

**INTERNATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE SUPERVISORS
(ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SUPERVISORES DE SEGUROS)**

Y

**MICROINSURANCE NETWORK
(RED DE MICROSEGUROS)**



**Documento expositivo acerca de la regulación y supervisión de las
mutuales, cooperativas y otras organizaciones basadas en la
comunidad para incrementar del acceso a los mercados de seguros**

OCTUBRE DE 2010

Este documento fue preparado por el IAIS MI Network Joint Working Group (Grupo de trabajo colectivo de la red IAIS MI) en consulta con Miembros y Observadores de la IAIS y la Access to Insurance Initiative (Iniciativa de Acceso a Seguros). Esta publicación se puede encontrar en los sitios Web de la IAIS (www.iaisweb.org), de la MicroInsurance Network (Red de Microseguros) (www.microinsurancenetwork.org) y de la Access to Insurance Initiative (www.access-to-insurance.org).

© International Association of Insurance Supervisors, 2010. Quedan reservados todos los derechos. Extractos breves pueden ser reproducidos o traducidos siempre que se indique su origen.

(Traducción no oficial del inglés al español, versión 11/2010)

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
DEFINICIÓN DE LAS MUTUALES, COOPERATIVAS Y OTRAS ORGANIZACIONES BASADAS EN LA COMUNIDAD (MCCO).....	4
GAMA DE FORMAS DE ORGANIZACIONES INCLUIDAS EN LAS MCCO.....	4
CUESTIONES AFINES A LAS CARACTERÍSTICAS CLAVE QUE DEFINEN LAS MCCO	6
<i>Propiedad de los miembros</i>	7
<i>Democracia</i>	7
<i>Solidaridad</i>	8
<i>Creadas para satisfacer un propósito y grupo definidos</i>	9
EL PAPEL DE LAS MCCO A LA HORA DE FACILITAR ACCESO A SERVICIOS DE SEGUROS.....	9
CUESTIONES ESPECÍFICAS QUE SURGEN DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	14
ICP 1 a 5 - DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN	15
ICP 6 – EXPEDICIÓN DE LICENCIA	16
ICP 7 – APTITUD DE LAS PERSONAS	19
ICP 8 – CAMBIOS EN EL CONTROL Y LAS TRANSFERENCIAS DE CARTERAS	20
ICP 9 – GOBERNANZA CORPORATIVA	21
ICP 10 – CONTROL INTERNO	21
ICP 11 A 17 – SUPERVISIÓN ININTERRUMPIDA	22
ICP 18 A 23 - REQUERIMIENTOS PRUDENCIALES	22
ICP 23 – SUFICIENCIA DE CAPITAL Y SOLVENCIA.....	22
ICP 24 A 28 - MERCADOS Y CONSUMIDORES	24
ICP 24 - INTERMEDIARIOS	24
ICP 25 - PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR	26
ICP 26 - INFORMACIÓN, REVELACIÓN Y TRANSPARENCIA EN TORNO AL MERCADO	26
ANEXO	28

Introducción

1. La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros - Association of Insurance Supervisors (IAIS) publica principios, normas y documentos de orientación aceptados globalmente para la regulación y supervisión de los seguros.
2. Desde sus inicios en 1994, la IAIS ha desarrollado cierto número de principios, normas y documentos de orientación para ayudar a promover el desarrollo global de mercados de seguros bien regulados. En junio de 2007, la IAIS se unió al CGAP Working Group on Microinsurance (Grupo de trabajo sobre microseguros CGAP), ahora llamado Microinsurance Network (Red de microseguros), con el fin de publicar un documento expositivo del microseguro en general. En el documento expositivo se observa que “es necesario un mejor entendimiento del papel que desempeñan las mutuales y cooperativas en el microseguro”¹.
3. Se han realizado más esfuerzos para revisar las prácticas en diversos países lo cual conllevó al desarrollo de una síntesis de las observaciones recogidas en estos casos que fue publicada en septiembre de 2008. Esto fue complementado con la información recogida a través de una encuesta de IAIS² referente a la naturaleza y el papel que representan las compañías de seguros mutuales y cooperativas en sus respectivas jurisdicciones. El trabajo realizado hasta la fecha ha identificado que las mutuales, cooperativas y otras organizaciones basadas en la comunidad (MCCO por sus siglas en inglés) pueden desempeñar un importante papel a la hora de mejorar la provisión efectiva de servicios de seguros en ciertas jurisdicciones a grupos de gente que de otro modo serían escasamente servidos o carecerían de servicios por completo. En 2008, las compañías de seguros cooperativas y mutuales representaban el 24% del total del mercado formal de seguros de todo el mundo, globalmente emitieron más de un billón de dólares estadounidenses en primas, con una considerable cuota de mercado en muchos países³. Si bien este documento expositivo se centra en las MCCO en cuanto a mejorar el acceso a seguros para la gente que no reciben tales servicios, se reconoce al mismo tiempo que tales aseguradores pueden llegar a convertirse en entidades muy grandes, y pueden existir en mercados que proporcionan la gama completa de productos y servicios sea al por menor o sea comerciales a una gran variedad de clientes.
4. Cabe señalar que la elaboración de este documento ocurre en el momento en que la IAIS está contemplado introducir revisiones en los Insurance Core Principles (Principios Básicos del Seguro o ICP por sus siglas en inglés). Es preciso indicar que el presente documento se preparó sobre la base de los principios básicos del seguro vigentes y que no se han tenido en cuenta los resultados de la

¹ Consulte *Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance* (Aspectos sobre la regulación y supervisión del microseguro), junio de 2007, párrafo 7.

² IAIS/CGAP Joint Working Group on Microinsurance, 2008. Encuesta sobre el papel que desempeñan las mutuales, cooperativas y organizaciones basadas en la comunidad en el microseguro.

³ Fuente ICMIF Mutual Market Share Survey 2008.

revisión de dichos principios que se incorporará en un trabajo ulterior. Asimismo, la estructura legal y política más amplia para las MCCO varía en cada país, lo cual es el reflejo del mercado y de otras condiciones; por lo tanto en el análisis del contenido del presente documento expositivo deberán tomarse en cuenta esa variación considerable y el contexto político en su sentido más amplio.

5. Como resultado, este documento expositivo ha sido preparado para avanzar el debate acerca del papel y la regulación y supervisión adecuada y eficaz de las MCCO.

Definición de las Mutuales, Cooperativas y otras Organizaciones Basadas en la Comunidad (MCCO)

6. En esta sección se proporciona una reseña de los tipos de MCCO incluidas en este documento expositivo. Es importante reconocer que este documento no se limita a aquellas MCCO que actúan como portadoras de riesgo, sino que también incluye a las MCCO con funciones más limitadas, por ejemplo aquellas que proveen servicios administrativos o de distribución únicamente y esto se examina de forma más detallada en la sección que sigue.

Gama de formas de organizaciones incluidas en las MCCO

7. Para los fines de este documento expositivo, en las MCCO se incluye una gama muy diversa de tipos de organización que pueden describirse de modo diferente en jurisdicciones diferentes. En las MCCO se pueden incluir organizaciones e instituciones:
 - que no están registradas en virtud de ninguna ley o regulación específica;
 - que están reconocidas en virtud de una ley o regulación específica incluso si no se distinguen para fines de seguros;
 - que están reconocidas en virtud de la ley de seguros propiamente dicha.

