmemente se vinculan al capital en su función de buffer, disminuyendo el potencial de pérdida y de peligro moral. En términos de procesos, capacidad administrativa, o experticia – esto requiere el establecimiento de una maquinaria sofisticada que puede no estar disponible para todos. Esto puede ser cierto para compañías y para reguladores nacionales.

146) Los eventos pasados y futuros potenciales pueden impactar los activos y los pasivos en el balance y en el flujo de caja del asegurador³⁶. En algunos casos, la evaluación adversa de la administración de riesgo puede conducir a cambios en los requerimientos de capital de las compañías³⁷. Los proveedores de seguros se deben concentrar en los riesgos significativos que ellos enfrentan. La administración de riesgo podría servir como un instrumento de control para evaluar la fortaleza y debilidad de los riesgos del asegurador. Por lo tanto,

³⁵ CEIOPS, Respuestas a la Comisión Europea sobre la tercera ola de Llamadas por Asesoría en el marco del proyecto Solvencia II, CEIOPS-DOC-03/06, CFA (compañías pequeñas) 23, 23.13, página 115

³⁶ IAIS, Artículo guía sobre administración de riesgo de inversión, 2004, Página 4

³⁷ CEA, European Prudential Regulation & Supervisory Structure, 2004, Página 8 compartir el riesgo (reaseguro). Un enfoque prudencial es necesario en cualquier caso.

existe la necesidad de lineamientos que especifiquen los mínimos controles internos, los límites operativos y otras prácticas para garantizar que las exposiciones de riesgo de inversiones se mantienen dentro de los niveles consistentes con los estándares prudenciales y tolerancia de riesgo definidos por los límites internos. También es importante exigir que los costos ocultos y la cantidad de “donaciones y ayuda financiera externa” en el balance se muestre claramente, para que los informes y la situación financiera permanezcan sólidos.

147) La identificación y administración de riesgos en el ambiente de microseguros son igual de importantes que en el ambiente tradicional de seguros. Podría ser costoso esperar que un microasegurador especializado tenga políticas /sistemas de evaluación de riesgos y de administración sólidos. Por lo tanto, los lineamientos podrían ser útiles para ayudar a que los supervisores jueguen un papel facilitador, estableciendo requerimientos mínimos y procedimientos y procesos para la evaluación y administración prudencial de riesgo para los aseguradores que ofrecen productos de microseguro.

148) Aun cuando la complejidad o simplicidad de un producto de microseguros varía de aquellos productos ofrecidos por el seguro tradicional, el nivel de experticia profesional que se requiere en relación con el producto debe ser similar al nivel aplicable a los aseguradores grandes en ciertas esferas. Los lineamientos deben identificar circunstancias en las que la certificación y la ayuda actuarial pueden no ser requeridos o pueden ser usados con mayor flexibilidad. Particularmente en los casos en los que el asegurador tenga la flexibilidad para diseñar los productos en términos de cantidades aseguradas y tipos de beneficios ofrecidos. La ayuda actuarial debe ser requerida para verificación de reservas/pasivos.

149) Se deben establecer criterios sobre la utilización de contadores certificados para que firmen las cuentas de los aseguradores que ofrecen productos de microseguros y para propósitos de auditoría externa. Estos criterios deben mantener las especificidades de los microseguros.

4.1.2 Asuntos de Gobierno (adaptados, y apropiados, transferencia y divulgación)

150) Los requerimientos adaptados y apropiados son requerimientos específicos que tienen que ver con la calificación personal o profesional de los accionistas, miembros de la junta directiva y otros administradores. Estos funcionarios claves deben estar definidos por la regulación. Dependiendo de su posición y de la forma legal del microasegurador, estas cualidades podrían estar relacionadas con un grado apropiado de integridad en actitud, comportamiento personal y conducta de negocios, buen criterio, grado de conocimientos, experiencia y calificaciones

profesionales y solidez financiera.³⁸ Uno tiene que examinar hasta qué punto se pueden hacer adaptaciones razonables (requerimientos apropiados) para los microseguros, particularmente en el caso de aseguradores pequeños que operan posiblemente en áreas rurales los cuales podrían requerir un perfil diferente de administración y conocimientos; ver discusión en ICP 9.

151) En la misma forma, los aseguradores que tienen operaciones de negocios de microseguros deben preferiblemente presentar informes separados para los productos de microseguro para ayudar a construir una base de datos creíble para una mejor supervisión además de una compilación de información completa y exacta sobre microseguros para un mayor análisis y uso por parte de quienes formulan las políticas, donantes; ver discusión en ICP 12.

4.1.3 Asuntos de conducta de mercado

152) Deben existir procedimientos y procesos eficientes y efectivos para presentar quejas y resolver conflictos entre aseguradores / intermediarios de seguro y sus clientes. Teniendo presente que los hogares de bajos ingresos pueden requerir canales alternativos de comunicación y solución de sus quejas que son diferentes a los que requieren los clientes de los aseguradores grandes.

153) La industria de seguros es susceptible de fraude por parte de los aseguradores, de los clientes y de los canales socios. Existe la necesidad de entender claramente las áreas en las que puede surgir el fraude y aquellas en las que puede ser diferente del seguro tradicional. Un esfuerzo colectivo por parte de todos los actores para prevenir fraude podría promover el microseguro.

154) El fraude se puede clasificar en cuatro categorías:

- por parte de los clientes durante la suscripción o evaluación de siniestros,
- que involucra agentes y corredores,
- que involucra a quienes hacen las encuestas y a terceros,
- que involucra fraude interno por parte de los empleados.

Además de lo anterior, hay momentos en que defraudadores que se hace pasar por aseguradores /intermediarios autorizados expiden pólizas falsas. Los hogares de bajos ingresos son más susceptibles a caer en estas trampas que los clientes de seguros tradicionales quienes normalmente tienen una visión del mercado y tienen mejores mecanismos para tratar con él. Los temas de confianza en microseguros también se pueden manejar a través de una estructura apropiada de intermediación. (ver 3.3.7). Los aseguradores tendrían que depender de redes de distribución supervisadas o no de responsabilidad

³⁸ Glosario de términos de IAIS, Marzo 2006

reconocida tales como redes internacionales de ayuda/alivio como se comentó anteriormente. La prevención del fraude en el contexto de microseguros debe contribuir al objetivo de minimizar costos. Las estrategias para prevenir el fraude, son muy importantes para garantizar que la reputación de las actividades de microseguros, que apenas comienzan, no se afecten. Los mecanismos específicos para tratar estos problemas también son importantes en términos de fraude por parte de agentes y empleados.

