

La intervención del estado en los microseguros:

la armonización entre la regulación, la promoción y la participación directa

Cuando hablamos de intervención del Estado, básicamente hablamos de tres cosas: La prestación directa de los servicios por parte de éste, la regulación de la actividad y la promoción de bienes públicos.

Por:

Rebeca Herrera Díaz

Directora Jurídica
FASECOLDA

Uno de los temas que más tiempo ocupó durante la IV Conferencia Internacional de Microseguros fue el relacionado con la intervención del Estado en el mercado de los microseguros.

De tiempo atrás, las autoridades de supervisión y regulación del sistema financiero se han cuestionado acerca de cuál debe ser su rol de cara a las microfinanzas y en concreto, de cara a los microseguros.

Según el estudio desarrollado por el CENFRI¹, en Sudáfrica, en el cual se analizó la regulación en microseguros de Colombia, India, Sudáfrica, Filipinas y Uganda, es preciso considerar los siguientes aspectos a la hora de determinar el rol del estado en los microseguros²:

- ¿Qué nivel de importancia tiene la inclusión financiera en el país?

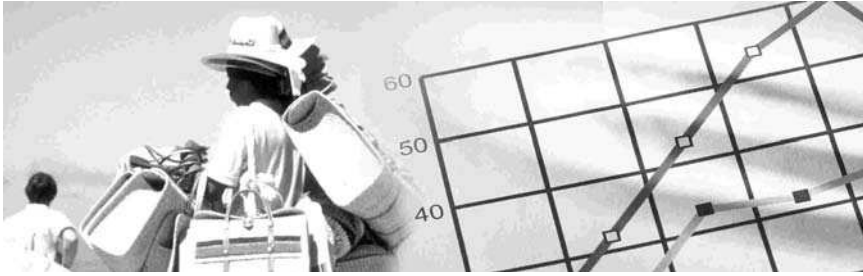
- ¿Cuál es el rol de las instituciones públicas de cara al sector financiero?

- ¿Cuál es el perfil de riesgo de las entidades financieras del país?

- ¿Es posible incluir a los microseguros dentro de la regulación vigente?

- ¿Cuál es el estado del esquema de supervisión y control de la actividad aseguradora?

Los organismos multilaterales han desarrollado esquemas de promoción de los microseguros a través del diseño de programas de financiación, para que las empresas puedan ingresar a este mercado o para que los Estados puedan financiar parte de la prima de los asegurados de los estratos más pobres de la población.



» Si los requerimientos regulatorios para las entidades que prestan servicios de microseguros son altos, no muchas entidades los van a poder cumplir y, por ende, empezará a emerger un mercado informal.

Regulación de los microseguros

La forma de intervención de las autoridades que mayor controversia ha generado en los últimos años es la regulación del mercado, tal como lo destaca el estudio del CENFRI. El motivo de la controversia radica en si vale la pena establecer un marco regulatorio especial para los microseguros o si las normas vigentes que se aplican a los aseguradores permiten el desarrollo adecuado del mercado. Sobre esta controversia no hay una respuesta definitiva pues ella depende del contexto de cada país en materia económica, la estructura del mercado asegurador y las condiciones de la demanda.

Por ello, se han tejido distintas corrientes como la ignorancia a las tendencias emergentes de microseguros, la creación de un régimen excepcional para éstos, la exención de algunos requisitos regulatorios a los microseguros (como el caso de Estados Unidos, Holanda, Alemania, Fiji, Sudáfrica y Filipinas) o la aplicación plena de los requisitos regulatorios del seguro tradicional al microseguro (caso colombiano.) Todas estas corrientes se han enfocado sobre todo en analizar los aspectos prudenciales de la regulación, pues son muy pocos los países que han logrado incluir temas relacionados con la conducta del mercado y el gobierno corporativo. Tampoco se abordan temas relacionados con el riesgo moral, el fraude y el lavado de activos. Por ejemplo, en México, Brasil y Perú, se han expedido regulaciones sobre los microseguros que abordan asuntos prudenciales y aquellos relacionados con las pólizas y las tarifas.

