

Bogotá. DC, octubre 14 2020

Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República de Colombia
Asunto: Radicación proyecto de Ley

Respetado señor secretario de esta corporación,

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente: Proyecto de Ley, **“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”** “con el fin que inicie su tránsito legislativo en el Senado de la República y se desarrolle en los términos establecidos por la Ley 5ta de 1992.

Los senadores y Representantes a la Cámara firmantes agradecemos su disposición a la presente.

PROYECTO DE LEY No _____ 2020 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

Artículo 1°_ Objeto. La presente Ley tiene por objeto la promoción, acceso y uso de los seguros inclusivos en un marco de gestión de riesgos con fines de profundización en la inclusión financiera y mayor eficiencia en cobertura, incentivando el desarrollo de estos instrumentos en el país, así como extender sus beneficios a las poblaciones más vulnerables que perciben transferencias monetarias de los programas sociales, y aquellos que por las características de exposición al riesgo requieren de un seguro paramétrico que reduzca impactos negativos sobre sus actividades económicas.

Artículo 2°_ Definición de los Seguros Inclusivos. Adóptese la siguiente definición: los seguros inclusivos son productos que se comercializan a través de los ramos definidos como aquellos que favorecen la inclusión financiera en seguros, principalmente aquellos que se basan en la voluntariedad en el acceso y que están destinados al mercado excluido o desatendido, es decir, a aquellos que nunca antes han estado cubiertos por un seguro, entre ellos: poblaciones vulnerables y de bajos ingresos, clase media emergente y consolidada, pequeña y mediana empresa, población rural, mujeres, jóvenes, personas en condición de discapacidad, minorías étnicas, entre otros.

Artículo 3°_ Modifíquese el artículo 1088 del Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio, agregando un parágrafo así:

Artículo 1088. Carácter Indemnizatorio del Seguro. Respecto del asegurado, los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituir fuente de enriquecimiento para el asegurado. La indemnización podrá comprender a la vez el daño emergente y el lucro cesante, pero este deberá ser objeto de un acuerdo expreso.

Parágrafo. El Seguro Paramétrico o por índice es una modalidad de contrato de seguros en el que la ocurrencia de un siniestro se determina a partir de la detonación de un índice predefinido en el contrato, y conforme a la verificación de superación o no del índice, con base en datos objetivos e independientes del comportamiento del tomador o asegurado. Los seguros paramétricos no se transan en mercados secundarios o de valores, y por lo tanto, no son mecanismos de especulación o arbitraje.

Artículo 4°_ Modifíquese el artículo 1077 del Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio, así:

Artículo 1077. *Carga de la Prueba.* Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso. El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad.

En el caso de los seguros paramétricos, la ocurrencia del siniestro y su cuantía se demostrarán con la verificación de la realización o completitud del parámetro o índice, de acuerdo con el modelo utilizado en el diseño del seguro y definido en el respectivo contrato.

Artículo 5°_ Protección para los Hogares vulnerables beneficiarios de programas de Transferencias Monetarias.

El Gobierno Nacional adoptará medidas de aseguramiento frente al riesgo de muerte y frente al riesgo de catástrofe de los hogares beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de ingresos. Esas medidas cobijarán a los hogares beneficiarios actuales de ambas modalidades, así como a los hogares graduados, en los últimos dos años, de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

Los mecanismos de aseguramiento, mediante los cuales se trasladan los riesgos al mercado de seguros, deberán garantizar una compensación monetaria por una suma única a las familias mencionadas en caso de muerte del receptor de la transferencia monetaria y/o el pago de una suma asegurada a las familias afectadas como resultado de la ocurrencia de una catástrofe de origen natural cuyas consecuencias deriven en pérdidas o daños en sus viviendas.

La financiación de las primas de los seguros correspondientes se hará, o bien con los recursos que, para este propósito, disponga el Gobierno Nacional en el Presupuesto General de la Nación, o con no más de un porcentaje del incentivo anual otorgado a los hogares, el cual será reglamentado por el Gobierno.

En este último caso, el destino del incentivo estará dirigido, en una pequeña proporción, al pago de las primas de los seguros de vida y de incendio y terremoto que protejan a los hogares beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas de ingresos.

Artículo 6°_ Modifíquese el artículo 14° de la Ley 115 de 1994 *Por la cual se expide la Ley General de Educación*, en su literal (f) y agréguese un nuevo literal (g) así:

Artículo 14°. *ENSEÑANZA OBLIGATORIA.* En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

(...)

f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros para la gestión de riesgos, en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.

g) El desarrollo de competencias económicas, financieras y en gestión de riesgos que permita a los estudiantes decidir de manera razonada y responsable, administrar eficientemente los recursos y riesgos, y planear sus metas.

(...)

Artículo 7°_ Evaluación Periódica. El Gobierno Nacional deberá evaluar de manera periódica las medidas que se adopten para dinamizar el desarrollo de los seguros inclusivos en el país, y dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará lo referido a esta evaluación.

El Gobierno Nacional informará anualmente al Congreso de la República sobre los avances y resultados de las medidas que se adopten para dinamizar los seguros inclusivos.

Artículo 8°_ Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de funcionamiento de los seguros inclusivos, con el objetivo de estimular el desarrollo de este tipo de seguros y su constante crecimiento.

Artículo 9°_ Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

De los Senadores y Representantes a la Cámara,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS



FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador



MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora



ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI
Senador



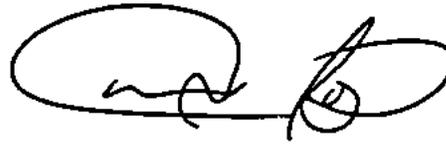
ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara



EFRAÍN JOSÉ CEPEDA ZARABIA
Senador



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE
Representante a la Cámara



EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República



WADITH ALBERTO MANZUR
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139, 140 y 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales, el presente proyecto de Ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la Ley, toda vez que acude a la Cámara de Origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.

I. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La inclusión financiera, entendida como el acceso y uso de servicios financieros formales por parte de las personas y empresas, es cada vez más relevante en las agendas de política pública, dados sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad y, en consecuencia, en el desarrollo económico y social de los países.

En materia de seguros, numerosas investigaciones académicas han logrado demostrar que, en presencia de este instrumento de transferencia de riesgos, ante choques económicos, los hogares logran suavizar su consumo y no se tienen que ver abocados a la venta de activos productivos, al uso de sus ahorros, al retiro de los hijos de la escuela o al sobre endeudamiento. Un estudio de Dietrich e Ibáñez (2015)¹ sobre los cultivadores de tabaco en Colombia, arrojó que, ante un choque climático, quienes tenían seguros no recurrieron, o recurrieron menos, a préstamos para enfrentar la emergencia.

El seguro no sólo permite enfrentar con mayor solvencia situaciones adversas, sino que, con su sola tenencia, ha mostrado favorecer la inversión en actividades más riesgosas, pero que generan mayores retornos. Es así como, de acuerdo con Cai *et al.*, (2010)² la tenencia de seguros agropecuarios en una región del suroeste de China incrementó la propensión de los granjeros a cultivar, mientras que Cole *et al.*,³ encontraron que la disponibilidad de seguros modificó las decisiones de producción e inversión de pequeños y medianos productores en la India, observándose un ligero incremento de las inversiones en los cultivos y mejores retornos.

¹ Dietrich, S; Ibanez, M (2015: Impact of weather insurance on small scale farmers: A natural experiment, Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth - Discussion Papers, No. 165, Courant Research Centre Poverty, Equity and Growth, Göttingen.

² Cai, H; Chen, Y; Fang, H; Zhou, L (2009): Microinsurance, trust and economic development: evidence from a randomized natural field experiment. National Bureau of Economic Research. Working Paper, No. 15396, Cambridge.

³ Cole, S; Bastian, G; Vyas, S; Wendel, C; Stein, D (2012): The effectiveness of index-based micro-insurance in helping smallholders manage weather-related risks. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

De acuerdo con la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (2015)⁴, IAIS por sus siglas en inglés, el seguro también es una herramienta que contribuye al logro de varios objetivos de la política pública tales como mejorar el acceso a la salud y la educación por parte de la población, hacer frente a los efectos del cambio climático y garantizar la seguridad alimentaria.

En el contexto colombiano, recientemente se conocieron los resultados del último reporte de inclusión financiera para el país⁵, que, si bien muestra avances en el acceso y uso de productos financieros, también evidencia un rezago en materia de seguros. Al cierre de 2019, el total de primas emitidas alcanzó \$ 30 billones y la penetración de estos productos en Colombia (primas/PIB) se ubicó en 2,82%, mientras que en Latinoamérica fue de 3,2% y el promedio mundial alcanzó el 7,23%⁶.

En materia de densidad del seguro, que corresponde al gasto promedio por habitante en productos de aseguramiento, el país también se ubica con indicadores rezagados frente a la región y el mundo: el gasto per cápita en seguros al cierre de 2019 fue de USD\$ 182 en Colombia, USD \$ 244 en Latinoamérica y el Caribe, y USD \$818 a nivel global. Las economías de la OCDE, grupo del cual Colombia ya hace parte, tienen un gasto promedio por habitante superior a los USD \$3.600.

El desafío de la inclusión financiera en seguros para Colombia tiene como referente el potencial de 38,5 millones de ciudadanos con ingresos bajos y medios, lo que equivale al 76% de la población del país.