- 155) Para reducir el riesgo de actividades fraudulentas, el supervisor debe vigilar directamente las acciones de los intermediarios³⁹ o pasarle esa responsabilidad al asegurador o a cualquier otra organización que maneje y resuelva oportunamente las quejas contra el intermediario de microseguros. El supervisor que supervisa directamente a un intermediario puede inspeccionar en cualquier momento la oficina y los registros de cualquier intermediario de microseguros, si lo considera necesario.⁴⁰ Sin embargo, esa disposición regulatoria puede ser costosa y difícil de implementar.

4.2 Evaluación de la aplicación de los ICPs contra el microseguro

- 156) Los principios básicos de seguros de la IAIS proporcionan un marco globalmente aceptado para la regulación y supervisión del sector de seguros. Ellos proporcionan la base para evaluar la legislación de seguros, y los sistemas y procedimientos de supervisión, y el fondo monetario internacional y el banco mundial los usan para ese propósito. Ellos aplican a la supervisión de aseguradores y reaseguradores sean ellos empresas privadas o aseguradores controlados por el gobierno que compiten con la empresa privada donde sea que tengan sus negocios. Por lo tanto, deben ser el foco y la base del trabajo futuro sobre la regulación y supervisión de microseguros.

- 157) El enfoque que seguimos para preparar esta Sección ha sido entonces considerar cada ICP, incluyendo los criterios esenciales (ECs) y los criterios avanzados (ACs) establecidos en los Principios Básicos de Seguros y la Metodología de octubre de 2003. Cuando los ICPs se mencionan en este documento, estos se mencionan únicamente a nivel de Principio, y se debe hacer referencia al documento subyacente. Este es únicamente un análisis preliminar para identificar temas que podrían ayudar al grupo de trabajo conjunto en su trabajo futuro y no son un conjunto de propuestas para la enmienda o revisión de los ICPs.

³⁹ Los intermediarios incluyen todos aquellos que participan en los servicios de intermediación de seguros. (ICP 24.2)

⁴⁰ The Gazette of India, Part III, Sección 4, 10 noviembre 2005, Para 16(1), Página 13

4.2.1 Principios universalmente aplicables

158) Los ICPs son principios generales que son aplicables universalmente. Para algunos ICPs no se requieren adaptaciones en el criterio esencial para adaptarlos a microseguros. Estos son los siguientes ICPs:

- ICP 5: Cooperación en Supervisión e Intercambio de Información
- ICP 7: Idoneidad de las Personas
- ICP 14: Medidas Preventivas y Correctivas
- ICP 15: Medidas obligatorias o Sanciones
- ICP 17: Supervisión de Grupos
- ICP 27: Fraude
- ICP 28: Anti lavado de Dinero, Combate al Fiananciamiento del Terrorismo (AML/CFT)

159) Sin embargo, como se exploró en las Secciones anteriores, se pueden requerir algunos ajustes en la interpretación y aplicación de ciertos criterios consultando con los comités/grupos de trabajo apropiados de la IAIS para su aplicabilidad al segmento de microseguros.

4.2.2 Principios que requieren mayor estudio

160) Los criterios para los otros ICPs requieren un mayor análisis y posiblemente una interpretación específica para microseguros. Estos Principios y los temas identificados como específicos para los microseguros son los siguientes.

- ICP 1: Condiciones para una Supervisión Efectiva de Seguros
- ICP 2: Objetivos de Supervisión
- ICP 3: La Autoridad de Control
- ICP 4: El proceso de Supervisión
- ICP 6: Licenciamiento
- ICP 8: Cambios en Control y Transferencias de Portafolio
- ICP 9: Gobierno Corporativo
- ICP 10: Control Interno
- ICP 11 Análisis de Mercado
- ICP 12: Informe a Supervisores y Monitoreo Fuera de Sitio
- ICP 13: Inspección In-situ
- ICP 16 : Liquidación y Salida del Mercado
- ICP 18: Evaluación y Administración de Riesgos
- ICP 19: Actividad de Seguros
- ICP 20: Pasivos
- ICP 21: Inversiones
- ICP 22: Derivados y Compromisos Similares
- ICP 23: Idoneidad de Capital y Solvencia
- ICP 24: Intermediarios
- ICP 25: Protección al Consumidor
- ICP 26: Información, Divulgación y Transparencia Hacia el Mercado

- ICP 27: Fraude
- ICP 28: Anti Lavado de Dinero, Combate a la Financiación del Terrorismo (AML/CFT)

161) ICP 1: Condiciones para una Supervisión Efectiva: la supervisión de seguros depende de una política institucional y un marco legal para la supervisión del sector financiero; una infraestructura de mercado financiero efectiva y bien desarrollada y mercados financieros eficientes.

Aunque existen políticas generales en muchas jurisdicciones, no existe un marco financiero orientado específicamente a promover la inclusión financiera y el desarrollo del microseguro. Aunque el seguro está generalmente dentro del marco legal para la supervisión de seguros, este marco no está equipado específicamente para manejar segmentos de bajos ingresos de la población. Como resultado existen únicamente muy pocos aseguradores tradicionales orientados a los segmentos de bajos ingresos. Más que todo son los microaseguradores informales los que se encargan de las necesidades de los segmentos de bajos ingresos en forma limitada y casi ninguno está regulado.

162) Muchos gobiernos están discutiendo planes para aumentar la inclusión financiera. Como resultado, muchas autoridades de control pueden tener expectativas para la creación y la facilitación de un ambiente para el desarrollo de microseguros sobre una base sólida. Esas políticas también pueden requerir claridad sobre los roles que deben jugar las entidades públicas y privadas y la forma como se deben complementar. En algunos casos los gobiernos han tratado de utilizar los canales de distribución de seguros existentes y también los aseguradores para administrar ciertos esquemas de seguros que pueden tener un elemento de subsidio. Mientras los aseguradores pueden ayudar en la asignación apropiada de precios de producto, los canales de distribución pueden ayudar a encontrar los posibles beneficiarios. Con frecuencia el marco legal y regulatorio sobre supervisión de seguros adolece de claridad sobre cómo se deben manejar los asuntos ya que éstos tienen implicaciones sobre el régimen de solvencia de los aseguradores involucrados.

163) Los mecanismos para acceder a los datos financieros y para obtener estadísticas sociales y económicas confiables y comparables para una evaluación apropiada de riesgo, o no existen, o están aún estado de evolución. Y aun donde existen, en alguna forma, pueden no tratar las necesidades de los segmentos de bajos ingresos.

164) Los mercados financieros no funcionan eficientemente para los segmentos de bajos ingresos. Esto se debe a que los hogares de bajos ingresos no tienen acceso o no conocen las facilidades de ahorros que conducen a bajos niveles de intermediación financiera. Los mercados de dinero y de valores son débiles. Esto reduce las oportunidades de inversión de corto y largo plazo para los aseguradores que tienen volúmenes pequeños de negocios. Varios esquemas de microseguros operan por fuera del marco legal existente.

