

El desarrollo del seguro en los mercados emergentes: El papel de la normativa y las políticas públicas

Junio de 2022



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
PARA EL DESARROLLO
DEL SEGURO

Informe puesto a disposición a CIDeS por la
Geneva Association, traducido al español en
colaboración con MAPFRE Economics.

El desarrollo del seguro en los mercados emergentes: La función de la normativa y las políticas públicas

Dennis Noordhoek, director de normativa y políticas públicas, The Geneva Association

Bill Marcoux, miembro del comité operativo y presidente del grupo de trabajo sobre legislaciones, regulaciones y políticas de resiliencia del Insurance Development Forum.

Kai-Uwe Schanz, director ejecutivo suplente y responsable de Investigación y Previsión, The Geneva Association

Agradecimientos

Esta publicación es un producto de la línea de trabajo de Políticas Públicas y Regulación (PPR) de The Geneva Association, copatrocinada por Charles Lowrey, director general de Prudential Financial, y Seiji Inagaki, presidente de Dai-ichi Life.

Estamos muy en deuda con los miembros de los grupos de trabajo de Políticas Públicas y Regulación, a saber: Ian Adamczyk (Prudential Financial), Andrei Belik (Intact Financial), Panos Charissiadis (Munich Re), Hélène Chauveau (AXA), Xavier Cognat (BNP Paribas), Dominique d'Haens (NN Group), Lindsey Donnithorne (Lloyd's), Cira Garcia Duffo (VidaCaixa), Peter Duran (AIA), Reinhard Eckl (Allianz), John Fielding (Chubb), Sai-Cheong Foong (AIA), Hugh Francis (Aviva), Urs Halbeisen (Swiss Re), Martin Hansen (AIG), Shota Hata (Dai-ichi Life), Jiro Kamiko (Dai-ichi Life), Kei Kato (Tokio Marine), Diana Keegan (MetLife), Paolo Madrussa (Generali), Edward Mishambi (RenaissanceRe), Yancy Molnar (Chubb), Cameron Murray (Lloyd's), Makoto Okubo (Nippon Life), Hiroshi Oota (Dai-ichi Life), Bryan Pickel (Prudential Financial), Patricia Plas (AXA), Olivier Poissonneau (AXA), Carlos Rami (MAPFRE), Bill Schwegler (Transamerica), Dennis Sno (Hannover Re), Hidehiko Sogano (Dai-ichi Life), Siebren van Terwisga (Aegon), Halina von dem Hagen (Manulife), Tobias Wassmann (Swiss Re) y Kimberly Welsh (RGA). Además, este informe ha recibido valiosos comentarios de Gisela Plassman (ERGO) y Clarence Wong (Peak Re).

También deseamos agradecer los aportes de los siguientes miembros del grupo de trabajo sobre legislaciones, regulaciones y políticas de resiliencia de Insurance Development Forum (IDF): Edward Barron y Martin Hansen (AIG), Edmund Kenealy (Liberty Mutual), George E Thomas (Insurance Institute of India), Leigh Wolfrom (OCDE), Stephen O'Hearn (exdirector global de seguros de PwC), Francis Bouchard (Marsh & McLennan), Hannah Grant y Hui Lin Chiew (Access to Insurance Initiative, A2ii), y Claudia Thyme (AXA) del Grupo de trabajo sobre soluciones soberanas y humanitarias del IDF.

También queremos agradecer a los siguientes especialistas y ejecutivos que estuvieron disponibles para concertar entrevistas:

- Salaheddine Aji, director general suplente, Fédération Marocaine des Sociétés d'assurances et de Reassurance (FMSAR), Marruecos
- Kheedhej Anansiriprapha, director ejecutivo, Thai General Insurance Association (TGIA), Tailandia
- Arup Chatterjee, especialista principal del sector financiero, Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank)
- Jorge Claude, vicepresidente ejecutivo, Asociación de Aseguradores de Chile (AACH), Chile
- Dody Dalimunthe, presidente director, PT Reasuransi Nasional (Nasional Re), Indonesia
- Deepak Godbole, secretario general del Instituto de Seguros de la India
- Rubem Hofliger, jefe de soluciones para el sector público en Latinoamérica, Swiss Re, México
- Srinivasan Kalambur, exmiembro de la Autoridad Reguladora y de Desarrollo de Seguros de la India (IRDAI)
- Corneille Karekezi, Corneille Karekezi, director general del grupo, Africa Re
- Sang Lee, CEO de Manulife Vietnam
- Carlos Luna, director general, Guy Carpenter Colombia
- Eduardo Morón, presidente, Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG), Perú
- Ngozi Ola-Israel, directora financiera, AXA Mansard Insurance, Nigeria
- Heddy Pritasa, director técnico, PT Reasuransi Maipark, Indonesia
- Allan Santos, presidente y director general de National Reinsurance Corporation of the Philippines (Nat Re), Filipinas
- Gonzalo Santos Mendiola, presidente, Asociación Argentina de Compañías de Seguros
- George E. Thomas, profesor, Escuela de Seguros, Instituto de Seguros de la India
- Lina Vongsa-ath, directora de Asociaciones y Clientes Emergentes, Mandiri AXA, Indonesia

Contenido

Prólogo	5
1. Resumen ejecutivo	6
2. Introducción	9
21 Sobre la base de las investigaciones anteriores	10
22 Objetivos y metodología de la investigación	11
3. El fundamento de la intervención regulatoria en los mercados de seguros	12
31 Fallos de mercado en el sector del seguro	12
32 Enfoques regulatorios sobre los fallos de mercado	13
4. Elementos básicos de una regulación y supervisión eficaces en los mercados emergentes	15
5. De la teoría a la práctica: Perspectiva de 14 países	19
51 El papel de la normativa en el desarrollo del mercado de seguros	21
52 Políticas públicas y marcos legales más amplios	26
6. Recomendaciones para los responsables de elaborar políticas, los entes reguladores y las aseguradoras	33
Anexo	35
Referencias	36

Prólogo





1. Resumen ejecutivo

En las últimas décadas, las economías de muchos mercados emergentes han crecido vertiginosamente, lo que ha permitido sacar a millones de personas de la pobreza y crear una clase media creciente. El seguro es fundamental para el desarrollo económico, ya que permite la actividad económica protegiendo vidas, medios de subsistencia y activos contra riesgos asegurables. El seguro actúa como amortiguador frente a eventos adversos, brindar servicios esenciales en la mitigación del riesgo y contribuir a atraer capital privado a las economías. El aumento de los fenómenos relacionados con el cambio climático, el COVID-19 y otras catástrofes han incrementado la sensación de vulnerabilidad de la población. Por este motivo, es muy preocupante que la penetración del seguro en los mercados emergentes siga siendo mínima.^{1,2} Como consecuencia, muchas de las personas, los hogares y las empresas de los 14 mercados analizados en este estudio siguen expuestos al riesgo de volver a caer en la pobreza y la ruina financiera.³

Muchas personas, hogares y empresas de los mercados emergentes siguen desprotegidos y expuestos al riesgo de volver a caer en la pobreza y la ruina financiera en caso de sufrir una desgracia.

Este informe aborda las medidas necesarias para desarrollar los mercados de seguros en las economías emergentes. Analiza de qué manera la normativa y las políticas gubernamentales más generales pueden facilitar o frenar el desarrollo de mercados de seguros sólidos y con capacidad de respuesta, que contribuyan a subsanar las brechas de protección más importantes. También ofrece recomendaciones sobre las medidas que pueden adoptar los gobiernos para crear un entorno jurídico, normativo y de políticas que atraiga recursos y capacidades de seguros a los mercados de seguros emergentes.

Sobre la base de un análisis de los entornos jurídicos, normativos y de políticas gubernamentales de 14 mercados, este informe concluye que un conjunto de factores principales comunes influye en el desarrollo del sector del seguro en todos estos mercados. Entre ellos se encuentran la suficiente prioridad política en materia de seguros, el nivel de conocimientos financieros (incluido el seguro), la eficacia y eficiencia de la normativa y la supervisión de seguros, la concientización sobre el riesgo y la falta de confianza de los clientes.

En vista de estos factores y de un estudio de las iniciativas de desarrollo en algunos países, al parecer también existen medidas concretas que puede tomar una jurisdicción para ayudar a subsanar estas brechas de protección. Este informe presenta una serie de recomendaciones para los responsables de elaborar las políticas, los entes reguladores y las aseguradoras, entre ellas:

- Desarrollar una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los entes reguladores y el sector del seguro para entender mejor el papel del seguro en las sociedades y la importancia de una normativa de seguros adecuada.

1 OCDE 2022.

2 The Geneva Association 2018. Autor: Kai-Uwe Schanz.

3 Los mercados incluyen Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Filipinas, India, Indonesia,

Marruecos, México, Nigeria, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Vietnam.

- Eliminar las barreras de acceso al mercado que limitan en exceso a las aseguradoras y reaseguradoras para que puedan obtener los beneficios de la competencia, la innovación y la diversificación global del riesgo.
- Convertir la educación financiera en una prioridad de las políticas.
- Incluir y apoyar el desarrollo del mercado de seguros como parte del mandato de las autoridades reguladoras de seguros, además de los mandatos de protección de los asegurados y estabilidad financiera.
- Adaptar la normativa sobre productos y otras disposiciones reglamentarias para impulsar la innovación

La revisión bibliográfica de la primera parte del informe revela que, para que los mercados de seguros prosperen, deben cumplirse varias condiciones:

En cuanto a la oferta:

- Acceso a los mercados
- Disponibilidad de capital y propensión al riesgo
- Experiencia en la suscripción de seguros
- Canales de distribución eficaces y adaptados al mercado

En cuanto a la demanda:

- Asequibilidad
- Productos que satisfacen las necesidades del consumidor
- Claridad sobre las ventajas del producto
- Conocimientos financieros (y de seguros) de las partes interesadas
- Confianza

Entorno normativo y de las políticas

- Políticas públicas y marcos regulatorios en materia de seguros
- Estado de derecho
- Valoración y entendimiento de la contribución del seguro a la sociedad en el ámbito político.

Estos factores no solo mejoran la estabilidad económica y la solidez financiera, sino que también promueven la competencia, la innovación y la capacidad de respuesta en el sector del seguro para que, en última instancia, las sociedades sean más resilientes.

Una de las principales barreras para la demanda de seguros en la mayoría de los mercados emergentes es el nivel deficiente de conocimientos financieros, más concretamente, de seguros.

Como demuestran numerosos estudios realizados, una de las principales barreras para la demanda de seguros en la mayoría de los mercados emergentes es el nivel deficiente de conocimientos financieros o, más concretamente, de seguros. Esto se traduce en una falta de entendimiento y de herramientas formales para gestionar el riesgo y la vulnerabilidad. Según los especialistas entrevistados, el éxito de los programas de educación financiera radica en lograr que las personas entiendan su exposición a las pérdidas y sus consecuencias, así como su capacidad de tomar medidas para evitar o mitigar el impacto de la pérdida. Para que tengan un efecto a largo plazo, estos programas no solo deben desarrollarse como un esfuerzo conjunto entre las aseguradoras, los entes reguladores y los gobiernos, sino que también deben formar parte del plan de estudios en la educación de la primera infancia. La educación financiera, junto con un entorno jurídico y normativo sólido, es fundamental para establecer la confianza en el mercado de seguros.

Todos los reguladores, en particular los de los mercados emergentes, tienen la difícil tarea de lograr un equilibrio entre la protección del asegurado y los mandatos de estabilidad financiera con el desarrollo del mercado. Contrariamente a lo que sugiere el estudio, algunos entes reguladores consideran que el mandato de desarrollo del mercado se produce en detrimento de los objetivos de solvencia y conducta del mercado. Los entes reguladores suelen enfrentar desafíos adicionales, como la escasez de recursos financieros y humanos y la falta de apoyo en el ámbito político (por ejemplo, de los ministerios), debido sobre todo a la falta de conocimiento sobre cómo los seguros contribuyen a crear sociedades más resilientes.

Las entrevistas con especialistas y ejecutivos realizadas para este informe sugieren que, en casi todos los mercados, los organismos reguladores están trabajando para modernizar los regímenes regulatorios, por ejemplo, mediante la implementación de regímenes de capital basados en el riesgo (RBC) (RBC, por sus siglas en inglés) y la liberalización de las normas de control de tarifas y formularios. Sin embargo, debido principalmente a los vaivenes políticos, se han retrasado muchas de estas iniciativas fundamentales para el desarrollo del mercado. Las autoridades regulatorias de seguros que promueven el desarrollo del mercado dedican una gran cantidad de tiempo y esfuerzo a formar a los responsables de tomar decisiones sobre seguros en los gobiernos, como a trabajar de forma conjunta en los procesos políticos para impulsar los cambios legislativos necesarios.

Para obtener respaldo político, es importante que los responsables de elaborar las políticas valoren el papel fundamental del seguro a la hora de fomentar la prosperidad económica y social, y dediquen la atención y los recursos necesarios a la regulación y supervisión de seguros, así como a la educación financiera.

Un paso importante para obtener respaldo político es garantizar que los responsables de elaborar las políticas valoren el papel fundamental del seguro en la prosperidad económica y social, y dediquen la atención y los recursos necesarios a la normativa y supervisión del seguro, y a la educación financiera. Además, en muchos países en desarrollo, el sistema de financiación pública no tiene en cuenta las cuestiones y la dinámica relacionadas con el seguro. Esto ocurre a menudo con las iniciativas de la comunidad de financiación del desarrollo, que pueden tener un impacto significativo en las prioridades e inversiones de los gobiernos. Tanto el sector del seguro como la comunidad regulatoria deben colaborar para que el seguro ocupe un lugar prioritario en la agenda de las políticas. Cuantificar las contribuciones del seguro a la prosperidad y la resiliencia será fundamental para el diálogo con los responsables de elaborar las políticas y puede propiciar la creación de asociaciones público-privadas, fundamentales para abordar las brechas de protección.





2. Introducción

Desde principios de siglo, los mercados emergentes han contribuido cada vez más al aumento mundial de las primas de seguros.⁴ Aunque los mercados de seguros en las economías emergentes crecieron más rápido que en las economías maduras en los últimos diez años⁵, el crecimiento se debió principalmente al aumento de la población de clase media y al sólido crecimiento económico. Al mismo tiempo, la penetración de seguros (primas como porcentaje del PIB) en los mercados emergentes apenas alcanzó alrededor del 35 % del nivel registrado en los mercados de seguros maduros.⁶ Según la base de datos Sigma de Swiss Re, la penetración media ponderada de seguros en los 14 mercados⁷ analizados en este informe ha pasado del 1,9 % en 2005 al 3,3 % en 2020.⁸ En comparación con la penetración promedio de seguros en los mercados de la OCDE, que pasó del 8,6% en 2005 al 9,4 % en 2020, la diferencia se ha reducido levemente, pero continúa siendo significativa. Estas cifras demuestran que, si bien existen brechas de protección (la diferencia entre las pérdidas económicas y las pérdidas aseguradas en caso de catástrofe) devastadoras en todo el mundo, son más graves en los mercados emergentes.⁹

Para entender y abordar los factores que impulsan el infraseguro en los mercados emergentes, es importante analizar cómo las políticas públicas y las barreras e iniciativas regulatorias pueden facilitar o impedir el desarrollo de seguros y su contribución al desarrollo económico sostenible.