De acuerdo con el último reporte de inclusión financiera de los \$30 billones de primas, \$16,7 billones (55,6%) corresponden a primas emitidas en ramos de seguros inclusivos, los cuales se definen como aquellos en los que la adquisición de seguros obedece a la voluntariedad del tomador, excluyendo a los seguros obligatorios o inducidos, al estar atados a productos de crédito. Es de resaltar que la participación del valor de las primas de seguros inclusivos dentro de valor total de las primas emitida muestra una tendencia creciente en los últimos años: 49,5% en 2016; 52,4% en 2017; 54,3 en 2018 y 55,6% en 2019.

⁴ IAIS (2015): *Issues paper on conduct of business in inclusive insurance*. Disponible en: <https://www.iaisweb.org/page/consultations/closed-consultations/2015/issues-on-conduct-of-business-in-inclusive-insurance>

⁵ SFC, Banca de las Oportunidades (2020): Reporte de inclusión financiera 2019. Disponible en <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/inclusion-financiera/reporte-de-inclusion-financiera/reporte-de-inclusion-financiera--10104559>

⁶ SwissRe (2020): World insurance: riding out the 2020 pandemic storm. Disponible en <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/sigma-2020-04.html>

De acuerdo con el Estudio de Demanda de Seguros adelantado por Banca de las Oportunidades, la Superintendencia Financiera de Colombia y Fasecolda (2018)⁷, en Colombia, sólo el 30,3% de los hogares tiene, por lo menos, un seguro voluntario.

La tenencia de estos seguros varía según el área urbana o rural: 30% en las ciudades; 22,1% en municipios rurales y 15,5% en municipios rurales dispersos.

Los eventos que más afectan económicamente a los hogares son la pérdida de empleo (29,2%), la muerte de algún miembro del hogar (24%) y la enfermedad o accidente de algún integrante del núcleo familiar (12,4%). Frente a dichos eventos, las principales medidas que los hogares adoptan son: reducción de gastos (42%), obtención de préstamos de particulares (20%) y uso de un seguro (14%).

La posesión de un seguro ayuda a superar más rápidamente estas dificultades, de ahí que el 93,1% de los hogares colombianos considere que el seguro le sirvió para afrontar eventos inciertos.

2. SEGUROS INCLUSIVOS

2.1. Evolución de la definición: de los microseguros a los seguros inclusivos

El proceso de inclusión financiera en seguros se ha implementado, de manera general, a través de tres tipos de productos: los “seguros masivos”, los “seguros inclusivos” y los “microseguros”. Desde principios de los años noventa, los “microseguros” empezaron a ser considerados como una posible herramienta en el marco de distintos programas públicos y de organismos internacionales, que tratan de ayudar a mejorar las condiciones de vida de personas con bajos ingresos. Sin duda, el “microseguro” es un instrumento que puede utilizarse para proteger a la población económicamente más vulnerable ante gastos imprevistos por la ocurrencia de un evento susceptible de ser mutualizado a través de la técnica aseguradora⁸.

En 1995, el Banco Mundial lanzó el Grupo Consultivo para apoyar a los más pobres (CGAP por sus siglas en inglés), una iniciativa enfocada en fortalecer la resiliencia de la población de menores ingresos, por medio de los servicios financieros⁹. En el 2002, en el marco del grupo consultivo, fue establecido un Grupo de Trabajo en Microseguros, constituido por

⁷ Banca de las Oportunidades, SFC y Fasecolda (2018) Estudio de Demanda de Seguros. Disponible en http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-02/Banca_InformeSeguros_WEB-Final%20vsImpresa-Feb2019_0.pdf

⁸ MAPFRE Economics (2020), Inclusión financiera en seguros, Madrid, MAPFRE Economics.

⁹ World Bank (2002): Consultative Group to Assist the poorest (CGAP). Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/433421468153290801/pdf/514460WPOGLB0C10Box342028B01PUBLIC1.pdf>

organizaciones donantes, agencias multilaterales, ONGs, compañías de seguros privadas y otras partes interesadas¹⁰.

En el 2003, fueron creados los primeros subgrupos de trabajo para coordinar mejor las actividades del Grupo de Trabajo en Microseguros, incluido un subgrupo sobre operaciones, demanda y difusión. El resultado de dichos subgrupos fue el documento "Las buenas y malas prácticas en microseguros", el cual consolidó estudios de caso al respecto y, a su vez, sirvió de base en 2006 para una publicación clave en la materia: "Protegiendo a los pobres: un compendio sobre microseguros".

En 2004 el Grupo Consultivo para apoyar a los más pobres (CGAP por sus siglas en inglés) publicó "Los Principios Claves de las Microfinanzas", los cuales fueron avalados por el G8 y posicionaron, a nivel internacional, la importancia de ofrecer productos complementarios, como los "microseguros", a las poblaciones de menores ingresos para mejorar su calidad de vida¹¹.

En 2007, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS por sus siglas en inglés), hizo el primer esfuerzo para estandarizar el conocimiento y experiencia de la industria de los microseguros en su reporte "Aspectos de regulación y supervisión de microseguros", **definiendo los microseguros como "un seguro al que tiene acceso la población de bajos ingresos, proporcionado por una variedad de entidades diferentes, pero administrado de conformidad con las prácticas de seguros generalmente aceptadas (que deben incluir los Principios Básicos de los Seguros). [...] El microseguro no es un producto específico o una línea de producto. Además, no está limitado a un tipo específico de proveedor. Microseguros es servir a un segmento específico de ingresos, por ejemplo, el segmento de bajos ingresos de la población**¹².

En 2009 se dio una proliferación en el impulso de redes y programas internacionales que siguieron impulsando los microseguros en el mundo. En primer lugar, el Grupo de Trabajo de Microseguros del CGAP evolucionó, instaurándose el *Microinsurance Network*, única red internacional que busca desarrollar y fortalecer los microseguros en el mundo. En segundo lugar, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lanzó el Programa *Impact Insurance*, con el objetivo de dar visibilidad al impacto y potencial de los microseguros en el mundo. Por último, con el apoyo de la IAIS y otros organismos internacionales, se lanzó la Iniciativa

¹⁰ Microinsurance Network: *Our history*. Consulta en línea en: <https://microinsurancenetworg/our-history>

¹¹ CGAP (2004): Resumen de los Principios Clave de las Microfinanzas. Creando sistemas financieros para la población de bajos ingresos. Disponible en: <https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/CGAP-Consensus-Guidelines-Key-Principles-of-Microfinance-Jan-2004-Spanish.pdf>

¹² IAIS (2007): *Aspectos de regulación y supervisión de microseguros*. Pag. 10-17. Disponible en: https://microinsurancenetworg/sites/default/files/Issues_in_the_regulation_and_supervision_SP.pdf

de Acceso a los Seguros (A2ii por sus siglas en inglés), con el fin de apoyar a la industria en materia de regulación y supervisión de los microseguros.

En 2012, la IAIS incorporó en la industria aseguradora el concepto de “seguros inclusivos”, mediante la publicación del “Documento de aplicación sobre regulación y supervisión en apoyo de los mercados de seguros inclusivos”. Este documento caracterizó los mercados y los seguros inclusivos, ampliando el concepto de los microseguros y fue el que dio a la industria la directriz de desarrollar definiciones posteriores. De acuerdo con el documento, **los seguros inclusivos deben tener primas relativamente bajas, cobertura definida y limitada, períodos cortos de vigencia de la póliza para limitar riesgos, pocas exclusiones, preferencia por suscripción en grupo, procesamiento sencillo y rápido de siniestros con controles para evitar fraudes y deben estar regidos por los principios del seguro.**

En 2015 la IAIS amplió el concepto de microseguros en el “Documento sobre la conducción de negocios en seguros inclusivos” y definió los seguros inclusivos como “todos los productos de seguros dirigidos al mercado excluido o subatendido, en vez de los que se dirigen a los pobres o al mercado de bajos ingresos entendido de manera estrecha. En los países en vías de desarrollo, la mayoría de la población resulta ser no atendida o estar subatendida¹³”

Figura 1. Evolución del entendimiento sobre microseguros y seguros inclusivos



Fuente. Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda

¹³ IAIS (2015): *Documento sobre la conducción de negocios en seguros inclusivos*. Disponible en: <https://a2ii.org/es/materiales-de-supervisi%C3%B3n-de-la-iais-sobre-seguros-inclusivos>