165) ICP 2 Objetivos de Supervisión: Los objetivos de supervisión están claramente definidos.

Hay falta de acuerdo sobre las responsabilidades de las autoridades de control en el desarrollo del mercado. En ausencia de la disponibilidad de seguro formal para los hogares de bajos ingresos a través de entidades reguladas, los seguros informales se están expandiendo. Como las actividades de microseguros permanecen prácticamente sin regulación, se asume que están por fuera de alcance de la supervisión de seguros. Si se miran en forma más concreta se pueden considerar cuasi-legales o ilegales. Los miembros del público que suscriben a esquemas no regulados no tienen protección del consumidor. En muchas jurisdicciones está aumentando la demanda por seguros. Existe la preocupación de que si la membresía de los esquemas informales continúa creciendo, los esquemas se pueden volver inmanejables y pueden conducir a una quiebra en alguna forma. Esto puede suponer un riesgo de reputación para el supervisor y una pérdida de confianza del público en los seguros.

166) ICP 3 La Autoridad de Control: La autoridad de control tiene poderes adecuados, protección legal y recursos financieros para ejercer sus funciones y sus poderes; es operativamente independiente y responsable en el ejercicio de sus poderes; contrata, capacita y mantiene suficiente personal con altos estándares profesionales.

El tratamiento de las entidades de microseguros no reguladas tiene que ser definido apropiadamente para que el supervisor entienda claramente las entidades que se supone debe vigilar. Mientras que el microseguro informal sigue siendo ampliamente prevalente, algunas veces la ley no es suficientemente clara sobre los poderes de los supervisores. En muchas jurisdicciones el gobierno soporta algunos de estos esquemas sin proporcionar ninguna claridad en la ley. Con frecuencia muchas agencias del gobierno están involucradas, lo que conduce a una mayor complejidad.

167) La legislación debe identificar la autoridad (o autoridades) responsable de la supervisión de las entidades de microseguro y proporcionarle suficientes poderes, funciones y recursos. En varios casos se observa que los organismos de supervisión no son el supervisor de seguros.

168) Algunas veces los esquemas de microseguros financiados a través de asignaciones de presupuesto / subsidios son manejados directamente por un ministerio que también tiene la doble responsabilidad de un supervisor de seguros. En esos casos, en su papel de supervisor se involucran en la resolución de conflictos y de sus consecuencias resultantes – arbitraje regulatorio, un campo de juego injusto que puede tener consecuencias adversas para el consumidor.

169) El personal de supervisión a veces no entiende las realidades sobre las que se basa el microseguro. Hay que sensibilizarlos y darles una capacitación especial sobre las peculiaridades del microseguro.

170) ICP 4 Proceso de Supervisión: La autoridad de control conduce sus funciones en forma transparente y responsable.

Los supervisores necesitarán manejar específica y claramente los aspectos de supervisión relacionados con microseguros porque ellos tienden a ser diferentes de los de los seguros tradicionales. En este contexto, debe haber mayor claridad sobre las diferencias entre el microseguro formal o informal. Mientras que el seguro informal manejado en forma eficiente puede continuar funcionando sin vigilancia regulatoria, se debe definir un umbral en términos de tamaño y fondos más allá del cual ellos tienen que buscar la vigilancia regulatoria. Esto facilitará que los microaseguradores informales evolucionen gradualmente en aseguradores formales y entonces ellos tendrán que estar sujetos a las mismas normas de administración prudencial aplicables a todos los aseguradores regulados.

171) ICP 6 Licenciamiento: Un asegurador debe tener licencia antes de operar en una jurisdicción. Los requerimientos para el licenciamiento son claros, objetivos y públicos⁴¹

El concepto de microseguros tiene que ser ampliamente definido. Las normas de licenciamiento tienen que reconocer las diferentes formas legales apropiadas para el microseguro. Podría existir la necesidad de reconocer nuevas formas legales que no existen en el seguro tradicional. (Por ejemplo, asociaciones funerarias y asociaciones de beneficio mutuo).

172) Los criterios de licenciamiento para aseguradores que se enfocan únicamente en el segmento de microseguros a veces tendrán que ser diferentes de aquellos establecidos para los aseguradores tradicionales de riesgos de vida y generales. En cualquier caso, los planes de negocio deben ser conceptualmente sólidos y debe existir evidencia de recursos financieros adecuados disponibles si se requieren en el futuro. Se debe considerar si se requiere el informe actuarial. El auditor propuesto debe tener las habilidades y la capacidad necesarias y también debe revisar el plan de negocios.

173) Los microaseguradores exclusivos pueden tener permiso de vender paquetes de productos de seguros para garantizar una mejor economía de las operaciones. Aunque los ICPs de IAIS no estimulan los aseguradores **composite**, existe un caso fuerte para examinar cómo se pueden permitir las operaciones de microseguros composite a una escala limitada, sujetos a normas prudenciales y umbrales definidos. Esto evitaría la proliferación de pequeñas compañías de microseguros. El requerimiento de licencias diferentes

⁴¹ Este ICP es válido únicamente para microaseguradores específicos y no para aseguradores tradicionales que tienen una línea de negocios de microseguros.

de vida y de no vida introduce un costo adicional al microseguro y limita las eficiencias.

174) ICP 8 Cambios en control y transferencia de portafolio: La autoridad de control aprueba las transferencias de portafolio o fusiones en los negocios de seguros.

Existe una gran posibilidad de que los pequeños microaseguradores puedan experimentar cambios en control o que las entidades puedan estar dispuestas a adquirir o a asumir el control de una compañía existente. Las transferencias de portafolio en forma de portafolios de siniestros pendientes pueden ser también una posibilidad. Se deben establecer lineamientos claros para asegurar la estabilidad del mercado y la protección de los asegurados existentes si tales acontecimientos ocurren. Las fusiones de varios microaseguradores en una compañía más grande puede ser un proceso sensible en el caso de la formalización de ONGs debido a sus diferentes estructuras y prácticas de manejo establecidas como ONGs.⁴²

175) ICP 9 Gobierno Corporativo: El marco de gobierno corporativo reconoce y protege los derechos de todas las partes interesadas.

El supervisor exige cumplimiento con todos los estándares de gobierno corporativo. El gobierno corporativo se refiere a la manera en la cual las juntas directivas y la administración superior supervisan y gobiernan el negocio del asegurador. El buen gobierno corporativo es importante en operaciones del microseguro. Sin embargo, como otros ICPs, estos deben ser aplicados reflejando la naturaleza, el tamaño y la complejidad de las operaciones (p.e proporcionalidad en el uso). Esto significaría que todos los requisitos detallados aplicables a las compañías públicas grandes no son necesariamente aplicables a todos los aseguradores.