Pueden describirse como:

- mutuales;
- organizaciones de beneficio mutual;
- cooperativas;
- sociedades de beneficencia;
- sociedades de enterramiento;
- sociedades fraternas
- organizaciones basadas en la comunidad;
- organizaciones de riesgo compartido;

- planes de autoseguro⁴.
8. Dependiendo de la forma organizativa, las características observadas en el párrafo 12 y siguientes pueden diferir en carácter. Las obligaciones legales que deben cumplir las entidades acerca de estas características pueden variar entre formas organizativas. Puede diferir el modo en que se expresan los derechos de los miembros cuando en virtud de su afiliación son también propietarios. En ciertas jurisdicciones, la supervisión y regulación de sus estructuras, procesos democráticos y agrupaciones de miembros pueden estar sujetos a obligaciones legislativas y, en otras, estas características pueden ser diversas y estar expresadas solamente en los documentos de autoridad de la organización o en entendimientos más generales entre los miembros.
 9. En este documento expositivo se abordan la regulación y supervisión de todas las formas de organizaciones basadas en miembros, en particular con respecto a su papel en facilitar más acceso a servicios y productos de seguro en mercados de seguros escasamente servidos.
 10. En el documento no se aborda el caso especial de compañías de seguros establecidas con el fin de comercializar Takaful. En agosto de 2006 la IAIS publicó un documento expositivo titulado “Aspectos en la regulación y supervisión de Takaful (seguro islámico)” conjuntamente con la Islamic Financial Services Board (Junta de Servicios Financieros Islámicos) (IFSB) y continúa colaborando con la IFSB con respecto al desarrollo de estándares.
 11. En muchas jurisdicciones, las MCCO pueden ser pequeñas comparadas con otras compañías de seguros y en tales casos serán relevantes los aspectos de la carga, regulación y supervisión proporcionada. Pero igualmente puede ser que algunas MCCO pueden ser de gran envergadura. Las MCCO pueden existir, y en realidad existen de cualquier tamaño al igual que cualquier otra compañía de seguro. Por consiguiente, este documento expositivo se centra en los aspectos que surgen como resultado de la naturaleza mutual de las organizaciones y no de su envergadura. Entre los ejemplos de desafíos que surgen con respecto a las compañías de seguros de menor envergadura, sean o no sean MCCO, se incluyen:
 - implementación de regulación y supervisión proporcionadas;
 - abordar la posibilidad de una carga considerable sobre los recursos supervisores que presentan un potencialmente elevado número de instituciones⁵ y

⁴ En este documento expositivo se tratan los planes de autoseguro cuando tales planes aseguran a un grupo que también patrocina de manera eficaz o es propietario del plan y realiza sus operaciones sin ánimo de lucro.

⁵ En algunas jurisdicciones, las MCCO utilizan proveedores de servicios comunes para los servicios técnicos y/o administrativos. Estas organizaciones paraguas pueden incluirse también en el proceso supervisor para reducir la carga de supervisar un gran número de entidades pequeñas. Sin embargo, este documento no trata en detalle de la cuestión de supervisión de un gran número de pequeños aseguradores por cuanto se aplica también a grandes números de entidades aparte de las MCCO y por lo tanto no tan solo se refiere a éstas.

- si existe un grupo (posiblemente numeroso) de instituciones oficialmente no sujetas a regulaciones de seguro de tipo alguno, desarrollando e implementando disposiciones transitorias adecuadas de informalidad a formalidad...

... todo en una manera que compense la necesidad de imponer una supervisión adecuada y la calidad definitiva de las promesas formuladas, al tiempo de evitar por completo la pérdida de acceso a productos y servicios. Se espera que estos aspectos sean el sujeto de más debate cuando el Grupo de Trabajo (Joint Working Group) progrese en su plan de trabajo para facilitar normas más elaboradas y orientación en relación con los asuntos de acceso a los productos de seguro⁶.

Cuestiones afines a las características clave que definen las MCCO

12. Las características principales que definen las MCCO son:

- **Propiedad de los miembros** – Al menos algunos de los beneficiarios de los servicios prestados por la organización son, en virtud de su afiliación, los miembros de la organización son también propietarios de la misma, o tienen poderes similares a los propietarios en organizaciones de accionistas⁷.
- **Democracia** – Al ejercer poderes similares a los de propietarios, los miembros forman el conjunto definitivo de la organización y, a través de este foro, pueden ejercer derechos democráticos acerca de la toma de decisiones fundamentales, tales como la elección de los directores del consejo de administración.
- **Solidaridad** – La manera en que los miembros buscan un resultado beneficioso depende de la membresía del grupo. Este concepto es especialmente relevante al aspecto del capital (consulte el debate incluido más adelante en ICP 23 – Suficiencia de capital y solvencia).
- **Creadas para satisfacer un propósito y grupo definido** - La organización se establece, y los miembros se afilian a la misma, en base a objetivos, propósitos o características comunes.
- **Derecho a beneficio** - El beneficio (o excedente) o la pérdida (déficit) pertenecen a los miembros. En el caso de pérdidas, puede haber varias formas de manejarlas según las normas de cada jurisdicción.

⁶ Cabe notar que se espera que la mayor parte de mutuales sean pequeñas en sus comienzos; sin embargo, la labor futura de la IAIS y del Grupo de trabajo colectivo de la red requiere trabajar en asuntos relativos a la proporcionalidad y el manejo de pequeñas instituciones que en algunos casos son informales, como también en el desafío de convertir a instituciones informales en organizaciones formales.

⁷ La propiedad de MCCO por parte de la membresía no es idéntica a los derechos y obligaciones de accionistas si bien conlleva muchas de las mismas oportunidades como son el derecho a votar en las reuniones anuales o de nombrar a miembros de la junta. Lo más importante de los derechos de los miembros de las MCCO consiste en no poderlos vender/transferir a su propio albedrío como ocurre en el caso de los accionistas.

Propiedad de los miembros

13. El elemento de participación del miembro en la naturaleza de la propiedad de la entidad sugiere un ámbito para diferencias en las disposiciones reguladoras o en el enfoque supervisor. En particular, cuando los asegurados y los propietarios son en efecto los mismos, puede argumentarse que la existencia de conflictos de interés y la necesidad de controlarlos entre los derechos e intereses de los asegurados y aquellos de los accionistas pertenecientes a una sociedad anónima no es tan relevante para una compañía de seguros mutuos⁸.
14. Sin embargo hay una característica que complica las cosas. En ciertos casos, ya sea de manera legal o bien de manera práctica, no todos los miembros pueden tener los mismos derechos y la misma representación efectiva en el consejo de administración. En algunas instituciones hay una característica de propiedad de miembro parcial mediante la cual ciertos asegurados son miembros y otros no lo son. En tales situaciones de propiedad de miembro parcial, existe un conflicto potencial similar entre los propietarios miembros y los otros asegurados que no tienen derechos de propiedad. En otros casos, una o más categorías de miembros pueden tener derechos de propiedad que son diferentes de otros. Es posible también que, aunque exista una equivalencia legal entre grupos de miembros, puede requerirse la toma de decisiones en la administración de la organización que deben tener en cuenta intereses competitivos entre grupos de miembros tales como aquellos con un tipo de seguro y otros con otro tipo distinto o, en entidades donde el seguro no representa el principal propósito del negocio, entre aquellos con y sin seguro. En tales situaciones, dependiendo de la orientación del organismo encargado de tomar la decisión, pueden surgir ciertos conflictos potenciales que será necesario equilibrar.