Uno de los aspectos de mayor relevancia es la posibilidad de que entidades distintas a las aseguradoras presten servicios de microseguros. Algunos países, como Colom-

bia, han avanzado hacia la formalidad del mercado, aceptando que las asociaciones cooperativas (cooperativas o mutuales) sean formas de incorporación de entidades aseguradoras, mientras que otros países han permitido que entidades distintas a las aseguradoras participen en el mercado de los microseguros.

Para resolver la mayoría de las dudas que se han presentado a lo largo del estudio de la regulación de los microseguros, el análisis del CENFRI elaboró una serie de guías que se deben tener en cuenta. Estas guías fueron realizadas luego de un análisis sobre como evoluciona el mercado de los microseguros, los pasos hacia una regulación de los microseguros y las demás herramientas de intervención en el mercado.

Evolución de los microseguros

En primer lugar, uno de los principales hallazgos del estudio es que los microseguros evolucionan a través de las siguientes etapas:

- Creación de esquemas obligatorios de aseguramiento: El Estado crea la obligación para que la población adquiera ciertos productos de microseguros y que las entidades aseguradoras expidan dichas coberturas. El caso típico es el del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, en Colombia.
- Creación de esquemas de autoaseguramiento: La población empieza a tener conciencia sobre el riesgo y crea esquemas de autoprotección.
- Creación de esquemas de demanda derivada: En los cuales la venta del seguro depende de la compra de un servicio o un bien principal. El caso típico es el de los seguros funerarios, en los cuales lo que se

¹ The Centre for Financial regulation and Inclusion.

² Making insurance markets work for the poor: Policy regulation and supervision. The role and regulation of memberbased insurers. Chamberlain, Doubell. Cenfri 2008

busca principalmente es obtener la prestación de servicios funerarios.

- Creación de esquemas de demanda autónoma: En los cuales existe la conciencia del riesgo y el cliente busca un seguro que no depende de ningún bien o servicio principal.

Dependiendo de la etapa en la que el mercado se encuentre, el estudio del CENFRI propone tres guías para abordar un esquema regulatorio para los seguros:

Guía 1. La regulación debe tener en cuenta una variedad de entidades que participan o podrían participar en este mercado.

Guía 2. El régimen de distribución de los microseguros debe ser flexible.

Guía 3. La venta de seguros debe facilitarse.

Espacio para regular el microseguro

En segundo lugar, el siguiente punto del estudio del CENFRI es el espacio que existe para la regulación de los microseguros, pues es necesario tener en cuenta que cualquier regulación que sea expedida va a traer costos y va a generar exclusiones. Si hay poco espacio para el arbitraje regulatorio y la carga regulatoria no es tan pesada, no es necesario que se expida una regulación especial para los microseguros. Sin embargo, si la carga es alta, probablemente es necesario expedir un régimen excepcional aplicable a los microseguros. Si los requerimientos regulatorios para las entidades que prestan servicios de microseguros son altos, no muchas entidades los van a poder cumplir y por ende, empezará a emerger un mercado informal que supla las necesidades de la demanda, lo cual, cuestionaría la estabilidad del sistema y abriría espacios para arbitrajes regulatorios y de supervisión.

Para abordar esta problemática, el estudio del CENFRI propone las siguientes guías:

Guía 4. El regulador debe tomar medidas activas para promocionar los microseguros.

Guía 5. Los microseguros deben definirse y ser tenidos en cuenta como un producto especial (no como un ramo autónomo o una línea de negocio autónoma).

Guía 6. La regulación debe ajustarse a la naturaleza del riesgo de los microseguros: Bajo, poco severo y muy frecuente.

Guía 7. La regulación debe promover la formalización del mercado.

Promoción del microseguro Vs. patrocinio de iniciativas privadas

Para terminar se analizó el punto vista regulatorio que se debe adoptar: de promoción del mercado o de evaluación. En concreto, si la regulación debe promover el mercado e inducir su desarrollo o si debe mirar las tendencias del mercado para estar atento a posibles iniciativas regulatorias. Para ello se proponen las siguientes guías:

Guía 8. La política de microseguros debe hacer parte de la política global de inclusión financiera.