Normalmente, los supervisores exigirían cumplimiento con todos los estándares aplicables del gobierno corporativo. Mientras que los supervisores deben asegurarse que las juntas sean bien manejadas y que tenga personas idóneas asignadas, ellos también necesitan reconocer que la sobrecarga de pequeñas operaciones de seguros con acuerdos de gobierno diseñados para las compañías públicas grandes pueden no ser apropiadas y los estándares específicos pueden no ser aplicables.

176) ICP 10 Control Interno: La autoridad de control exige a los aseguradores establecer controles internos adecuados para la naturaleza y la escala del negocio. La supervisión y los sistemas de informes permiten que a la junta y la gerencia monitorear y controlar las operaciones.

⁴² Este ha probado ser un tema crítico en fusiones de Microfinanzas y procesos de formalización .

Aunque el microseguro necesita estar sujeto a la disciplina de auditoría interna, los supervisores tienen que considerar la naturaleza y la escala de las operaciones cuando se estipulan los requisitos del control interno.

177) ICP 11 Análisis de Mercado: Haciendo uso de todas las fuentes disponibles, la autoridad de control monitorea y analiza todos los factores que pueden tener un impacto en aseguradores y mercados del seguro. Extrae conclusiones y toma medidas según sea apropiado.

Aunque los supervisores destinan considerables recursos al estudio de mercado, la investigación se centra principalmente en el mercado actualmente atendido que puede constituir menos del 10% de la población en muchas jurisdicciones de mercados emergentes.

Los supervisores deben por lo tanto investigar el mercado atendido o desatendido el cual puede incluir (a) investigar el grado de provisión informal para evaluar (i) el potencial para la formalización de estos jugadores informales o (ii) el grado del abuso que ocurre en estos mercados que puedan requerir la acción regulatoria, (b) determinar si las barreras de acceso al seguro son verdaderas (basadas en costo, características de producto o accesibilidad física) o son comportamentales causadas por prácticas anticompetitivas, exclusiones injustas o restricciones excesivas en elegibilidad.

178) ICP 12 Informes a Supervisores y Monitoreo Fuera del Sitio: La autoridad de control recibe la información necesaria para conducir una supervisión fuera de sitio efectiva y para evaluar la condición de cada asegurador así como del mercado de seguros.

Las operaciones de Microseguros pueden requerir reportes que sean apropiados para la escala y el alcance del negocio. Esto se debe al riesgo a los interesados externos y a la estabilidad financiera del mercado de seguros. Sin embargo, el supervisor debe diseñar formularios y herramientas para asegurar informes adecuados para monitorear y para controlar, por ejemplo, la solvencia, y para identificar problemas. Además, esa información se debe utilizar para preparar estadísticas y análisis del mercado.

- 179) Las lineamientos pueden exigir a los microaseguradores a reportar al supervisor y responder al asegurado en una forma apropiada que puede ser diferente de la usada por aseguradores tradicionales. Los lineamientos deben considerar el diseño apropiado del formato de divulgación; nivel y frecuencia de reportes al supervisor después de tomar en consideración que la información sobre micro portafolios puede requerir un enfoque diferente. Los informes deben ir firmados por las personas designadas por el microasegurador y deben estar respaldados por un actuario y auditores/contadores cuando esto sea necesario.

180) ICP 13 Inspección in Situ: La autoridad de control realiza inspecciones in situ para examinar el negocio de un asegurador y su cumplimiento con la legislación y con los requisitos de supervisión.

Aunque este criterio sea aplicable en principio, los supervisores deben adaptar su revisión al perfil de riesgo y a las circunstancias específicas de cada negocio de microseguros del asegurador. Esto es porque un número de aspectos de una inspección in situ orientados hacia aseguradores tradicionales son de aplicabilidad limitada para operaciones de microseguros.

181) ICP 16 Liquidación y Salida del Mercado: El marco legal y regulador define una gama de opciones para la salida ordenada de aseguradores del mercado. Define insolvencia y establece los criterios y el procedimiento para ocuparse de la insolvencia. En caso de procedimientos de liquidación, el marco jurídico da prioridad a la protección de los asegurados. Se necesita establecer los criterios para la liquidación y la salida del mercado en caso de microaseguradores exclusivos para proteger los intereses de los asegurados.

La posibilidad de establecer un fondo de intercambio recíproco y fondos de garantía como prevalece en el modelo canadiense puede ser un buen punto de partida.⁴³

182) ICP 18 Evaluación de Riesgos y Administración: La autoridad de control exige a los aseguradores a reconocer la gama de riesgos que enfrentan y tener acceso a ellos para manejarlos efectivamente.

El proceso de la gestión de riesgos depende de la complejidad, el tamaño y la naturaleza del negocio de seguros. Mientras que algunas de las exposiciones del riesgo en microseguros son similares al seguro tradicional, pueden diferir en el grado y la diversidad de la exposición. La cobertura de los riesgos de microseguros ocasionalmente no se conoce o no se determina correctamente. Esto puede llevar a una tasación errada a largo plazo, por ejemplo, usando tablas de mortalidad incorrectas.

183) Aunque los microaseguradores exclusivos no tengan a menudo experiencia para tasar sus riesgos y para estimar sus pasivos, esto no excluye al régimen de supervisión de tener criterios apropiados establecidos para asegurarse de que los aseguradores de microseguros tengan un plan empresarial bien pensado y una experiencia apropiada establecida para manejar riesgos de seguros y para proporcionar la información adecuada en sus acuerdos de seguros y reaseguros.

⁴³ Ley de Seguros , Canadá R. S.A .2000 C. 1-3 sec 100 (<http://www.canlii.org/ab/laws/sta/i-3/20050318/whole.html>)

184) ICP 19 Actividad de Seguros: Puesto que el seguro es una actividad de aceptación de riesgos, la autoridad de control exige que los aseguradores evalúen y manejen los riesgos que subscriben, particularmente con reaseguros, y tengan las herramientas para establecer los niveles adecuados de primas.

Las políticas de suscripción y fijación de precios de los aseguradores tradicionales que venden productos de microseguros están probablemente basadas en su experiencia en la línea de negocio que están asegurando o son manejados por el mercado del reaseguro. Por una parte los microaseguradores exclusivos con frecuencia no tienen a reservas/provisiones técnicas conmensuradas al riesgo en su portafolio. El gobierno/el supervisor puede elegir establecer arreglos institucionales o regulaciones para los riesgos residuales en caso de que no haya soporte por el reaseguro.

185) ICP 20 Pasivos: La autoridad de control exige a los aseguradores que cumplan con los estándares para establecer provisiones técnicas adecuadas y otros pasivos y hagan reservas para el reaseguro recuperable. La autoridad de control tiene la autoridad y la capacidad de determinar la suficiencia de las provisiones técnicas y de exigir que estas provisiones sean aumentadas, en caso de necesidad.