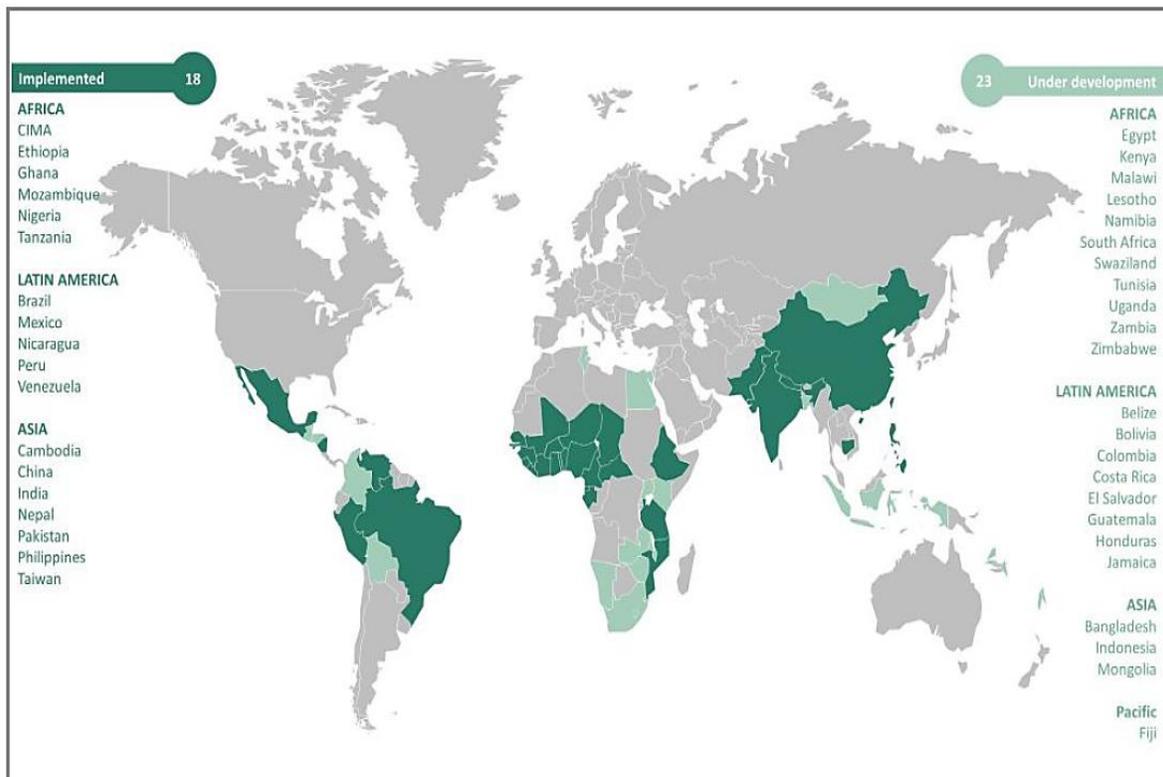
De acuerdo con lo anterior, es claro que el desarrollo de los mercados de seguros inclusivos comenzó con los microseguros, sin embargo, en los últimos años, el enfoque se ha ampliado cada vez más allá del microseguro para considerar el seguro inclusivo en su conjunto, es decir, todos los seguros que en última instancia contribuyen a hacer que el mercado de seguros sea más inclusivo.

2.2. Aspectos Normativos de los seguros inclusivos

En 2005 se introdujo en la India la primera reglamentación sobre microseguros, con el objetivo de poner en marcha los productos de seguros, su distribución y su aceptación por parte de las personas económicamente vulnerables en un momento en el que no existía ese mercado. En Filipinas se elaboró un marco específico para los microseguros, principalmente para hacer frente a los altos niveles de actividad de los seguros informales.

En la experiencia regional se destaca el caso del Perú, donde la reglamentación del microseguro tenía por objeto crear una gama más amplia de canales de distribución de microseguros para que los aseguradores los utilizaran, centrándose al mismo tiempo en la protección del consumidor.

Figura 2. Estado de regulaciones de microseguros en el mundo



Fuente: (A2ii, 2016. Pág. 4)

Los supervisores que han adoptado un marco reglamentario para el microseguro se han centrado generalmente en tres elementos principales:

- 1) Definición de microseguro para describir y delimitar este negocio de otros tipos de seguros.
- 2) Tratamiento reglamentario propicio para alentar la prestación de microseguros por parte de la industria y permitir la innovación.
- 3) Requisitos de protección del consumidor para proteger adecuadamente a los consumidores de los seguros inclusivos, típicamente más vulnerables.

Al respecto, se analizó que si bien los supervisores habían adoptado diferentes enfoques para definir los microseguros, las definiciones tendían a tener unos pocos parámetros claves en común, entre ellos: i) el grupo de consumidores al que se pretende prestar servicios de microseguro; ii) las características de un producto o línea de negocios de microseguro; iii) quién puede suscribir el microseguro; iv) cómo y a través de quién se puede distribuir el microseguro; y v) qué debe implicar un contrato de microseguro.¹⁴

Así las cosas, desarrollar la base normativa sobre la cual se puedan obtener resultados más eficientes en la promoción y uso del microseguro, implica la identificación de factores de riesgo que puedan llevar a una profundización de los efectos negativos sobre los activos y el patrimonio de las personas, en este escenario es clave interpretar el microseguro como un instrumento cuya oferta se basa, en principio, en la gestión del riesgo, a través de los mecanismos de intervención para mitigar impactos desfavorables. De ahí que los supervisores de seguros tengan una función intrínseca en el diseño de un marco técnico que incentive este tipo de seguros, sobre el cual pueda actuar el componente normativo sin entrar en conflicto entre la racionalidad del mercado y los beneficios sobre la población.

Dados los diferentes enfoques para definir los microseguros, partiendo desde el grupo de consumidores, identificado por sus características sobre los diferentes niveles de riesgo, se pueden generar cambios favorables a través de la inclusión que permitan identificar a partir de quien se puede distribuir el microseguro, no obstante las barreras de acceso que se presentan, ante vacíos normativos, puede llevar a desacelerar el proceso de inserción de los microseguros en un entorno social definido.

Resulta importante catalogar la acción del microseguro y la inclusión del mismo en un entorno de necesidad y focalización de este tipo de seguros, debido al crecimiento exponencial del riesgo sobre los activos de la población, sobre todo aquella más vulnerable.

¹⁴ A2ii (2016): Proportionate Regulatory Frameworks in inclusive insurance. Lessons from a Decade of Microinsurance Regulation. Pág. 13. Disponible en: https://a2ii.org/sites/default/files/field/uploads/lessons_from_a_decade_of_microinsurance_regulation_a2ii_nov_2016.pdf

Tener barreras que limiten su acceso significa retrasar las oportunidades de crecimiento y bienestar que contribuyan a la reducción de brechas de pobreza y externalidades del mercado.

Tal como se observa en líneas anteriores, la contribución de una base normativa sólida implica en términos regionales cambios “estructurales” que permiten avanzar hacia sociedades más equitativas con oportunidades de cobertura, lo que diferencia radicalmente las economías que estimulan el acceso al aseguramiento.

Establecer un marco normativo que permita la reducción de los costos de transacción y permita que los microseguros sean asequibles a la población, constituye en aspecto relevante para incentivar su uso al tiempo que mejora las expectativas de los asegurados sobre la protección de sus activos y su patrimonio, sin menoscabo de las condiciones de mercado que permiten a los aseguradores mantener la solvencia necesaria para responder a los compromisos y responsabilidades adquiridos con los primeros.

En el estudio sobre los adelantos regulatorios, se ha identificado la importancia de la educación financiera como medida imperativa de protección del consumidor a largo plazo, es precisamente la educación el catalizador de la acción racional sobre la que los consumidores apoyan su elección, contrario al desconocimiento financiero y gestión del riesgo, los posibles tomadores del seguro no pueden evaluar sus decisiones futuras con certeza, debido a que sus expectativas no consideran el costo de oportunidad que representa no contar con ninguna clase de cobertura.

No obsten de lo anterior, la oferta de instrumentos de cobertura de riesgo inherente al microseguro y su diseño específico también adquiere un reto significativo en la identificación de las preferencias del consumidor y como este antepone cualquier decisión al nivel de riesgo que ello implica, es decir, si la oferta no evoluciona conforme lo hacen las preferencias, difícilmente puede reaccionar a los escenarios de riesgo que rodean a los beneficiarios del seguro.

Otro de los aspectos importantes para la promoción de seguros inclusivos, dada una gama de microseguros, radica en que la atención de estos sobre la protección de la población más vulnerable se transforma en un vehículo de transmisión de beneficios, en la medida en que aporta a la reducción de la pobreza, generando confianza en quienes poseen algún tipo de cobertura, no están excluidos y, sobre todo, ya no se encuentran desatendidos.

De manera tal que, dentro de los aspectos normativos, la legislación puede aportar una gran variedad de beneficios basados principalmente en la eliminación de barreras que impiden la inclusión de los seguros en la población.

De acuerdo con el estudio realizado por Mapfre (2020), una buena aplicación de la normatividad sobre seguros inclusivos se caracteriza por aspectos como:

- Énfasis en la necesidad de que el sector asegurador desarrolle productos que atiendan las necesidades de protección de la población de bajos recursos, realizando estudios o análisis previos que permitan diseñar productos adecuados, e identificar el canal o canales de distribución que permitan llegar al público objetivo a un coste razonable.
- Promoción de la educación del consumidor y la sensibilización para inculcar una cultura de seguros en los hogares de bajos ingresos.
- Énfasis en la necesidad de que el sector asegurador desarrolle productos que atiendan las necesidades de protección de la población de bajos recursos, realizando estudios o análisis previos que favorezcan el diseño de productos adecuados, e identificar el canal o canales de distribución que permitan llegar al público objetivo a un coste razonable.

En 2007 la IAIS resaltó la importancia de que la regulación en seguros incluya ciertos elementos estratégicos en sus políticas y acciones, para fomentar un entorno que haga sostenible y factible los microseguros de manera integrada, combinando los siguientes aspectos¹⁵:

- a) La elaboración de una política de microseguros y el fomento de su aplicación;
- b) Facilitar la disponibilidad de información clave/datos estadísticos sobre el negocio de los microseguros;
- c) La promoción de procesos de aprendizaje y diálogo entre los interesados sectoriales pertinentes;
- d) La promulgación de leyes y reglamentos claros, de conformidad con las normas aceptadas internacionalmente, que fomenten la cobertura de seguros para los hogares de bajos ingresos y mercados desatendidos y su cumplimiento, limitando al mismo tiempo el arbitraje reglamentario,
- e) Contribuir al diálogo político con el gobierno para que los planes de seguro social funcionen juntamente con los microseguros;
- f) Elaborar políticas claras para mejorar el acceso a los servicios financieros que puedan servir de base para el debate con los legisladores y también entre los departamentos gubernamentales y los supervisores;
- g) Limitar el riesgo moral y el fraude mediante la promoción de la sensibilización y el establecimiento de controles y sistemas de incentivos;

¹⁵ IAIS (2007): *Aspectos de regulación y supervisión de microseguros*. Pag. 6. Disponible en: https://microinsurancenetwork.org/sites/default/files/Issues_in_the_regulation_and_supervision_SP.pdf

h) Promover la educación de los consumidores y la sensibilización para inculcar una cultura de seguros en los hogares de bajos ingresos.