Democracia

15. Las MCCO son normalmente reguladas por consejos de administración elegidos o nombrados por los miembros en base a un método u otro. Con frecuencia ocurre que se hace considerable esfuerzo para asegurar que los miembros tengan derecho a involucrarse en la selección del consejo de administración, a participar en las reuniones de la asamblea general de los miembros y a tomar tales decisiones como la constitución de la organización asigne a la asamblea general.
16. En las MCCO de menor envergadura, alcanzar el objetivo democrático es más fácil que en las grandes. Para grupos más grandes o más dispersados geográficamente, las MCCO a veces adoptan un proceso electoral sub-regional o por grupos de asegurados o por tipo de producto o servicio o por algún otro medio para asegurar que los miembros sean representados en la asamblea final. Estos métodos pueden reforzar el proceso democrático y consolidar el funcionamiento de la

⁸ Nótese que en línea con la definición más amplia usada en los Principios Básicos del Seguro, los asegurados incluyen a los beneficiarios. En particular, los reclamantes de responsabilidad por daños causados a terceros son terceras partes, pero la protección de una estructura supervisora de seguros sigue siendo aplicable y se prevé que se interprete de esta manera. Respecto de cualquier ajuste regulador y supervisor para las MCCO, debe reconocerse que las terceras partes beneficiarias usualmente no son miembros de una organización mutual, pero que no obstante deberán estar amparados bajo la protección de la estructura supervisora.

democracia incluso en organizaciones de grandes proporciones. Igualmente es importante que esos procesos no impidan que la voz de los miembros ordinarios sea expresada en las reuniones. La manera en que la democracia es puesta en efecto también puede ser determinada en colaboración con el historial o la naturaleza de la membresía o del grupo definido y del propósito que forma la organización.

17. A medida que se reduce la eficacia de la democracia de la asociación, existe un creciente potencial para que ciertos grupos acaparen el proceso democrático. La preocupación más usual es que la administración podría ejercer una influencia mayor que la deseable, creando así un problema de agencia⁹. Además, el mismo resultado puede obtenerse entre varios grupos de miembros cuando el acceso a la democracia puede variar entre ellos. Podría existir un caso especial de diferentes grupos de miembros donde el estado es miembro de la organización – una característica de algún acuerdo histórico que todavía persiste en algunas jurisdicciones.
18. Una democracia convincente también depende tanto del acceso de los miembros al proceso de votación como de estar informados y ser capaces de tomar las decisiones relevantes que se les presentan. El proceso de informar a los miembros del contenido y el momento de considerar los asuntos relevantes es tan importante como el proceso mediante el cual pueden asistir y ejercer su voto de manera efectiva.

Solidaridad

19. En la mayoría de los casos, las MCCO son originarias de una mutual o de un programa de ayuda autónoma y proporcionan una fuente de riesgo compartido para la asociación. Esto puede tener dobles consecuencias. Aunque los miembros se benefician de la diversificación del riesgo compartido, también pueden garantizar colectivamente el rendimiento del riesgo compartido con la consecuencia de que los miembros efectuarán contribuciones adicionales en caso de requerirlo el rendimiento financiero del riesgo compartido. Este concepto, a veces declarado oficialmente en los artículos que regulan las MCCO y a veces sobreentendido, se denomina solidaridad.
20. La solidaridad puede diferir del equivalente en la sociedad anónima donde los accionistas podrían estar dispuestos a respaldar las pérdidas, pero generalmente no están obligados a hacerlo a menos que sea por una cantidad definida y considerarían hacerlo basados en los términos comerciales. Mientras que para una MCCO, la decisión de pagar sumas adicionales podría ser adoptada tanto sobre una base comercial como sobre otras razones más sociales que reflejaran un sentido de solidaridad entre los miembros del grupo. Este aspecto se debate más detenidamente en la sección “ICP 23 – Suficiencia de capital y solvencia”.
21. La fortaleza de la solidaridad puede variar y está estrechamente vinculada a los otros aspectos debatidos en esta sección.

⁹ Los problemas de “agencia” se refieren a situaciones en que agentes especiales (a menudo altos directivos de la administración) se hacen con el control con intereses que no están totalmente alineados con los intereses de aquellos miembros a quienes supuestamente los representan como agentes.

Creadas para satisfacer un propósito y grupo definidos

22. Las MCCO son establecidas usualmente por un grupo de personas definido para un propósito determinado. Con frecuencia, los requisitos legales determinan que mantengan esta definición de afiliación y / o propósito de una manera continua de modo que los nuevos miembros también formen parte del grupo o propósito determinado.
23. El grupo o propósito determinado puede ser el núcleo de los elementos de las MCCO. Por otra parte, la función del seguro puede ser auxiliar y el propósito central puede ser algo más tal como por ejemplo, una organización mutual de ventas de productos agrícolas. La asociación puede tener una definición común limitada o extensa y puede ser unida o dispersa geográficamente.
24. Dependiendo de las circunstancias, la solidez de la definición del propósito y la asociación del grupo puede ser capaz de reflejarse como parte del tratamiento reglamentario o supervisor o bien puede influenciar cómo son considerados otros aspectos. La definición puede reforzar otros aspectos de la mutualidad o, en ciertos casos, puede requerir la toma de medidas para fortalecer estos aspectos y asegurar que sean funcionales.

Derecho a beneficio

25. Por su naturaleza, las MCCO devengan excedentes (o quizás producen déficits) que son mantenidos o distribuidos para el beneficio de los miembros. Es notable que la acumulación y el mantenimiento de estos excedentes puedan ser para miembros colectivamente en lugar de serlo individual y separadamente. Los excedentes devengados también exhiben la característica de que son mantenidos, por lo menos hasta cierto punto, a través de generaciones de miembros de modo que a largo plazo puede suceder que cierta parte de los excedentes se haya devengado en una fecha en la cual ninguno de los miembros actuales era miembros de la sociedad. A diferencia de la práctica normal de las compañías con accionistas, el método de distribución podría ser más diverso en las MCCO. Por ejemplo, la distribución puede efectuarse a través del aumento en beneficios o en la reducción de primas, similar a los productos participativos ofrecidos por las compañías con accionistas, pero puede incluir también inversiones en la provisión de servicios auxiliares o en la contribución en proyectos comunitarios orientados para mejorar el bienestar.

El papel de las MCCO a la hora de facilitar acceso a servicios de seguros

26. Todos los individuos, grupos familiares y empresas comerciales son vulnerables a los riesgos y los choques económicos que pueden surgir. Un modo de protegerse es a través de la fusión y transferencia de riesgo ofrecidas por los servicios de seguros. La reducción del riesgo para individuos por medio del riesgo compartido significa que la gestión del riesgo es menos onerosa. Por consiguiente, el acceso a seguros es un aspecto clave para facilitar el bienestar económico, particularmente para las personas con recursos limitados a fin de protegerlas contra la adversidad.

Al mismo tiempo, puede ser que la gente con recursos limitados esté más expuesta a una vulnerabilidad determinada. No obstante, en muchos mercados, pueden surgir desafíos que limitan el acceso a seguros, en particular para el sector más vulnerable, incluidas personas con ingresos reducidos y pequeñas empresas.

