

en breve



Número 69 / enero de 2018

BARRERAS REGULATORIAS AL CRECIMIENTO DE LOS MICROSEGUROS EN CHILE: UN ESTUDIO EXPLORATORIO

RENZE STRENG¹

CONSULTOR LEGAL INDEPENDIENTE QUE RESIDE EN CHILE

CON EL APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (IEP)
A TRAVÉS DEL PROYECTO CAPITAL

INTRODUCCIÓN

I. Con el objetivo de profundizar en la comprensión del mercado y la regulación de los microseguros en Chile, con el apoyo del

Proyecto Capital se adelantó durante el año 2015, un estudio exploratorio acerca de las posibilidades que se tendrían de promover, en el marco del diseño de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y como herramienta complementaria en la protección social, el diseño y perfeccionamiento de seguros adaptados para la población de bajos ingresos.

Los microseguros, según la definición de Craig Churchill, refieren a la protección de personas de bajos ingresos contra riesgos específicos a cambio de pagos regulares de primas relativas a las posibilidades y al riesgo de costos involucrados.² En este contexto, surge la pregunta

* El documento se encuentra disponible en la web de Proyecto Capital: <http://www.proyectocapital.org/es/publicaciones/en-breve.html>

1 Consultor legal independiente. Magíster en Comercio Internacional y Derecho Comercial (Universidad de Ámsterdam) así como en Derecho Económico Internacional (Universidad Ruprecht Karls en Heidelberg y de la Universidad de Chile). Ha trabajado como abogado en el puerto de Róterdam (2003-2006) en cuestiones sobre derecho de transportes y seguros. Como abogado e investigador en el Despacho Científico de Holanda (*Scientific Desk of the Supreme Court of the Netherlands*) en La Haya (2007-2014), se ocupó de una variedad de casos emblemáticos para el derecho civil holandés, el derecho internacional privado, el derecho corporativo y los derechos humanos.

2 Craig Churchill. "What is Insurance for the Poor" en: Craig Churchill (ed.), *Protecting the Poor: a Microinsurance Compendium* (Ginebra: ILO, 2006), 12. A diferencia de los seguros tradicionales con primas

sobre por qué en Chile, a diferencia de otros países de América Latina, no ha despegado aún el mercado de los microseguros.

2. Dado que los seguros son un bien público —una herramienta de gestión de riesgos necesaria en un sistema financiero estable— están altamente regulados.³ Naturalmente, cada jurisdicción tiene su propia regulación de seguros, según sus características políticas, económicas, sociales, culturales y geográficas particulares. Desde los años setenta, Chile, es considerado uno de los países de América Latina más estables política y económicamente. Los datos del Banco Mundial sobre desarrollo indican que Chile, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), debe ser considerado un país de altos ingresos.⁴ El índice de recuento de la pobreza del Banco Mundial para Chile muestra una reducción significativa de la tasa de pobreza a escala nacional, de 29,1 % en 2006 a 14,4% en 2013. La población total de Chile es 17.8 millones de personas, lo que quiere decir que 2.6 millones de personas viven en situación de pobreza. Por supuesto, hasta cierto punto, los datos estadísticos son siempre engañosos, según cómo se defina la pobreza y quién la defina.

3. La regulación de los seguros en Chile refleja la escasez de productos de microseguros en

bajas, la característica distintiva de los microseguros es que están claramente dirigidos a un mercado de personas de bajos ingresos. Por ello, los productos de microseguros se caracterizan por proveer una cobertura modesta por un corto periodo de tiempo a cambio de una prima baja. Estudios sobre la demanda muestran que los seguros de salud y los seguros de vida son los productos más deseados por personas de bajos ingresos (véase Churchill, *Protecting the Poor*, p. 1).

3 La base legal para la interferencia del Estado en las actividades económicas de los individuos o entidades legales en el país, de acuerdo con las regulaciones del mercado, se encuentra en el artículo 19, sección 21 de la *Constitución Política de la República de Chile* de 1980.

4 Véase <http://data.worldbank.org/country/chile>

ese país ya que no hace referencia alguna a contratos de seguros dirigidos a personas de bajos ingresos.⁵ Los responsables de formular las políticas públicas en Chile tampoco han indicado a su supervisor de seguros, la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS),⁶ adoptar un rol más proactivo en el asunto. Es probable que la SVS esté presionada para centrarse en supervisar las operaciones comerciales que representen una mayor amenaza a la estabilidad del sistema financiero y no para supervisar esquemas de microseguros que podrían necesitar un enfoque de supervisión totalmente distinto.⁷ Sin mencionar los recursos y personal adicionales que se necesitan para llevar a cabo tal esfuerzo.