Para entender y abordar los factores que impulsan el infraseguro en los mercados emergentes, es importante analizar cómo las políticas públicas y las barreras e iniciativas regulatorias pueden facilitar o impedir el desarrollo de seguros y su contribución al desarrollo económico sostenible. El estudio de Harold D. Skipper¹⁰ de 1997 es uno de los primeros en analizar la contribución potencial del seguro al crecimiento económico de los mercados emergentes, tanto en su calidad de proveedor de transferencia de riesgos e indemnización como de inversor institucional, más concretamente mediante: (i) la promoción de la estabilidad financiera, (ii) la facilitación de la industria y el comercio, (iii) la movilización del ahorro interno, (iv) la posibilidad de gestionar con mayor eficacia los distintos riesgos estimulando la acumulación de nuevos capitales, (v) la promoción de una asignación más eficaz del capital interno, y (vi) la reducción o mitigación de las pérdidas.

Sobre la base de este trabajo, el Banco Mundial 2006 ofrece una evaluación sistemática del impacto de la actividad del mercado de seguros (en función de las primas de seguros) en el mercado de seguros.¹¹

4 Instituto de Información sobre Seguros 2020.

5 Swiss Re 2021.

6 Los mercados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Filipinas, India, Indonesia, Marruecos, México, Nigeria, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Vietnam.

7 Base de datos Sigma de Swiss Re 2022. Sudáfrica está excluida de este cálculo debido a la penetración excepcionalmente alta e impulsada institucionalmente del seguro de vida, de casi el 14 %.

8 The Geneva Association 2018.

9 Skipper 1997.

Encontraron pruebas fehacientes de una relación causal entre la actividad del mercado de seguros y el crecimiento económico, tanto para los seguros de vida como para los de no vida.

Esta idea ha ido penetrando cada vez más en el ámbito regulatorio, por ejemplo, en el Plan Estratégico 2020-2024 de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, por sus siglas en inglés), con especial énfasis en la inclusión financiera y las brechas de protección.¹²

21 Sobre la base de las investigaciones anteriores

A partir de 2014, The Geneva Association ha estudiado sistemáticamente las principales causas y las posibles soluciones a las diferentes formas de brechas de protección, definidas como la diferencia entre las pérdidas aseguradas y las pérdidas económicas. En los párrafos siguientes se resume la política estatal actual, así como las barreras de carácter regulatorio y los incentivos en el contexto de dichas brechas de protección, lo que contribuye a identificar las áreas que merecen un análisis más exhaustivo.

Deficiencias en el marco normativo y regulatorio

El informe de 2018 de The Geneva Association arroja luz sobre diferentes barreras jurídicas, regulatorias e institucionales que pueden contribuir a la aparición y permanencia de las brechas de protección.¹³ En muchos mercados emergentes, el entorno jurídico —como se refleja en las leyes contractuales y de resolución de litigios pertinentes— es débil y a menudo no es posible hacer cumplir las normas. Aparte de un marco jurídico eficaz basado en el estado de derecho, es esencial contar con un marco regulatorio sólido para propiciar un mercado de seguros estable y proteger al asegurado.

En los países de ingresos bajos y medios-bajos, en particular, los marcos regulatorios de seguros suelen estar menos desarrollados que los de las economías maduras.¹⁴ Es importante que los regímenes regulatorios estén en consonancia con el nivel de desarrollo del mercado de seguros. Como revela este estudio, la adecuación de los marcos regulatorios va más allá de la implementación de la solvencia basada en el riesgo. Los marcos regulatorios adecuados también se ocupan de la conducta del mercado, los requisitos proporcionados de autorizaciones y licencias, la implementación y el cumplimiento estrictos, y los procesos transparentes de regulación y supervisión. Lo ideal es que las iniciativas de modernización regulatoria se lleven a cabo en colaboración con la industria y se adapten a las

circunstancias específicas del mercado para promover el desarrollo del mercado y la innovación.¹⁵

Es evidente que los marcos rudimentarios o aplicados de manera insuficiente no favorecen la fijación de precios basada en el riesgo, la retención adecuada del riesgo, la innovación de productos, el trato equitativo de los clientes o la resiliencia y estabilidad general de los mercados de seguros. En tales circunstancias, es probable que se produzcan incumplimientos por parte de las empresas y ventas fraudulentas, que menoscaban la confianza de los consumidores en el sector del seguro. Esta es una amenaza especialmente grave en los mercados incipientes.¹⁶

Políticas públicas y soluciones e incentivos regulatorios

Las políticas gubernamentales pueden tener un impacto muy significativo en el acceso de una persona a un seguro adecuado y asequible.

Las políticas gubernamentales pueden tener un impacto muy significativo en el acceso de una persona a un seguro adecuado y asequible. En ocasiones, esto se lleva a cabo introduciendo regímenes obligatorios, que crean comunidades de riesgo y agrupaciones de riesgo lo suficientemente grandes. Naturalmente, esto no lo pueden hacer los entes reguladores de seguros por sí solos, sino que requieren de la colaboración de entidades gubernamentales de distintos niveles. Además, los regímenes obligatorios pueden mitigar la selección adversa al estandarizar las clases de primas entre los distintos tipos de riesgo, lo que permite los subsidios cruzados de los asegurados de mayor riesgo con las primas de los asegurados de menor riesgo. Estos regímenes pueden ir acompañados de subsidios a las primas para los hogares de bajos ingresos.¹⁷ Para que los clientes obtengan buenos resultados, los regímenes de seguro obligatorio deben ir acompañados de un marco regulatorio adecuado de la conducta del mercado.

Las asociaciones público-privadas (APP) pueden ser otra solución eficaz en los mercados emergentes. Pueden aprovechar la infraestructura existente del sector público para facilitar una distribución más amplia de los productos de seguros, lanzar distributos con mayor rapidez y obtener beneficios a partir de la agrupación y diversificación de riesgos. Los programas de seguros subvencionados por los gobiernos también pueden promover la penetración de seguros. En la India, el régimen PPP Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana (PMFBY), obligatorio hasta 2020, convirtió el seguro de cosechas en uno de los mayores segmentos del mercado de seguros de no vida del país.¹⁸

10 Arena 2006.

11 IAIS 2019.

12 The Geneva Association 2018.

13 Según la clasificación de países más reciente del Banco Mundial, los países de ingresos bajos presentan un PIB per cápita de aproximadamente menos de 1000 USD, los países de ingresos medios-bajos de entre 1000 y 4000 USD, y los países de ingresos medios-altos de entre 4000 y 12.000 USD. Los países más ricos de ingresos altos no están incluidos en esta publicación.

14 The Geneva Association 2014.

15 Ibid.

16 Kousky y Kunreuther 2014; Kunreuther 2015.

17 The Geneva Association 2018.

Las asociaciones público-privadas (APP) en los mercados emergentes pueden ser una solución eficaz al aprovechar la infraestructura existente del sector público para facilitar una distribución más amplia de los productos de seguros, lanzar productos con mayor rapidez y obtener beneficios a partir de la agrupación y diversificación de riesgos.

También es importante que el marco regulatorio responda a las necesidades de los consumidores y de la industria, incluidas las decisiones eficaces, eficientes, oportunas y transparentes de concesión de licencias y aprobación de productos; la adaptación razonable a modelos innovadores de distribución; la aceptación de nuevas estructuras de capital de riesgo, como los valores vinculados a seguros; y el uso de productos paramétricos cuando proceda.

Como complemento para mejorar la transferencia de riesgos, las brechas de protección en los mercados emergentes también deben abordarse mediante la prevención y reducción de pérdidas. Por ejemplo, los códigos de construcción patrocinados por el gobierno son esenciales para establecer y hacer cumplir las medidas de reducción de riesgos.¹⁹

Por último, para maximizar el potencial del seguro, los gobiernos deben abstenerse de establecer barreras discriminatorias que impidan el acceso a las aseguradoras internacionales. Aunque es necesario apoyar el desarrollo de los mercados de seguros locales, los asegurados y las aseguradoras locales se benefician de un régimen de mercado liberal que permita el acceso al conocimiento, la experiencia y el capital de los operadores internacionales.²⁰ Lo mismo puede decirse del sector del reaseguro, que contribuye a distribuir el impacto financiero de una catástrofe entre muchos operadores fuera de la economía nacional.²¹ Dado que el modelo de negocio de seguros se basa en la agrupación y diversificación de riesgos, ‘...las fronteras nacionales no deben limitar la agrupación’.²²

22 Objetivos y metodología de la investigación

En este contexto, el presente informe se plantea los siguientes objetivos:

- Establecer una perspectiva equilibrada de las prácticas de regulación y supervisión en los mercados emergentes basada en el vínculo entre la regulación de seguros y el desarrollo de los mercados de seguros.

- Identificar y evaluar las políticas y los marcos públicos pertinentes que impulsan u obstaculizan el desarrollo del mercado de seguros.
- Concientizar a los legisladores y reguladores sobre las ventajas de promover el desarrollo del mercado de seguros y su contribución a la resiliencia económica y social.
- Formular recomendaciones prácticas, basadas en investigaciones, para los responsables de elaborar políticas, los entes reguladores y las aseguradoras.

La metodología subyacente va más allá de una revisión exhaustiva de las referencias académicas y no académicas pertinentes. También incorpora los resultados de entrevistas estructuradas con las principales partes interesadas (incluidos los entes reguladores y supervisores locales), empresas de seguros locales, empresas de seguros globales activas o en proceso de ingresar en los mercados emergentes, y organizaciones multilaterales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), la Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii, por sus siglas en inglés) y el Foro de Desarrollo de Seguros (IDF, por sus siglas en inglés).²³



18 The Geneva Association 2014. Autores: Kai-Uwe Schanz y Shaun Wang.

19 Skipper 1997.

20 GRF 2021a.

21 Baltensperger y Bodmer 2012.

22 Para más información, véase el apartado 5.1.



3. El fundamento de la intervención regulatoria en los mercados de seguros

El fundamento básico de la regulación de seguros, como se menciona en la sección anterior, es corregir los fallos de mercado y proteger a los asegurados y consumidores. Entre los fallos de mercado que exigen una intervención regulatoria figuran, entre otros, la distribución asimétrica de la información entre clientes de seguros y aseguradoras, así como el impacto de la insolvencia.²⁴ En este contexto, la sección a continuación analiza los principios económicos básicos que deben regir la regulación de seguros y utiliza estos principios para evaluar diversas herramientas regulatorias.

3.1 Fallos de mercado en los seguros

Las aseguradoras de los mercados emergentes pueden adoptar prácticas de mercado agresivas que podrían perjudicar a los clientes, especialmente a los hogares y a las personas con escasos conocimientos financieros y dificultades para juzgar el riesgo financiero de las aseguradoras y los términos de los contratos de seguros. Otra posible manifestación de esta conducta es la posibilidad de que las aseguradoras apliquen prácticas anticompetitivas para restringir la competencia. Esta conducta podría dar lugar a barreras de entrada y precios demasiado elevados, dos factores que frenan el desarrollo del mercado de seguros.²⁵

Los gobiernos podrían solucionar este tipo de fallos de mercado aplicando una normativa adecuada y proporcionada en materia de conducta de mercado, medidas antimonopolio o regulación de precios para garantizar que los precios aplicados reflejen las condiciones competitivas del mercado. Sin embargo, si los precios elevados de seguros se deben a niveles de riesgo elevados y los entes reguladores intentan imponer precios más bajos, esto podría ser más perjudicial que beneficioso al desalentar la oferta de seguros y la innovación.²⁶

Los problemas de información asimétrica en forma de selección adversa y riesgo moral también tienden a ser más graves que en los mercados de seguros más consolidados.

Los problemas de información asimétrica en forma de selección adversa y riesgo moral también tienden a ser más graves que en los mercados de seguros más maduros. Allí, las aseguradoras pueden utilizar la suscripción, la fijación de precios y las franquicias y exclusiones eficaces para mantener la selección adversa y el riesgo moral en niveles aceptables. Pero en los mercados menos maduros, los datos y las estimaciones de pérdidas no son tan fáciles de obtener. Dado que cada vez hay menos personas

²³ Porrini 2017.

²⁴ Klein 2013.

²⁵ Ibid.

familiarizadas con los conceptos básicos sobre seguros, es posible que no entiendan en su totalidad lo que les explican los agentes. La falta de conocimientos sobre seguros, junto con prácticas de mercado deficientes, puede traducirse en desconfianza, con implicaciones perjudiciales para el desarrollo del mercado.²⁷

32 Enfoques regulatorios sobre los fallos de mercado

32.1 Normativa en materia de solvencia

Por lo general, las aseguradoras disponen de más información sobre el riesgo de su cartera que sus clientes. Sería (prohibitivamente) costoso para los asegurados corregir este desequilibrio, especialmente en entornos de bajos ingresos y escasos conocimientos financieros. La normativa en materia de solvencia ayuda a informar al mercado de la solidez financiera de una aseguradora, lo cual es especialmente importante porque la mayoría de los consumidores carecen de los conocimientos necesarios para llevar a cabo un análisis financiero de su aseguradora.²⁸

La normativa en materia de solvencia tiene por objeto proteger la estabilidad general de los mercados de seguros. A los entes reguladores les preocupa el ‘contagio’, ya que un repunte de la insolvencia de las aseguradoras podría debilitar la confianza de los asegurados en las aseguradoras financieramente solventes, con consecuencias imprevisibles.²⁹ En los mercados emergentes, donde la confianza en las instituciones financieras es aún incipiente y frágil, la insolvencia de las aseguradoras representa un revés para el desarrollo del mercado.³⁰

32.2 Regulación de precios

Según Klein³¹, existen dos posibles razones para la regulación de los precios de seguros. La explicación tradicional se basa en los problemas de solvencia. Las aseguradoras particulares pueden verse tentadas a participar en una competencia de precios perjudicial o incluso destructiva, que obligue a otros participantes del mercado deseosos de conservar su parte del negocio a fijar precios abusivos y a una destructiva ‘carrera a la baja’. En los Estados Unidos, hasta la década de 1960, este punto de vista sirvió de base a los precios uniformes de seguros de bienes y accidentes desarrollados por las organizaciones de calificación del sector.

Otra razón podría ser la preferencia del público por políticas regulatorias que limiten los precios de seguros de acuerdo con normas u objetivos sociales. Esto ayuda a explicar por qué los precios de seguros están regulados en algunos casos, como cuando los gobiernos obligan a los clientes o a las empresas a contratar determinados tipos de seguros. Sin embargo, la regulación de precios puede crear distorsiones perjudiciales en el mercado; por ejemplo, en los mercados donde no reflejan la verdadera exposición al riesgo. Sin embargo, en muchos mercados de seguros maduros, estos

regímenes han desaparecido. En este caso, tanto los mercados de seguros de vida como los de no vida tienden a ser sumamente competitivos en términos de su estructura (por ejemplo, un número suficientemente grande de proveedores, bajos niveles de concentración y barreras de entrada) y resultados (por ejemplo, niveles de rentabilidad acordes con el riesgo subyacente).³²

En los mercados emergentes, la regulación de precios y productos es más frecuente dada la inmadurez del sector de seguros local, no solo en términos de solidez del capital, gestión del riesgo y experiencia en la fijación de precios, sino también de disponibilidad de datos y eficacia de la supervisión. Pero en estos países también se observa una clara tendencia hacia la liberalización de los precios y productos, por ejemplo, en China y Malasia, gracias a unos regímenes de solvencia basados en el riesgo (RBC) cada vez más sofisticados.³³

32.3 Regulación de la conducta del mercado

Aunque la regulación de los precios ha perdido protagonismo, la regulación de la conducta en el mercado está ganando relevancia. Este tipo de regulación abarca las prácticas de mercado de las aseguradoras, como el diseño de productos, la comercialización y la liquidación de siniestros, y aborda las consecuencias negativas de la información asimétrica. Los argumentos económicos a favor de esta regulación son evidentes, ya que el poder de negociación entre las aseguradoras y sus clientes está distribuido de forma desigual. La capacidad de elección de los clientes se ve limitada, por ejemplo, por el bajo nivel de conocimientos financieros, lo que puede hacer que algunos clientes sean vulnerables frente a las prácticas agresivas de comercialización y tramitación de siniestros de las aseguradoras y sus agentes, incluso en mercados competitivos.³⁴

Está demostrado que los clientes de los mercados emergentes suelen estar menos preparados para entender los seguros y otros productos financieros, y pueden dejarse engañar por campañas de ventas muy eficaces.