27. Para un acceso a servicios de seguros eficaz, los clientes y los proveedores de seguros deberán reunirse con el fin de entender los riesgos y las necesidades de seguros, facilitar información acerca de los productos, inscribirse a programas de seguro, efectuar pagos de primas, asesorar, evaluar y liquidar reclamaciones y tratar otros procesos administrativos de manera rentable, viable económicamente y coherente con las necesidades del mercado. El reconocimiento de esta gama de servicios implica una definición de los servicios de seguros que incluye tanto la oferta de cobertura de seguro, como la distribución y la gestión de los contratos de seguro.
28. Cuando el acceso a servicios de seguros es incompleto se debe a varias causas. Los desafíos pueden surgir de numerosos aspectos, incluidos los siguientes:
 - *Desafíos geográficos* - cuando la distancia entre los proveedores de servicios y aquellos que desean acceso a los mismos es demasiado grande esto constituye una barrera evidente;
 - *Desafíos culturales* - en muchos casos, la experiencia de los expertos y líderes de la industria del seguro, así como sus propios antecedentes personales, puede divergir en gran manera de la de algunos grupos de clientes lo cual les dificulta comprender las circunstancias, expectativas y actitudes de ciertas partes del mercado de los seguros;
 - *Desafíos debidos al modelo empresarial* – para que sean eficaces, los servicios de seguros se ofrecen a través de una serie de modelos y procedimientos empresariales diseñados al efecto. No obstante, estos procedimientos puede que no sean efectivos o económicos cuando son aplicados a otros sectores del mercado, particularmente aquellos que involucran pequeñas cantidades de primas por póliza. Las compañías de seguros que intentan abarcar los mercados de primas reducidas con modelos empresariales preexistentes con frecuencia informan que este esfuerzo resulta menos satisfactorio de lo esperado, a menos que los procedimientos y modelos sean sometidos a un innovador enfoque material.
 - *Desafíos debidos al diseño de servicios y productos* – para que los servicios y beneficios de productos de seguro sean eficaces para el cliente, la manera como se aborda la entrega de esos servicios puede que requiera enfoques muy distintos, así como aptitudes y experiencias acerca del suministro, y saber cómo funcionan los servicios y los beneficios de los productos;
 - *Desafíos debidos a circunstancias socioeconómicas* - en ciertos mercados, los servicios de seguros convencionales están orientados para servir a algunos mercados pero no lo están para servir a otros tales como los mercados de trabajadores informales, los de personas con ingresos sumamente variables y poco confiables, y los de personas con ingresos sumamente bajos o de grupos de la población que perciben que el seguro convencional sólo es para la gente rica.

- Desafíos en cuanto a la apreciación del valor. Algunas comunidades se muestran escépticas y tienen una opinión incierta o negativa. Esos clientes comunitarios podrían no estar de acuerdo en contribuir a las ganancias de aseguradores comerciales, entonces preferirán las MCCO.

29. Como se señaló anteriormente, el alcance de las actividades de las MCCO puede variar mucho. Algunas MCCO pueden ser portadores de riesgo que actúan como aseguradores y sus compromisos para con los asegurados son sustancialmente idénticos a los de los aseguradores “convencionales”. Otras MCCO pueden asumir la realización de actividades más específicas y restringidas. En ciertos mercados, las compañías de seguros convencionales han respondido bien a los desafíos en torno a facilitar un acceso directo a los servicios de seguro. En otros, una solución a los desafíos ha sido reconocer los papeles que pueden desempeñar las MCCO. Esos papeles puede formar la base para el enfoque regulador si se acepta que pueden existir características en diversos grados. Las MCCO pueden prestar servicios de seguro de muchas maneras. Por ejemplo:

- *Como distribuidores* - Las MCCO pueden servir como canal para los clientes cuando ya están actuando para reunir a los grupos de clientes y en algunos casos pueden representar el medio más rentable y eficaz para explicar y ofrecer los productos a los clientes. Puede superarse el principal desafío de inscribir a los miembros. En algunos casos, esta distribución es formalizada en calidad de agencia de un asegurador;
- *Como recaudadores de primas* – Cuando la infraestructura y el funcionamiento normal de la MCCO puede actuar como punto de pago de primas que entonces puede ser agregado y sometido al asegurador generando de este modo ahorros en los costos¹⁰;
- *Como parte del proceso de evaluación de reclamaciones* – Igual que las instituciones microfinancieras han encontrado conveniente hacer uso de la organización basada en la comunidad como ayuda considerable para gestionar los pagos de préstamos y reducir el riesgo de mora, los aseguradores pueden descubrir que el acercar la mayor parte del proceso de evaluación de reclamaciones lo más posible al cliente puede ser ventajoso para reducir los costos y asegurar que sean abonadas puntualmente las reclamaciones;
- *Como tenedores de póliza de un producto de seguros en grupo que cubre a los miembros de la asociación* – Las MCCO pueden aportar el elemento crítico del proceso de entrega del seguro que reduce el costo al reunir de manera natural los clientes en grupos. Los seguros basados en grupos pueden ser una opción más rentable que comparados con la oferta de seguros individuales. Similar a otras disposiciones de seguros en grupo, el mantenimiento de registros asociados con el conocimiento de la lista de riesgos de asegurados, etc. puede ser un beneficio administrativo prestado por la MCCO.

¹⁰ La MCCO puede mejorar su infraestructura en esta área a través de sus relaciones con otras instituciones

- *Como parte del proceso de comprensión y relación con el cliente-* Las MCCO pueden a veces tener una relación más estrecha con los miembros y entre miembros que con frecuencia pertenecen a la misma comunidad. Esto les ofrece la oportunidad de comprender mejor las necesidades de los miembros y también controlar el fraude en reclamaciones. El conocimiento de las características del grupo también facilita la fijación de precios y elimina muchas de las asimetrías informáticas con que se enfrentan otros aseguradores. Las MCCO pueden actuar como portavoces de sus miembros cuando los aseguradores están tratando de diseñar productos y servicios eficaces;
- *Como parte del proceso educativo del cliente sobre la operación de los servicios de seguros, y sobre los conocimientos financieros en general*¹¹;
- *Como proveedores de servicios auxiliares o complementarios* - En estos podrían incluirse educación sobre salud, provisión de otros servicios que complementan el servicio de seguros u otras partes de un paquete global para el cliente. Entre ejemplos comunes, pero ciertamente no únicos, cabe mencionar la provisión de otros servicios financieros ofrecidos por instituciones microfinancieras cooperativas o la oferta de seguros de enfermedad;
- *Como vehículo para consolidar la confianza en los productos* – Una de las principales razones que explican el éxito de las MCCO en los mercados de ingresos reducidos es su capacidad para consolidar la confianza en el producto de seguro. Esto depende de las calidades efectivas observadas en el párrafo 12. A veces se da el caso de que más instituciones formales son consideradas por los sectores informales y con más bajos ingresos como que no son “para ellos”. Esto también explica por qué las estructuras en propiedad de los miembros con frecuencia evolucionan espontáneamente en comunidades de bajos ingresos;
- *Como medio para reducir los costos y ofrecer seguro más asequible* - En particular, para aquellas personas con recursos limitados y pequeñas primas y cantidades de reclamación, es crítico esforzarse todo lo posible para encontrar medios rentables para proporcionar los servicios. Incluso cuando los servicios están disponibles pueden ser demasiado costosos para ciertos mercados y, por consiguiente, si una MCCO actúa como agregador de clientes será capaz de apoyar la entrega de productos, ya se trate o no de un contrato formal de seguros en grupo o bien de contratos individuales, lo cual podrá reducir los costos y hacer que los productos sean más asequibles; y
- Aunque en ciertos modelos empresariales la MCCO depende de un asegurador convencional como portador de riesgo, en otros *puede conllevar directamente una parte o la totalidad del*

¹¹ Al igual que muchas instituciones microfinancieras han enseñado a muchos individuos, con poco conocimiento del planeamiento financiero, la manera de hacer pagos regulares para cancelar un préstamo, las MCCO y otras aseguradoras del mercado pueden educar a sus miembros, titulares de pólizas, como hacer pagos regulares para garantizar la continuación de la cobertura o para contribuir a un fondo de ahorros.

riesgo relacionado con el seguro y han demostrado su capacidad de hacerlo de manera eficaz. Existe cierta evidencia de que la retención de excedentes y mutualidades puede ayudar a los clientes con pocos conocimientos relativos a seguros a aceptar el seguro incluso cuando compran un seguro y no surgen reclamaciones. En la estructura de una MCCO, su valor puede ser percibido más fácilmente por los clientes cuando no hay reclamación en un producto de seguro que proporciona exclusivamente la cobertura de riesgo.