Figura 3. Marco Regulatorio de Microseguros en América latina y el Caribe.



Fuente: Informe panorama del microseguro en América latina 2017

Los gobiernos de algunos países se están dando cuenta de la importancia y el potencial que alberga en el sector de microseguros y empezaron a introducir una serie de mejoras en sus marcos regulatorios. Perú, México, Brasil y Nicaragua son algunos de los países vanguardistas que disponen de una regulación avanzada de microseguros¹⁶.

El Documento de la A2ii y el programa *Impact Insurance* de la OIT "Regulatory Impact Assessments: Microinsurance Regulations in Perú and the Philippines", presenta una evaluación de impacto de la regulación en Perú y Filipinas, países seleccionados por ser pioneros en las medidas para desarrollar los microseguros mediante políticas de apoyo y enfoques reguladores. La evaluación de impacto analizó, en ambos casos, el **objetivo de política, las regulaciones aplicadas, los resultados y cambios que generaron las regulaciones; los principales logros y las lecciones aprendidas.**

CONTEXTO REGULATORIO		
Aspecto	Perú	Filipinas
Definición de microseguros	Perú comenzó con una definición cuantitativa y la derogó poco después. A largo plazo no funcionó dicho cambio, por lo que posteriormente reintrodujo una nueva definición cuantitativa.	Filipinas mantuvo, en todo momento, una definición cuantitativa de microseguros.
Secuencia de la aplicación del marco y las revisiones	Perú comenzó con una amplia regulación de microseguros, junto a revisiones que propiciaron la adopción de nuevas regulaciones, las cuales no se conciliaron bajo un marco general para microseguros o seguros inclusivos.	Filipinas comenzó con un Microseguro circular, posteriormente realizó documentos de estrategia que articulaban la visión y próximas medidas, lo cual complementó la disposiciones reglamentarias que se basaban en el contenido de aquellos documentos de estrategia.
Enfoque estratégico de los tipos de aseguradores	En cuanto a la regulación de los proveedores de microseguros, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) de Perú se centró únicamente en el enfoque de línea de negocio y confió plenamente en un tipo	La Comisión de Seguros de Filipinas (IC) adoptó una mezcla de las dos estrategias: el enfoque institucional y el de línea de negocio. Adicionalmente, creó un nuevo tipo de organización: Las Asociaciones de Beneficios Mutuos de Microseguros (MI-MBA)

¹⁶ El Mapa Mundial del Microseguro – El Panorama del Microseguro en América Latina y el Caribe 2017 página 17. Disponible en http://www.aacs.org.ar/doc/fides/2017FinalReport_SP_vf_0.pdf

	de asegurador: los aseguradores comerciales.	
Supervisión del rendimiento de las empresas de microseguros	La SBS de Perú recopiló datos limitados de microseguros sobre el número de asegurados cubiertos por la regulación de Microseguros y los productos registrados.	La Comisión de Seguros de Filipinas (IC) realizó un esfuerzo específico para establecer un sistema de monitoreo para facilitar la supervisión del rendimiento de la industria, las medidas de aplicación y la medición de los efectos de las políticas para informar la labor futura de la reglamentación. Dichos sistemas permitieron a IC reunir datos más completos sobre los resultados de las regulaciones en microseguros.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REGULACIÓN FRENTE AL MERCADO DE MICROSEGUROS

Aspecto	Perú	Filipinas
Acceso y aceptación de los seguros por parte de las personas de bajos ingresos	<i>Aumentó la aceptación general de los microseguros.</i> La regulación en microseguros generó un gran interés de los aseguradores por ofrecer productos de microseguros, evidenciando	<i>Aumento de la utilización de microseguros.</i> A finales de 2014, hubo más de 31 millones de coberturas de microseguros activas, lo que indicó un índice de cobertura de microseguros

	<p>un crecimiento del 243% entre 2010 y 2014. De los 6,1 millones de coberturas, 804.453 asegurados (13%) representaron productos de microseguros regulados, el resto fueron seguros considerados inclusivos, entre ellos (seguros masivos, obligatorios y personales.)</p>	<p>del 30% (102 millones de habitantes). Si bien una proporción sustancial de estas coberturas podría haberse originado en la formalización de negocios informales preexistentes, significó un drástico aumento desde 2007, cuando se estimó que el total de clientes de microseguros en los mercados formales e informales ascendía a 2,9 millones.</p>
<p>Participación de la industria formal en el mercado inclusivo</p>	<p><i>Hubo una gran aceptación de los seguros inclusivos.</i> La regulación de microseguros atrajo con éxito la participación de la mitad del número total de aseguradores en el mercado de microseguros. No obstante, la concentración del mercado era alta ya que la mayoría de la cuota de mercado estaba en manos de cuatro aseguradoras. Si se tenían en cuenta los seguros inclusivos, y no sólo los microseguros, el mercado parecía más competitivo ya que había un mayor número de aseguradores involucrados (12 de 18) y la cuota de mercado se distribuía de manera más uniforme¹⁷</p>	<p><i>Mayor alcance potencial.</i> La formalización del papel de las Asociaciones de Beneficios Mutuos de Microseguros (MI-MBAs) y de los Bancos Rurales, como intermediarios, permitió el acceso a los microseguros de los miembros y clientes de estas organizaciones, que constituían un gran número de personas. El número de miembros de los (MI-MBAs) creció de 600.000 a más de 3 millones entre 2008 y 2014. Los bancos rurales tuvieron 6 millones de clientes en todo el país.</p>
<p>Productos de microseguros activos</p>	<p><i>Hubo un gran número de productos disponibles de microseguros.</i></p>	<p><i>Productos más accesibles y significativos.</i></p>

¹⁷ El estudio menciona que para el caso de los microseguros es más significativo considerar el número de personas atendidas o los riesgos cubiertos que el volumen de las primas, dado que el nivel de las primas por póliza son típicamente muy pequeñas en los microseguros.

	<p>Los productos de microseguros registrados en cada fase regulatoria fueron más altos inmediatamente después de cada emisión de regulación, aunque, con el tiempo se ralentizaba.</p> <p>A pesar de existir muchos productos (172) que coincidían con las características de los microseguros vendidos a los segmentos de población vulnerable, el 80% de dichos productos no estaban registrados como microseguros. Así, a finales de 2014 había 109 productos de microseguro registrados. 39 tenían pólizas activas, de los cuales diez se están vendiendo bien, representando el 75% de las coberturas.</p>	<p>El número de productos de microseguros registrados aumentó por lo menos cuatro veces después de la puesta en marcha del marco regulatorio de 2010. Estos productos estaban sujetos a requisitos que especificaban las características del producto, respondiendo a las necesidades del segmento de bajos ingresos, como la simplicidad, la asequibilidad y una menor cantidad de exclusiones.</p> <p>El esfuerzo de la IC para impulsar el desarrollo de los prototipos de productos también ayudó a generar el diseño de productos autónomos, demostrando a la industria cómo se preveía que fuera el microseguro. Muchos productos lanzados desde 2010 se basaron en contratos prototipo.</p>
<p>Resultado del marco regulador de microseguros frente al reto de los aseguradores e intermediarios de alcanzar el segmento de bajos ingresos</p>	<p><i>Alta participación de la industria en el mercado inclusivo.</i></p> <p>Las primas totales crecieron constantemente.</p> <p>Considerando el espectro completo de los seguros inclusivos. El número de aseguradores involucrados se elevó a dos tercios, es decir, 12 de los 18 aseguradores.</p> <p><i>Mayor rango de canales de distribución habilitados.</i></p> <p>La regulación introdujo múltiples canales alternativos, lo cual proporcionó a los</p>	<p><i>Aumentó la diversidad, el número y la actividad de aseguradores que ofrecían microseguros.</i></p> <p>Antes de 2006, los microseguros estaban dominados por las instituciones microfinancieras. Después de la aplicación del marco, los microseguros comprendieron aseguradores comerciales y cooperativos y Asociaciones de Beneficios Mutuos de Microseguros (MI-MBAs), que compiten por la cuota de mercado. En total, cerca de la</p>

	<p>aseguradores e intermediarios diversos canales de comercialización para distribuir productos de microseguros. La regulación sobre seguros masivos también creó una opción regulatoria alternativa para llegar a los segmentos vulnerables, incluso sin proponérselo. Sin embargo, con 117 productos activos vendidos, a través del canal de banca seguros, los canales de distribución tradicionales siguieron siendo muy relevantes.</p>	<p>mitad de los aseguradores comerciales se dedicaron al microseguro. El número de productos en el mercado también creció significativamente, en parte debido al desarrollo de productos prototipo. <i>Aumentó la diversidad de las asociaciones y los modelos de distribución.</i> En virtud del marco regulatorio, las instituciones microfinancieras, en forma de bancos rurales, cooperativas y organizaciones no gubernamentales, se convirtieron en agentes que prestaban servicios a millones de usuarios. También hubo varias de estas y otras organizaciones que se asociaron con proveedores de seguros comerciales, a través de acuerdos de cobertura de pólizas de grupo. Por ejemplo, como los bancos multilaterales de desarrollo sólo podían ofrecer productos de vida, empezaron a asociarse con aseguradores comerciales para productos de no vida, con el fin de crecer y diversificar el mercado.</p>
<p>Protección del consumidor</p>	<p><i>Los clientes de productos de microseguros regulados tuvieron garantizado un nivel mínimo de idoneidad del producto a través de los requisitos de diseño y servicio del producto.</i></p>	<p><i>Se fortaleció la conducta empresarial en el microseguro formalizado.</i> Dada la alta magnitud de la formalización, muchos clientes de microseguros, anteriormente informales, se beneficiaron de las normas de</p>