En los mercados emergentes, también existen pruebas suficientes de que los clientes suelen estar menos preparados para entender los seguros y otros productos financieros, y pueden ser engañados por campañas de ventas muy eficaces. India es un buen ejemplo. A principios de siglo, las aseguradoras de vida siguieron

26 Biener et al. 2013.

27 Ibid.

28 ESRB 2018.

29 Porrini 2017.

30 Klein. 2012

31 Grace y Klein 2007.

32 Swiss Re 2017.

33 Klein 2012.

estrategias agresivas de crecimiento de seguros vinculados a fondos de inversión (*unit-linked*) al no existir una regulación de la conducta centrada en el cliente. Esto derivó en graves incidentes de ventas fraudulentas con importantes pérdidas para los clientes. En 2011, se impusieron restricciones normativas a la venta de estos seguros.³⁵

Figura 1: Fundamento económico de la intervención regulatoria en los mercados de seguros



Fuente: The Geneva Association; IDF

34 Halan et al. 2014.



4. Elementos básicos de una regulación y supervisión eficaces en los mercados

Tal como se señaló en la sección anterior, un sistema regulatorio adecuado es fundamental para utilizar los seguros en favor del desarrollo económico y social de los mercados emergentes. Un entorno regulatorio propicio ayudará a garantizar, al mismo tiempo, la solidez financiera de las aseguradoras y los intermediarios, promover niveles saludables de competencia, fomentar la innovación en la evaluación y tasación del riesgo, facilitar el acceso a todas las formas de capital confiables y facilitar la regulación necesaria de la conducta del mercado y de los productos.³⁶

Existe una especial necesidad de una regulación adecuada a la luz del ‘ciclo de producción invertido de seguros’, en el que las primas se pagan por adelantado.³⁷ Esto refuerza la importancia de la protección del consumidor, especialmente en los mercados de bajos ingresos. Aunque el lapso entre el cobro de las primas y la liquidación de los siniestros es relativamente breve (es decir, de 1 a 2 años) en la mayoría de las actividades de seguros de no vida, puede prolongarse durante décadas en determinados segmentos de seguros de vida y de no vida.³⁸ Por ello, los mercados de seguros solo podrán crecer, prosperar y cumplir su función económica en la economía si los asegurados creen y confían en que las aseguradoras realmente podrán y estarán dispuestas a realizar los pagos cuando se produzcan los eventos asegurados.³⁹

Existe un consenso general en que la principal obligación de los entes reguladores de seguros es proteger los intereses de los asegurados. El ejercicio de esta función tiene dos dimensiones diferentes: en primer lugar, los aspectos prudenciales donde los reguladores se centran en la capacidad del asegurador de riesgos para pagar los siniestros individuales, incluso las pérdidas de gran cuantía, en la fecha de su vencimiento.⁴⁰ La segunda es la dimensión de la conducta, que aborda la actuación de las aseguradoras/reaseguradoras en el cumplimiento de sus obligaciones para con los clientes y otras partes interesadas.⁴¹ Una tercera posibilidad, que actualmente es objeto de debate en los ámbitos regulatorios, se centra en el papel del seguro para mejorar la inclusión financiera, ya sea mediante mecanismos públicos, privados o híbridos.^{42,43,44}

Los mercados emergentes requieren un enfoque distinto de la regulación y supervisión de seguros.⁴⁵ En los entornos más maduros, la regulación de seguros

35 Skipper y Klein 2010.

36 IAIS 2011.

37 University of Cambridge 2015.

38 The Geneva Association 2019.

39 Marano and Siri 2017; OECD 2020a.

40 Norton Rose Fulbright 2014; OECD 2020a.

41 Biener et al. 2014.

42 CISL 2015.

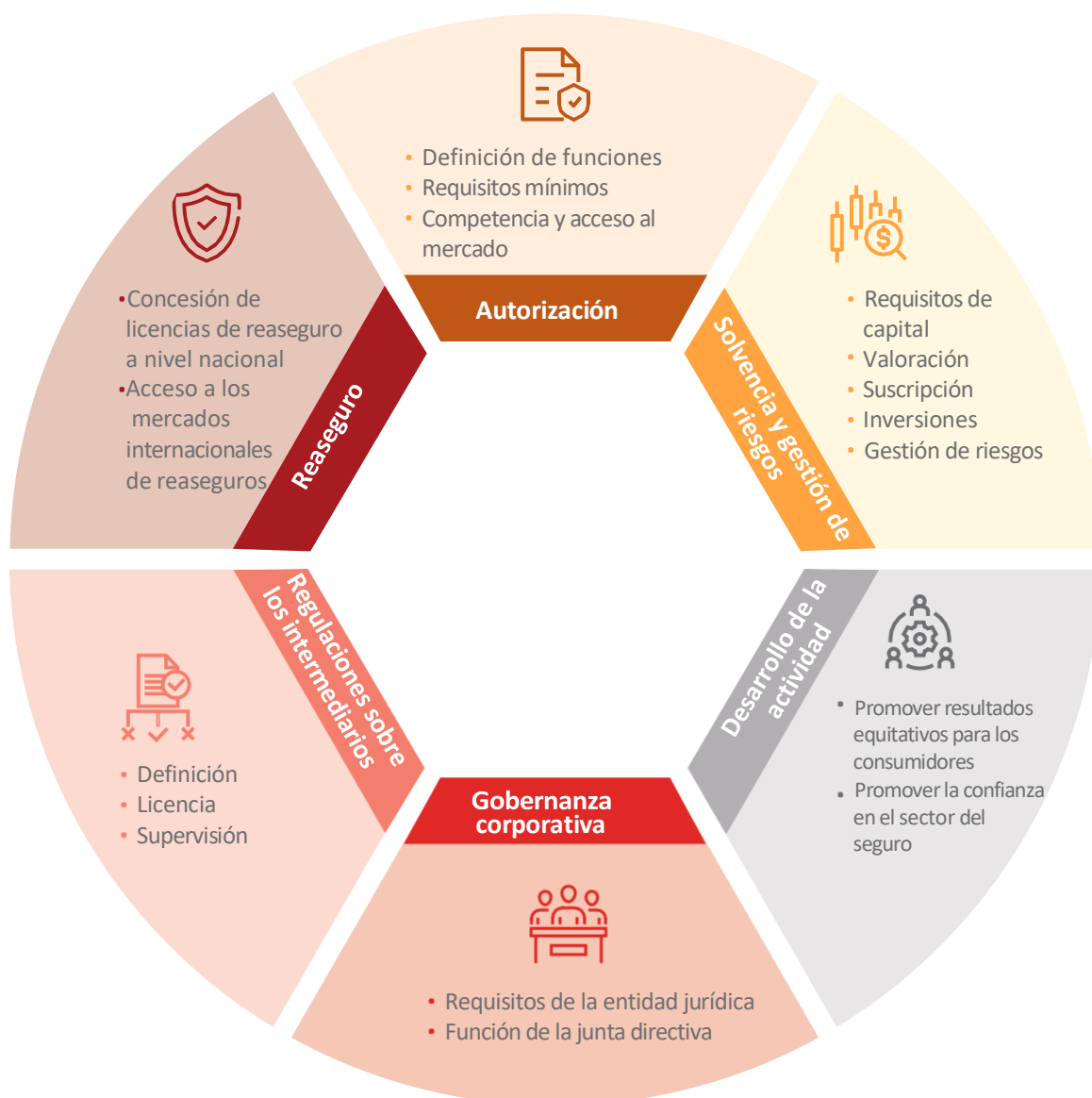
43 Véase OCDE 2018 página 43 para una visión general de los diferentes objetivos y mandatos de la regulación y supervisión de seguros, basada en una encuesta realizada en 50 países.

44 Aunque aquí no se abordan específicamente, también existen marcos reguladores específicos de los microseguros (véase la sección 5).

se basa cada vez más en el riesgo, con requisitos de capital que reflejan la complejidad de los riesgos subyacentes. En los países menos desarrollados, esta premisa debe equilibrarse con la necesidad de la simplicidad, sobre todo teniendo en cuenta las competencias y los recursos disponibles tanto en los entes reguladores como en las aseguradoras supervisadas.⁴⁶ En consecuencia, es importante que los marcos regulatorios sean proporcionales a la madurez del mercado. En términos concretos, las ‘técnicas y prácticas regulatorias no deben ir más allá de lo necesario para lograr su propósito’⁴⁷ y optar por equilibrar los objetivos prudenciales y de desarrollo del mercado.⁴⁸

En este contexto, proponemos un ‘hexágono’ de elementos legales, reglamentarios y de supervisión clave en los mercados de seguros emergentes, con una taxonomía genérica de prácticas regulatorias y de supervisión. Este marco nos permite analizar el desarrollo del mercado de seguros en los países emergentes en las siguientes secciones, incluidas las entrevistas a ejecutivos (véase la Figura 2).⁴⁹

Figura 2: Hexágono de la legislación y normativa de seguros en los mercados emergentes



Fuente: The Geneva Association; IDF⁴⁹

45 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) 2007.

46 IAIS 2019.

47 OCDE 2020b.

48 IDF 2021. <http://www.insdevforum.org/wp-content/uploads/2021/07/IDF-Insuring-Resilience-report-on-Critical-Legal-Regulatory-and-Policy-Architecture.pdf>

Autorización

Un marco básico de leyes de autorización o concesión de licencias puede considerarse la piedra angular de un sistema eficaz de regulación y supervisión de seguros. Entre otros elementos, debe incluir:

- El reconocimiento de la función y la autoridad del supervisor o ente regulador, así como de su misión, objetivos, facultades discrecionales, fundamento jurídico y facultades legales (esto incluye también, por ejemplo, la facultad de emitir licencias y aplicar condiciones o limitaciones sobre éstas, facultades para exigir su cumplimiento en caso de que no se cumplan los requisitos regulatorios, las condiciones y la supervisión continua).
- Una amplia variedad de modelos de negocio, procesos, posibles participantes en el mercado, incluidos proveedores extranjeros de valores vinculados a seguros (ILS, por sus siglas en inglés) y otros productos y proveedores de servicios de los mercados de capitales.
- Requisitos mínimos en ámbitos como la concesión de licencias (por ejemplo, identificación de entidades), información financiera, operaciones y fijación de precios (por ejemplo, solidez actuarial de las tarifas)⁴⁹

Solvencia y gestión de riesgos

Las normas sobre solvencia son un importante instrumento regulador para proteger a los asegurados y aumentar la confianza en el negocio de seguros. Están concebidas para garantizar que las aseguradoras puedan cumplir las promesas que hacen a los asegurados.

Para hacer frente a la incertidumbre en torno al momento, la frecuencia y la gravedad de los acontecimientos, las aseguradoras están obligadas a mantener niveles adecuados de capital, además de reservas para los riesgos no asumidos. El ente regulador de seguros establece las normas de solvencia en su jurisdicción, mientras que los supervisores controlan el cumplimiento de las normas por parte de las aseguradoras.

En concreto, los regímenes de solvencia y gestión de riesgos en los mercados emergentes deben prever:

- Requisitos mínimos de capital adecuados
- Niveles de control de solvencia y factores desencadenantes de la intervención supervisora, con normas sobre la identificación y el tratamiento de los recursos de capital disponibles para absorber pérdidas
- Criterios de evaluación de los requisitos de capital
- Normas de valoración de activos y pasivos a efectos de la solvencia

- Orientación para las funciones de control (por ejemplo, actuarial, cumplimiento, auditoría interna, gestión de riesgos) y normas de inversión⁵¹

Regulación de la conducta

La confianza de los consumidores es el requisito previo para que los mercados de seguros se desarrollen y prosperen.⁵² Teniendo esto en cuenta, las regulaciones de la conducta en el mercado se refieren al cumplimiento de las leyes y regulaciones por parte de las aseguradoras, así como el trato justo con los clientes.

Desde la perspectiva del fomento de la confianza, los objetivos clave de la regulación de la conducta incluyen:⁵³

- Proteger a los asegurados garantizando resultados justos para los consumidores, como el pago rápido de las reclamaciones legítimas y la tramitación puntual de las denuncias.
- Fortalecer prácticas de venta honestas y transparentes, incluido el suministro transparente de información de alta calidad a los clientes.
- Garantizar que las aseguradoras actúen con la debida competencia, cuidado y diligencia al interactuar con los clientes.

Gobernanza corporativa

Para que las aseguradoras operen con eficacia, debe existir un sistema de normas, prácticas y procesos. Los sistemas de gobernanza corporativa están diseñados para equilibrar los intereses de las múltiples partes interesadas de una empresa, desde accionistas, altos ejecutivos, clientes y proveedores hasta inversores, gobiernos y comunidades.