Aunque está lejos de ser una lista completa, la tabla contenida en el Anexo ofrece algunos ejemplos de casos en los que las MCCO han desempeñado estos papeles y, a través de ello, han mejorado el acceso a los servicios de seguros.

30. La encuesta de IAIS descubrió que diferentes variaciones de MCCO constituyen un fenómeno común y desempeñan un papel considerable en cierto número de jurisdicciones. De un total de 57 respuestas recibidas (41 de supervisores y 16 de organizaciones), 28 encuestados confirmaron que tales entidades facilitan activamente en sus jurisdicciones cobertura de seguro al mercado de ingresos reducidos.
31. Desde el punto de vista histórico, cuando los riesgos son demasiado altos para que individuos y grupos familiares puedan gestionarlos por su propia cuenta, ellos han tratado de compartirlos para facilitar esta labor. Este proceso de compartir riesgos puede comenzar de una manera relativamente intuitiva e informal y ulteriormente el riesgo compartido informal puede desarrollarse en productos más formalizados (por ejemplo cuando cada miembro contribuye con una suma regular cada mes de la cual son realizados pagos a aquellos que sufren casos de riesgo) y, finalmente, productos de seguro ofrecidos por compañías de seguros formales. Así pues, el riesgo compartido informal basado en la comunidad conceptualmente aporta un aliciente para el desarrollo de un seguro formal. No obstante, el desarrollo de mercados de seguro abarcado por compañías de seguros formales no siempre ha eliminado el riesgo compartido basado en la comunidad y todavía puede desempeñar un importante papel, especialmente en aquellas partes de la comunidad en las cuales resulta difícil el acceso al mercado de seguros convencionales.
32. Cuando la MCCO es la entidad aseguradora, esta función de riesgo compartido se evidencia rápidamente. Cuando una MCCO no es el portador de riesgo sino que actúa como distribuidora o como parte del proceso de gestión de reclamaciones o de otro proceso, los aspectos de compartir están disponibles a través de la cobertura de seguro facilitada por compañías de seguros autorizadas. Pero cuando las MCCO tienen prohibido actuar en cualquiera de estos papeles, estas ventajas no son asequibles al mercado, lo cual puede ocasionar una reducción en el acceso a seguros.
33. En el comunicado oficial de Pittsburgh (septiembre de 2009), los G20 observaron que los líderes se comprometieron a “mejorar el acceso a servicios financieros para los pobres” incluido “apoyar la propagación segura y eficaz de nuevos medios de servicio financiero capaces de abarcar a los

pobres”. La experiencia de cierto número de países ha sido que las MCCO, como parte activa del mercado, solamente representan un medio de alcanzar estos objetivos.

Cuestiones específicas que surgen de la regulación y supervisión

34. Este documento expositivo se centra en la regulación y supervisión de las MCCO. En gran medida, se propone que el tratamiento regulador y supervisor de estas organizaciones pueda ser equivalente al enfoque adoptado por otras organizaciones. Sin embargo, cuando se hagan ajustes en estos deberá tenerse en cuenta las características particulares de la MCCO. Es importante la existencia de las cualidades especiales especificadas en el párrafo 12 más atrás, así como su resistencia y solidez.
35. Los tipos de papeles en relación con la propiedad de miembros, la democracia, solidaridad, definición de atributos comunes, así como la retención de beneficios / excedentes pueden ofrecer una oportunidad para que sean revisadas las obligaciones y disposiciones reguladoras y supervisoras. Por consiguiente, las MCCO podrían ser capaces de demostrar que algunos de estos procesos son suficientes para ser reflejados como una respuesta a algunos de los aspectos reguladores y supervisores. Al hacerlo así, no obstante, también puede ocurrir que ciertas obligaciones que refuerzan o formalizan tales características podrían también incluirse al mismo tiempo; es decir, una respuesta supervisora podría incluir tanto el alivio de una obligación para con otros aseguradores como una imposición para formalizar procesos, de manera que prácticas aceptadas se conviertan en requerimientos absolutos.
36. Al mismo tiempo, y tal como se señala más arriba, la eficacia de los procesos de las mutuales puede reducirse a medida que crece el tamaño de las organizaciones o tienen afiliaciones más diversas. Muchas MCCO se esfuerzan considerablemente para reforzar la eficacia de estos procesos mutuales. No obstante, debe reconocerse que cada vez es más difícil encontrar diferencias materiales una vez que las organizaciones se convierten en entidades de gran tamaño y diversidad. Por consiguiente, las MCCO de gran envergadura con frecuencia se enfrentan a las mismas obligaciones que confrontan las compañías mayoritariamente propiedad de accionistas.
37. Al considerar los principios básicos del seguro de IAIS (Insurance Core Principles ICP), en esta sección se revisan los ICP y las cuestiones relevantes a su implementación cuando las MCCO son, o tienen la intención de ser, parte del mercado¹².

¹² Los principios básicos de seguro de la IAIS adoptados en octubre de 2003 constituyeron la base de esta reseña. La IAIS está actualmente revisando los principios básicos de seguro con la expectativa de que sea considerada una versión revisada. Hasta el punto de que ésta puede ser incorporada en esta sección del documento expositivo donde han surgido aspectos materiales se harán esfuerzos para hacerlo así.

ICP 1 a 5 - Disposiciones de supervisión

38. Los ICP 1 a 5 se refieren al supervisor y a sus estructuras, y en general no se clasifican entre tipos de organización que operan en el mercado. Dicho esto, es importante asegurar que en las diversas políticas y prácticas se consideren todas las potenciales formas de organización que operan en el mercado. Propiamente dicho, cuando las MCCO son, o tienen la intención de ser, parte del mercado es necesario que estas organizaciones sean consideradas como parte de las disposiciones reguladoras y supervisoras así como de la política general.
39. En muchas jurisdicciones, el papel normal o potencial de las MCCO puede que no sea reconocido en la estructura legal o bien puede ser específicamente excluido. En tales casos, el papel potencial de estas organizaciones puede estar limitado con efectos negativos en lo referente al acceso a servicios de seguros como se observa anteriormente, o las organizaciones pueden desempeñar un papel de manera informal. La manera en que se refleja este aspecto en la estructura de la política general será importante¹³.
40. En general, los proveedores de servicios de seguros deberían estar incluidos en el régimen supervisor en lugar de estar excluidos. Cuando las MCCO no son reconocidas y atendidas existe el riesgo de que estén presentes compañías de seguros informales o clandestinas. En tales casos, sería importante desplegar esfuerzos para reformar el régimen e incluir estas organizaciones dentro del mismo, de modo que todos los asegurados sean ofrecidos los mismos beneficios de protección prudencial y protección del consumidor. Como se observa en el párrafo 11, cuando se ha desarrollado sector informal significativo existen aspectos acerca de cómo este sector puede ser incluido y la adopción de disposiciones transitorias adecuadas será importante para asegurar que los beneficios positivos son compensados con ventajas prudenciales así como la necesidad de asegurar que pueda desarrollarse el proceso supervisor que refleje el impacto de los números de instituciones sobre escasos recursos supervisores. Las disposiciones transitorias también pueden ser relevantes cuando las disposiciones reguladoras ofrecen la posibilidad de que las instituciones sean capaces de formar y generar capacidad al transcurrir el tiempo.
41. Las funciones de elaboración de políticas, regulación y supervisión de las MCCO con frecuencia están compartidas entre una gama de ministerios y agencias del gobierno. Como las MCCO pueden ser parte de una serie de sectores de política social y económica, incluidos servicios financieros, agricultura, bienestar social, salud y relaciones con la comunidad, la probable gama de agencias interesadas puede ser mayor de lo que sería el caso con, por ejemplo, otras formas de compañías aseguradoras. Estas otras agencias pueden no estar totalmente familiarizadas con aspectos que