	<p>La regulación aseguró que los productos de microseguros registrados cumplieran un nivel mínimo de idoneidad para los segmentos vulnerables. La definición exigía que los microseguros fueran sencillos y satisficieran las necesidades de las personas de bajos ingresos. Prohibía las exclusiones, los copagos, los deducibles y las evaluaciones previas de riesgos, limitaba las razones para la terminación de la póliza, establecía un plazo para las reclamaciones y quejas y exigía una documentación simplificada. Esta forma de protección no se aplicaba a los clientes de los seguros inclusivos que estuvieran fuera del marco regulatorio de microseguros.</p>	<p>conducta empresarial (divulgación, contrato de póliza, logotipo, intermediarios, “Know Your Customer” (KYC) , plazo de reclamación, Alternative Dispute Resolution Mechanism for Microinsurance (ADReM), etc.) y en consecuencia, se mejoró el nivel de protección de los consumidores. En 2015, se inició otro esfuerzo de formalización, en la medida en que todavía existían proveedores informales en el mercado que requerían ser incluidos en un entorno formal. <i>Mayor alcance de la supervisión de la protección del consumidor.</i> La colaboración interinstitucional en la formalización entre el CI, el Banco Central de Filipinas (BSP), la Autoridad para el Desarrollo de la Cooperación (CDA) y la Comisión de bolsas y valores (SEC) allanaron el camino para alcanzar la formalización con un enfoque coordinado, así como para mejorar la coordinación en la supervisión continua. <i>Aumentaron los recursos de supervisión dedicados a los microseguros.</i> Las adaptaciones realizadas en la capacidad y los sistemas de supervisión, entre ellas la capacitación del personal, la aprobación de productos y la</p>
--	--	---

		<p>supervisión del rendimiento mejoraron la transparencia en el rendimiento de las empresas y el valor de los clientes. También, permitieron al personal ocuparse más adecuadamente de los microseguros.</p>
--	--	--

2.3. Seguros Inclusivos en Colombia

Según el Panorama de los Microseguros en Latinoamérica y el Caribe, publicado en 2014 por el Microinsurance Centre y el BID – FOMIN, entre otros, el cual puede servir de referencia para entender el mercado de seguros inclusivos, en 2013 en la región habían 45.5 millones de vidas y propiedades cubiertas con un microseguro. Esto equivale a un crecimiento del 125% si se tienen en cuenta los mismos países encuestados en 2005 y 2011.

En términos de primas emitidas, estas ascendieron a \$850 millones de dólares en 2013, siendo los ramos de vida y accidentes personales los de mayor participación. En cuanto a canales de comercialización, las instituciones microfinancieras y los *retailers*, como las tiendas, los supermercados y las empresas de servicios públicos domiciliarios, llevan la delantera.

Aun cuando en términos de acceso la región ha crecido, logrando hoy una penetración estimada del 7,9% de primas/PBI, es necesario redoblar esfuerzos para obtener un mayor acceso, pero, más aún, para traducirlo en uso, calidad y bienestar, las otras tres dimensiones de la inclusión financiera, de acuerdo con la Alianza por la Inclusión Financiera, AFI por sus siglas en inglés.

Esto mismo reto lo tiene Colombia. Es así como, resultado del Estudio de Demanda de Seguros, publicado en diciembre de 2018 por la Superintendencia Financiera, Banca de las Oportunidades y Fasecolda, se hace evidente que **la brecha de aseguramiento, especialmente en los hogares de bajos ingresos, es grande en el país, por lo que se requieren esfuerzos importantes del Gobierno y del sector privado para cerrarla.**

La encuesta cuantitativa que hace parte del Estudio, y que fue aplicada a 6.520 hogares y es representativa a nivel nacional, por región, por nivel de ruralidad y por nivel socioeconómico, evidencia que, **a pesar de que el 90,3% de los hogares cuenta con algún esquema de protección, sólo el 30,3% tiene seguros voluntarios y el 42,4% tiene seguros obligatorios o inducidos por tener una obligación crediticia.**

La brecha de aseguramiento es mayor en los niveles socioeconómicos medio (estrato tres) y bajo (estratos uno y dos) y en los municipios rurales y rurales dispersos. Es así como **mientras que en las ciudades y aglomeraciones el acceso a seguros voluntarios es de 33.1%, en las zonas rurales es de 18,9%.**

3. SEGURO PARAMÉTRICO

A diferencia de los seguros tradicionales que requieren de un avalúo in situ de las pérdidas individuales, el seguro paramétrico avalúa las pérdidas a través de una metodología predeterminada de variables exógenas, tanto para el asegurado como para la aseguradora. Los seguros paramétricos ayudan a limitar el impacto financiero de eventos devastadores como ciclones tropicales, terremotos y lluvias extremas que afectan a los países (...) *[Fondo mundial para la reducción y recuperación de desastres GFDRR.]*

El seguro paramétrico, o por índice, es un tipo de seguro que se caracteriza porque la determinación de la ocurrencia del siniestro y el valor de la indemnización no se basa en la valoración de la pérdida efectiva sufrida por el asegurado (como ocurre en el seguro tradicional), sino en la valoración de un parámetro o índice independiente y objetivo.

Este parámetro o índice debe estar correlacionado con la pérdida afrontada por el asegurado, pues entre menor sea la correlación, mayor será el riesgo base del producto, es decir, mayor será la probabilidad de que se generen pérdidas, que no hubieren sido estimadas por el modelo, o que no existan pérdidas, pero que el modelo las hubiere estimado y, por lo tanto, se realice un pago al asegurado, sin que hubiere sufrido un daño.

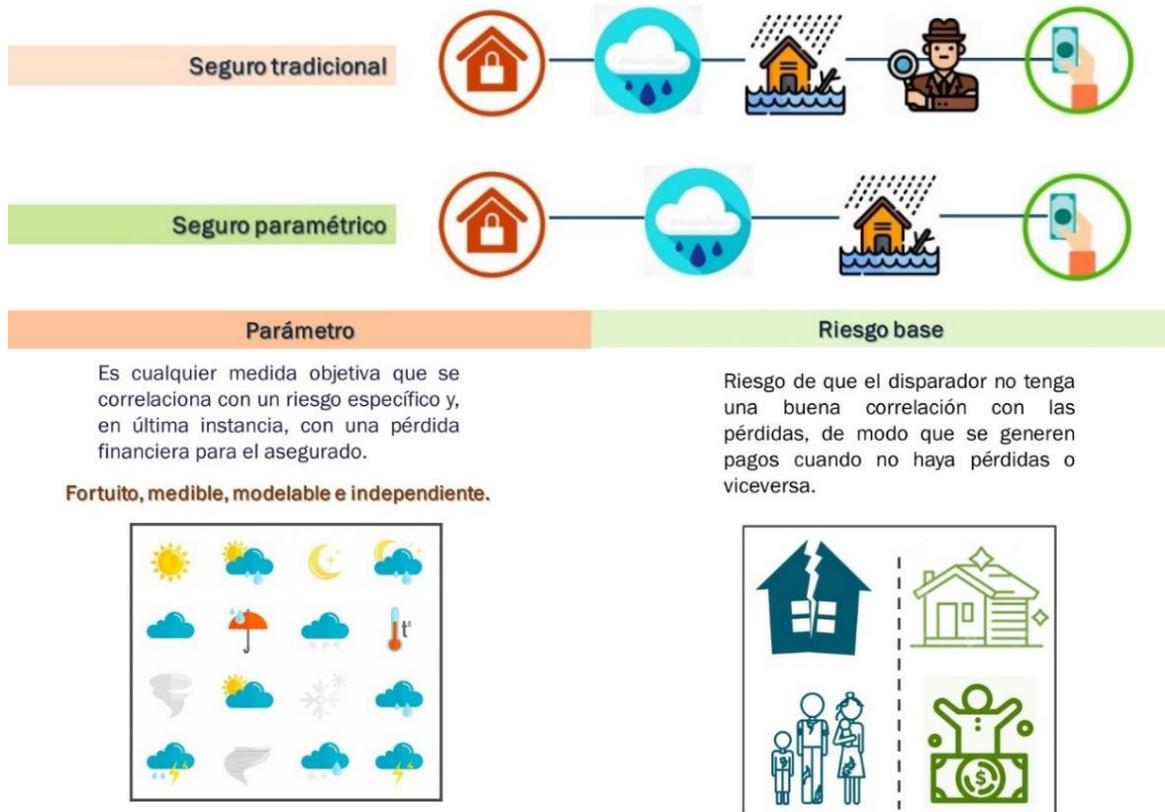
El seguro paramétrico sirve para asegurar todo tipo de riesgos; sin embargo, es particularmente usado para cubrir riesgos naturales o climáticos. Lo anterior en razón a que, con el seguro tradicional, la valoración real de la pérdida o daño sufrido, en la medida en que requiere el desplazamiento de la aseguradora a lugares lejanos o de difícil acceso, incrementa los costos de administración del seguro; en contraste, con el seguro paramétrico, el desplazamiento para la valoración del daño se mitiga o elimina, disminuyendo los costos del seguro.