Teniendo en cuenta la naturaleza a corto plazo de los contratos (normalmente de un año pero pueden ampliarse hasta cinco años), en los libros de los aseguradores de los productos de microseguros, el supervisor, a la hora de enmarcar las regulaciones necesita considerar la clase de siniestros que pueden presentarse por fuera de los productos de microseguros incluyendo el crédito parcial para el reaseguro.

186) ICP 21 Inversiones: La autoridad de control exige a los aseguradores que cumplan con los estándares en actividades de inversión. Estos estándares incluyen requisitos en la políticas de inversión, mezclas de activos, valoración, diversificación, correspondencia activo - pasivo y la gestión de riesgos.

Debido a la limitada experticia disponible internamente, todas las inversiones de pequeños microaseguradores necesitan estar basadas en pautas prudenciales según lo especificado por el supervisor de seguros. Sin embargo, el costo de una estrategia de inversión sofisticada puede ser prohibitivo para un asegurador que está enfocado exclusivamente en el segmento de microseguros. En este caso, el supervisor podría publicar las pautas para las inversiones basadas en las necesidades específicas de los microaseguradores. La forma legal, la línea de negocio y el diseño de producto del asegurador podrían determinar la estrategia de inversión más apropiada a seguir de modo que sea más apropiado para el segmento de microseguros. Una estrategia de inversión de los microseguros puede ser simple, directa y no requerir análisis significativo. El gobierno y el banco central podrían ayudar a diseñar los

instrumentos apropiados de ahorro que tengan en cuenta los requerimientos específicos de los aseguradores involucrados en microseguros.

187) ICP 22 Derivados y Compromisos Similares: La autoridad de control exige a aseguradores que cumplan con los estándares para el uso de derivados y de compromisos similares. Estos estándares tratan restricciones en su uso y requerimientos de divulgación, así como controles internos y el monitoreo de posiciones relacionadas.

Los derivados y los compromisos similares son tipos de transacciones riesgosas si no se manejan correctamente. Requieren una cantidad justa de experticia y sofisticación. Estas cualidades pueden no existir en pequeñas instituciones reguladas y pueden por lo tanto ser excluidas. En algunos casos, los instrumentos derivados se pueden utilizar para limitar riesgos. En todo caso, los microaseguradores exclusivos deben seguir una estrategia de inversión conservadora y los supervisores deben por lo tanto limitar las inversiones en estos instrumentos. A un programa de microseguros que utiliza instrumentos derivados se le debe exigir presentar un plan para estos instrumentos similar al que presentan las entidades reguladas.

188) ICP 23 Idoneidad de Capital y Solvencia: La autoridad de control exige que los aseguradores cumplan con el régimen de solvencia prescrito. Este régimen incluye requerimientos adecuados de capital y exige formas adecuadas de capital que le permitan al asegurador absorber pérdidas significativas imprevistas.

Cualquier régimen de control para microseguros requiere un régimen de solvencia sólido y bien desarrollado que incluya requerimientos de solvencia basados en riesgo. El nivel mínimo de capital se debe basar en el nivel total de riesgo retenido que se puede medir en términos de exposición de riesgo, o por tamaño de los ingresos por primas o de las provisiones técnicas. Los asuntos de capital adecuado y solvencia deben ser sensibles al tamaño, complejidad y a los riesgos del asegurador debido a diferencias inherentes entre el microseguro y el seguro tradicional y allí es necesario examinar todas los asuntos relevantes. Es necesario dar el reconocimiento suficiente e importancia a la seguridad de cualquier acuerdo de reaseguro establecido, puesto que cualquier falla de éstos afectará la capacidad de pagar siniestros. Cualquier consulta sobre cambios posibles a la legislación del seguros y a las prácticas de supervisión en términos de microseguros deben incluir a proveedores informales y si ellos necesitan regulación. Las formas de capital que se considerarán para los planes de financiación de los aseguradores deben también incluir las garantías para la financiación futura u otras formas alternativas aceptables por el supervisor.

189) Otro aspecto que se debe considerar específicamente es el papel de los donantes de fondos y la naturaleza de las restricciones que se deben imponer bajo la forma de lineamientos para los donantes sobre la capitalización de fondos donados. Existen fondos de donantes que vienen a menudo con directrices y restricciones en el tipo de cliente que podrían atender, o en los productos y las áreas geográficas que son más atractivos para el donante que para la institución. La financiación por donantes tiende a ser incierta, a veces lenta, y ocasionalmente no es suficiente para financiar rápidamente portafolios en expansión. Algunos creen que se debe aplicar el régimen completo, otros creen que debe haber un cierto ajuste para los microseguros. El grupo de trabajo de CGAP en Microseguros está trabajando actualmente en los Lineamientos para Donantes para Microseguros. (Ya existe un borrador⁴⁴).

190) ICP 24 Intermediarios: La autoridad de control establece requisitos, directamente o a través de la supervisión de aseguradores, para la conducta de los intermediarios.

Los requisitos para vender microseguros deben ser apropiados al negocio del microseguro y podrían ser más flexibles en la interpretación, por ejemplo en términos de requisitos de capacitación. Sin embargo, se tienen que establecer mecanismos para monitorear su conducta.

191) ICP 25 Protección al Consumidor: La autoridad de control establece los requisitos mínimos para los aseguradores y los intermediarios al tratar con consumidores en su jurisdicción, incluyendo los aseguradores extranjeros que venden productos sobre bases transfronterizas. Los requisitos incluyen presentación de información que sea oportuna, completa y relevante a los consumidores antes de formalizar un contrato y hasta que todas las obligaciones bajo el contrato se hayan cumplido.

Puesto que los hogares de ingresos bajos generalmente tienen poco conocimiento y comprensión de las ventajas (y de las trampas) y su instrucción financiera es casi nula, se debe tener cuidado especial al ocuparse de este segmento de clientes. El supervisor debe exigir que las pólizas de microseguros estén disponibles en términos apropiados en la lengua local. Sin embargo, más allá de esto, hay necesidad de reconocer estrategias nuevas y más apropiadas de educación del consumidor que respondan a las capacidades de los segmentos de ingresos bajos.

192) El proceso de mediación requiere una consideración especial. Esto incluye la comprensión de cómo compensar la necesidad de modelos basados en

⁴⁴ www.microfinancegateway.org

asesoría donde el costo implicado es prohibitivo contra la alternativa de la no asesoría pero con divulgación.⁴⁵

193) Una información periódica o ad hoc al supervisor con respecto al manejo de quejas/ agravios puede ser importante debido a la naturaleza frágil del nivel de confianza que tienen los hogares de ingresos bajos en términos de seguros.