4. El objetivo de este estudio exploratorio es referirse brevemente a algunas disposiciones del derecho de seguros chileno que obstaculizan la diversidad de proveedores de microseguros en Chile y, a fortiori, el crecimiento de los microseguros.⁸ El estudio no pretende proponer una serie de disposiciones especiales o un marco

5 México, Perú y Brasil tienen un marco normativo específico y detallado para los microseguros. Véase: Luz Andrea Camargo y Luisa Fernanda Montoya, *Microseguros: análisis de experiencias destacables en Latinoamérica y el Caribe* (FIDES y BID/FOMIN, 2013), capítulo 6.

6 La SVS tiene su propio estatuto según la Ley N° 3.538 de 1980 (Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros), modificada por la Ley N° 20.345 del 6 de junio de 2009.

7 Véase, por ejemplo, Martina Wiedmaier-Pfister y Arup Chatterjee, "An enabling regulatory environment for microinsurance," en: Craig Churchill (ed.), *Protecting the poor: a microinsurance compendium* (Ginebra, ILO, 2006), p. 493. El supervisor chileno (SVS) tiene amplios poderes regulatorios, pero —como en la mayoría de países de América Latina y en los (antes) países en vías de desarrollo— tiene una influencia muy fuerte del Presidente de la República. Esto crea un falso sentido de autonomía de la agencia supervisora. Véase, por ejemplo, José Francisco García G. y Sergio Verdugo R., "De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: Aspectos constitucionales y de diseño regulatorio," *Revista Actualidad Jurídica*, N.º 22, (Universidad de Desarrollo, Julio 2010), p. 263 y ss.

8 Esta diversidad también es proclamada y promovida

regulatorio completo para los microseguros, simplemente porque en Chile los microseguros se encuentran aún en una etapa experimental. Además, la calidad de la regulación con respecto al control prudencial, al comportamiento del mercado y a la protección al consumidor depende mucho de la evolución de las prácticas locales.⁹ Basta señalar que crear un ambiente propicio en Chile, asequible a las compañías que se dirigen a segmentos de bajos ingresos de la población chilena (“microaseguradoras”) y para microagentes así como la formalización de redes sociales en los segmentos de bajos ingresos de la sociedad chilena es el primer paso que los legisladores chilenos deben dar. Al mismo tiempo, los microseguros necesitan ser definidos en términos legales por el organismo legislador de manera tal que el organismo supervisor de seguro, las agencias gubernamentales involucradas (por medio de asistencia técnica y financiera), organizaciones donantes y otras instituciones privadas sin fines de lucro o comerciales tengan sus competencias y obligaciones claras.

5. En la *Sección 1* de este documento, comenzamos describiendo los tres esfuerzos que existen en Chile para promocionar seguros para segmentos de la población de bajos ingresos: un esquema de seguros para familias pobres vinculado al programa de protección social; uno para pequeños agricultores; y uno para microempresarios. Además, mencionare-

9 Un ejemplo de prácticas en evolución en los seguros comerciales en Chile es el reemplazo reciente del Título VIII, Libro II, del Código de Comercio de Chile por la Ley N.º 20.667 de 2013 y el estatuto que protege al consumidor de productos financieros (Ley N.º 20.555 de 2011), modificado hace poco. Estos son instrumentos legislativos modernos y bien balanceados que siguen la línea europea. Véase, por ejemplo, Marcelo Barrientos Zamorano, “El deber precontractual de información en el contrato de seguro, un producto financiero y de consumo. Estudio de sus fuentes”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 42, N.º 2 (2015), pp. 423-451.

mos algunos obstáculos que existen tanto en el lado de la demanda como en el lado de la oferta para demostrar la importancia de crear en Chile un ambiente propicio para un mercado de proveedores de servicios de seguros que incluya a microaseguradoras, microagentes y mutualidades. En la *Sección 2*, ilustraremos cómo el marco regulatorio de Chile solo perpetúa los obstáculos antes mencionados. El quid de la cuestión es crear la diversidad antes mencionada en el mercado de seguros chileno. En este contexto, también propondremos la posibilidad de imponer una obligación legal a las reaseguradoras para que aseguren a las pequeñas aseguradoras (microaseguradoras) y otras redes sociales formales, en beneficio de la sostenibilidad de sus esquemas de microseguros.

SECCIÓN 1

ESQUEMAS DE MICROSEGUROS EN CHILE

1. Tres ejemplos, un esquema que realmente existe

6. En marzo de 2010, FOSIS entró a un programa de asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que busca desarrollar una estrategia de microseguros en Chile para proteger financieramente a 20.000 hogares vulnerables contra riesgos como la muerte natural, incapacidad completa o parcial, costos diarios de hospitalización e incendios. Estas 20.000 familias forman parte de un programa de beneficios sociales llamado Puente.¹⁰ Bajo las condiciones establecidas por la normativa chilena de adquisición pública, FOSIS intentó comenzar un proceso de licitación para llegar a un acuerdo colectivo sobre seguros con compañías de seguros interesadas. Supuestamente,

10 Barbara Magnoni, Patricia Rojas y Aurea Basurto, *Recomendaciones para un Programa de Microseguros en Chile de FOSIS*, (EA Consultants/OIT, 2011).

la póliza de seguros deseada con primas bajas debió haber sido subsidiada por FOSIS durante la fase inicial o durante el programa piloto. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de FOSIS, no se consiguió lanzar un esquema de aseguración confiable que benefició tanto a los aseguradores como a los asegurados.