¹³ Vea ICP 1 Criterios esenciales (a) y (b) en particular así como los comentarios en ICP acerca de licencia y distribución

surgen acerca de la provisión de productos y servicios financieros, particularmente seguros. También es probable que las disposiciones para una supervisión efectiva, completa y coordinada presenten más desafíos y tiendan a considerar una amplia gama de objetivos potencialmente competitivos que requerirán atención especial¹⁴.

42. En tal situación, también es posible que la supervisión de elementos supervisores incluidos en los principios básicos del seguro pueda ser asignada a una agencia para las MCCO y a otra para otras compañías de seguros. Alternativamente, la responsabilidad de la mayoría o de todos los elementos puede ser asignada a una agencia o ser compartida entre agencias. Como se observa en ICP 3, es importante que la asignación de responsabilidades sea clara y transparente. También es importante que, cuando es compartida, se tengan en vigor estructuras para cada autoridad supervisora a fin de asegurar que los requisitos especificados en of ICP 3, 4 y 5 sean apoyados en cada autoridad cuando se realizan funciones supervisoras hasta el punto relevante a la responsabilidad asignada. Las expectativas de cooperación y repartición de información especificadas en ICP 5 serán críticas.

ICP 6 – Expedición de licencia

43. En ICP 6 se aborda la expedición de licencia a las compañías de seguros y se declara “una compañía de seguros deberá tener licencia antes de que pueda operar dentro de una jurisdicción”. En la legislación de seguros, especificada en ICP 6 sujeto a los criterios esenciales (a), se requeriría la definición de compañías de seguros, incluida su forma legal, el estar licenciadas y ser proveedoras exclusivas de productos de seguro. Así pues, es posible observar los criterios con una gama de alternativas y algunas pueden ser más o menos conducentes al desarrollo de acceso a seguros. A este respecto, algunas jurisdicciones incluyen MCCO en formas permitidas legalmente y otras no. De modo similar, algunas jurisdicciones tienen formas legales definidas para aquéllas que realizan una función de distribución (vea también ICP 24 - Intermediarios más adelante). Estudios realizados han demostrado que las MCCO pueden desempeñar un importante papel en los mercados a fin de mejorar la aceptación y el acceso a servicios de seguros. Como tal, dependiendo de la naturaleza de los desafíos al acceso a servicios de seguros en una jurisdicción, una barrera contra las MCCO que facilitan servicios de seguros directamente o como distribuidoras de seguro puede representar un obstáculo que impida la provisión de tales servicios a grupos determinados de personas.
44. En las jurisdicciones donde las MCCO no están actualmente permitidas actuar como compañías de seguros o distribuidoras de seguros esto podría representar, en algunos casos, una barrera para la provisión de servicios de seguros a determinados grupos de población. En tales casos, sería conveniente que las jurisdicciones evalúen el efecto de la prohibición y consideren enmendar sus requerimientos con el fin de incluir legalmente a estas organizaciones en los mercados de seguros.

¹⁴ Consulte en ICP 2 la nota aclaratoria 2.3, así como los criterios esenciales particularmente los relacionados con objetivos competitivos o conflictivos y la necesidad de resolver, explicar y aportar a los mercados transparencia acerca de cómo son implementados los objetivos, además de la nota aclaratoria 3.4 en ICP 3 y criterios esenciales.

Cuando se enmiendan los requerimientos en esa forma, parecería ser que no todas las MCCO que están más generalmente registradas o licenciadas serían automáticamente licenciadas específicamente con respecto a seguros. Un proceso de expedición de licencia separado para facilitar servicios de seguros ofrecería una ruta flexible y satisfaría evidentemente a aquellas organizaciones que no facilitan servicios de seguros así como aquellas que lo facilitan. El modelo que con frecuencia aplica a otras formas de entidad también podría aplicar a las MCCO¹⁵; es decir, que podría existir una autoridad de registro general pero aquellas entidades que desean facilitar servicios de seguros deberían obtener licencias propias de seguros. En tales casos, parecería ser más práctico que un supervisor de seguros fuese la autoridad que expidiera licencias con fines de seguros y se deberían seguir los principios básicos del seguro para evitar inconsistencias o prácticas diferenciales.

45. A fin de incluir a las MCCO en el mercado de seguros como compañías de seguros, será importante considerar los otros aspectos tratados en este informe expositivo ya que ellos serán relevantes para establecer un régimen regulador y supervisor prudente y adecuado. Estos aspectos también son relevantes para los criterios de licencia especificados en ICP 6, criterios esenciales (b):

- **Requerimientos de consejos de administración dado que a menudo son elegidos vía un amplio proceso democrático**

La idoneidad de los propietarios puede ser diferente en el contexto de las MCCO. Aunque no se espera que haya un propietario dominante cuando la estructura sugiere automáticamente que es ampliamente diversa y democrática, un elemento de un propietario significativo adecuado (su capacidad para contribuir capital) también deberá ser considerado de manera diferente (consulte ICP 23 – Suficiencia de capital y solvencia).

Una base de propietarios diversa también puede presentar ciertos riesgos únicos. En algunos casos, es posible que la administración superior pueda tener un control más efectivo sobre la entidad debido a la ausencia de un pujante accionista que aporte contrapeso. Además, aunque el potencial para el conflicto de intereses entre los accionistas y los asegurados es armonizado cuando los asegurados y los accionistas son los mismos, todavía pueden surgir conflictos entre los intereses de la administración y el personal y los intereses de accionistas / propietarios asegurados, o entre grupos de asegurados. Con respecto a tales conflictos la eficacia de los procesos democráticos en una organización mutua serán importantes mitigantes. Muchas organizaciones mutuales hacen considerables esfuerzos para asegurar que la democracia del asegurado sea efectiva y que no sea socavada (consulte también ICP 9 – Gobernanza corporativa). Como se indica en el párrafo 17, es posible también que el proceso democrático no sea tan efectivo, lo cual tendría implicaciones también en este caso.

¹⁵Por ejemplo, las empresas de accionistas pueden estar licenciadas generalmente bajo la ley que regula tales empresas, pero si quieren operar como compañías aseguradoras están aún obligadas a obtener una licencia específica para ser aseguradores.

- **Evaluación de estructuras de propiedad dada la naturaleza mutual de la organización**

Las organizaciones mutuales tienen una estructura de propiedad definida la cual se expresa detalladamente en los documentos de constitución de la organización, o en las disposiciones de la legislación aplicable... Aunque esta estructura significa que puede haber menos permutaciones de propiedad al más alto nivel, será importante considerar el detalle de la autoridad corporativa como parte de la necesidad de asegurar una confianza eficaz en los principios democráticos, hasta el punto de que tal confianza sea respaldada por los artículos de la organización o por las disposiciones de la legislación aplicable; y

- **Capital** (consulte el debate incluido en ICP 23 – Suficiencia de capital y solvencia más adelante).