194) Además podría exigirse la creación de mecanismos alternos de resolución de conflictos para reparar agravios y quejas para el segmento de ingresos bajos, porque los procedimientos judiciales pueden ser costosos y largos.

195) ICP 26 Información, Divulgación y Transparencia hacia el Mercado: La autoridad de control exige a los aseguradores divulgar oportunamente la información relevante para dar a los interesados una visión clara de sus actividades económicas y posición financiera y facilitar la comprensión de los riesgos a los cuales se exponen. El acceso a la información de microseguros debe ser acorde con las necesidades. En el caso de la línea de negocio de microseguro, el acceso se puede regular como el de seguros tradicionales (si esto se juzga apropiado) o se pueden establecer regulaciones específicas para microseguros.

196) ICP 27 Fraude: La autoridad de control exige que los aseguradores y los intermediarios tomen las medidas necesarias para prevenir, detectar y solucionar el fraude de seguros, y; **ICP 28 la lucha contra el lavado de dinero, y el combate al financiamiento del terrorismo (AML/CFT):** La autoridad de control exige que al menos los aseguradores e intermediarios, que ofrecen productos de seguro de vida u otros seguros relacionados con inversión, tomen medidas eficaces para disuadir, detectar y divulgar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo que sean consistentes con las Recomendaciones de la Fuerza de Trabajo de Acción Financiera Sobre Lavado de Dinero (FATF).

⁴⁵ ⁴⁵ Ver, por ejemplo, Genesis, 2006, Cambio en Corretaje : Las amenazas y oportunidades de intermediación de microseguros en Sudáfrica. Preparado por FinMark Trust and Ford Foundation. www.finmarktrust.org.za

Los ICPs 27 y 28 también son considerados por algunas jurisdicciones como importantes para los estudios adicionales de desarrollo de microseguros⁴⁶.

197) Puesto que los programas de microseguros tienden a ser inusuales y únicos, pueden no ajustarse a los métodos de contabilidad tradicionales. Esto no quiere decir que no se requieran métodos adecuados para determinar valores actuales y proyectados de activos, de pasivos, de ingresos, y de gastos. El plan de operaciones debe considerar las divulgaciones adecuadas. Los reguladores deben considerar la posibilidad de combinar sus enfoques regulatorios con otras formas de contabilidad de propósito general, especialmente esos métodos simplificados permitidos para las empresas del tamaño pequeño y medio en sus jurisdicciones. Generalmente, el propósito de las cuentas debe ser una presentación conservadora y prudente con un enfoque primario en la protección del asegurado.

5 Conclusiones y Recomendaciones

198) En términos absolutos, muchas iniciativas del microseguros lanzadas por gobiernos, aseguradores y otras organizaciones para proteger la vida, la salud y los activos de las personas de bajos ingresos han tenido un enorme impacto, pero su alcance ha sido muy limitado comparado con el tamaño de la población sin este servicio. Hasta ahora, la oferta de seguros a los hogares de bajos ingresos no ha sido una parte integral de las estrategias de mercado de muchos proveedores de servicios financieros.

199) La evidencia ha demostrado que la gente de bajos ingresos necesita una gama de servicios financieros, que puedan pagar y acceder fácilmente, y debe incluir principalmente crédito, ahorros, remesas y seguros. Sin seguro, cualquier mejora en el alivio de pobreza puede ser rápidamente perdido debido al impacto de riesgos

200) Los principios básicos de seguro de la IAIS cubren los aspectos esenciales de la regulación de seguros y de la supervisión prudencial. Sin embargo, al aplicar estos principios a los servicios de seguros para los segmentos de

⁴⁶ Aunque, los microseguros son susceptibles de fraudes (ICP 27) (por medio de contratos ficticios de seguros, suplantación etc) la posibilidad de Lavado de Dinero es remota. También se menciona en este artículo (Punto no. 3.3.8 (85)) que los asegurados de microseguros no pueden obtener los documentos requeridos por los aseguradores. En algunos países los lineamientos para evitar el Lavado de Dinero no eximen a los asegurados de microseguros y algunos participantes del mercado de seguros que piensan que los asegurados de microseguros merecen alguna relajación en los requerimientos, como prueba de residencia y fotografía. Según ellos no hay motivo para no extender el alcance de ICP 28 respecto a los productos de microseguros.

ingreso bajo, es necesario reconocer las especificidades de los microseguros y los riesgos que ellos suponen. El punto inicial para crear mercados incluyentes de seguros es que los supervisores de seguros desarrollen y faciliten un marco para apoyar activamente el desarrollo de los microseguros en líneas eficientes teniendo presente la necesidad de proporcionar un marco adecuado para la protección de los asegurados y la estabilidad financiera.

201) Los reguladores y los supervisores tienen un reto importante en la creación de un ambiente que permita alcanzar la sostenibilidad de los microseguros: que proporcione protección al consumidor para este segmento de mercado, y al mismo tiempo estimule soluciones organizacionales y regulatorias innovadoras que respondan a las necesidades del seguro de hogares de bajos ingresos. A veces los ajustes a los marcos regulatorios se perciben incorrectamente como que están en conflicto con los principios prudenciales con el riesgo de crear distorsiones en el mercado. Desde la perspectiva del asegurado, los supervisores pueden ayudar a garantizar que el número cada vez mayor de esquemas no regulados de microseguros cumplan con las obligaciones que tienen con sus miembros.

202) La protección de los escasos fondos de la gente pobre es una preocupación crítica. En el esfuerzo por encontrar un equilibrio que promueva la inclusión sin poner una carga indebida en los supervisores, cada autoridad de supervisión necesita considerar las características específicas de su propia jurisdicción; no hay ninguna solución que cubra a todos. Esto no es una tarea fácil, especialmente desde que existen pocos modelos de rol hasta ahora. Crear un marco regulador apropiado es una tarea compleja puesto que involucra muchos actores diferentes y requiere una gran cantidad de innovaciones estratégicas y operacionales.

203) Los asuntos identificados que pueden requerir consideraciones adicionales a nivel del ICP y sus criterios en este artículo pueden ser agrupados bajo cinco temas importantes :

- Proceso de revisión de supervisión, incluyendo emisión de licencias;
- Asuntos financieros y prudenciales, incluyendo supervisión basada en riesgo;
- Asuntos de gobierno;
- Asuntos operacionales;
- Asuntos de conducta de mercado.

204) Todas esas áreas son críticas para el marco regulatorio y de supervisión de microseguros y deben manejarse en forma integrada. Se propone también que se realice trabajo adicional que incluya evaluación y desarrollo de características que puedan formar las bases de una guía específica de la aplicabilidad de los ICPs a los microseguros en cada una de esas áreas.