7. Desde el año 2000, dos compañías de seguros en Chile, Mapfre y Magallanes, han estado dispuestas a ofrecer un seguro de cosechas sobre la base de la producción agrícola y del clima que cubriría a todos los agricultores en regiones que desempeñaban actividades agrícolas comerciales.¹¹ En el total de granjas cubiertas, hay un segmento clasificado por el Ministerio de Economía de Chile como pequeñas granjas, es decir, aquellas con ingresos entre 2400 y 25.000 UF¹² por año. De 50% a 65% de la prima es subsidiada por el Ministerio de Agricultura de Chile —mediante su Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)¹³— según el producto agropecuario. Además, un bono adicional es otorgado con cada póliza. El seguro agrícola tiene una prima fija de 0,6 UF, que aumenta con una prima flexible que consiste en un porcentaje de la cobertura total, por un máximo de 55 UF por granja por estación de cultivo. El Comité de Seguro Agrícola (COMSA) del ministerio se encarga de administrar el subsidio. Al comienzo, el grupo de seguros estuvo conformado por

cinco compañías de seguros pero eventualmente pasó a ser operado por dos de ellas, Mapfre y Magallanes.¹⁴ Este producto de seguro agrícola es distribuido entre granjas pequeñas por INDAP, el banco comercial BancoEstado y otras instituciones autorizadas cuando los agricultores solicitan un préstamo.¹⁵

8. En julio de 2015 comenzaron las ventas del producto de microseguros “Mi familia protegida”, que cubre muerte accidental; incapacidad total y permanente; y desmembramiento. Este producto es el resultado de un modelo socio-agente en el cual la aseguradora AIG Chile cubre el riesgo y Fondo Esperanza (FE)¹⁶ provee una red de clientes potenciales, los 100.000 microempresarios vinculados a Fondo Esperanza. Aunque el corredor de seguros autorizado es BBVA Corredora Técnica de Seguros Ltda.; en realidad, la distribución de este microseguro es llevada a cabo por 1500 miembros del personal de primera línea de Fondo Esperanza.¹⁷ Alrededor de 3000 pólizas se venden al grupo de 100.000 asegurados potenciales. AIG Chile estaba preparada para ofrecer este seguro por una prima mensual de 799 pesos chilenos y por una cobertura máxima de 1.290.091 pesos chilenos por un periodo de 12 meses, junto con una cobertura máxima de 512.036 pesos chilenos para gastos funerarios. Las primas eran

11 Casi todas las regiones excepto las regiones II, XI y XII (Antofagasta, Aysén y Magallanes, las últimas dos forman parte de Patagonia). Véase también: <http://www.agroseguros.gob.cl/>

12 UF quiere decir unidad de fomento, una unidad financiera utilizada en Chile y creada en 1968. Al convertir la unidad al peso chileno, las pequeñas granjas son aquellas cuyos ingresos anuales oscilan entre 61 millones y 642 millones de pesos (entre 90 y 940 mil dólares).

13 INDAP es un servicio público supervisado por el Ministerio de Agricultura que promueve el desarrollo social, económico y técnico de las pequeñas granjas. Véase: Ley N.º 18.910 (Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario), modificada por la Ley N.º 19.313 de 1993.

14 Véase: Ignacio Díaz y Marcelo Nasser en: *International Insurance Law and Regulation*, (Eagan, Thomson Reuters, 2014) capítulo 11, p. 500. Los autores también comentan que las medidas antimonopolio establecidas en el Decreto Ley N.º 211 de 1973 no prohíben este riesgo de centralización con la excepción de situaciones establecidas en el artículo 3, letras a y b del Decreto Ley 211.

15 Véase por ejemplo: <http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/subvencion-a-la-prima-del-seguro-agricola>

16 Fondo Esperanza (FE) es una institución privada sin fines de lucro en Chile que promueve el desarrollo de microempresarios y les provee asistencia financiera y técnica.

17 AIG Chile no vende este producto de microseguros como una línea de negocio oficial e independiente de

recolectadas por medio de los préstamos en el Banco Comunal de los microempresarios, cuyo garante es Fondo Esperanza.