Entre los elementos de gobernanza más importantes para las compañías de seguros figuran los siguientes:

- Estructura organizativa y tipo de entidad, por ejemplo, organizaciones que cotizan en bolsa, de propiedad privada o mutuas, cooperativas u organizaciones de base comunitaria (MCCO).
- Supervisión y gestión internas: composición y estructura del directorio, idoneidad de sus miembros, facultades del directorio y delegación en los altos directivos, deberes fiduciarios.
- Proceso de control de cambios
- Disolución o salida de la empresa⁵⁴

49 IDF 2021.

50 IDF 2017; World Bank 2004.

51 NAIC 2021.

52 IAIS 2019.

53 OCDE 2017.

Regulaciones sobre los intermediarios

Las personas y las organizaciones con las que más interactúan los clientes son fundamentales para la reputación y el nivel de confianza depositados en la aseguradora. Por lo tanto, se necesitan marcos reguladores y de supervisión adecuados para los intermediarios. Lo ideal es que incluyan:

- Una amplia variedad de modelos de negocio y proveedores de servicios de intermediación
- Requisitos de autorización, incluidos los aplicables a los intermediarios que operan en el extranjero desde fuera de la jurisdicción.
- Requisitos mínimos de recursos financieros
- Supervisión constante del cumplimiento
- Normativa sobre tarifas y comisiones⁵⁵

Normativa sobre reaseguros

Como las reaseguradoras no suelen tratar directamente con los asegurados, las razones de protección de los consumidores que justifican la regulación de seguros son menos válidas para las reaseguradoras. Además, el reaseguro, como transacción entre empresas, no suele requerir una regulación específica en cuanto a los formularios de las pólizas y la redacción de los contratos. Sin embargo, el carácter internacional de la mayoría de las transacciones de reaseguros ha impulsado el surgimiento de normativas específicas para proteger los intereses de las compañías cedentes nacionales. En este contexto, cabe destacar que el reaseguro beneficia a las economías y las sociedades al proporcionar diversificación de riesgos a escala mundial. El alcance mundial de muchas reaseguradoras les permite compensar grandes riesgos en una región con riesgos (diferentes o iguales) en otras regiones. En regiones propensas a los sismos, como Chile y Nueva Zelanda, la mayoría de las pérdidas aseguradas por terremotos son pagadas por reaseguradoras extranjeras, sin las cuales estos riesgos serían imposibles de asegurar.⁵⁶ Los estudios han demostrado que en los países donde una parte relativamente mayor del riesgo se transfiere a los mercados internacionales de reaseguros, las economías se recuperaron más rápidamente tras el suceso.⁵⁷

Requisitos básicos

Además de las normativas específicas en materia de seguros presentadas en el hexágono, las leyes y regulaciones generales prevén un marco jurídico sólido y confiable que infunda confianza y sirva de respaldo a las operaciones comerciales. Esto es especialmente cierto en el caso de

los derechos contractuales, es decir, los requisitos básicos del 'estado de derecho' y en concreto incluye lo siguiente:

- Celebración de contratos
- Interpretación de contratos
- Mecanismos de resolución de conflictos
- Leyes de arbitraje
- Daños y perjuicios
- Cumplimiento y reconocimiento de sentencias
- Normas sobre insolvencia y quiebra⁵⁸

Los elementos básicos de una regulación y supervisión eficaces enumerados en este capítulo son importantes por varios motivos. Ante todo, las mejores empresas de seguros prosperan en un entorno jurídico bien regulado, eficaz y previsible. Las aseguradoras aspiran a un mercado confiable y seguro, y que los asegurados y los inversores lo perciban como tal. Al mismo tiempo, es necesario tener acceso al mercado, incluidos procedimientos claros que regulen la concesión de licencias, el reaseguro transfronterizo, el lanzamiento de productos y otros requisitos operativos. Además, es necesario obtener las autorizaciones reglamentarias necesarias de forma oportuna y transparente. Sin estos atributos, el entorno jurídico y normativo desalentará la entrada en el mercado, frenará la innovación y reducirá la competencia, todo ello en detrimento de los asegurados.

Estudios anteriores, como los realizados por A2ii (analizados más adelante), demuestran que el entorno legal y regulatorio esencial para los mercados emergentes va más allá de las leyes y normativas del seguro. Un estudio de caso sobre reformas en el marco regulatorio del seguro en Filipinas (2010-2013) demuestra que las reformas integrales fueron más allá de la regulación (micro) de seguros para introducir mejoras en las opciones de resolución alternativa de litigios, lo que constituye un claro ejemplo de mecanismos para promover la confianza.⁵⁹ Esta lista de leyes esenciales podría completarse con políticas fiscales, normativas sobre valores, leyes de propiedad intelectual (PI) y leyes que rigen el uso de las tecnologías de la información, así como la regulación de la protección de datos.⁶⁰ La diversidad de leyes pertinentes también deja claro que los entes reguladores de seguros no pueden ser responsables de todas las medidas necesarias para crear un entorno propicio para los mercados de seguros; es necesario que los gobiernos y los legisladores también participen.

Esto habla de la importancia de que los gobiernos impulsen reformas destinadas a fortalecer el papel de seguros en el crecimiento económico y la estabilidad.

54 OCDE 2020b.

55 GRF 2021a.

56 OCDE 2018.

57 OCDE 1999.

58 Iniciativa de acceso a los seguros (A2ii) 2016.

59 IDF 2021.



5. De la teoría a la práctica: Perspectivas de 14 países

La parte teórica del informe se enriqueció con 31 entrevistas para aplicar los elementos centrales de la taxonomía de la normativa de seguros a las realidades prácticas de los mercados emergentes. Se llevaron a cabo entrevistas con especialistas y directivos de nueve aseguradoras, siete asociaciones nacionales de seguros y un bróker, así como con 11 representantes de la comunidad reguladora y un representante de un banco de desarrollo.

Los entrevistados representan a economías emergentes de América Latina, África y Asia, con una selección de mercados basada en el volumen de población y la penetración de seguros. Los mercados participantes, que representan 332.000 millones de dólares de primas directas de seguros vida y de no vida, son los siguientes:

- **América Latina:** Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú
- **África:** Marruecos, Nigeria y Sudáfrica
- **Asia:** India, Indonesia, Filipinas, Tailandia y Vietnam

Las preguntas de las entrevistas giraron en torno a los siguientes temas: barreras generales al desarrollo del mercado de seguros, especificidades del marco regulatorio, políticas gubernamentales y marco legal.

Los factores que influyen en el desarrollo del mercado pueden clasificarse en factores relacionados con la oferta y factores relacionados con la demanda. Desde el punto de vista de la demanda, los conocimientos financieros, la asequibilidad y la confianza figuran entre los aspectos más importantes, mientras que el acceso a los mercados, el capital y la propensión al riesgo, así como la experiencia en la suscripción de pólizas, impulsan la oferta de seguros.

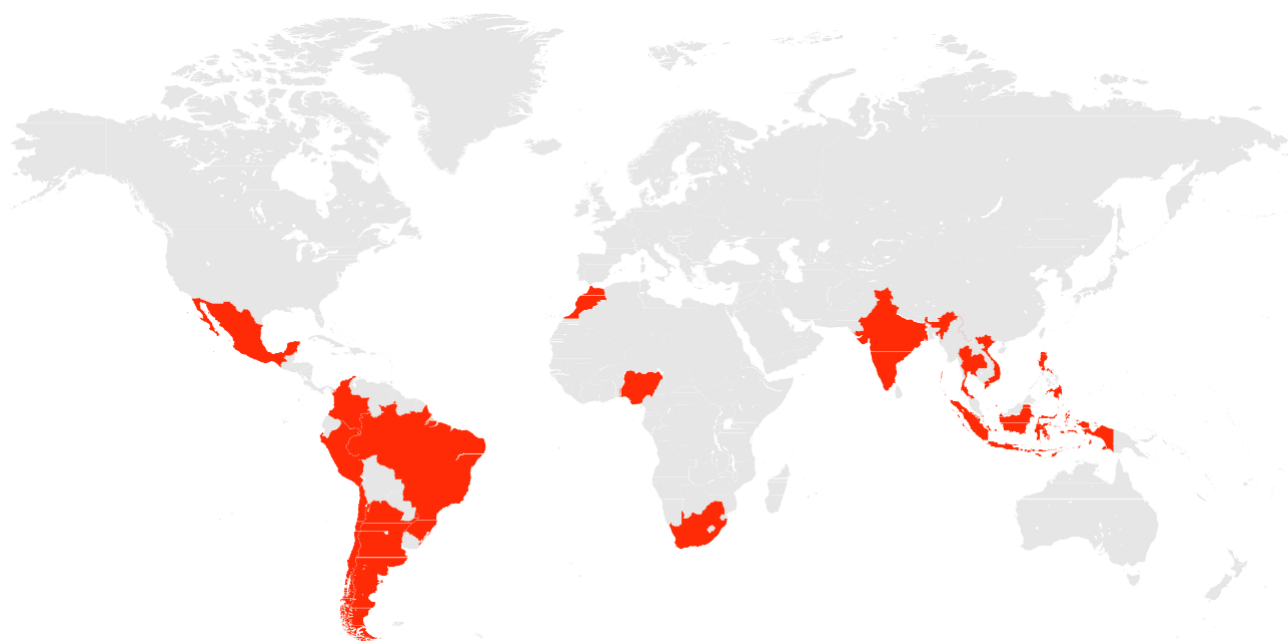
Las políticas públicas y la normativa específica de seguros influyen tanto en la oferta como en la demanda. Los marcos regulatorios deben ajustarse al nivel de madurez del mercado. Además, se necesitan los recursos y las competencias necesarios para llevar a cabo una supervisión eficaz. Nuestra investigación ha revelado que estas condiciones no siempre se cumplen, lo cual puede atribuirse, en gran parte, a una falta de conocimiento de los mercados de seguros en el ámbito político, ya que es allí donde se toman las decisiones en materia de asignación de recursos.

En cuanto a la demanda, los problemas de asequibilidad pueden abordarse mediante microseguros y subsidios a las primas. Por este motivo, la sección práctica de este informe profundiza en las políticas e iniciativas públicas para abordar estas barreras.

Las barreras identificadas en el ámbito de la oferta se refieren al ámbito jurídico, de políticas públicas y regulatorio que determina el comportamiento de las aseguradoras. Esto puede afectar su capacidad para innovar tanto en términos de productos que introducen en el mercado como en los tipos de canales de distribución para llegar a los clientes. El marco regulador también determina la rapidez de las autorizaciones de productos y de otras cuestiones pertinentes, así como el margen de maniobra de las aseguradoras como inversores. Por último, el acceso al mercado es otro factor relacionado con la oferta y es particularmente importante para las reaseguradoras y la disponibilidad de una capacidad suficiente para absorber el riesgo en los mercados locales.

Una interpretación incorrecta de las cláusulas y exclusiones del contrato puede inducir al asegurado a pensar erróneamente que ha sido estafado si no se lo indemniza a raíz de una exclusión. Esto es muy perjudicial para la confianza en los seguros. - **Salaheddine Aji, director general suplente, FMSAR, Marruecos**

Figura 3: Países cubiertos



- Argentina (46 millones de habitantes)
- Brasil (215 millones de habitantes)
- Chile (19 millones de habitantes)
- Colombia (52 millones de habitantes)
- India (1400 millones de habitantes)
- Indonesia (279 millones de habitantes)
- México (130 millones de habitantes)
- Marruecos (37 millones de habitantes)
- Nigeria (215 millones de habitantes)
- Perú (34 millones de habitantes)
- Filipinas (113 millones de habitantes)
- Sudáfrica (61 millones de habitantes)
- Tailandia (67 millones de habitantes)
- Vietnam (99 millones de habitantes)

2800 millones de personas cubiertas

Primas brutas emitidas combinadas (GWP) de 332.000 millones de USD (2020)

Fuente: The Geneva Association

51 El papel de la normativa en el desarrollo del mercado de seguros

Nuestras entrevistas también arrojaron luz sobre el papel de las capacidades y mandatos regulatorios, los marcos de solvencia, la regulación de tarifas y formularios, y los marcos regulatorios de los microseguros.

5.1.1 Capacidades, mandatos y adecuación a las realidades prácticas

En la sección anterior se identificaron muchos de los atributos de un entorno jurídico y regulatorio propicio para las aseguradoras. Pero las leyes y las normas 'en los libros' no son suficientes por sí solas. Cuando la aplicación de los marcos regulatorios no es lo suficientemente sólida o sensata, las buenas intenciones se diluyen. La importancia de una implementación adecuada se destaca en un reciente documento del Banco Mundial, en el que se afirma lo siguiente: 'para garantizar los beneficios de los enfoques basados en el riesgo (RBC) en pos de fomentar el desarrollo, los procesos de implementación son tan importantes como las fórmulas basadas en el riesgo...'.⁶¹ Los problemas de implementación suelen ser el resultado de recursos, capacidad y aptitudes inadecuados, causados sobre todo por un apoyo insuficiente en el ámbito político.

El éxito de las mejoras previstas depende en gran medida de que la implementación se lleve a cabo de forma personalizada, con asesoramiento y profesionalidad. El ritmo del cambio debe ir acompañado de mejores capacidades técnicas por parte del ente regulador. Si no se cumplen estas condiciones, las intenciones demasiado ambiciosas podrían tener consecuencias imprevistas, una asignación errónea de los recursos y, en última instancia, un efecto negativo en los niveles de penetración de seguros.⁶²

La falta de personal y capacitación insuficiente también pueden causar deficiencias prácticas en la implementación de las reformas regulatorias. El resultado en muchas jurisdicciones es una aplicación deficiente de las normas y leyes básicas, que existen principalmente por escrito. Como ya se ha señalado, muchos mercados han adoptado marcos de capital basados en el riesgo (RBC), pero cuando la capacidad de los entes reguladores se ve muy limitada, los enfoques regulatorios tienden a seguir siendo estrictos y a basarse en normas más que en principios.

Cabe destacar que las autoridades regulatorias dependen del apoyo político cuando se trata de modernizar el marco regulatorio de seguros. Hemos comprobado que la falta de reconocimiento político por el trabajo de los entes reguladores de seguros es bastante común y puede afectar negativamente a la implementación y el cumplimiento de la normativa.

Otro desafío se plantea cuando la autoridad regulatoria de seguros forma parte de un ente regulador combinado de servicios financieros. Por lo general, la banca recibe más atención y recursos que el sector de seguros. Además, los especialistas en la banca, que están menos familiarizados con los modelos de negocio de seguros, suelen tomar las decisiones más importantes en estas organizaciones.

Los regímenes de solvencia basados en el riesgo funcionan en forma correcta, pero muchos entes reguladores y aseguradoras de esos mercados no entienden bien lo que significan. A menudo afirman que quieren el régimen Solvency II, sin entender qué responsabilidades deben cumplir ni los costos incluidos. - **Arup Chatterjee, especialista destacado del sector financiero, Banco Asiático de Desarrollo**

Nuestras entrevistas también analizaron en qué medida los entes reguladores tienen el mandato de desarrollar los mercados de seguros. Un criterio utilizado a menudo para evaluar el desarrollo de este mercado es la penetración del seguro, definida como las primas en un porcentaje del PIB. Esta medida, sin embargo, no indica cuántas personas están aseguradas y en qué proporción. Otras medidas más útiles podrían ser el porcentaje de hogares y empresas con seguros y el nivel de "brechas de protección" (es decir, las pérdidas aseguradas como un porcentaje de las pérdidas totales).⁶³ Sin embargo, en las economías emergentes, los datos sobre estos indicadores no suelen estar disponibles. Como resultado, es difícil evaluar la eficacia de las iniciativas de desarrollo del mercado de seguros, un tema recurrente en nuestras entrevistas, especialmente en el contexto de la regulación de los microseguros.

Dado que en las economías emergentes generalmente no se dispone de datos, es difícil medir la eficacia de las iniciativas de desarrollo del mercado de seguros.

Además de sus mandatos básicos de protección de los asegurados y estabilidad financiera, varias autoridades regulatorias de seguros también tienen el mandato de desarrollar este mercado.⁶⁴ No obstante, este mandato suele entenderse, en un sentido estricto, como el desarrollo de productos para la población de bajos ingresos. En consecuencia, se descuidan otros aspectos importantes, como responder a las necesidades cambiantes de protección frente al riesgo que tienen las clases medias en rápido crecimiento y el desarrollo de un mercado de seguros eficaz, con una mayor capacidad orgánica para satisfacer las necesidades de un segmento más amplio de clientes.

60 Banco Mundial 2020c.

61 MAPFRE Economics 2018.

62 Swiss Re 2017.

63 OCDE 2020a.

Como su nombre lo indica, la Autoridad de Regulación y Desarrollo de Seguros de la India (IRDAI) es un claro ejemplo de autoridad que ha hecho del desarrollo del mercado de seguros una parte esencial de su mandato, de sus objetivos legales y de la ley de seguros subyacente. Ha promovido un crecimiento ordenado del mercado gracias a su éxito en la concientización sobre los seguros y la colaboración con otros organismos públicos.