46. En ICP 6 también se abordan aspectos específicos referentes a expedir licencias a las compañías de seguros establecidas en otra jurisdicción. Es factible que una MCCO pueda solicitar una licencia en más de una jurisdicción. En estos casos serán aplicables los mismos aspectos de cooperación entre fronteras, pero también será relevante considerar adicionalmente la operación eficaz de los procesos democráticos del asegurado. En tales casos, las MCCO aseguradoras con frecuencia se esfuerzan especialmente en asegurar que los asegurados en múltiples jurisdicciones puedan expresar efectivamente su opinión.

47. Un aspecto ulterior con respecto a la expedición de licencias se refiere a si puede ser o no apropiada una licencia limitada con condiciones o limitaciones definidas. De nuevo, éste puede ser un aspecto independiente de la forma institucional. Un modo conveniente de hacer frente a los desafíos que presenta un mercado que se ha desarrollado de manera informal sería reconocer que es muy deseable que los proveedores sean incluidos en la estructura formal y que las MCCO podrían ser la forma principal de organización para alcanzar este propósito, pero no son específicamente las estructuras mutuales o la forma legal las que deben levantar el tema.

48. ICP 6 Criterios esenciales (h) sugiere que el poder para imponer condiciones en las licencias es una parte conveniente del proceso supervisor y regulador. Esta opción puede ofrecer un medio flexible para poner en efecto cuestiones determinadas referentes a la expedición de licencias a las MCCO cuando estén disponibles, en lugar de tener que esperar que se incorporen extensas modificaciones en la ley primaria. En tales casos, sería conveniente que las condiciones usuales aplicables fuesen desarrolladas en base a consultas congruentes con el criterio esencial (k) de ICP 3 y sean aplicadas uniformemente de manera transparente para asegurar que los participantes del mercado actuales y potenciales conozcan y estén familiarizados con las reglas.

49. Los criterios esenciales (i) de ICP 6 indican que “el supervisor está autorizado para evaluar la aplicación y toma una decisión dentro de un periodo de tiempo razonable. No se expide ninguna licencia sin su aprobación”. Para que esto ocurra donde hay más de una agencia supervisora, será importante que la coordinación sea efectiva y eficiente como parte del proceso de expedición de licencias y que los papeles y responsabilidades de las autoridades relevantes estén claramente definidos.

50. Ciertos regímenes de expedición de licencias reconocen que hay casos donde un número de entidades consideradas como involucradas en operaciones de seguro no están formalmente licenciadas. No obstante, es deseable que se ponga en vigor un proceso hacia la formalización.

ICP 7 – Aptitud de las personas

51. ICP 7 trata sobre la aptitud de las personas e incluye una gama de individuos que muestran más interés porque son “propietarios importantes, miembros del consejo, administración superior, auditores y actuarios” y el requerimiento de que estas personas sean adecuadas referente a su “integridad, competencia, experiencia y calificaciones”.

52. La aptitud y conveniencia de los miembros de consejos de administración, tanto individual como colectivamente, se trata en “ICP 6 – Expedición de licencia” y también en el contexto de este ICP. Para las MCCO, los principios democráticos denotan que los miembros del consejo son seleccionados como representantes del asegurado / organismo de miembros. Por consiguiente, los miembros del consejo normalmente estarán más vinculados y obligados para con los asegurados y estarán menos sujetos a conflictos entre los intereses de accionistas y asegurados. Hasta este punto, estas cuestiones pueden ser menos preocupantes para un supervisor siempre que el proceso democrático funcione de manera eficaz. Como se observa más arriba, este proceso democrático puede ser más o menos eficaz y, por propia naturaleza, tornarse menos distintivo a medida que las organizaciones se convierten en entidades de gran magnitud y requieren la vigilancia constante de un supervisor.

53. Cuando se constituye un consejo de administración, en su mayoría de representantes elegidos, existe el riesgo de que una compañía de seguros pueda no tener la misma diversidad de experiencia en el consejo de lo que podría disponer un consejo de administración “seleccionado”. Cuando el proceso democrático es un elemento clave del gobierno habrá que asegurar que los miembros del consejo cuenten con conocimientos especializados y tengan experiencia comercial o de seguros, ya que de otro modo puede existir el riesgo de que el consejo no sea colectivamente apto y correcto por lo que se refiere a las competencias requeridas. Por ejemplo, una MCCO basada en miembros pertenecientes a una profesión o industria determinada puede que no atraiga automáticamente a un consejo de administración con experiencia en el ámbito comercial o en el campo de los seguros. Las encuestas indican que muchas MCCO están muy conscientes de esta cuestión y ofrecen formación regular para los nuevos directores sobre una base continua, aunque puede que no resulte siempre fácil tener acceso a tal capacitación sin hacer esfuerzos considerables. Algunas también indicaron que sus consejos de administración solamente son constituidos por miembros elegidos y no por miembros que también tendrían responsabilidades administrativas y como tal son “totalmente independientes”. Además, el acceso del consejo de administración a expertos independientes por iniciativa propia, la capacidad de directores individuales para iniciar investigaciones u obtener asesoramiento, o procesos sumamente firmes mediante los cuales los directores pueden obtener acceso a la administración con el fin de inquirir y comprender cuestiones

pueden mejorar su papel de supervisión y ayudar a estos directores cumplir las responsabilidades que se espera de ellos¹⁶. En algunos mercados, las MCCO están obligadas, o adoptan espontáneamente la práctica de tener directores nombrados independientemente que contribuyen con sus conocimientos especializados al consejo de administración. En otros, las MCCO podrán tener acceso a proveedores de servicios técnicos como un método rentable de adquirir y mantener conocimientos. No obstante, es importante que los supervisores, incluso si se adoptan todas estas medidas, no dejen de reconocer que la selección de consejos de administración puede ocasionar problemas en algunos casos.

54. Adicionalmente, debido a los procesos democráticos puede que la continuidad de directores y funcionarios no sea la misma para las MCCO que la aplicable a otras formas legales. Para preservar el valor de este proceso, puede ser que las organizaciones (y disposiciones reguladoras y supervisoras) necesiten considerar enfoques alternativos para asegurar que los riesgos sean compensados con los beneficios, inclusive el no tener igualdad de condiciones para todo los miembros de la junta.
55. Finalmente, la cuestión de aptitud de los propietarios como suscriptores del capital es diferente para las MCCO. Esta cuestión se plantea en algunos de los ICP y es abordada en este informe expositivo en la sección ICP 23 – Suficiencia de capital y solvencia.

ICP 8 – Cambios en el control y las transferencias de carteras

56. Cuando las MCCO forman parte de un mercado de seguros deberá asegurarse específicamente que la ruta para cambiar el control a través de la desmutualización está establecida. Éste es un elemento que no se requiere de otro modo y que deberá tenerse en vigor, independientemente de si se prevé o no usar la desmutualización en un futuro previsible. Es de desear que la ruta esté disponible y definida correctamente como una opción en caso de que la desmutualización sea requerida. En virtud del ICP 8, la desmutualización deberá estar sujeta a la aprobación específica del supervisor. En tales casos, especialmente porque pueden ser raros, el supervisor probablemente deberá ser capaz de solicitar informes de expertos especiales referentes al tratamiento de los intereses del asegurado.
57. Deberá tenerse en cuenta que el principio básico no restringe la vigilancia del supervisor a los derechos de propiedad directos, pero también a la operación de control efectivo. Como resultado, estas cuestiones surgirían también para las MCCO porque es posible tener control indirecto sobre una MCCO y por consiguiente es posible cambiar el control a través de cambios en los controladores indirectos.