9. En conclusión, solo dos esquemas de seguro, uno para pequeños agricultores y uno para microempresarios, se lanzaron en Chile con un potencial o alcance relativamente bajo.¹⁸ El esquema del seguro agrícola de INDAP está cubierto por un subsidio atractivo. Pero incluso en ese caso, el aumento de asegurados de bajos ingresos parece ser posible solo cuando el seguro está ligado a un préstamo. Lo mismo sucede con la alianza entre AIG Chile, BBVA Corredora Técnica y Fondo Esperanza: la creciente conciencia entre los microempresarios sobre la importancia de los seguros como un producto para mitigar riesgos tiene que ver con sus obligaciones pendientes de sus préstamos con el Banco Comunal e indirectamente con Fondo Esperanza como garante. Cuando aquellos microempresarios tienen dificultades para pagar sus préstamos debido, por ejemplo, a una muerte en la familia o una enfermedad, pueden socavar la cohesión del grupo.¹⁹

10. Como se menciona en la introducción de este documento, el organismo legislador chileno debe definir de manera más concreta qué segmentos de la población califican como consumidores de bajos ingresos. El esquema del seguro agrícola de INDAP/CORFO, financiado

su portafolio, sino como una de las tantas iniciativas de su programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). BBVA Corredora Técnica S.A. es apoyada y promovida por la Fundación BBVA Microfinanzas de España (véase: <http://mfbvva.org/fondo-esperanza-apoya-a-reclusos-de-la-ix-region-de-chile-para-que-tengan-la-oportunidad-de-emprender/>).

18 Véase, por ejemplo: Camargo y Montoya *Microseguros: Análisis de experiencias destacables en Latinoamérica y el Caribe*.

19 Michael J. McCord, "The Partner-Agent Model: Challenges and Opportunities", en: Craig Churchill, (ed.), *Protecting the poor: a Microinsurance Compendium* (Ginebra: ILO, 2006), p. 358.

por el Estado podría, por ejemplo, ser excluido de los microseguros sin problema. El Centro de Microseguros (Micro Insurance Centre), dentro del marco de su alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y FOMIN, diferencia a los microseguros de los esquemas de seguro cuyas primas dependen completamente del subsidio del gobierno.²⁰ También es difícil clasificar el esquema de INDAP/CORFO porque aseguradoras como Mapfre y Magallanes cubren los riesgos de todas las granjas en Chile (no solo de las pequeñas). Incluso, no se puede comparar fácilmente a los propietarios de granjas pequeñas con los segmentos más pobres de la sociedad chilena.²¹ Esto quiere decir que de los tres ejemplos, sólo el esquema de AIG Chile, BBVA y Fondo Esperanza pueden ser vistos como un esquema real de microseguros en Chile.

II. Obstáculos económicos, culturales y prácticos por superar

11. Las deficiencias del mercado que se suelen atribuir al mercado de seguros determinan, inevitablemente, las dinámicas del mercado de microseguros. Estas deficiencias tienen que ver con los obstáculos económicos siguientes:²²

20 Véase, por ejemplo, Sergio Vélez, *Regulación en microseguros: experiencia internacional y reflexiones para Colombia* (2013), p. 439. Esta también es la opinión de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (*International Association of Insurance Supervisors - IAIS*), de la cual el organismo supervisor chileno (SVS) es miembro. El seguro financiado por el Estado es un elemento incierto para las aseguradoras y reaseguradoras porque invitan al riesgo moral y a una agricultura deficiente. Véase: Paul Mosley, *Assessing the Success of Microinsurance Programmes in Meeting the Insurance Needs of the Poor*, DESA Working Paper N.º 84, (Economic & Social Affairs, Octubre, 2009), p. 2.

21 Nicola Jägers, "Financial Regulation in the Aftermath of the Global Financial Crisis from a Human Rights Perspective: Microfinance Matters," en: Panagiotis Delimatsis y Nils Herger (eds.), *Financial Regulation at the Crossroads, Implications for Supervision, Institutional Design and Trade* (2011), p. 321. El autor distingue, haciendo referencia a la teoría microfina-



- * *Riesgo moral*, la tendencia de que la presencia de un seguro cree incentivos perversos y que, como resultado, los asegurados reclamen falsamente compensaciones y actúen descuidadamente, causando un gasto de recursos que podrían terminar por eliminar los beneficios del seguro.
- * *Selección adversa*, la tendencia de exigir un seguro para concentrarse en los peores riesgos.
- * *Focalización efectiva*, la posibilidad de que los clientes pobres no opten o no puedan optar por un seguro.
- * *Costo administrativo*, el riesgo de que superar todos los problemas mencionados antes lleven a la aseguradora a la quiebra.

12. En Chile hay obstáculos culturales tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta. La mentalidad corporativa de las compañías de seguros no promueve la familiarización del mercado con segmentos de población de bajos ingresos simplemente porque ejecutivos y empleados no ven en los microseguros una línea de negocios rentable sobre la cual construir una carrera. Desde la perspectiva de la demanda, por lo general, los pobres no saben o no son conscientes de que un seguro es un producto para mitigar riesgos. Y aquellos que entienden el concepto, pueden sentir que el gobierno es responsable de proveerles, a ellos o a sus familiares, protección social contra las consecuencias financieras de la muerte por accidente, de daños personales y de enfermedades o desastres naturales, en caso de que los programas que brindan beneficios sociales no cubran la totalidad de sus pérdidas.

ciera, entre los más pobres (*core poor*) y los no tan pobres (*not so poor*) o casi pobres (*near poor*).