Estos resultados pueden conducir al desarrollo de un conjunto de interpretaciones de los criterios, cuando se requieran, para la aplicación de los ICPs. A este respecto, el Grupo de Trabajo Conjunto IAIS-CGAP buscará la implementación de las guías de los Comités Técnicos y de Implementación de la IAIS a medida que su trabajo progresa.

205) Se sugiere trabajo adicional sobre:

- entender los aspectos operacionales de los diferentes tipos de microseguros, particularmente mutuales y cooperativas en microseguros;
- Análisis de mercado para entender qué segmentos de la población no están atendidos ;
- Adaptación de canales de distribución y modos de pago de primas;
- El uso de nueva tecnología;
- El papel del outsourcing;
- Seguro médico;
- Esquemas de Seguridad Social con complementariedades;

206) Para que las adaptaciones reguladoras funcionen , deben tener una inversión significativa en desarrollo de capacidades en muchos niveles. Los responsables políticos y los supervisores tienen que entender los riesgos y el potencial de los microseguros, por lo tanto la transferencia del conocimiento y el diálogo son preocupaciones primarias. Los donantes, los organismos internacionales de desarrollo y otros promotores tales como asociaciones de seguros y redes internacionales de microfinanzas también están aprendiendo y tienen que estar preparadas para financiar y para apoyar técnicamente a los supervisores y microaseguradores. Finalmente, los clientes que exigen servicios del microseguros no son instruidos; los gobiernos, los donantes y los microaseguradores tienen que asumir un papel en la promoción del conocimiento del seguro y de la educación de consumidor. Estos desafíos tienen que ser tratados junto a los aspectos reguladores y de supervisión.

207) En esta nueva era de desarrollo, muchos mercados emergentes han transformado sus economías con creatividad, trabajo duro, y el compromiso de reformar el mercado. Uno también observa que debido a la prosperidad cada vez mayor, aunque la pobreza absoluta esté disminuyendo, la desigualdad está creciendo⁴⁷. Es necesario desarrollar ideas nuevas que capitalicen en las oportunidades y aseguren progreso continuo y colectivo. Las soluciones pragmáticas, sensibles para el desarrollo incluyente del sector financiero con un compromiso de buen gobierno beneficiarán ciertamente a los pobres. Si colaboramos para producir las sinergias de aumento de bienestar consistentes con los principios y estándares internacionalmente aceptados para la supervisión del

⁴⁷ las dos caras de Asia: Trabajando juntos por una Region Libre de pobreza, dirigido por la Junta de Gobernadores por Haruhiko Kuroda, Presidente del Banco de Desarrollo Asiático en el 39th Annual Meeting 5 May 2006 Hyderabad, India

sector financiero y la estabilidad financiera, podemos prever ir más lejos-y más rápido-en la diseminación de las ventajas del seguro a los que se han dejado atrás.

Anexo 1: IAIS-CGAP Miembros del Grupo de Trabajo conjunto

Miembros IAIS

- (1) Mashudu Munyai, Financial Services Board, South África - Chair*
- (2) Ermela Guxholli, Albanian Insurance Supervision Authority, Albania
- (3) Elaina Gonsalez, Botswana
- (4) Regina Lidia Girdano Simoes, Superintendência de Seguros Privados, Brazil*
- (5) Stephanie Siering (former Eisele), Ba Fin, Germany*
- (6) C. S. Rao, Insurance Regulatory And Development Authority, India*
- (7) Karimullin Askar , Agency on Regulation and Supervision of Financial Market and Financial Organisations, Kazakhstan
- (8) Norhayati Abdul Kadir, Bank Negara, Malaysia
- (9) Mustapha Lebbar, Direction des assurances et de la prévoyance sociale, Morocco
- (10) Ramesh Raj Bhattraï, Beema Samiti (Insurance Board), Nepal
- (11) Shoaib Soofi, Securities and Exchange Commission of Pakistan, Pakistan*
- (12) Evangeline C. Escobillo, Insurance Commission, Philippines*
- (13) Paul Mitroi, Insurance Supervisory Commission, Romania
- (14) Mira Eric-Jovic, National Bank of Serbia, Serbia
- (15) Jacky Huma, Financial Services Board, South África*
- (16) Lasinee Seresinhe, Insurance Board of Sri Lanka, Sri Lanka
- (17) F. F. Maghezi, Uganda Insurance Commission, Uganda
- (18) Lauren Scott, National Association of Insurance Commissioners, United States
- (19) Craig Thorburn, The World Bank*
- (20) Arup Chatterjee, IAIS Secretariat, Switzerland*

Además , los siguientes miembros de jurisdicciones IAIS han contribuido con material o han ayudado en la elaboración de este artículo: Bahrain,Chinese Taipei, El Salvador, Fiji, Guernsey, Israel, Mejico, Holanda, Noruega, Polonia , Oman, y España .

Observadores IAIS

- (1) Douglas Barnert – Group of North American Insurance Enterprises, United States*
- (2) Rakesh Jain – ICICI Lombard General Insurance Company Limited, India

Además, los siguientes observadores IAIS han contribuido con material o han colaborado en la elaboración de este artículo: El Concejo de Seguros de Australia Ltd; ,AIG, USA; Asociación Americana de Seguros ; LeBoeuf Lamb Greene & MacRae LLP, y ; WFII.

Sub grupo CGAP RSP

- (1) Brigitte Klein, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Germany*
- (2) Craig Churchill, International Labour Organisation (ILO), Switzerland*
- (3) Martina Wiedmaier-Pfister, GTZ, Germany*
- (4) Jeremy Leach, Fin Mark Trust, South África*
- (5) Sabbir Patel, International Cooperative and Mutual Insurance Federation (ICMIF), United Kingdom*
- (6) Michael J. McCord - MicroInsurance Centre, United States*
- (7) Kulmie Samantar, Fédération Nationale de la Mutualité Française, France
- (8) Sabrina Regent, ILO/STEP Senegal
- (9) Martha Melesse, International Development Research Centre, Canada
- (10) Zahid Qureshi, International Development & Communications Services, Canada,
- (11) Timothy R. Lyman, The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), United States
- (12) Christian Jacquier, ILO/STEP, Switzerland
- (13) Ralf Radermacher, University of Cologne, Germany
- (14) Jamie Anderson, International Fund for Agricultural Development (IFAD), Italy

Las siguientes personas han contribuido con el artículo a nombre de ICMIF: Aris Alip (CARD MBA, Filipinas); Catherine Tremblay (DID, Canadá); Frank Lowery (Los Cooperadores , Canadá); Mirai Chatterjee (VIMOSEWA, India); Rick Koven (Juris Benefits Strategies, USA)

Los nombre marcados con (*) indican miembros del Grupo de Borrador para los aspectos del artículo .