¿Cuándo decimos que un ente regulador es eficaz? Cuando participa y se compromete en el desarrollo del mercado, por encima de sus otras funciones habituales. Muchos países no prestan la debida atención política al sector de seguros y las autoridades regulatorias carecen de la capacidad y los recursos necesarios. – **Corneille Karekezi, director general del grupo y CEO de Africa Re**

Uno de los obstáculos identificados para cumplir el mandato de desarrollo del mercado es la percepción entre algunas autoridades regulatorias y supervisoras de que el logro de este objetivo podría ir en detrimento de alcanzar dos objetivos fundamentales: la protección del consumidor y la estabilidad financiera. Sin embargo, un documento de 2007 de la IAIS sobre microseguros sugiere que un mandato de desarrollo del mercado en realidad ayuda a lograr los otros objetivos regulatorios.⁶⁵ Otros estudios confirman que los mandatos relacionados con el desarrollo y la inclusión financiera son compatibles con el objetivo de la estabilidad financiera⁶⁶, siempre que existan sinergias entre las políticas y las herramientas que se utilizan para alcanzar ambos objetivos.⁶⁷

5.1.2 Normativa sobre la solvencia

Los regímenes de solvencia basados en el riesgo (RBC) se están implementando cada vez más en todo el mundo, incluidas las economías emergentes. Los marcos de capital pueden estimular o restringir la oferta de seguros. En los marcos basados en el riesgo (RBC), las exigencias de capital dependen del perfil de riesgo subyacente de la aseguradora, lo que suele dar lugar a menores exigencias de capital para las aseguradoras con perfiles de riesgo más bajos y sólidas capacidades de gestión de riesgo. Estudios anteriores realizados en los mercados latinoamericanos indican que la penetración de seguros mejora tras la implementación de

un marco de capital que tenga en cuenta el riesgo.⁶⁸

Un tercio de los reguladores encuestados para este informe confirmaron que su jurisdicción cuenta con un marco de solvencia basado en el riesgo, y otro tercio está en transición hacia un sistema basado en el riesgo. Aunque la penetración media ponderada del seguro en los mercados emergentes incluidos en este estudio (y en los seguros de vida y de no vida) ha pasado del 1,9% en 2005 al 3,3% en 2020⁶⁹, no hemos podido separar el impacto de la implementación del capital basado en el riesgo (por sus siglas en inglés RBC) en los índices de penetración del seguro. Es probable que gran parte de la mejora de la penetración se deba al aumento del PIB per cápita, que se considera el factor determinante más importante de la demanda de seguros.⁷⁰

En la práctica, la implementación de los regímenes de RBC a menudo avanza lentamente, a pesar de las intenciones regulatorias. Esto se debe con frecuencia a la falta de apoyo o entendimiento a nivel político, así como a la disponibilidad limitada de recursos y conocimientos especializados dentro del organismo regulador.

Los marcos basados en el riesgo (RBC) encuentran resistencia en varias jurisdicciones. En Nigeria, el ente regulador intentó implementar el RBC en 2018, lo que hizo temer a las aseguradoras un aumento significativo de los requisitos de capital. La autoridad reguladora fue llevada ante los tribunales, que dictaminaron que el nuevo régimen no se ajustaba a la Ley de Seguros. Dado que continúa vigente el antiguo régimen de solvencia estática, las aseguradoras están obligadas a mantener una cantidad fija de capital, independientemente de los productos que suscriban. En las jurisdicciones con un mayor respaldo a los marcos de capital basados en el riesgo (RBC), los ejecutivos se hicieron eco de la necesidad de mejorar la coordinación y la comunicación entre reguladores, aseguradoras y legisladores para allanar el camino hacia el RBC.

Otros mercados, en particular varios del Sudeste Asiático y Colombia, han finalizado la implementación del RBC o están avanzando rápidamente. Aunque los ejecutivos de seguros de estos mercados señalaron su experiencia positiva con estos marcos, advirtieron una debilidad en la aplicación y el cumplimiento adecuados. En otros mercados, especialmente en Chile, el proyecto de ley que introduce el RBC se está debatiendo en el Parlamento desde 2011. Sin embargo, los actuales requisitos mínimos de capital han funcionado bien para el sector, incluso en tiempos de tensión, como durante la crisis financiera de 2008 y el violento terremoto de 2010⁷¹, sin que se haya producido la quiebra de ninguna aseguradora desde 2004.⁷²

Valoramos de manera positiva los esfuerzos por implementar un capital basado en el riesgo, pero es necesario mejorar esa implementación. En varios segmentos, la competencia es muy dura y las tarifas son insuficientes. - **Allan Santos, presidente y director y CEO de National Re, Filipinas**

64 IAIS 2007.

65 Imboden 2020.

66 Melecky, Cihak y Mare 2016.

67 MAPFRE Economics 2017.

68 Swiss Re 2022. Sudáfrica se ha excluido de este cálculo debido a su penetración excepcionalmente alta e institucionalmente impulsada del seguro de vida, de casi el 14%.

69 Enz 2000.

70 Swiss Re 2011. El terremoto de 2010 en Chile provocó aproximadamente 30.000 millones de dólares en pérdidas económicas y 8000 millones de dólares en pérdidas aseguradas.

71 Causada por delitos financieros cometidos en el seno del conglomerado financiero, que incluía la entidad aseguradora.

5.13 Regulación de tarifas y formularios, e innovación en los mercados de seguros

Muchas autoridades regulatorias pretenden garantizar por adelantado que los nuevos productos que se introducen en el mercado sean viables y que los precios se fijen de forma correcta desde un punto de vista actuarial. En el extremo más riguroso del espectro se encuentran los modelos que exigen la autorización previa del producto y la regulación de las tarifas (es decir, las primas). Los regímenes más moderados se basan en el 'registro y uso', según el cual un producto se puede lanzar directamente después de registrarlo. Estudios anteriores han indicado que el requisito de autorización previa de los nuevos productos dificulta a las aseguradoras 'emitir nuevos productos que se adapten a las circunstancias específicas del momento y a las nuevas necesidades de los clientes'.⁷³ Nuestras entrevistas lo confirman: el requisito de autorización es conflictivo, al igual que el tiempo necesario, ya que puede oscilar entre varios meses y más de un año.

Tailandia es un mercado sumamente regulado, (y) todos los términos y precios de las pólizas están sujetos a ser autorizados... (y) esto frena el mercado. – *Kheedhej Anansiriprapha, director ejecutivo, TGIA, Tailandia*

Las aseguradoras en mercados con enfoques regulatorios menos estrictos en materia de tarifas y formularios, como la India y Marruecos, indican que sus regímenes afectan positivamente a la innovación y a la capacidad de las aseguradoras para satisfacer las necesidades de los clientes. La autoridad regulatoria marroquí (ACAPS), por ejemplo, facilita el desarrollo proactivo de nuevos productos de seguros al no aplicar ningún requisito de autorización previa y permitir la liberalización de precios.

De hecho, algunos entrevistados insisten en que es necesaria una mayor liberalización en el ámbito del desarrollo y la distribución de productos digitales. Los *sandboxes* reguladores podrían acelerar aún más la innovación y el testeo eficaz de nuevos productos.

Existe un enorme potencial de desarrollo en el segmento de seguros de no vida, que actualmente está compuesto en su mayoría por seguros de automóvil. Las aseguradoras deben adoptar medidas de comercialización e innovación para diversificar el segmento. También podrían desarrollar nuevos productos en áreas con un potencial de crecimiento, como la salud. – *director sénior, ACAPS, Marruecos*



5.14 Normativa de los microseguros

Mediante los microseguros, muchas economías emergentes se han propuesto acercar la protección de seguros a segmentos de la población desatendidos, que no pueden afrontar el costo de los productos de seguros estándar.

Los microseguros pueden definirse como ‘un acuerdo financiero diseñado para proteger a las personas de bajos ingresos frente a riesgos específicos, a cambio del pago de primas regulares proporcionales a la probabilidad y el costo del riesgo en cuestión’.⁷⁴ Para facilitar la oferta de microseguros, varios gobiernos han introducido marcos regulatorios exclusivos de microseguros que tienen requisitos diferentes, por ejemplo, menores exigencias de capital y de información, y regímenes especiales de concesión de licencias. Estos marcos tienen por objetivo incentivar la provisión de microseguros, que, si se tienen en cuenta las primas bajas y el costo elevado de la distribución, serían menos viables con los marcos reguladores existentes.⁷⁵ Aunque muchas iniciativas de este tipo han tenido un impacto enorme a la hora de atender a los más vulnerables en las economías emergentes y aumentar su resiliencia, las entrevistas realizadas sugieren que el éxito de los regímenes de microseguros ha sido desigual. Esto se debe a que los regímenes reguladores de microseguros no siempre abordan todos los desafíos, como la concesión de licencias, y la aprobación y distribución de productos.

Como ya se ha mencionado, las autoridades regulatorias pueden fijarse objetivos de desarrollo del mercado además de proteger a los clientes de seguros y garantizar la estabilidad financiera. Un objetivo relacionado es ‘la protección de aquellos que no pueden acceder a los seguros’⁷⁶, que puede considerarse parte de la tarea de promover la inclusión financiera. Obviamente, esto es esencial en el contexto de los microseguros.

Para promover un entorno propicio en favor de los microseguros, los entes reguladores deberían permitir la entrada de nuevos actores en el mercado y ventas mediante nuevos canales de distribución. Asimismo, deberían aplicar requisitos reglamentarios proporcionados y, al mismo tiempo, proteger a los clientes más vulnerables que carecen de los conocimientos financieros necesarios para evaluar las ofertas de (micro)seguros.⁷⁷

Al mismo tiempo, los marcos regulatorios de microseguros exclusivos no son una garantía de éxito por sí solos. Aunque es fundamental contar con un marco normativo eficaz en materia de microseguros, como en Indonesia, es posible que no sea suficiente para hacer frente a los desafíos comerciales. Por ejemplo, es posible que las aseguradoras se vean poco incentivadas a ofrecer estos productos debido a las primas económicas, que no siempre se corresponden con el riesgo, y el elevado costo de distribución.

La normativa ha contribuido a aumentar la concientización y a mejorar la inclusión financiera, pero, al mismo tiempo, algunos criterios, como el requisito de entregar al asegurado una copia impresa de la póliza, dificultan la ampliación de las aseguradoras, algo especialmente problemático para la economía de los microseguros. La normativa debe aprovechar el enorme potencial de las soluciones digitales. – **Lina Vongsa-ath, directora de Asociaciones y Clientes Emergentes, Mandiri AXA, Indonesia.**

En las jurisdicciones donde la inclusión financiera es un objetivo de las políticas gubernamentales, las autoridades regulatorias de seguros abordan seriamente el desarrollo de seguros inclusivos y adoptan un enfoque más holístico para desarrollar marcos de microseguros (por ejemplo, al permitir la distribución mediante instituciones de pago).

Esto es fundamental porque los ‘costos de última milla’ son una barrera difícil y a veces prohibitiva para llegar a los no asegurados, especialmente en las zonas rurales. En algunos casos, estos costos suponen hasta la mitad de las primas de las pólizas vendidas en zonas remotas.

En las jurisdicciones donde la inclusión financiera es un objetivo de las políticas gubernamentales, las autoridades regulatorias de seguros abordan seriamente el desarrollo de seguros inclusivos y adoptan un enfoque más holístico para desarrollar marcos de microseguros.

73 Biener, Eling y Schmit 2012.

74 Wiedmaier-Pfister y Chatterjee 2016.

75 Churchill 2007.

76 IAIS 2007.

Los siguientes casos destacan las reformas normativas en materia de microseguros en Perú y Filipinas.

TEMA CENTRAL: Cómo los marcos jurídicos y normativos se relacionan con el desarrollo del mercado: el microseguro como ejemplo⁷⁸

Los ejecutivos del sector destacan la importancia de un entorno jurídico y normativo consolidado a la hora de decidir dónde y cómo desplegar el capital de seguros. Sin embargo, existen dudas sobre las pruebas disponibles para demostrar que un entorno jurídico y normativo sólido favorece el desarrollo del mercado.

La Iniciativa de Acceso al Seguro (A2ii), en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha realizado algunos de los trabajos más destacados en este ámbito. En 2017, publicaron dos estudios centrados en las reformas normativas y el posterior crecimiento de los mercados de microseguros en Filipinas y Perú. Estos estudios revelaron algunas ideas interesantes.⁷⁹

Ambos mercados lanzaron importantes iniciativas de reforma legal y normativa destinadas a potenciar el desarrollo de los microseguros. En Perú, las reformas tuvieron lugar aproximadamente entre 2007 y 2016, y en Filipinas, entre 2004 y 2016. En ambos países, el resultado fue un aumento del número de aseguradoras en el mercado, de la oferta de productos y de las pólizas emitidas.

Entre los factores clave del éxito identificados por estos estudios figuran los siguientes:

- Un apoyo político amplio y coordinado desde los niveles más altos del gobierno es esencial para establecer el tono y el fundamento de los microseguros.
- Es importante entender en profundidad las vulnerabilidades y los riesgos que la reforma pretende abordar.
- La reforma legal y regulatoria requiere un enfoque holístico y debe abordar cuestiones fundamentales como el estado de derecho, quién puede entrar en el mercado, qué productos pueden ofrecerse (y el proceso de introducción de nuevos productos), cuál es la mejor forma de regular los intermediarios y los canales de distribución, y el uso de la tecnología.
- La normativa debe ser proporcional, sobre todo para dar cabida a los nuevos y pequeños participantes del mercado.
- La educación de los consumidores y un mayor conocimiento financiero son fundamentales, y los reguladores pueden y deben desempeñar un papel en este sentido, junto con los objetivos fijados por el gobierno.
- Las consultas al sector permiten elaborar normas más eficaces y lograr un mayor nivel de aceptación por parte de la industria.

Aunque los estudios A2ii se centraron en el desarrollo de los mercados de microseguros, estas conclusiones son aplicables a los mercados de seguros en su conjunto, tanto para líneas personales como para seguros comerciales.

Los estudios también identificaron algunas de las dificultades y deficiencias a la hora de obtener datos empíricos sobre la interrelación entre la normativa y el crecimiento del mercado (o la falta de éste). Esto incluye una mirada crítica sobre qué otros factores podrían haber impulsado el desarrollo de los mercados de seguros en Perú y Filipinas durante el periodo analizado. También es necesario tener en cuenta las brechas existentes en los datos, incluidas las métricas utilizadas para definir el "desarrollo del mercado", por ejemplo, la cantidad de pólizas vendidas, el nivel de diversidad de productos, el crecimiento de las primas emitidas, el volumen o el porcentaje de pérdidas cubiertas en el país.

77 Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii) 2017. El artículo completo Regulatory Impact Assessments: Se puede acceder a la normativa sobre microseguros en Perú y Filipinas en el siguiente enlace: <https://a2ii.org/en/media/134/download>

78 IDF 2017.

52 Políticas públicas y marcos jurídicos más amplios

En la siguiente sección, se describen las conclusiones sobre el papel de las políticas gubernamentales y los marcos jurídicos más amplios a la hora de promover o entorpecer el desarrollo de seguros en los mercados emergentes. Analizaremos la importancia de la educación financiera y la concientización sobre el riesgo, los marcos jurídicos que generan confianza, los incentivos fiscales, los seguros obligatorios y los subsidios gubernamentales, así como la capacidad de acceso de los mercados internos a las aseguradoras y reaseguradoras extranjeras.