22 Paul Mosley, *Protecting the Poor: a Microinsurance Compendium* (Ginebra: ILO, 2006), p. 7

13. Pero los conocimientos y la concientización pueden mejorar con programas efectivos de educación financiera. Un problema más grave es la reputación negativa de la comunidad empresarial entre los segmentos de bajos ingresos de la población chilena, sea con relación a bancos comerciales, compañías de seguros, comerciantes o proveedores de red móvil.²³ Las personas creen que los productos de seguros solo beneficiarán a las grandes compañías y prefieren ahorrar el dinero que gastarían en primas de seguros.

14. Un obstáculo práctico para los microseguros en Chile es que la falta de experiencia con productos de seguros dirigidos a segmentos de la población de bajos ingresos no permite a los actuarios, especialistas entrenados en matemáticas de seguros y gestión de riesgos, tener una idea estimada de lo que implicaría, en términos de costos, las eventuales operaciones de microseguros de manera tal que sea posible establecer primas con tarifas confiables y precisas.²⁴ Esta falta de experiencia se debe también a la ausencia de un grupo objetivo masivo de asegurados de bajos ingresos que permitan a las compañías de seguros ofrecer primas a precios asequibles. La magnitud de la economía informal de Chile simplemente no se puede comparar con los millones de microempresarios y trabajadores informales en otros países de América Latina (especialmente en Perú, Bolivia, México, Colombia y Brasil).²⁵

15. En la siguiente sección de este documento veremos que la regulación chilena de seguros

23 Fraude y escándalos de corrupción en comercios (La Polar), en la bolsa de valores (Cascadas) y en la industria de seguros (Penta) resaltan esta mala imagen.

24 John Wipf y Denis Garand, "Pricing Microinsurance Products", en: Craig Churchill, (ed.), *Protecting the Poor: a Microinsurance Compendium* (Ginebra: ILO, 2006), p. 238 y ss.

25 Camargo y Montoya, *Microseguros: análisis de experiencias destacables en Latinoamérica y el Caribe*. Para más

impone restricciones al acceso del mercado para otros tipos de aseguradores y agentes, perpetuando los obstáculos antes mencionados que impiden la promoción de los microseguros en Chile.

SECCIÓN 2

PROMOVIENDO EL CRECIMIENTO DE UN MERCADO DE SEGUROS DIVERSO

I. Acceso al mercado para las microaseguradoras

16. Después de los Administradores de Fondos de Pensiones, las compañías de seguros son los segundos inversionistas institucionales más grandes del país. Dada su importancia para el sistema financiero, deben cumplir los requisitos del Decreto Ley N.º 251 de 1931 (modificado por la Ley N.º 20552 de 2011), que regula la incorporación de requisitos de aseguración e inversión, de intermediarios de seguros comerciales y del organismo supervisor de seguros (SVS).²⁶ El artículo 4 del Decreto Ley N.º 251 estipula que en Chile sólo las sociedades anónimas (SA) autorizadas por el supervisor de seguros (SVS) pueden establecer operaciones de aseguración y reaseguración.²⁷ De acuerdo con el artículo 7 del Decreto Ley N.º 251, el capital mínimo requerido para compañías de seguro y reseguros llega a 90.000 UF²⁸.

detalles sobre el fenómeno de economías informales en África, Asia y América Latina, véase Frances Lund y Smita Srinivas, *Learning from Experience: A Gendered Approach to Social Protection for Workers in the Informal Economy*, (ILO, 2000).

26 Díaz y Nasser, *International Insurance Law and Regulation*, pp. 477, 479.

27 La Ley N.º 18.046 de 1981 regula a las sociedades anónimas en más detalle.

28 Hoy en día esto asciende a, aproximadamente, 3 millones de dólares, según las fluctuaciones de la unidad de fomento y del dólar con relación al peso chileno.