Anexo 2: Glosario

Agente	Una persona o una organización autorizada para vender seguros por y a nombre de una compañía de seguros
Institución Principal	Una institución principal puede ser un cuerpo representativo de la industria para una industria o una organización de segundo-nivel o al por mayor que canaliza financiación (concesiones, préstamos, garantías) a las múltiples instituciones de microfinanzas (MFIs) en una jurisdicción o región. La financiación puede ser dada con o sin servicios de soporte técnico ⁴⁸
Corredor	Firma o individuo o "un individuo que acuerda y mantiene pólizas de seguro a nombre del comprador de seguros: él o ella es el representante de los asegurados, aunque el corredor reciba la remuneración bajo la forma de comisión de la compañía.
Donante	Utilizado en el sentido amplio de las agencias de ayuda internacional: agencias bilaterales o multilaterales de cooperación, bancos de desarrollo regional, fundaciones, e inversionistas socialmente responsables, organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGs), consultores, y redes internacionales.
Sistema financiero incluyente	La integración de microseguros dentro del sistema financiero formal para asegurar el acceso permanente a los servicios financieros por un número significativos de gente pobre" (según CGAP)
Aseguradores	Se refiere a aseguradores licenciados y comercialmente regulados sin un foco particular en el mercado de bajos ingresos.
Supervisor de seguros	Se refiere, cuando sea apropiado, al regulador de seguro o reaseguros o al supervisor del seguros o reaseguros en una jurisdicción [Fuente: IAIS Principios Básicos de Seguros , Julio de 2000]
Intermediario de seguros	Cualquier persona física o persona jurídica que sirva en la mediación de seguros (en cualquier medio). Los intermediarios se dividen generalmente en clases separadas. (Los tipos más comunes son "intermediarios independientes" quiénes representan al comprador en negociaciones con el asegurador (también conocido como "corredores independientes ") y "los agentes" (que incluyen generalmente agentes y subagentes múltiples) quiénes representan al asegurador.) [Las definiciones relacionadas: intermediación de seguro [Fuente: Principios de la AISS para la conducta de negocio de seguros, diciembre de 1999
Microasegurador	Es un asegurador que se centra enteramente en el mercado de ingresos bajos (tipo institucional de microasegurador) o una institución que tenga una línea de productos específica enfocada en este mercado (línea de la actividad). Algunos abastecedores de microseguros son pequeños o informales; otros son grandes comerciales o aseguradores respaldados por el gobierno.
Asegurado	La parte a quien el asegurador le expide el contrato de seguros.
Microasegurador regulado	Licenciado por el supervisor de seguros para operar como un asegurador con enfoque en el Mercado de bajos ingresos ya sea totalmente o como una línea de productos.

⁴⁸ http://www.cgap.org/docs/DonorBrief_05.pdf; DONOR BRIEF; No. 5, julio 2002

Proveedores no regulados	Están subdivididos en dos categorías: a) formales (cuando están establecidos bajo alguna ley/regulación) tales como cooperativas de instituciones de microfinanzas, y b) los totalmente informales que no están regidas por disposiciones legal, tales como sociedades informales funerarias
Nivel	Categoría institucional

Anexo 3: Bibliografía

Acemoglu, D. (2003): Root Causes: A historical approach to assessing the role of institutions in economic development. Finance and Development, June 2003 (pp. 27-30)

CGAP (2004): "Building inclusive financial systems: Donor guidelines on good practice in microfinance"; <http://cgap.org/docs/donorguidelines.pdf>

Chatterjee A., Wiedmaier-Pfister M. (2006): Discussion Paper for Insurance Supervisors (IAIS-CGAP Working Group, Draft Basel 2006)

Churchill C. (ed). 2006: Protecting the poor: A microinsurance compendium (Geneva: ILO)

Claessens, S. (2005): Access to Financial Services, Policy Research Working Paper 3589, The World Bank, May 2005

Desrochers, Martin and K. Fischer (2005): "The power of networks: on the impact of integration on financial cooperative performance. A multinational survey". Annals of Public and Cooperative Economics Vol 76

ILO-STEP (2006) Social protection and inclusion: Experiences and policy issues. (Geneva).

—. 2005a. Health micro-insurance schemes: Feasibility Study Guide (Geneva, ILO-Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty Programme)

—. 2005b. India: an inventory of micro-insurance schemes (Geneva).

—. 2005c. Insurance products provided by insurance companies to the disadvantaged groups in India (Geneva).

—. 2003. Guide de gestion des mutuelles de santé en Afrique (Geneva).

—. 2001a. Women organizing for social protection. The Self-employed Women's Association's Integrated Insurance Scheme, India (Geneva).

—. 2001b. The Novadeci Health Care Programme, Case study (Geneva).

—. 2001c. Social security: issues, challenges and prospects, Report IV, International Labour Conference, 89th session, Geneva.

—. 2001d. Social Security: A New Consensus (Geneva).

Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies (1997): International Association of Insurance Supervisors, Basel

Insurance Core Principles and Methodology (2003): International Association of Insurance Supervisors, Basel

Supervisory Standard on Licencing (1998): International Association of Insurance Supervisors, Basel

Issues in regulation and supervision of Page 56 of 56 microinsurance Approved in Basel on 31 May 2007

Latortue A. and Montesquiou A. (2006): Protecting the poor: A microinsurance compendium; Chapter 5.1 Role of Donors

McCord, M. J. (2005): AIG Uganda - CGAP Working Group on Microinsurance, Good and Bad Practices Case Study No. 9.

McCord, M.J. and Churchill C. (2005): Delta Life Bangladesh - CGAP Working Group on Microinsurance, Good and Bad Practices Case Study No. 7

McCord, M.J. (2007): Microinsurance provision in the world's 100 poorest countries, Microinsurance Centre LLC, USA

Nekby, L (2004): Pure versus mutual health insurance: Evidence from Swedish historical data, *The Journal of Risk and Insurance* 70, (pp. 115—134)

Patel, S.: Insurance and Poverty Alleviation "The cooperative advantage", ICMIF

Prahalad C.K. (2005): *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*

Porteous D. (2006): The new regulator's dilemma

SEEP Network (2006): Technical Note N° 3, 2006: Effective Donor Strategies to Support Microfinance Associations. SEEP Network, Washington

Trommershäuser, S.; Lindenthal R. and Krech R. (2006): Protecting the poor: A microinsurance compendium, Chapter 5.3 The Role of Government in Microinsurance

Wiedmaier-Pfister (2004): Regulation and Supervision of Microinsurance, GTZ, Eschborn

Wiedmaier-Pfister M. and Chatterjee, A. (2006): Protecting the poor: A microinsurance compendium; Chapter 5.2 An Enabling Regulatory Environment for Microinsurance