5.2.1 Educación financiera y concientización sobre los riesgos

Un mayor nivel de educación financiera ayuda a las personas a tomar mejores decisiones en este ámbito y a gestionar los riesgos en consecuencia.⁸⁰ En efecto, un mayor nivel de educación financiera puede dar lugar a un aumento de la demanda de productos de seguros y, como consecuencia, a una mayor penetración de seguros.⁸¹ Estudios anteriores han demostrado que la inclusión por defecto de la cobertura de riesgos relacionados con catástrofes naturales podría ser una forma eficaz de aumentar la concientización sobre el riesgo. Esto se debe a que los asegurados necesitan explícitamente optar por la exclusión, y el proceso de exclusión deriva en una conversación sobre el riesgo y la necesidad de protección.⁸² Otro factor clave que determina la demanda de seguros es la concientización sobre el riesgo.⁸³ En el contexto de este informe, la distinción entre riesgo idiosincrásico y covariable es fundamental. En muchos países emergentes, las personas dependen en gran medida de los mecanismos informales de protección que existen en sus pueblos y comunidades, gracias a los cuales la mayoría vela por el bienestar de la minoría. Estos mecanismos suelen funcionar en caso de crisis idiosincrásicas, como la enfermedad de un miembro de la comunidad. Sin embargo, cuando toda la comunidad se ve afectada por una crisis covariante, como una catástrofe natural o una pandemia, las personas ya no pueden contar con el apoyo de otros miembros de la comunidad.⁸⁴ Por lo tanto, el conocimiento de los riesgos covariables se convierte en el principal impulsor de la demanda de seguros.

La alfabetización en materia de seguros implicaría un mayor entendimiento del riesgo y la vulnerabilidad, de modo que las personas fuesen capaces de distinguir entre el riesgo idiosincrático y el covariable. Entender esto se correlaciona positivamente con estrategias de respuesta apropiadas ante distintas crisis y con la demanda de seguros. **Arup Chatterjee, especialista destacado en el sector financiero, Banco Asiático de Desarrollo**

En todos los mercados analizados, el escaso nivel de conocimientos financieros fue considerado un problema y un obstáculo fundamental para aumentar la penetración de seguros. En la mayoría de los mercados se están llevando a cabo iniciativas para aumentar el nivel de conocimientos financieros de la población. Estas iniciativas suelen estar dirigidas por los gobiernos, a veces en colaboración con el sector financiero, pero muy pocas parecen lograr los efectos deseados. A menudo los proyectos no se completan debido a un cambio en las prioridades políticas o a una financiación insuficiente.

En todos los mercados analizados, el escaso nivel de conocimientos financieros ha sido considerado un problema y una barrera fundamental para incrementar la penetración del seguro.

En Chile y México, la educación financiera forma parte de la educación de la primera infancia. En Filipinas, el Ministerio de Educación, a través del Instituto de Seguros para Asia-Pacífico, ha solicitado al sector de seguros que apoye el desarrollo de módulos básicos de seguros de vida y de no vida para incluirlos en los planes de estudio escolares. En Vietnam, los programas de educación financiera, dirigidos y patrocinados por la industria, han contribuido a beneficiar a gran parte de la población, pero es esencial una mayor colaboración del gobierno para ampliar el alcance. Es evidente la necesidad de una mayor participación del gobierno en todos los mercados, como lo es que la educación financiera sea una parte obligatoria del plan de estudios escolar. Asimismo, se admite que es necesario una mayor participación de las aseguradoras.

Necesitamos más programas de educación financiera respaldados por los gobiernos. **Arup Chatterjee, especialista destacado en el sector financiero, Banco Asiático de Desarrollo**

El gobierno debe tomar la iniciativa para que un país tenga mayor cultura financiera. Sin embargo, no debemos olvidar que el sector de seguros es un actor fundamental en el desarrollo de un mercado con conciencia financiera y debe contribuir a estas iniciativas de forma activa y coherente. **George E. Thomas, profesor, Instituto de Seguros de la India**

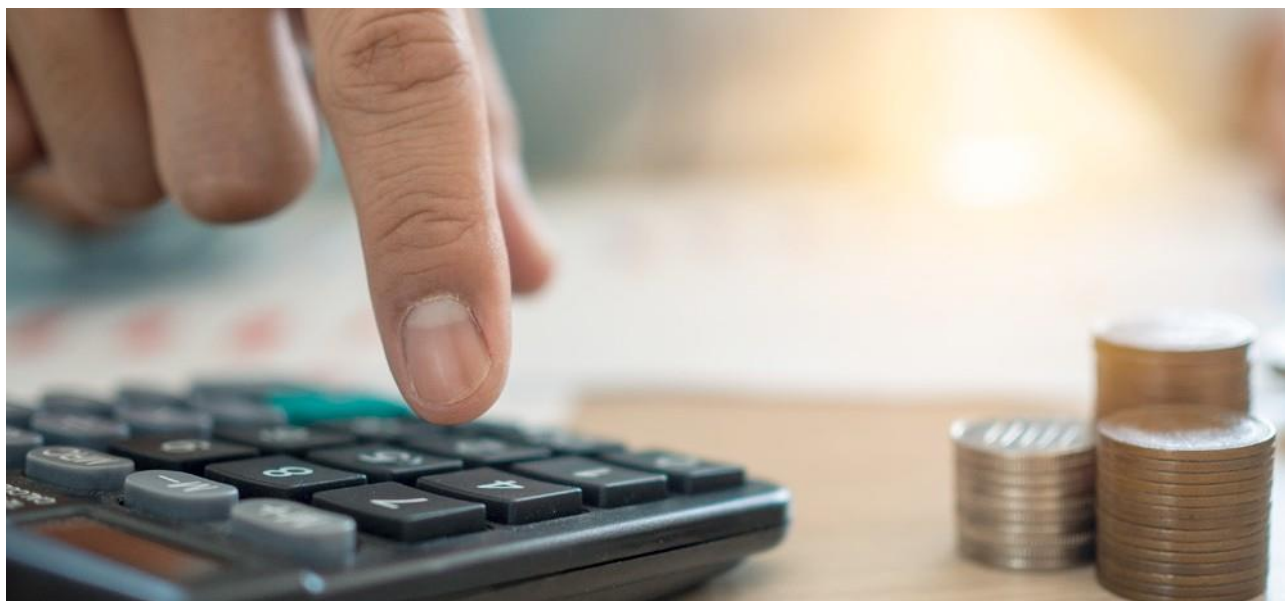
79 Stoian et al. 2021.

80 MAPFRE Economics 2017.

81 OCDE 2021.

82 Swiss Re 2017.

83 Pradhan y Mukherjee 2016.



5.22 Marcos jurídicos que inspiran confianza

El grado de confianza afecta tanto a la demanda como a la oferta de seguros. En cuanto a la demanda, puede definirse como ‘la apuesta de un cliente por futuras acciones imprevistas de una aseguradora, que van desde el pago de siniestros hasta la protección de datos personales y la garantía de la integridad de los algoritmos’.⁸⁵

Las leyes generales juegan un papel muy importante a la hora de mejorar la confianza en el sector de seguros. Además, las disposiciones del derecho contractual regulan la celebración y el cumplimiento de los contratos, la prevención del fraude y los mecanismos de resolución de conflictos, por citar algunos.⁸⁶ En todos los países que aparecen en este documento, los entrevistados indicaron que existe un marco jurídico que inspira confianza. Muchas jurisdicciones han establecido un acceso claro y sencillo a mecanismos de reparación para los consumidores mediante la creación de un defensor del consumidor en materia de seguros.

El problema en varios de los mercados emergentes analizados no es tanto la ausencia o el mal funcionamiento de los marcos jurídicos y las leyes, sino más bien la falta de conocimiento sobre seguros por parte de abogados y jueces. En varios países de América Latina, en particular, esta cuestión ha dado lugar a una menor aceptación del seguro obligatorio.

El problema en algunos mercados emergentes no es tanto la ausencia o el mal funcionamiento de los marcos jurídicos y las leyes, sino más bien la falta de conocimiento sobre seguros por parte de abogados y jueces.

Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales son un instrumento importante y probado con el que los responsables de elaborar las políticas pueden estimular la demanda de servicios de seguros. Su principal objetivo es estimular el ahorro ofreciendo a los ciudadanos una desgravación fiscal por la compra de determinados productos de jubilación o seguros de vida. Varios de los ejecutivos de seguros entrevistados instaron a sus gobiernos a aplicar incentivos fiscales.

Me gustaría ver muchos más incentivos fiscales que alienten a las personas a contratar seguros y cerrar las brechas de protección, salud y retiro. Las exenciones fiscales aumentarían masivamente la participación. **Sang Lee, CEO, Manulife Vietnam**

En varias jurisdicciones –sobre todo en Chile, Nigeria, Marruecos y la India– existen incentivos fiscales, principalmente en forma de deducciones relacionadas con productos de vida, salud y retiro, así como exenciones del IVA para determinadas líneas de seguros (obligatorios). Aunque estos incentivos han funcionado, todas las jurisdicciones coinciden en que una mayor expansión es una medida política fundamental para aumentar la penetración de seguros. En algunas jurisdicciones, como Filipinas, los impuestos sobre las primas son muy elevados, lo que reduce la asequibilidad.⁸⁷ Según las investigaciones llevadas a cabo por el Banco Mundial, aunque la desgravación fiscal de las primas de seguros de vida ha tenido un efecto positivo en los hábitos de compra en determinados mercados, es uno de los muchos factores que influyen en las decisiones de compra de los consumidores. Por lo tanto, este instrumento debería utilizarse junto con otras medidas para promover la contratación de seguros (de vida).⁸⁸

⁸⁴ The Geneva Association 2019.

⁸⁵ IDF 2021.

⁸⁶ OCDE 2020.

⁸⁷ Banco Mundial 2020b.

No hay incentivos para que la población contrate seguros, es decir, no hay suficientes incentivos fiscales. Esto es algo en lo que debería trabajar el sector junto con las autoridades gubernamentales pertinentes. **Rubem Hofliger, director de soluciones para el sector público en Latinoamérica, Swiss Re, México**

5.24 Subsidios públicos

Dado que la asequibilidad es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del mercado de seguros en las economías emergentes, algunos gobiernos han puesto en marcha subsidios a las primas para determinados tipos de cobertura. Sin embargo, la experiencia con los subsidios es desigual. En algunos mercados, los subsidios no modificaron la contratación de seguros, lo que sugiere que otros factores más importantes afectan la demanda de seguros.⁸⁹

En los mercados analizados en este informe, los subsidios a las primas son más comunes en los seguros agrícolas. Varias asociaciones público-privadas entre el gobierno de la India y el sector de seguros han dado lugar a regímenes de seguros agrarios subsidiados. Como consecuencia, el seguro agrario se ha convertido en una de las líneas de negocio más importantes del sector de seguros de no vida. Otros mercados con subsidios son Chile, Marruecos, Perú y Tailandia.

Aunque México solía contar con un programa de subsidios para los seguros agrícolas, este programa se canceló a raíz de los cuestionamientos del gobierno sobre su impacto. Se está desarrollando un nuevo plan de subsidios con la ayuda de la IDF.

Ejecutivos de Colombia y Filipinas han solicitado a sus gobiernos que establezcan planes de subsidios para beneficiar a los más vulnerables.

Por un lado, los subsidios a las primas pueden servir para mejorar la asequibilidad de la protección del seguro para los más vulnerables. Por otro lado, puede incentivar a quienes no están familiarizados con el concepto de seguros y pueden pagarlos, a contratar protección y experimentar los beneficios de seguros de primera mano. En estos casos, el desafío de muchos de estos regímenes es que no tienen una vigencia limitada. Esto genera la expectativa de que los subsidios siempre estarán ahí, lo que va en contra del objetivo si se trata de introducir a los no asegurados en los beneficios de la protección del seguro. Para que los subsidios funcionen correctamente, los gobiernos deberían limitar su duración y comunicarlo de forma clara.

Estudio de caso: Un sistema de subsidios eficaz en la India

Como parte del objetivo nacional de la India de mejorar la inclusión financiera, se introdujo el plan Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMDJDY), que incluye las Jan-Dhan o 'cuentas de ahorro del hombre común'. Estas cuentas son gratuitas y pueden abrirse mediante una red de bancos participantes por cualquier persona que actualmente no tenga acceso a una cuenta bancaria (estándar). Una de las principales características es que estas cuentas incluyen un seguro básico gratuito contra accidentes. El gobierno contrata el seguro, los bancos ofrecen la cuenta y la distribución, y las aseguradoras brindan la cobertura del seguro contra accidentes. Este régimen, que llega aproximadamente al 50 % de la población rural de la India, es un buen ejemplo de cómo los gobiernos, los bancos y las aseguradoras pueden colaborar para mejorar la inclusión financiera.

El régimen es extremadamente eficaz. Rescata a las personas de la pobreza, las integra en la economía formal, promueve el hábito de contratar seguros y aumenta la concientización sobre los riesgos. Srinivasan Kalambur, exmiembro de IRDAI, India

5.25 El seguro obligatorio

El seguro obligatorio tiene varias finalidades, principalmente proteger los intereses públicos mediante seguros de responsabilidad civil frente a terceros. También se utiliza como instrumento político para ampliar el uso del seguro en las sociedades y mejorar la concientización sobre el riesgo, lo cual le confiere una función educativa implícita. El seguro obligatorio tiene el potencial de contribuir al crecimiento del mercado, sobre todo cuando se amplía a riesgos que van más allá de seguros de responsabilidad civil frente a terceros.⁹⁰ Pero los estudios realizados tanto en los mercados desarrollados como en los emergentes han demostrado que el ritmo de crecimiento del mercado no está relacionado con la existencia de un seguro obligatorio. Por el contrario, la excesiva dependencia de las líneas de negocio obligatorias (sobre todo automóviles) tiene un impacto negativo en la innovación y redundante en bajos índices de siniestralidad.⁹¹

En efecto, el seguro obligatorio no está tan extendido en los mercados emergentes como en los mercados maduros. En varios países de Asia y Latinoamérica, el seguro obligatorio se asocia a los préstamos bancarios. En algunos casos, los gobiernos exigen la contratación de determinados tipos de seguro para obtener un préstamo bancario (por ejemplo, seguros de cosecha o de propiedad) y, en otros, los bancos comerciales los exigen por sí mismos. En consecuencia,

88 Swiss Re 2017.

89 Ibid.

90 Banco Mundial 2020a.

la percepción común es que la función del seguro es proteger el préstamo y no al cliente. Para que el seguro obligatorio cumpla su propósito y evite fraudes o bajos índices de siniestralidad, se deben tener en cuenta consecuencias equitativas para el consumidor.⁹²

En varios mercados, el seguro obligatorio está subsidiado (Perú) o sujeto a una estricta regulación de precios (India y Chile). En Indonesia no existe actualmente ningún seguro obligatorio, salvo un plan de salud elaborado por el gobierno. Aunque existen propuestas legislativas en curso para exigir seguros contra catástrofes naturales y seguros de responsabilidad civil frente a terceros, es fundamental que se garantice su cumplimiento para que sean eficaces.