Guía 9. El regulador debe monitorear los desarrollos de mercado y responder.

El caso colombiano

En el caso colombiano, desde el punto de vista de intervención del Estado, en el mercado de los microseguros es preciso resaltar las iniciativas del programa de la Banca de las Oportunidades a través del cual el Banco de Comercio Exterior Colombiano, Bancoldex, está participando en una estructura de Bancaseguros como oferente de los servicios de seguros de compañías de seguros establecidas en el país a las



familias de estratos bajos de la población que hacen parte de programas públicos de subsidio.

Desde el punto de vista regulatorio, el estudio del CENFRI demostró que no es preciso contar con una regulación especial sobre los microseguros en Colombia, sino que, por el contrario, es preciso evaluar si existen barreras regulatorias que afecten el desarrollo de este mercado. Por el momento, FASECOLDA ha identificado las siguientes posibles barreras regulatorias:

- Utilización de canales alternativos de distribución de los microseguros: Actualmente el régimen de venta de los seguros en Colombia permite que las compañías de seguros vendan sus pólizas de manera directa, a través de intermediarios o utilizando las redes de las instituciones financieras, por medio de esquemas de bancaseguros. En el caso de las entidades aseguradoras que cuentan con forma de asociaciones cooperativas, la normatividad colombiana permite además que se comercialicen los productos utilizando su red de afiliados.

Lo anterior implica que las compañías de seguros no pueden vender sus productos por otros canales. Lo que ha venido ocurriendo hasta el momento es que se han encontrado soluciones de mercado con esquemas de aseguramiento colectivo, en los cuales, el tomador del seguro es una empresa de ventas al por mayor o al detal, una empresa de servicios públicos o una compañía de telecomunicaciones. Esta empresa entonces, vincula a sus clientes al esquema de aseguramiento colectivo.

- Aplicación de la normatividad relacionada con la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo: Esta normatividad impone grandes cargas a las entidades aseguradoras, sobretodo en materia de conocimiento del cliente. Recientemente, la Superintendencia Financiera de Colombia modificó la Circular Básica Jurídica, para permitir que se relajen algunos de los requisitos en materia de conocimiento del cliente para los seguros cuya prima anual y mensual cumpla con unos topes regulatorios. Sin embargo, no

existe una provisión especial para el caso de los microseguros.

- Posibilidad de crear microseguros privados y voluntarios complementarios a los servicios obligatorios relacionados con el régimen de seguridad social: Para evitar problemas de riesgo moral, el régimen de seguridad social colombiano impide que las personas que no estén vinculadas al régimen contributivo de seguridad social en salud adquieran seguros voluntarios adicionales en salud.

Según Roberto Borrás, Director General de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quién participó como panelista en la IV Conferencia Internacional de Microseguros, el desarrollo del mercado de microseguros en Colombia ha obedecido a iniciativas de la industria no a estímulos propios de la regulación. Lo anterior obedece a que la arquitectura de la regulación colombiana permite desarrollar ese mercado. Por ello, las barreras descritas arriba no son significativas y se puede evaluar el manejo que se le dará a cada una de ellas en un escenario de promoción del mercado. El doctor Borrás insistió en que lo que se debe proteger es que los vehículos que presten servicios de seguros tengan la misma carga regulatoria y así evitar arbitrajes. El Gobierno de Colombia se ha opuesto a los arbitrajes y no acompaña esos aligeramientos de requerimientos de entrada, pues los existentes son ya demasiado suaves, sin olvidar el objetivo prudencial.

Así las cosas, la gran conclusión es que en el caso colombiano se debería dar el paso de regular el microseguro con una orientación específica, sólo si se advierten situaciones de riesgo o riesgos jurídicos. Hasta ahora los riesgos identificados no son significativos.

El único riesgo que empieza a emerger en el ambiente es el de prestadores no autorizados de servicios de seguros que están llenando nichos de mercado sin la autorización estatal para ejercer la actividad aseguradora. Ese riesgo probablemente amerite la revisión de una definición de qué se entiende por actividad aseguradora.