Por lo general es igual para las compañías de (re)seguros de vida.²⁹

17. Ser un (micro)asegurador autorizado tiene implicaciones importantes, como tener acceso a capital adicional o a reseguros en caso sea necesario para la sostenibilidad del esquema de seguros. Existe un consenso internacional entre grupos de trabajo y expertos en microfinanzas de que cuando se trata de este campo, hay una serie de regulaciones que no son apropiadas. La cuestión más importante es el requisito del capital mínimo. La nueva regulación debe brindar la flexibilidad suficiente para no impedir, en el largo plazo, el acceso a microseguros responsables.³⁰ Martina Wiedmaier-Pfister y Arup Chatterjee³¹ tratan el tema del capital mínimo requerido para las microaseguradoras en el siguiente texto oportuno:

... Acumular el volumen de pequeñas pólizas requeriría generar un rendimiento para tal inversión que podría tardar años, si es que jamás ocurriera. Además, imponer requisitos tan altos de capital, diseñados para proteger el sistema financiero, parece inapropiado para pólizas tan pequeñas –un mazo de capital para romper una nuez de solvencia.³²

29 Sólo bancos y aseguradoras que son sociedades anónimas deben tener un capital mínimo.

30 Jägers, “Financial Regulation in the Aftermath of the Global Financial Crisis from a Human Rights Perspective: Microfinance Matters”, aunque en el contexto del microcrédito. Esta también fue una conclusión a la que llegaron el Grupo de Asesores para los Sectores Financieros Inclusivos de las Naciones Unidas (UN Advisors Group on Inclusive Financial Sectors–UNAG) y que fue propuesta en 2002 en el documento “Microfinance Consensus Guidelines: Guiding principles on regulation and supervision of microfinance” de the Consultative Group to Protect the Poor (CGAP). Véase Nicola Jägers, “Financial Regulation in the Aftermath of the Global Financial Crisis from a Human Rights Perspective: Microfinance Matters,” pp. 326-327.

31 Wiedmaier-Pfister y Chatterjee, “An enabling regulatory environment for microinsurance”, pp. 494-495.

32 Traducción propia.



18. Además del requisito del capital mínimo para las compañías de seguros en Chile, los requisitos legales con relación a la frecuencia y al contenido de los reportes puede ser una carga inapropiada para las microaseguradoras, ya que incrementan el costo y como consecuencia de ello, la prima.³³ El organismo supervisor de seguros chileno (SVS) ha creado normas de carácter general que obliga a las compañías de seguros implementar diversas prácticas de gestión de riesgos que tienen, incluso, un alcance más allá del expertise local y técnico de las grandes compañías comerciales de seguros en el país.³⁴

19. Artículo 7 del Decreto Ley N.º 251 (requisito de capital mínimo) y la NCG 325 de la supervisora de seguros (requisitos de gestión de riesgos) impiden el ingreso de actores comerciales al mercado chileno especializado en microseguros. La poca familiarización con microseguros en el país perpetúa la mala reputación de los seguros entre los segmentos de población de bajos ingresos. Se trata del obstáculo práctico de no tener “datos sobre la experiencia” para que los actuarios puedan calcular riesgos y primas; y –en último lugar aunque no menos importante– los obstáculos económicos del riesgo moral, la selección adversa y la focalización efectiva. En un mercado de seguros con diversidad de proveedores de seguros (incluyendo a microaseguradores), el proceso de licitación pública del programa piloto de FOSIS, tal y como descrito en el párrafo seis, podría haber tenido éxito.

33 Jägers, “Financial Regulation in the Aftermath of the Global Financial Crisis from a Human Rights Perspective: Microfinance Matters,” p. 326 (microcredit); Wiedmaier-Pfister y Arup Chatterjee, pp. 494-495.

34 Véase: Norma de Carácter General 325 de diciembre de 2011 de la SVS (NCG N.º 325). Véase, por ejemplo, *Risk-based Capital and Governance in Latin America: Emerging regulations*, (EY, 2013), p. 9.

II. Autorización flexible para los “micro-agentes”

20. La experiencia del Fondo Esperanza (véase párrafo ocho) muestra que en Chile, bajo la estructura actual de mercado, la venta de microseguros a los segmentos de bajos ingresos de la población es extremadamente difícil. Se necesitó aproximadamente a un equipo de 1500 personas para convencer a 3000 microempresarios para que firmaran el contrato; y ni siquiera de un seguro independiente, sino de un seguro vinculado a un préstamo con un banco comunal informal, del que Fondo Esperanza es garante. En cualquier caso, sin embargo, la distribución del producto de AIG Chile no habría sido posible si Fondo Esperanza no hubiera estado involucrado en la alianza. El capital social de Fondo Esperanza permitió diseñar un producto de seguros verdaderamente dirigido a las necesidades de la comunidad de manera tal que estuviera alineado con la institución. Permitted también vender el esquema de ventas de microseguros utilizando personal de primera línea que tiene afinidad o vínculos con las comunidades. El mecanismo debe ser trasladado a los nuevos actores del mercado comercial al que nos referimos en párrafos anteriores. Los microaseguradores necesitarán agentes provenientes de segmentos de bajos ingresos de la población o agentes con experiencia y conocimiento sobre estos segmentos de la población chilena. Los microagentes no venderán productos de seguros complejos, sino arreglos simples de microseguros con una cobertura modesta, un periodo de cobertura corto y una prima baja; todo establecido en una póliza fácil de entender y que contenga pocas excepciones.