No estoy seguro de que el seguro obligatorio sea una solución eficaz. Pienso que deberíamos crear los incentivos adecuados para que las personas contraten seguros, por ejemplo, mediante impuestos. **Rubem Hofliger, director de soluciones para el sector público, Swiss Re México**

5.26 Barreras de acceso al mercado

Los mercados requieren un número suficiente de aseguradoras para ofrecer la capacidad, experiencia y competencia necesarias para atender mejor a los consumidores. Muy pocas veces puede lograrse una competencia adecuada únicamente mediante las aseguradoras nacionales. Más allá de mejorar la competencia en el mercado, en el contexto de las economías emergentes, las aseguradoras y reaseguradoras mundiales suelen ser necesarias para aportar capital, así como conocimientos tecnológicos y de gestión. Otros efectos secundarios potencialmente positivos de la participación de aseguradoras extranjeras son la creación de puestos de trabajo de alta calidad y la reducción de las pérdidas sociales.⁹³ Las aseguradoras extranjeras también suministran un mecanismo para transferir algunos de los riesgos fuera del país, principalmente a través de reaseguradoras activas a nivel mundial, lo que ha demostrado ser especialmente beneficioso para los países proclives a las catástrofes naturales,⁹⁴ y está aumentando su relevancia en vista de los riesgos globales emergentes, incluidas las pandemias y las interrupciones cibernéticas y de la cadena de suministro. Las aseguradoras extranjeras pueden prestar servicios a los mercados principalmente mediante el establecimiento de operaciones locales. Esto puede adoptar varias formas. El establecimiento a través de una filial supone la creación de una nueva aseguradora nacional o la adquisición de una aseguradora nacional existente. Salvo en lo que respecta al régimen de propiedad, estas filiales son idénticas en el plano jurídico a otras aseguradoras nacionales y, por tanto, están sujetas a la regulación del país de origen. En cambio, una sucursal no es una aseguradora independiente, sino una extensión de una aseguradora extranjera que está sujeta a la supervisión regulatoria del ente regulador de la jurisdicción extranjera.

La mayoría de los países en desarrollo limitan el acceso al mercado de las aseguradoras extranjeras para proteger y promover el sector local. Incluso en los mercados accesibles, las aseguradoras extranjeras pueden experimentar una desigualdad de condiciones. Las sucursales plantean desafíos particulares porque, al ser entidades que asumen riesgos, las normas del país de origen suelen exigir la inversión local de activos que respalden los pasivos locales. Además, puede exigirse un fondo de garantía importante, similar a los requisitos mínimos de capital y superávit para las aseguradoras nacionales. En el caso de las aseguradoras extranjeras, estas normas fragmentan los activos y reducen la eficiencia global del capital.⁹⁵

Otro problema de acceso al mercado surge con el uso, cada vez más frecuente, de valores vinculados a seguros y soluciones relacionadas con el mercado de capitales para ofrecer a los mercados de seguros la capacidad de asumir riesgos. Estos productos utilizan principalmente disparadores paramétricos. La capacidad de riesgo adicional y la dinámica de las coberturas paramétricas pueden aportar importantes beneficios, por ejemplo, precios más atractivos, rapidez y eficacia en la tramitación de siniestros y prevención del fraude. Se han utilizado para una gran variedad de riesgos, desde importantes riesgos comerciales hasta pólizas de seguro de cosechas para pequeñas explotaciones familiares, así como para riesgos soberanos y cuasi-soberanos y riesgos del sector privado. Estos nuevos agentes y productos del mercado deben tener cabida en los regímenes regulatorios pertinentes.



91 IAIS 2021.

92 Skipper 1998.

93 OCDE 2020.

94 Skipper 1998; Skipper y Kwon 2007.

El reaseguro puede ser especialmente beneficioso para ayudar a desarrollar un mercado de seguros. Las grandes reaseguradoras que operan a nivel mundial brindan la mayor parte de los servicios de reaseguro. Tienen la solidez financiera y la experiencia en suscripción de seguros necesarias para apoyar tanto el crecimiento de mercados incipientes como el desarrollo de productos innovadores. Gracias a su diversificación a nivel global, las reaseguradoras aumentan la capacidad y reducen los costos en caso de catástrofes, además de contribuir a aliviar el riesgo en materia de estabilidad financiera, ya que los riesgos por catástrofes no se centran únicamente en el ámbito nacional. Para que el reaseguro pueda desempeñar su función beneficiosa en términos económicos y sociales, las reaseguradoras necesitan un entorno normativo y jurídico que permita la prestación de servicios transfronterizos sin trabas excesivas. Otro requisito previo es la libre circulación de capitales sin restricciones, como los requisitos locales de depósito. Aunque los ejecutivos entrevistados confirmaron la importancia del reaseguro, en muchos mercados siguen existiendo diversas barreras.⁹⁶ Entre los mercados donde no se registraron barreras figuran Chile, México, Marruecos y Perú.

Las opciones limitadas de las reaseguradoras locales, así como su capacidad, obstaculizan el desarrollo del mercado de seguros, ya que un mayor número de reaseguradoras aumentaría la capacidad y contribuiría a mejorar la penetración de seguros. **Lina Vongsath, directora de Asociaciones y Clientes Emergentes Mandiri AXA General Insurance, Indonesia**

En muchos países del continente africano existe el proteccionismo. Esto no solo es una barrera para el crecimiento y la mejora de los servicios, el mayor riesgo de los mercados cerrados es el riesgo sistémico cuando existe una concentración de exposiciones. **Corneille Karekezi, director general del grupo y CEO, Africa Re**

Las siguientes barreras comerciales identificadas por el Foro Mundial del Reaseguro (GRF) pueden obstaculizar el desarrollo del mercado:⁹⁷

- Restricciones a las transacciones de reaseguros transfronterizos, por ejemplo, prohibir a las aseguradoras nacionales que contraten reaseguros con una reaseguradora extranjera salvo que ésta tenga una sucursal en el país, o imponer exigencias de capital por riesgo de insolvencia aplicables a las operaciones de colocación con reaseguradoras extranjeras.
- Requisitos mínimos de depósito, constitución de garantías o localización de activos que impidan a las

reaseguradoras mundiales trasladar el capital donde fuese necesario de manera eficaz.

- Restricciones a la propiedad extranjera o a las operaciones locales, como limitar el capital o prohibir directamente el establecimiento de sucursales, lo que restringe la capacidad de las reaseguradoras de ofrecer experiencia local en suscripción de seguros y servicios directos.
- El uso de medidas discriminatorias, como la concesión obligatoria a las reaseguradoras nacionales o el ‘derecho preferencial de compra’, que limitan la capacidad competitiva de las reaseguradoras mundiales y restringen su capacidad de aportar valor a los mercados de seguros nacionales.

5.2.7 La importancia decisiva del apoyo gubernamental

Un desafío fundamental en el desarrollo del mercado de seguros es la atención adecuada por parte de los responsables de elaborar las políticas. Tanto el sector como las autoridades reguladoras están muy interesados en superar este desafío. Esta sección ofrece ejemplos de una colaboración eficaz con los gobiernos para cerrar las brechas de protección. Algunas de ellas son iniciativas multilaterales, con una cooperación entre varios gobiernos para mancomunar riesgos o hacer frente a una amenaza común. En otros casos, se centran en un país concreto o incluso en una región geográfica o ciudad dentro de un mismo país, o en una parte especialmente vulnerable de la población, como los agricultores.

Algunos ejemplos de estos programas son el African Risk Capacity (ARC), fundado en 2012 por la Unión Africana, y el Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF), creado por varias naciones caribeñas en 2007. Ambas entidades, de larga tradición, ofrecen mecanismos de mitigación y distribución de riesgos para que los países miembros puedan planificar, prepararse y responder mejor ante los riesgos relacionados con el clima y las catástrofes naturales. Estos programas surgieron porque los gobiernos de las naciones vulnerables al impacto del cambio climático se unieron para aunar sus riesgos, fortalecer su experiencia en mitigación de riesgos y obtener recursos financieros para aportar recursos allí donde no existían. Estos dos programas han recibido un apoyo sustancial de los países donantes, el Banco Mundial y otras organizaciones multilaterales, así como del sector del seguro.

El Programa Tripartito es un ejemplo de colaboración público-privada con gobiernos soberanos y cuasi-soberanos destinados a aumentar su resiliencia frente a los riesgos climáticos y las catástrofes naturales. Cofinanciado por miembros de la industria del FDI y el gobierno alemán (BMZ), a través del Fondo de Soluciones de InsuResilience (ISF), el Tripartito también incluye al PNUD como un importante socio para el desarrollo. La iniciativa impulsa varios proyectos, dos de los cuales son:

95 El GRF 2021b también ofrece un inventario de barreras específicas en más de 50 jurisdicciones.

96 GRF 2022.

- Medellín, Colombia: Un consorcio, formado por entidades del sector de seguros y una organización de desarrollo y ayuda humanitaria, trabaja con la ciudad colombiana de Medellín y su equipo de gestión de riesgos en caso de catástrofes para desarrollar un producto paramétrico de seguro contra inundaciones y terremotos, así como de protección contra deslizamientos para el municipio. Aunque la ciudad será la titular de la póliza, el producto protegerá a su población, y los beneficiarios serán sobre todo las zonas vulnerables. Más allá de los beneficios de la financiación del riesgo, los objetivos clave incluyen aumentar la concientización sobre el riesgo y la capacitación de las partes interesadas locales (por ejemplo, las entidades gubernamentales locales, la sociedad civil, el sector privado, las comunidades en general); transferir conocimientos de las aseguradoras y reaseguradoras internacionales a las aseguradoras locales; y diseñar un programa que podría ser replicado en otros municipios del país y en toda Latinoamérica.
- México: El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura colaboran con el sector privado para garantizar el acceso a un producto de seguro paramétrico que proteja a los pequeños agricultores de los efectos del exceso de lluvias y la sequía, rastreados vía satélite. Mientras que los ministerios serán los asegurados, los beneficiarios serán los agricultores, inicialmente de 15 municipios. El programa se basará en facilitadores locales, datos de los agricultores y canales de distribución para ayudar a los agricultores a recibir pagos rápidos de forma directa (sin intermediación), basados en un valor por hectárea con un límite máximo por agricultor. Como primera medida, los ministerios están trabajando en un programa piloto con el sector de seguros privados, antes de diseñar un programa más integral. Al igual que en Medellín, existe una estrecha colaboración entre el gobierno, el sector del seguro y las entidades locales para garantizar que el programa responda a las necesidades de la comunidad y de los pequeños agricultores. El proyecto también se centra en aumentar la concientización y la educación sobre los riesgos a nivel local.



Es importante señalar que no siempre es fácil obtener beneficios de la colaboración público-privada. El sector público suele tener intereses contrapuestos. Es necesario equilibrar las limitaciones presupuestarias y las prioridades; y los cambios en el gobierno o en los ministerios y organismos competentes pueden desbaratar, o incluso poner fin a los programas.

Los gobiernos también tienen que lidiar con la política de costos a corto plazo frente a los beneficios a largo plazo a la hora de invertir en la financiación y reducción del riesgo en caso de catástrofe.

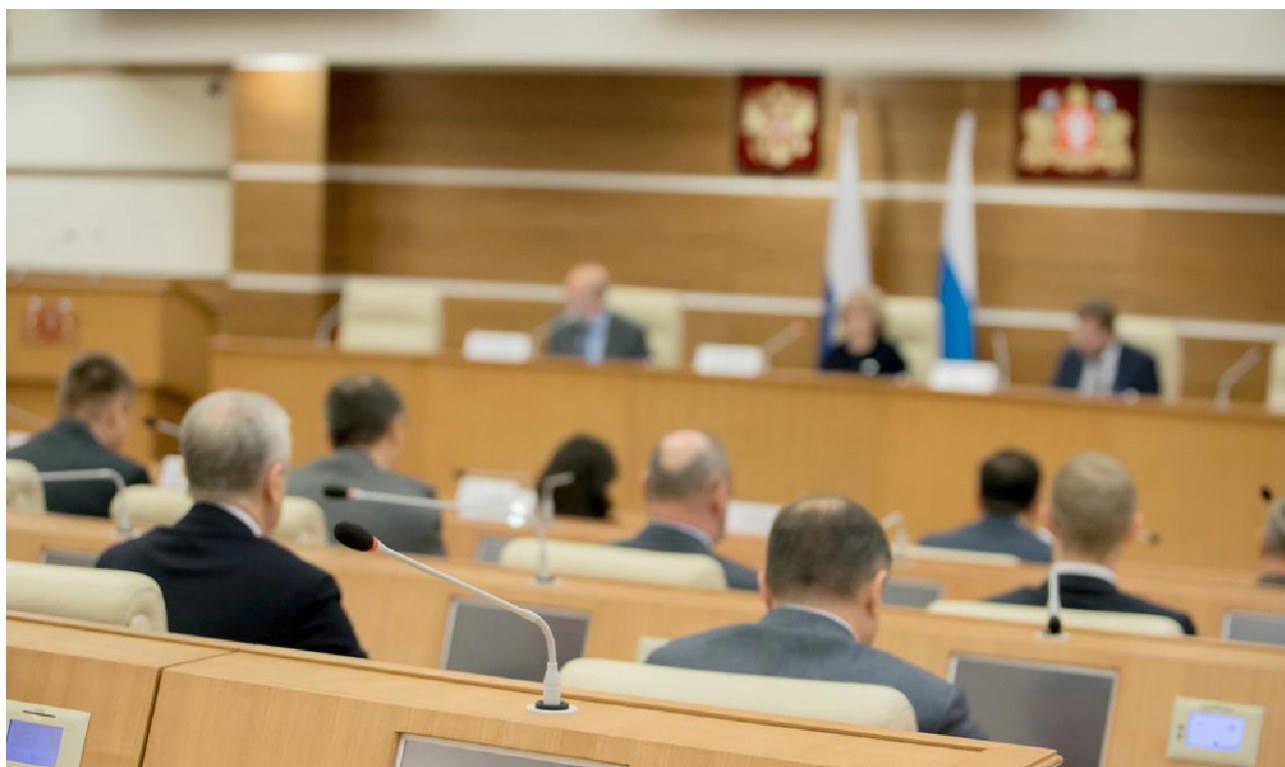
Sin embargo, como se menciona en los ejemplos anteriores, el éxito es posible y puede propiciar resultados inalcanzables cuando los sectores público y privado actúan por su cuenta. El factor esencial suele ser la participación, no solo de los gobiernos a nivel nacional, regional o municipal, los supervisores de seguros y el sector de seguros, sino también de terceras partes respetadas y confiables, como las agencias de desarrollo de los países donantes, las ONG y las organizaciones multilaterales, como la ONU. Dado que estas partes suelen contar con años de experiencia en la relación con el país en cuestión, aportan relaciones preexistentes con funcionarios clave del gobierno, así como conocimientos locales de las necesidades del país y recursos sobre el terreno que pueden ayudar en la planificación y ejecución.

Existe un gran potencial para que los gobiernos soberanos y cuasi-soberanos participen en programas de seguros y aprovechen sus múltiples beneficios.

Lo que está claro es el gran potencial que tienen los gobiernos soberanos y cuasi-soberanos para participar en programas de seguros y aprovechar sus múltiples beneficios. Por ello, vale la pena abordar los desafíos antes mencionados.

Las lecciones aprendidas de programas anteriores indican que el éxito se basará en lo siguiente:

- La comprensión clara de los riesgos, con acceso a datos sobre riesgos a nivel granular.
- Compromiso con la capacitación y los conocimientos sobre seguros y riesgos en todos los niveles.
- Atención especial a las necesidades específicas de la comunidad local.
- Tomar medidas para establecer la confianza y el apoyo, recurriendo posiblemente a terceras partes esenciales.
- Un compromiso gubernamental adecuado, que tenga en cuenta la gestión y respuesta de las distintas entidades públicas ante el riesgo de catástrofes, el desarrollo económico, las finanzas, la salud y la seguridad de las personas, y los supervisores de seguros, entre otros.