Figura 4. Generalidades del Seguro Paramétrico

Tipo de seguro que cubre la probabilidad de que ocurra un evento predefinido, en lugar de indemnizar la pérdida real incurrida.

La cobertura de seguro se activa si se cumplen o exceden los parámetros de evento predefinidos, medidos por un parámetro objetivo o índice que está relacionado con la exposición particular de un asegurado.

Aquí se habla de un pago acordado si se alcanza o se supera el parámetro o el umbral del índice, independientemente de la pérdida física real sufrida.



Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda

Las ventajas de los seguros paramétricos en la cobertura de riesgos predeterminados permiten reducir los impactos sobre sectores que están expuestos a variaciones del clima que conllevan efectos catastróficos donde la población objetivo sufre pérdidas totales de sus activos, lo que los lleva a perder oportunidades de crecimiento y estabilidad de sus ingresos en el tiempo, de ahí que estas ventajas estén caracterizadas por:

- Primas de menor valor, dado que se reduce o sustituye la inspección del bien asegurado.
- Puede reducir el riesgo moral, es decir, el asegurado difícilmente podría intervenir en alterar la frecuencia y magnitud de la indemnización, pues la medición de la variable que determina la ocurrencia del siniestro es llevada a cabo por un ente independiente al asegurado y a la aseguradora.

c) Puede reducir la selección adversa. Por ejemplo, la contratación de un esquema climático podría realizarse en una fecha en donde ni el asegurado ni la aseguradora tengan certeza sobre las proyecciones meteorológicas en una región dada. De este modo, ambas partes contarán con igual nivel de conocimiento con respecto a la probabilidad de ocurrencia de un evento asegurable.

d) Dado que este esquema de aseguramiento puede ser contratado por agregadores de riesgo, como Gobiernos u ONG, permite la protección de personas que usualmente no logran acceder a mecanismos tradicionales.

e) Debido a que este mecanismo permite que el proceso de liquidación de siniestros sea más rápido y objetivo, tiene un gran potencial para mejorar la gestión de riesgos y puede cumplir una función importante y positiva en la reducción de la pobreza¹⁸.

Respecto de su implementación, El seguro paramétrico puede ser implementado en tres niveles, y para cada uno se perfilan tomadores y beneficiarios, así como beneficios específicos en cada caso, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Niveles de implementación seguros paramétricos

Nivel	Tomadores y beneficiarios	Beneficios
Micro	Hogares, campesinos y pequeñas empresas	Mayor Acceso a Créditos
Meso	Proveedores e instituciones financieras	Permiten vincular actores en las cadenas de valor
Macro	Gobiernos nacionales y locales	Les otorga liquidez para atender desastres

Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda

Respecto a los antecedentes del seguro en Colombia, en el año 2004 **se usó por primera vez el seguro paramétrico para el aseguramiento de cultivos de algodón en el Tolima**. En 2017 el Banco Mundial, por encargo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), en trabajo conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), FASECOLDA y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entregó un estudio en el cual **avaló la conveniencia de la implementación de un esquema de seguro paramétrico, que cubra a la pequeña agricultura colombiana ante eventos climáticos de tipo catastrófico y proteja las finanzas del Estado**.

Si bien actualmente en Colombia existe oferta de seguros paramétricos para la cobertura de riesgos catastróficos (tienen su origen en sucesos extraordinarios y de baja probabilidad, pero que cuando ocurren generan daños de gran magnitud), agropecuarios (exceso o déficit de lluvia) y de daños al negocio (riesgos meteorológicos, geológicos, antrópicos), esta

¹⁸ Banco mundial 2017.

modalidad de seguro no ha sido plenamente desarrollada, por cuanto existe un panorama de alta inseguridad jurídica que desincentiva el diseño, comercialización y suscripción de seguros bajo esta modalidad.

Algunas consideraciones macro, que arrojó el estudio del Banco Mundial¹⁹ para el caso de Colombia en el año 2018, se detallan del documento presentado como siguen:

1. **Colombia está expuesta a eventos extremos, principalmente a los de origen hidrometeorológicos** (ej. sequías, exceso de precipitación e inundaciones) que están relacionados con el fenómeno de El Niño Oscilación del Sur (ENOS) y cuya ocurrencia genera impactos severos en el sector agropecuario. La fase cálida de dicho fenómeno, conocida como El Niño, está asociada a sequías severas y al incremento de incendios forestales; mientras la fase fría o La Niña está asociada con excesos de lluvia, inundaciones y deslizamientos. Entre 1970 y 2011, se registraron 13 eventos El Niño y 11 eventos La Niña. De éstos, La Niña de 2010-2011 generó precipitaciones e inundaciones excepcionales, afectando a cerca de 3,5 millones de personas y causando daños estimados al 2 por ciento del PIB.
2. **En Colombia, una gran proporción de la población rural son productores agrícolas y pecuarios familiares que son extremadamente vulnerables ante desastres.** A nivel nacional, Colombia ha reducido exitosamente los índices de pobreza, pero en las áreas rurales la pobreza sigue presentando valores elevados. De acuerdo a estimaciones del 2015, un 40.3% del total de la población rural estimada en 11.4 millones de personas se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Los productores de subsistencia cultivan predominantemente cultivos alimentarios para su propio consumo, incluidos el maíz y el plátano. Mientras que los cultivos comerciales en pequeña escala incluyen el algodón y el tabaco.
3. **Hasta la fecha, el seguro agrícola desarrollado por el sector público y privado en Colombia ha estado relativamente poco desarrollado;** las tasas de oferta y penetración de seguro agrícolas son muy bajas y los productos disponibles no satisfacen las necesidades de los productores rurales de escasos recursos. Colombia tiene casi 20 años de experiencia en la comercialización de seguros agrícolas: sin embargo, a pesar de los muy altos niveles de subsidios de primas, la demanda y la aceptación del seguro agrícola sigue siendo muy baja en menos del 2.5% del área cultivada. Existen dos productos principales de aseguramiento agrícola en el

¹⁹ Nota de Política sobre la Implementación del Seguro Agrícola Catastrófico. Página 05. Disponible en https://www.finagro.com.co/sites/default/files/colombia_nota_politica_sac_0.pdf

mercado: (i) seguro de daño directo a la planta; y (ii) seguro de rendimientos garantizados.

3.1 Consideraciones Jurídicas sobre el Seguro Paramétrico

Dada la necesidad y bondades de la implementación del seguro paramétrico para el aseguramiento de diferentes riesgos en Colombia, que principalmente beneficiarían a aquellas personas usualmente excluidas de los mecanismos tradicionales de aseguramiento, se requiere contar con un marco jurídico en el que se reconozca este tipo de seguro y su aplicabilidad en Colombia.

En particular, resulta necesario zanjar las dudas que existen en torno a (i) el cumplimiento del principio indemnizatorio del seguro, y (ii) el inadecuado entendimiento de que el seguro paramétrico es un derivado financiero.

Principio indemnizatorio: Algunas interpretaciones conllevan a que los aseguradores, para poder dejar indemne al asegurado, deban necesariamente estimar sus pérdidas reales. Dicha interpretación acarrea un riesgo jurídico grave, por cuanto podría conducir a que un juez, ante la reclamación de un asegurado insatisfecho con su producto paramétrico, señale que no se cumplen los requisitos legales para la existencia del contrato, afectando todas las pólizas suscritas y vigentes en el mercado, o, por el contrario, obligando a una aseguradora a pagar una indemnización que no corresponde a lo pactado contractualmente.

Seguro paramétrico y derivados financieros: Existen preocupaciones, desde la regulación y supervisión, bajo las que se interpreta que el seguro paramétrico es un tipo de derivado.

Al respecto, y de acuerdo con Csiszar (2007)²⁰, es necesario aclarar que los derivados son instrumentos financieros que “derivan” su valor de una referencia de mercado subyacente, como lo puede ser un activo, un pasivo o algún tipo de índice. Dicha referencia puede ser real (los activos aparecen en el balance de la empresa emisora), o pueden ser creados “sintéticamente” sin transferir la titularidad plena a un emisor. Si bien los derivados pueden utilizarse para prevenir la pérdida provocada por un riesgo mediante su cobertura, también son negociados en bolsa de valores o de forma privada²¹ y, por lo tanto, pueden utilizarse para especular y obtener un beneficio.

En contraste, los contratos de seguros, y por supuesto del seguro de tipo paramétrico, para configurarse requieren un interés asegurable y una indemnización.

²⁰ Csiszar, E. (2007): An Update on the Use of Modern Financial Instruments in the Insurance Sector. *Geneva Pap Risk Insur Issues Pract* 32, 319–331.

<https://doi.org/10.1057/palgrave.gpp.2510134>

²¹ En particular, los derivados climáticos más comunes son los futuros, los forwards, las opciones y los swaps.