21. El segundo párrafo del artículo 57 del Decreto Ley 251 prohíbe a los “agentes de ventas de las compañías de seguros”, aquellos que venden seguros para una compañía de seguros, brindar sus servicios a más de un asegurador en

cada grupo de aseguradores (general o seguro de vida).³⁵ En el caso de las operaciones de microseguros, especialmente en Chile, donde la venta de seguros a los segmentos de bajos ingresos de la población es un reto, esta disposición es contra productiva.³⁶ Entonces, para que sea posible establecer las primas más bajas, las condiciones de distribución con respecto a la agencia deben ser flexibles.

III. Formalización de redes sociales: mutualidades

22. Las cooperativas son asociaciones autónomas de personas reunidas voluntariamente para cubrir y lograr sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad conjunta que es manejada de forma democrática. Las cooperativas poseen personalidad jurídica e incluyen a organizaciones sin fines de lucro y empresas propiedad de las personas que usan sus servicios (cooperativas consumidoras), de personas que trabajan ahí (cooperativas de trabajadores) o de personas que viven ahí (cooperativas de vivienda). Una compañía de seguros puede ser incorporada como una cooperativa, las llamadas mutualidades. Si bien tanto las cooperativas como las mutualidades son instituciones de autoayuda, autorresponsabilidad y autogobierno, la diferencia entre mutualidades y cooperativas es la estructura de propiedad. Una mutualidad debe ser propiedad de sus asegurados.³⁷ Las mutualidades y las cooperativas tienen el mis-

mo *ethos* de solidaridad entre sus miembros. Ellos cargan con el mismo riesgo y comparten las ganancias, lo que se refleja en las fluctuaciones anuales de las primas.

23. Chile tiene una fuerte tradición de autoayuda y cooperación. Comenzó a fines del siglo XIX, siguiendo la línea británica, y alcanzó su apogeo en los años sesenta cuando el Estado chileno, por medio de sus agencias de gobierno, favoreció, directa e indirectamente, el desarrollo de cooperativas.³⁸ Durante el régimen de Allende (1970-1973) y la dictadura de Pinochet (1973-1990) las cooperativas fueron sujeto de controversia. Desde el retorno a la democracia, el sector cooperativo se ha caracterizado por una fuerte autonomía y por el poco interés del gobierno para fomentar su desarrollo.

24. Con respecto a las mutualidades, el *artículo 7 de la Ley N.º 18.660 de 1987* –promulgada por el Ministerio de Hacienda durante el periodo de la Junta de Gobierno– prohíbe la autorización de mutualidades creadas después del 31 de diciembre de 1989, año en que esta ley entró en vigencia. Las grandes mutualidades que aún existen en Chile están reguladas por la Ley N.º 16.744 de 1968, que trata sobre accidentes y enfermedad relacionados con el trabajo:

- * Instituto de Seguridad del Trabajo (IST), la primera mutualidad de Chile, creada en 1957.
- * La Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), creada en 1958 y asociada a miembros de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).
- * Mutua de Seguridad (CChC), creada en 1966 por la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

35 Según el artículo 11 del Decreto Ley 251, existe una excepción legal para los aseguradores de riesgo de crédito.

36 Las instituciones microfinancieras chilenas (MFI) como las cooperativas de ahorro y crédito COOCRETAL y CREDICOOP pueden ser distribuidoras de primera línea de microseguros.

37 Klaus Fisher y Zahid Qureshi, “Cooperatives and Insurance: the mutual advantage”, en Craig Churchill, (ed.), *Protecting the Poor: a Microinsurance Compendium* (Ginebra: ILO, 2006), p. 341.

38 *El Cooperativismo en Chile* (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Unidad de Estudios, julio 2014), p. 14 (<http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/el-cooperativismo-en-chile.pdf>). Solo para dar un ejemplo, el INDAP fue creado durante ese periodo.

- * Instituto de Seguridad Laboral (ISL), un servicio de supervisión nacional público creado por la Ley N.º 16.744.

El artículo 7 de la Ley N.º 18.660 también se refiere a compañías mutuales para las personas mencionadas en el Decreto Ley 1092 de 1975, las Fuerzas Armadas y los Carabineros y sus familias. Estos segmentos de la sociedad chilena tienen un seguro de salud o de vida obligatorios provistos por mutualidades.

25. Las compañías mutuales trabajan, por lo general, con proveedores de servicios de salud externos. Este modelo podría funcionar bien en Chile para los segmentos de bajos ingresos de la población. Por ejemplo, para las trabajadoras domésticas (nanas) y para el personal de edificios residenciales (conserjes) que aún trabajan en condiciones informales o casi formales. Dado que son miembros de la mutualidad y que comparten la profesión, el barrio, el área rural, la religión o la proveniencia étnica, hay un contexto de cohesión social y solidaridad entre ellos. También, en la medida en que como propietarios cargan juntos con el riesgo; los problemas que resultan de los obstáculos de riesgo moral, selección adversa y focalización efectiva son atendidos.