6. Recomendaciones para los responsables de elaborar políticas, los entes reguladores y las aseguradoras

El seguro es vital para el desarrollo económico, y los mercados de seguros y reaseguros sólidos son fundamentales para el crecimiento económico, ya que contribuyen a la resiliencia de las sociedades al proteger vidas, medios de subsistencia y bienes. Según declaraciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio y el desarrollo: ‘El seguro no es simplemente una característica del crecimiento económico; es una necesidad’.⁹⁸ A pesar de las innegables ventajas de seguros, siguen existiendo enormes brechas de protección, con porcentajes bajos de penetración de seguros en los mercados emergentes en comparación con los mercados maduros. Parte del problema radica en la dificultad de cuantificar la importancia del seguro para la prosperidad económica y social. Como consecuencia, este sector no siempre recibe la atención y la valoración necesarios por parte de los responsables de elaborar las políticas.⁹⁹

Ante este panorama, los resultados de nuestro estudio y la creciente urgencia causada por el cambio climático, las pandemias y otros riesgos, formulamos las siguientes recomendaciones para los responsables de elaborar las políticas, los entes reguladores de seguros y las aseguradoras de los mercados emergentes, con el objetivo de aumentar el porcentaje de penetración de seguros y cerrar las brechas de protección:

Recomendaciones para los gobiernos y responsables de elaborar políticas

- Estudiar la posibilidad de colaborar más estrechamente con el ente regulador y el sector de seguros, y adoptar un enfoque más holístico de la gestión del riesgo, incluida la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional.
- Dotar a las autoridades regulatorias de un mandato claro (que incluya el desarrollo del mercado) y de los recursos necesarios, como financiación adecuada, capacitación y apoyo técnico para diseñar, implementar y hacer cumplir las leyes y regulaciones sobre seguros.
- Eliminar las barreras de acceso al mercado demasiado costosas para las aseguradoras y reaseguradoras, a fin de aprovechar plenamente los beneficios de la competencia, la innovación y la diversificación global de los riesgos.
- Priorizar la educación financiera en todos los niveles de la sociedad, por ejemplo, incorporándola en los planes de estudios escolares, ya que una mayor concientización y conocimiento del riesgo puede aumentar significativamente la demanda de productos de seguros.
- Reconstruir o establecer regímenes de subsidios e incentivos fiscales con vistas a realizar cambios sostenibles en los hábitos de contratación de seguros.

⁹⁷ UNCTAD 1964.

⁹⁸ Skipper 1997.

Recomendaciones para los entes reguladores

- Adoptar un mandato de desarrollo del mercado de seguros, además de la protección de los asegurados y el mantenimiento de la estabilidad financiera.
- Adoptar un enfoque más holístico del desarrollo del mercado de seguros, que atienda tanto a los segmentos de bajos ingresos (mediante los microseguros) como a la clase media.
- Asumir un papel más activo en la capacitación de los responsables de formular políticas sobre el valor económico y social de seguros.
- Entablar un diálogo activo con el sector del seguro sobre cómo construir un mercado de seguros más eficaz para el país, por ejemplo:
 - Relajar o suprimir el control de tarifas y formularios para promover la innovación de los productos de seguros.
 - Adaptar (con la normativa adecuada) la cobertura y los productos vinculados a seguros con desencadenantes paramétricos.
 - Apoyar y facilitar el uso de la tecnología y el análisis de datos para atender mejor las necesidades de los consumidores.
 - Habilitar formas digitales y alternativas de distribución que permitan a las aseguradoras llegar a más clientes en zonas remotas de manera más rentable.
- Implementar una normativa basada en el riesgo que sea mínimamente invasiva y se aplique de forma proporcionada, y que evolucione para satisfacer las necesidades y capacidades cambiantes de los mercados.
- Apoyar iniciativas para mejorar la educación financiera y la concientización sobre el riesgo, en colaboración con el sector y otros organismos públicos.

Recomendaciones para las aseguradoras

- Asumir la responsabilidad de capacitar a los responsables de elaborar políticas y a otros funcionarios públicos sobre el papel del seguro en la protección de las sociedades, el apoyo al desarrollo económico y el aumento de la resiliencia.
- Colaborar con los reguladores de forma abierta y constructiva para tratar los problemas del mercado y las posibles soluciones.
- Asumir un papel proactivo en la concientización sobre el riesgo y la educación financiera.
- Centrarse en las necesidades de seguros en segmentos específicos del mercado y ofrecer productos sencillos y rentables que sean necesarios.

Alcanzar el nivel y la calidad adecuados de leyes y normativas es todo un desafío, especialmente en los mercados emergentes. A partir de una amplia revisión del presente estudio y de las entrevistas con especialistas y ejecutivos, hemos formulado recomendaciones que merecen ser consideradas por todas las partes. Al mismo tiempo, se requieren iniciativas de investigación adicionales para analizar los efectos de determinadas medidas normativas y regulatorias sobre las métricas de desarrollo del mercado de seguros, como los niveles de penetración y las brechas de protección.

Anexo

El porcentaje de penetración de seguros en los mercados objeto de este estudio

La penetración de seguros en los mercados

País	2005	2020	Δ 2005-2020
Argentina	2.18%	2.17%	-0.01%
Brasil	2.60%	4.10%	1.50%
Chile	3.38%	4.05%	0.66%
Colombia	1.91%	3.06%	1.15%
India	3.48%	4.20%	0.72%
Indonesia	1.37%	1.93%	0.57%
México	1.57%	2.58%	1.02%
Marruecos	2.37%	4.49%	2.12%
Nigeria	0.34%	0.30%	-0.04%
Perú	1.32%	2.02%	0.71%
Filipinas	1.25%	1.77%	0.52%
Sudáfrica	13.49%	13.66%	0.17%
Tailandia	3.30%	5.33%	2.03%
Vietnam	1.18%	2.29%	1.11%

Fuente: Swiss Re Sigma database¹⁰⁰

Referencias

Access to Insurance Initiative (A2ii). 2016. *Proportionate Regulatory Frameworks in Inclusive Insurance: Lessons from a Decade of Microinsurance Regulation*.

Access to Insurance Initiative (A2ii). 2017. *Regulatory Impact Assessments: Microinsurance regulations in Peru and the Philippines*. <https://a2ii.org/en/media/134/download>

Aguilera-Verduzco, M. 1999. Reinsurance Regulation and Supervision. *Insurance Regulation and Supervision in Asia*. OECD, Centre for Co-operation with Non-Members.

Arena, M. 2006. Does Insurance Market Activity Promote Economic Growth? A cross-country study for industrialized and developing countries. *The Journal of Risk and Insurance* 75(4): 921-946.

Baltensperger, E. y F. Bodmer. 2012. The Social and Economic Value of Insurance: A primer. Zurich Seguros.

Biener, C. y M. Eling, M. 2012. Insurability in Microinsurance Markets: An analysis of problems and potential solutions. *The Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice* 37(1): 77-107.

Biener, C., M. Eling y J.T. Schmit. 2014. Regulation in Microinsurance Markets: Principles, practice, and directions for future development. *Working Paper on Risk Management and Insurance* 127.

Cambridge Institute for Sustainability Leadership (CISL). 2015. *Insurance Regulation for Sustainable Development: Protecting human rights against climate risk and natural hazards*.

Churchill, C. 2007. Insuring the Low-income Market: Challenges and solutions for commercial insurers. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*. 32(3): 401-412.

Enz, R. 2000. The S-Curve Relation Between Per-capita Income and Insurance Penetration. *The Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice* 25: 396-406.

European Systemic Risk Board (ESRB). 2018. *Macroprudential Provisions, Measures and Instruments for Insurance*.

Global Reinsurance Forum (GRF). 2021a. *Understanding the Economic and Societal Value of Reinsurance*.

Global Reinsurance Forum (GRF). 2021b. *Reinsurance Trade Barriers and Market Access Issues Worldwide*.

Global Reinsurance Forum (GRF). 2022. *Reinsurance Trade Barriers and Market Access Issues Worldwide*.

Grace, Martin F. and Robert W. Klein. 2007. *The Effects of an Optional Federal Charter on Competition in the Life Insurance Industry*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1027135

Halan, M., R. Sane, and S. Thomas. 2014. The Case of the Missing Billions: Estimating losses to customers due to mis-sold life insurance policies. https://ifrogs.org/PDF/insurance-misselling_jepr.pdf

Holzheu, T. y Turner, G. 2018. The Natural Catastrophe Protection Gap: Measurement, root causes and ways of addressing underinsurance for extreme events. *Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice* 43(1): 37-71.

Imboden, K. 2020. Yes, Financial Inclusion and Financial Stability Are Compatible Goals. <https://www.cgap.org/blog/yes-financial-inclusion-and-financial-stability-are-compatible-goals>

IAIS. 2011. Insurance and Financial Stability.

IAIS. 2019. Insurance Core Principles and Commons Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups. <https://www.iaisweb.org/page/about-the-iais/strategic-plan/file/82533/2020-2024-strategic-plan>

IAIS. 2021. Issues Paper on Insurer Culture. <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/211111-Issues-Paper-on-Insurer-Culture.pdf>

Insurance Development Forum (IDF). 2021. *Insuring Resilience – Critical Legal, Regulatory and Policy Architecture*. <https://www.insdevforum.org/knowledge/idf-reports-publications/insuring-resilience-critical-laws-paper/>

- Insurance Information Institute. 2021. Background On: Microinsurance and emerging markets. <https://www.iii.org/article/background-on-microinsurance-and-emerging-markets>
- Klein, R. W. 2012. Principles for Insurance Regulation: An Evaluation of Current Practices and Potential Reforms. *The Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice* 37: 175-199.
- Klein, T.W. 2013. *Handbook of Insurance*.
- Kousky C. y Kunreuther, H. 2014. Addressing Affordability in the National Flood Insurance Program. *Journal of Extreme Events* 1(1): 1-28.
- Kunreuther, H. 2015. The Role of Insurance in Reducing Losses from Extreme Events: The need for public–private partnerships. *The Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice* 40(4): 741-762.
- Marano, P. and M. Siri. 2017. Insurance Regulation and the European Union – Solvency II and beyond.
- Melecky, M., M. Cihak, and D.S. Mare. 2016. The Nexus of Financial Inclusion and Stability: Implications for holistic financial policy-making. <https://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/nexus-financial-inclusion-and-stability-implications-holistic-financial-policy-making>
- NAIC. 2021. Market Conduct Regulation.
- Norton Rose Fulbright. 2014. Beyond Law: Understanding the scope of conduct regulation.
- OCDE. 1999. *Insurance and Private Pensions Compendium for Emerging Economies*.
- OCDE. 2017. *OECD Guidelines on Insurer Governance*.
- OCDE. 2018a. *The Contribution of Reinsurance Markets to Managing Catastrophe Risk*.
- OCDE. 2018b. *The Institutional Structure of Insurance Regulation and Supervision*.
- OCDE. 2020a. *Policy Guidance on the Structure of Insurance Regulation and Supervision*.
- OCDE. 2020b. *Regulatory and Supervisory Framework for Insurance Intermediation*.
- OCDE. 2021. *Financial Management of Catastrophe Risks: Approaches to building financial resilience*.
- Porrini, D. 2017. Insurance Market Failures. *Encyclopedia of Law and Economics*.
- Pradhan, K.C. and S. Mukherjee. 2018. Covariate and Idiosyncratic Shocks and Coping Strategies for Poor and Non-poor Rural Households in India. *Journal of Quantitative Economics* 16: 101-127.
- Skipper, H.D. 1997. *Foreign Insurers in Emerging Markets: Issues and concerns*.
- Skipper, H. D. 1998. *International Risk and Insurance: An Environmental/Managerial Approach*.
- Skipper, H. D. y J.W. Kwon. 2007. *Risk Management and Insurance: Perspectives in a global economy*.
- Stoian, A. 2021. How Risk Aversion and Financial Literacy Shape Young Adults' Investment Preferences. https://mpira.ub.uni-muenchen.de/109755/1/MPRA_paper_109755.pdf
- Suiza Re. 2011. *Natural Catastrophes and Man-made Disasters in 2010: A year of devastating and costly events*. Sigma No. 1.
- Suiza Re. 2017. *Insurance: Adding value to development in emerging markets*. Sigma No. 4.
- Suiza Re. 2021. *World Insurance: The recovery gains pace*. Sigma No. 3.
- Suiza Re. 2022. *World Insurance Premiums*. Sigma Explorer. <https://www.sigma-explorer.com/>
- The Geneva Association. 2014. *The Global Insurance Protection Gap – Assessment and recommendations*. Authors: Kai-Uwe Schanz y Shaun Wang. November. <https://www.genevaassociation.org/research-topics/extreme-events-and-climate-risk-protection-gap/global-insurance-protection-gap>
- The Geneva Association. 2018. *Understanding and Addressing Global Insurance Protection Gaps*. Autor: Kai-Uwe Schanz. April. <https://www.genevaassociation.org/research-topics/socio-economic-resilience/understanding-and-addressing-global-insurance-protection>
- The Geneva Association. 2019. *The Role of Trust in Narrowing Protection Gaps*. Autor: Kai-Uwe Schanz. November. <https://www.genevaassociation.org/research-topics/socio-economic-resilience/role-trust-narrowing-protection-gaps-research-report>
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 1964. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2007. *Trade and Development Aspects of Insurance Services and Regulatory Frameworks*. Ed. Churchill, C.

University of Cambridge. 2015. *Insurance Regulation for Sustainable Development: Protecting human rights against climate risks and natural hazards*.

Wiedmaier-Pfister, M. and A. Chatterjee. 2006. An Enabling Regulatory Environment for Microinsurance. *Protecting the Poor: A microinsurance compendium*. International Labour Organization.

World Bank. 2004. *On the Measurement of Solvency of Insurance Companies – Recent Developments that Will Alter Methods Adopted in Emerging Markets*. World Bank Policy Research Working Paper 3199. Author: Craig Thorburn.

World Bank. 2006. *Does Insurance Market Activity Promote Economic Growth? A cross-country study for industrialised and developing countries*. World Bank Policy Research Working Paper 4098.

World Bank. 2020a. *Does Fragmentation and a Reliance on Compulsion Hinder Innovation, Growth and Development?* Author: Craig Thorburn.

World Bank. 2020b. *Do Fiscal Incentives Help Long Term Life Insurance Development?* Authors: Tetsutaro Shindo and Craig Thorburn.

World Bank. 2020c. *Why Risk-based Capital Reform Works Better than Nominal Capital Increases?* Authors: Kumud Ghimire and Craig Thorburn.

El seguro es vital para la estabilidad y el crecimiento económicos, así como para aumentar la resiliencia de las sociedades. Sin embargo, muchas economías emergentes se enfrentan a brechas de protección cruciales. Ante los crecientes riesgos relacionados con el cambio climático, las pandemias y la inestabilidad económica, es cada vez más urgente hacer frente al bajo nivel de penetración de seguros en las economías emergentes. Basado en entrevistas y estudios realizados con especialistas en 14 economías emergentes, este informe elaborado conjuntamente por The Geneva Association y el Insurance Development Forum analiza el papel de las políticas públicas y las normativas en el desarrollo de un mercado de seguros y reaseguros sólido y competitivo que contribuya a proteger a las sociedades, apoyar el desarrollo económico y aumentar la resiliencia.

The Geneva Association

Asociación Internacional para el Estudio de la Economía del Seguro

Talstrasse 70, Zurich, Switzerland

Tel: +41 44 200 49 00

www.genevaassociation.org

Foro de Desarrollo de Seguros

www.insdevforum.org