En consecuencia, aunque los derivados y los seguros paramétricos guardan algunas semejanzas (especialmente que ambos pueden estructurarse en función del comportamiento de parámetros), en la práctica son dos instrumentos distintos ya que los seguros paramétricos no se transan en ningún mercado, debe existir un interés asegurable, y se diseñan a la medida del asegurado (F.E. Benth y J.S Benth, 2012)²²

Dadas las consideraciones anteriores, en lo concerniente al marco jurídico sobre el seguro paramétrico, las políticas que permitan su desarrollo deben enfocarse en las oportunidades de gestión del riesgo definidas expresamente para atender eventos catastróficos que, siendo previsibles, pueden abordarse para reducir el riesgo y sobre todo la pérdida de ingresos en las poblaciones más vulnerables, al tiempo que fortalece el marco de elección de financiamiento para una mayor cobertura ante eventuales escenarios de ocurrencia climática. Además de reconocer que los seguros paramétricos no se transan en mercados secundarios o de valores, y por lo tanto no son mecanismos de especulación o arbitraje.

En el marco de aplicación de un marco jurídico que promueva la inclusión de los seguros y permita el desarrollo de los seguros paramétricos, es importante *grosso modo* pensar en los **efectos sobre la pobreza** dados los impactos climáticos y la escasez de activos de la población más vulnerable frente a estos fenómenos; al respecto, en el informe “clima y sociedad Seguros en base a índices climáticos y riesgo climático: Perspectivas para el desarrollo y la gestión de desastres” publicado por el Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (2010) se establece que:

- **El clima ha supuesto desde siempre un desafío para aquellas personas cuyos medios de vida dependen de él.** De hecho, uno de los primeros pasos en el proceso de desarrollo económico frecuentemente consiste en reducir esa dependencia, pero son muchos los millones de personas que aún no han conseguido dar ese paso.
- **Es muy posible que el desarrollo humano se vea retrasado a medida que el cambio climático resulte en un aumento de la variabilidad y la incertidumbre del clima (PNUD, 2007).** Por esa razón el clima se ha venido convirtiendo en un aspecto fundamental en las agendas de desarrollo. Para las personas pobres, la variabilidad e imprevisibilidad del clima suponen un riesgo que puede limitar gravemente las alternativas disponibles, condicionando con ello su desarrollo.
- Dicho riesgo se puede materializar a dos niveles: **los efectos directos de un fenómeno meteorológico extremo y los efectos indirectos originados por la amenaza de ese fenómeno meteorológico extremo** (que puede o no llegar a materializarse). Cuando se desencadena un fenómeno meteorológico adverso, las poblaciones pobres son vulnerables y las estrategias locales para enfrentarlo se ven frecuentemente desbordadas. **Las personas pobres disponen de escasos activos a los que recurrir y pueden verse obligadas a vender lo poco que tienen**

²² Benth, F.E. & Benth, J.S. (2012): Modeling and pricing in financial markets for weather derivatives. World Scientific Publishing.

para sobrevivir. De esta manera, una vez superada la crisis se encuentran en una situación peor de la que estaban antes de ocurrir el desastre²³. (...)

4. LOS SEGUROS INCLUSIVOS EN LA CAPACIDAD DE RESILIENCIA DE LAS FAMILIAS VULNERABLES BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS SOCIALES, ANTE CHOQUES Y FENÓMENOS COMO EL COVID-19

A pesar del loable esfuerzo de los gobiernos por mantener y fortalecer los programas de transferencias condicionadas de ingresos, tras varios años de inversiones en estos mecanismos se hace necesario cuestionarse si las iniciativas son suficientes para que sus beneficiarios, resuelvan con relativa solvencia choques económicos como el desempleo, la muerte del jefe de hogar o una catástrofe natural. Estas mismas preocupaciones se ciernen sobre los hogares beneficiarios de programas de transferencias no condicionadas, como el programa de “Ingreso Solidario”, recientemente creado por el Gobierno Nacional.

La pandemia ocasionada por COVID-19 y sus consecuencias sobre la salud y bienestar económico de los colombianos de menores ingresos, así como la presión que este tipo de fenómenos genera sobre las finanzas públicas, son eventualidades que requieren abordarse de manera proactiva. Al respecto, un blog reciente del Banco Mundial (2020)²⁴ plantea, que una de las principales lecciones de esta pandemia, es que la capacidad de prepararse para eventos fortuitos no tiene sustituto, por lo que anticipar en futuro y “planear” de ante mano cómo abordar fenómenos inciertos es un requisito para mantener el bienestar de las sociedades y las economías.

Si bien el programa *Más Familias en Acción* contempla que, en ausencia por muerte del receptor del subsidio, en la mayoría de los casos mujeres cabeza de hogar, el dinero sea recibido por un tutor, esto no resuelve la problemática de fondo, a saber: garantizar la inversión de las familias en la salud, la nutrición y la educación de sus hijos en casos de estrés financiero. En la actual coyuntura es evidente que, un evento adicional a la pandemia del COVID-19, generaría un gran riesgo de que las inversiones en capital humano apalancadas por el programa se erosionen, y limitaría las capacidades de las familias para recuperarse frente a las emergencias.

En consecuencia, si bien el futuro es impredecible, los beneficios de estar preparados son evidentes. El mecanismo del seguro, y particularmente del seguro inclusivo, surge aquí

²³ Hellmuth M.E., Osgood D.E., Hess U., Moorhead A. y Bhojwani H. (eds) 2009. Seguros en base a índices climáticos y riesgo climático: Perspectivas para el desarrollo y la gestión de desastres. Clima y Sociedad No. 2. Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (IRI), The Earth Institute at Columbia University, Nueva York, EE. UU.

²⁴ Calcutt, E & Ranger N (2020): Five reasons you should be thinking about compounding risks now. Disponible en <https://www.financialprotectionforum.org/blog/five-reasons-you-should-be-thinking-about-compounding-risks-now>

como una opción. Con él, se trasladarían los riesgos de las familias pobres y de las que han superado la pobreza, al mercado asegurador para que éste, tras situaciones como la muerte de quien provee ingresos al hogar o un evento natural o de salud de grandes magnitudes, les ayude a recuperarse gracias al pago de una indemnización.

Los seguros inclusivos han demostrado ser una herramienta adecuada para la gestión de los riesgos de las personas de menores ingresos y, en algunos países, han servido como complemento a la protección social del Estado.

Este es el caso de los seguros de salud o vida en India, Bangladesh y algunos países de África, en donde, en ausencia de sistemas de seguridad social, los seguros inclusivos, ofrecidos por compañías del sector privado y estimulados por los gobiernos, se han convertido en la solución de aseguramiento y gestión de riesgos.

A diferencia de estos países, los seguros inclusivos en Colombia, y en toda Latinoamérica, han surgido como una iniciativa privada para atender un interesante mercado compuesto por hogares de ingresos medios y bajos. Sin embargo, poco se ha avanzado en la protección de las familias en situación de pobreza extrema, esto debido a los altos costos de transacción asociados a la atención de este segmento de la población.

Con el fin de suavizar el efecto de un choque adverso en los hogares que reciben transferencias monetarias del Gobierno, reducir el riesgo de que las inversiones en capital humano que hace el Estado no generen retornos, y, de paso, lograr mayor eficiencia en el aseguramiento de las personas en condición de pobreza extrema, resulta urgente el desarrollo de una alianza público – privada entre gobierno y compañías de seguros.

Así mismo, dado que la materialización de un evento catastrófico que afecte a los beneficiarios de estos programas sociales implica para el Gobierno la destinación de recursos no presupuestados para resarcir los daños causados en esta población, para que no caigan de nuevo en la pobreza, se propone que el Estado transfiera los riesgos de esta naturaleza al mercado asegurador y reduzca, por esta vía, su vulnerabilidad fiscal ante catástrofes.

Para lograrlo, se propone que, por disposición de ley, se establezca que un porcentaje del subsidio se destine al pago del seguro inclusivo de vida y de daños. Caso en el cual, o bien se incrementa el subsidio actual para que la suma adicional sea la que se disponga al pago del seguro, o se hacen las modificaciones regulatorias para que el destino del subsidio incluya la protección frente a muerte o catástrofes naturales.

Al respecto, en un ejercicio hecho, por solicitud del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en 2016, para el cálculo del costo de un seguro inclusivo de vida, para 2.405.059 personas del programa “Familias en Acción”, cuyos amparos correspondían a vida por \$3 millones, incapacidad total y permanente por \$3 millones y auxilio funerario por \$1 millón,

el precio estimado del seguro, incluyendo prima pura de riesgo y gastos, correspondía \$17.843 anuales por persona, cerca de \$42.912 millones de prima comercial para todo el grupo asegurado.

5. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN ECONÓMICA, FINANCIERA Y GESTIÓN DE RIESGOS EN COLOMBIA

Como muestra de la importancia de la educación financiera en el logro de los objetivos de crecimiento económico, estabilidad financiera y reducción de la pobreza, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha pronunciado en este sentido y en 2005 generó recomendaciones en esta materia.

Es así como, con el argumento de que la educación financiera ayuda a los consumidores en el manejo de sus ingresos, el manejo de sus gastos, la prevención del fraude y la adopción de decisiones financieras responsables, al tiempo que brinda protección a los usuarios del sistema financiero, la OCDE propuso una serie de principios y buenas prácticas para la formación financiera un consumidor cada vez más sofisticado.

Dentro de las recomendaciones de la OCDE se destaca aquella en la que se insta a los países a tener en cuenta la educación financiera dentro de su marco regulatorio y a promover esta iniciativa a través de las escuelas a nivel nacional.

En línea con el propósito de estimular la educación financiera, en la cumbre de las veinte economías más desarrolladas del mundo (G-20), que se llevó a cabo en Toronto 2010, se aprobaron los Principios para una Inclusión Financiera Novedosa, los cuales se constituyen en una guía a favor de la inclusión financiera para quienes hacen la política pública. Dentro de ellos, se destaca la adopción del principio de empoderamiento, con el cual se busca desarrollar la alfabetización y habilidades financieras entre la población que permitan mejorar su bienestar financiero.