26. Entonces, el artículo 7 de la Ley N.º 18.600 es también una barrera regulatoria para crear diversidad en el mercado chileno de seguros.

IV. La posibilidad de imponer obligaciones legales a (re) aseguradores

27 Los microseguros como una línea pequeña de producto o una política específica, parte de las actividades empresariales más grandes de una compañía de seguros (*downscaling*), no ha logrado despegar en Chile. El incentivo más efectivo para un *downscaling* sería la imposición de obligaciones legales sobre grandes aseguradoras para crear una unidad especial que se concentre en

microseguros. En Brasil, por ejemplo, antes de que se creara un marco especial para los microseguros, este mercado ya se había desarrollado durante años (entre 22 y 23 millones de personas aseguradas).³⁹ Esto también es resultado de las políticas de inclusión financiera del Banco Central de Brasil, que impuso una obligación a los agentes bancarios en la cadena de distribución: dedicar 2% de los depósitos a operaciones microfinancieras.⁴⁰ La Autoridad de Regulación y Desarrollo de Seguros (*Insurance Regulatory and Development Authority-IRDA*) de la India tomó una perspectiva proactiva al imponer una familiarización forzada en el mercado obligando legalmente a las compañías de seguros a atender las necesidades de los pobres.⁴¹

28. No obstante, imponer obligaciones legales a compañías aseguradoras grandes sin ajustar simultáneamente el marco legal que perpetúa un contexto adverso de mercado no tiene mucho sentido. La demanda de microseguros no aumentará y las aseguradoras harán lo que sea para perjudicar al producto.⁴² Creemos que obligar a las reaseguradoras a brindar acceso a las compañías de microseguros y de seguros a sus servicios financieros es más efectivo.⁴³

CONCLUSIÓN

29. La estructura actual del mercado chileno de grandes compañías y corredoras de seguros no

39 Camargo y Montoya, *Microseguros: análisis de experiencias destacables en Latinoamérica y el Caribe*, p. 85.

40 Camargo y Montoya, *Microseguros: análisis de experiencias destacables en Latinoamérica y el Caribe*, p. 85.

41 Martina Wiedmaier-Pfister & Arup Chatterjee, "An enabling regulatory environment for microinsurance", p. 496

42 Martina Wiedmaier-Pfister & Arup Chatterjee, "An enabling regulatory environment for microinsurance", 496-497.

43 Véase, por ejemplo, David M. Dror y Thomas Wiechers, "The role of insurers and reinsurers in supporting insurance for the poor", en: Craig Churchill, (ed.), *Protecting the poor: a microinsurance compendium* (Ginebra: ILO, 2006), 524-544.



permite la entrada de nuevos actores al mercado de los (micro)seguros. Los requisitos mínimos de capital tan altos y las complejas normas de gestión de riesgo para las sociedades anónimas; las restricciones a los agentes de seguros que quieren vender microseguros tanto en compañías de seguros generales o de vida; y la prohibición de autorizar la participación de nuevas compañías de seguros, refleja la naturaleza conservadora y cerrada del sector de seguros chileno. Esta situación perpetúa las deficiencias de riesgo moral, selección adversa y focalización efectiva. Las microaseguradoras, los microagentes y las compañías mutuales tienen más posibilidades de exponerse a segmentos de la población chilena de bajos ingresos. Creando diversidad en el mercado de seguros, se pueden superar los obstáculos culturales y prácticos. También, en Chile, las iniciativas de servicios públicos como FOSIS, así como las instituciones privadas sin fines de lucro y organizaciones donantes serán de mayor ayuda y más efectivas en un contexto de mercado más diverso.

30. Como ilustramos en este documento, en Chile, los obstáculos principales para los micro-

seguros son de tipo cultural y económico. De este modo, tener altas expectativas sobre los efectos de promover en el país un marco regulatorio amplio y detallado para los microseguros no es realista dado que la actividad de microseguros se encuentra aún en una etapa temprana. La calidad de la regulación depende de una amplia experiencia de mercado y una práctica local en evolución. En una etapa inicial, los reguladores deberían centrarse en la pregunta sobre si las reglas que existen con respecto al mercado son apropiadas para esquemas de microseguros. Como parte de la necesidad general para la legislación chilena y el organismo supervisor de seguros de crear un ambiente regulador propicio, proponemos que, simultáneamente, se obligue a las compañías reaseguradoras a brindar acceso a capital a los microaseguradores y a las mutualidades dirigidas a los segmentos de la población de bajos ingresos. Aunque resulte casi evidente, cabe mencionar que los reguladores chilenos tienen que determinar desde una perspectiva legal y de manera más concreta qué productos de seguro deben ser considerados como microseguros.



Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y
el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá – IDRC



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.