En Colombia, los primeros acercamientos de la política pública en la materia se hicieron evidentes en el documento Conpes **3424 del 2006** y en el Decreto **3078 de 2006**, con los que se crea el programa de **inversión Banca de las Oportunidades** para promover el acceso a los servicios financieros y la promoción de la formación económica y financiera.

Posteriormente, la Ley 1328 de 2009, que introdujo reformas al sistema financiero, dio instrucciones para garantizar una adecuada protección al consumidor financiero. Dentro de ellas, obligó a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia a conformar un Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC) y, dentro de él, a desarrollar campañas de educación financiera para que los consumidores reciban una adecuada instrucción acerca de: los productos y servicios ofrecidos, los costos que se generan sobre los mismos, los mercados y tipo de actividad que desarrollan las entidades

vigiladas, los derechos y obligaciones de los consumidores y los diversos mecanismos establecidos para la defensa de tales derechos.

Con el propósito de reglamentar el SAC, la Superintendencia Financiera de Colombia en el 2010 emitió la Circular Externa 015, con la que se adicionó un capítulo a la Circular Básica Jurídica dedicado a la protección al consumidor y a la educación financiera. En él se ratifica la obligación que tienen las entidades vigiladas de impartir, directamente o a través de sus asociaciones gremiales, educación financiera.

En línea con lo anterior, el Decreto 2241 de 2010 exigió a los fondos de pensiones, a propósito de la entrada en vigor de la figura de los Multifondos, el desarrollo de programas de educación financiera que ofrezcan información a quienes se encuentran acumulando ahorros para el retiro, sobre las diversas modalidades de inversión según el perfil de riesgo y la edad del ahorrador.

De otra parte, el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, impartió instrucciones al Ministerio de Educación Nacional para que incluyera en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera.

El Decreto 457 de 2014 organizó el Sistema Administrativo para la Educación Económica y Financiera como un conjunto de políticas, lineamientos, actividades y recursos relacionados con la educación económica y financiera.

El Sistema se configura, entonces, como un marco de coordinación política y técnica que define la educación económica y financiera como “el proceso a través del cual los individuos desarrollan los valores, los conocimientos, las competencias y los comportamientos necesarios para la toma de decisiones financieras responsables, que requieren la aplicación de conceptos financieros básicos y el entendimiento de los efectos que los cambios en los principales indicadores macroeconómicos generan en su nivel de bienestar” .

El Decreto también dispuso la creación de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera como órgano de coordinación y orientación, compuesto por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación y la Superintendencia Financiera, entre otras entidades, con el fin de que ésta proponga la política, herramientas y demás medidas necesarias para la adopción de la Estrategia Nacional de Educación Financiera.

La Comisión, además, tiene a su cargo la coordinación entre las entidades públicas y privadas para la implementación de la Estrategia, la creación de subcomisiones técnicas y la prestación de propuestas al Gobierno.

Como consecuencia de las disposiciones normativas, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) asumió la tarea de concebir y promover la educación económica y financiera en niños y jóvenes en el país, como un proyecto pedagógico transversal.

Con ella se pretende “desarrollar en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y las actuaciones responsables en los contextos económicos y financieros presentes en su cotidianidad; así mismo incentivar el uso y administración responsable de los recursos y la participación solidaria en la búsqueda del bienestar individual y social”.

Para la implementación de esta iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional y la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria, suscribieron un convenio en 2012.

Como resultado de este acuerdo, se elaboró el Documento 26: *Mi plan, mi vida y mi futuro*, que ofrece orientaciones pedagógicas y herramientas a la comunidad educativa para que incorporen la educación económica y financiera en los currículos escolares de los establecimientos educativos del país, en el marco de la autonomía escolar que les otorga la ley a estas instituciones.

El documento busca promover tres competencias básicas en los estudiantes: (i) decidir de manera razonada y responsable qué acciones, desde el punto de vista económico y financiero, son pertinentes para el bienestar personal y de la comunidad, (ii) administrar racional y eficientemente los recursos económicos y financieros que los estudiantes tienen a su disposición para afrontar los cambios del entorno y (iii) planear las metas de carácter económico y financiero de corto, mediano y largo plazo, que respondan a las necesidades propias y de la comunidad a la que pertenecen los estudiantes (MEN, 2014)²⁵

Si bien el Documento 26 sobre orientaciones pedagógicas define la educación económica y financiera como un proyecto pedagógico transversal, el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que señala los saberes que se deben impartir de manera obligatoria y gestionarse de manera transversal, no contempla la formación específica en gestión de riesgos.

Por ello, con el ánimo de lograr consistencia entre ambas disposiciones, y las previstas en el artículo 36 del decreto 1860 de 1994, según el cual la enseñanza prevista en el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 se cumplirá bajo la modalidad de proyectos pedagógicos, se propone hacer una modificación al mencionado artículo con el fin de incluir la formación en educación económica, financiera y en gestión de riesgos.

Esta petición también se fundamenta en el hecho de que el artículo 31 de la mencionada Ley General de Educación, dispone como obligatorias y fundamentales, para el logro de los

²⁵Ministerio de Educación Nacional (2014): Documento No. 26 Mi plan, mi vida, mi futuro: orientaciones pedagógicas para la educación económica y financiera. Bogotá.

objetivos de la educación media académica, además de las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, la formación en ciencias económicas, políticas y la filosofía.

Así mismo, se propone que se haga explícita la formación integral en gestión de riesgos en el literal (f) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que obliga “el desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para avaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores”, esto a propósito de que los riesgos en la vía no son los únicos que puede enfrentar la ciudadanía y sobre los cuales deben estar preparados.

La gestión de riesgos asociados a la salud, al manejo de las redes sociales, a la sexualidad, a la deforestación y al cambio climático, entre muchos más, deben ser, como ya lo dispone el Documento 26, objeto de formación transversal en las aulas, ya que contribuye en la preparación de una ciudadanía resiliente a las amenazas, en la reducción de los costos sociales y económicos que provoca su materialización y en la competitividad del país.

El presidente Iván Duque se ha pronunciado a favor de la educación financiera como un eje transversal que haga parte de la agenda de formación integral de los estudiantes en Colombia. Así lo señaló en el marco de la Convención Bancaria celebrada el en agosto de 2018.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Promover los seguros inclusivos en el país es una oportunidad de oro que, si bien se desarrolló en párrafos anteriores, deja una puerta abierta a la modernización de los instrumentos de seguro diseñados para amortiguar los efectos adversos del riesgo sobre los activos y el patrimonio. Ahora bien, habiendo reconocido el efecto positivo de los seguros sobre las condiciones de pobreza que limitan el acceso a la población más vulnerable es de gran importancia transmitir el conocimiento sobre la reducción del costo de oportunidad en la elección eficiente de los agentes.

Los seguros inclusivos implican una ardua tarea a nivel microeconómico sobre el comportamiento de los asegurados, máxime cuando nos enfrentamos a diferentes tipos de riesgo a través de los cuales los aseguradores han establecido modelos que permiten ajustar y distribuir el riesgo en la población, no obstante se cuestiona sobre la necesidad de contribuir al desarrollo del mercado de los seguros en el país dados los crecientes cambios sobre la concepción que tienen los agentes económicos en las pérdidas sobre sus activos y su patrimonio.

En el escenario del seguro paramétrico, como instrumento de cobertura de riesgo, se ha desarrollado en un marco de profundización de los eventos previsible sobre los que actúa la póliza de forma directa, rápida y eficiente, de ahí que el Gobierno Nacional ha puesto la mirada en acciones que contribuyan al desarrollo del sector agropecuario basado en una estrategia de identificación de factores climáticos que han tenido impactos negativos en el sector. El seguro paramétrico, por

tanto, es un instrumento que tiene la capacidad suficiente para cambiar la realidad de la población rural en cuyo efecto se busca mitigar los impactos negativos asociados a los riesgos que generan pérdida de las cosechas o de los proyectos pecuarios.

Asegurar el presente es preservar el futuro, y los mecanismos e instrumentos de cobertura disponibles, han desarrollado una amplia oferta de conocimiento que ha ido transmitiéndose a lo largo de los últimos 20 años con mayor fuerza en la población, no obstante, aún hay un reto muy grande sobre crear cultura en seguros, al tiempo que se implementan programas eficientes de capacitación en gestión de riesgo. Hay que generar círculos virtuosos de acceso a los seguros para reducir la brecha de pobreza a lo largo del territorio nacional.

En las consideraciones actuales del presente proyecto de ley, los Senadores y Representantes a la Cámara aquí firmantes radican esta importante iniciativa para la promoción de los seguros inclusivos en el país.

Los senadores y Representantes a la Cámara,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador



ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI
Senador



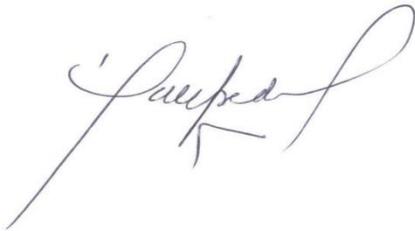
FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador



ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador



MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora



EFRAÍN JOSÉ CEPEDA ZARABIA
Senador



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE
Representante a la Cámara



WADITH ALBERTO MANZUR
Representante a la Cámara



EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República



Fabio Fernando Arroyave Rivas
Representante a la Cámara