¹⁶ Consulte el Corporate Governance Survey Report (Informe investigativo de gobierno corporativo) de la IAIS.

58. Otras cuestiones están relacionadas con la transferencia de carteras que normalmente serían idénticas o en gran parte similares a los asuntos que surgen con respecto a la transferencia de carteras de asegurados participantes, o no participantes, entre compañías basadas en accionistas.
59. El ICP 8 también se refiere a la suficiencia de los propietarios como contribuidores de capital pero esta cuestión es abordada en la sección ICP 23 – Suficiencia de capital y solvencia.

ICP 9 – Gobernanza corporativa

60. En el enfoque de los requerimientos de la autoridad corporativa debe tenerse en cuenta la naturaleza de las MCCO, incluidos los procesos democráticos cuando éstos sean sólidos. Por consiguiente, este aspecto singular de la regulación de seguros puede ofrecer oportunidades y equilibrio de obligaciones cuidadosamente considerado en torno a las MCCO. Con esta finalidad, como se prevé en los ICP, puede ser conveniente considerar por separado reglas definidas de autoridad corporativa para las MCCO que faciliten el acceso y reflejen la naturaleza de la mutualidad. En ciertas jurisdicciones, la manera de abordar el tema de gobierno está sujeta a los procesos democráticos para revisar, en lugar de orientar los requerimientos concretos hacia una suposición de que tales procesos existen o no. Es decir, puede darse crédito a los procesos democráticos en virtud del régimen pero deberían estar sujetos a revisión y evaluación.
61. Al mismo tiempo, el eficaz funcionamiento del consejo de administración sigue siendo el objetivo principal de la supervisión del supervisor y debería estar sujeto a la misma revisión general por parte de los supervisores. No obstante, en la manera en que los supervisores y las MCCO alcanzan este objetivo se debe tener en cuenta la estructura de las MCCO.
62. Una cuestión relacionada con el gobierno eficaz, que también se refiere a los cambios de control, es el riesgo de que el control de una entidad mutual pueda ser acaparado por una entidad foránea agresiva cuando los procesos democráticos son más débiles. Las estructuras de las MCCO pueden ser más vulnerables a tales intervenciones ya que el costo de asumir control puede ser más reducido de lo que sería cuando se requiere una compra directa de la entidad. Esto puede presentar un atractivo blanco para actividades de liquidación de activos y otros fraudes similares. Por consiguiente, es necesario asegurarse de que tales acciones estén sujetas a una eficaz supervisión y, si es necesario, a una intervención por parte del supervisor.

ICP 10 – Control interno

63. Las obligaciones requeridas a las compañías de seguros, cualquiera que sea su estructura, referente a controles internos según se especifica en el ICP 10 parecería ser aplicable a nivel universal ya que el ICP reconoce la importancia de la naturaleza y magnitud de la empresa.

ICP 11 a 17 – Supervisión ininterrumpida

64. Los ICP 11 a 17 se refieren a la supervisión ininterrumpida. En ellos se incluyen las funciones de análisis de mercados, presentación de informes a los supervisores, supervisión externa, inspecciones internas, medidas preventivas y correctivas, imposición de sanciones, liquidación y salida del mercado y supervisión a nivel del grupo. En el análisis de mercado realizado por los supervisores deben incluirse las actividades de la MCCO. Otro asunto propio de las MCCO está relacionado con la provisión de una forma de salida a través de desmutualización y esto se indica en la sección relacionada con el "ICP 8 – Cambios en el control y las transferencias de carteras". Otros aspectos tratados en estos ICP son independientes de la estructura de la entidad y deberían ser igualmente aplicables.
65. Los ICP reconocen que es importante facilitar medios eficaces para la liquidación y salida. La cuestión de desmutualización como medio se especifica en el comentario incluido en "ICP 8 – Cambios en el control y las transferencias de carteras". El balance de las cuestiones abordadas en el ICP 16 parecería ser aplicable genéricamente tanto a las MCCO como a otras compañías de seguros.
66. En el ICP 17 también se reconoce los asuntos relativos a la supervisión de un grupo. Aunque de manera general el ICP 17 no sea aplicable a las MCCO, existe la opinión de que las organizaciones de nivel superior pueden dar lugar a ciertos asuntos relacionados con grupos y que el ICP 17 puede ser considerado como parte del manejo de tales arreglos¹⁷.

ICP 18 a 23 - Requerimientos prudenciales

67. Los ICP 18 a 23 se refieren a diversos requerimientos prudenciales. Su objetivo común es asegurar que las compañías de seguros sean capaces, en todas las circunstancias previsibles, de cumplir con sus obligaciones a medida que son requeridas. Los requerimientos se relacionan con la evaluación y gestión del riesgo, actividades de seguros, obligaciones, inversiones, derivados y compromisos similares, así como suficiencia de capital y solvencia. Todos los requerimientos se aplican de manera uniforme, independientemente de la forma del asegurador, salvo que consideraciones especiales con respecto a capital y solvencia puedan ser aplicables.

ICP 23 – Suficiencia de capital y solvencia

¹⁷Organizaciones de nivel superior son entidades que se forman ya sea para prestar servicios a grupos de organizaciones mutuales, ya sea para facilitar la agrupación de tales organizaciones, o para ambos fines. Pueden ser propiedad de un grupo de organizaciones a las cuales prestan servicios, o pueden ser operadas por estas últimas, o pueden ser más independientes desde el punto de vista legal.

68. El capital será objeto de consideración específica para una MCCO. Los puntos indicados aquí surgen de la naturaleza de la estructura de la organización y no del tipo de seguro involucrado. Por consiguiente, únicamente forman parte de la concepción global de un sistema de capital y solvencia en un mercado donde trabajan a la vez MCCO y otros aseguradores.
69. Por una parte, la estructura de la organización tiende a sugerir que su principal fuente de capital proviene de beneficios o excedentes retenidos¹⁸. En este caso, a diferencia de las compañías basadas en accionistas, estas entidades son incapaces de reunir y adaptar el capital necesario de modo que necesitan estar más al tanto de sus necesidades de capital para adaptarlas a los recursos disponibles. Al mismo tiempo, el equilibrio entre el capital retenido para respaldar el crecimiento de la empresa y la distribución de beneficios a los miembros reviste importancia especial y requiere consideración de imparcialidad y equidad entre las generaciones de miembros asegurados. Las antiguas MCCO pueden acumular un “activo” de capital generado de aquellos miembros que han dejado de serlo y la administración de estos bienes se torna cada vez más importante a medida que la MCCO aumenta su tamaño. Los supervisores se interesarán tanto en la suficiencia del capital como de la imparcialidad y equidad relacionadas con estas cuestiones. Además, cuando se efectúan cambios a los requerimientos de capital, en las medidas para la transición se debe considerar la capacidad de los aseguradores de generar capital, lo cual debe de tenerse muy en cuenta cuando las MCCO se ven afectadas por cualquier revisión.
70. Algunos sistemas de supervisión y de regulación también reconocen garantías de terceros. En realidad, ésta fue la base sobre la cual muchas mutuales fueron originalmente establecidas. No obstante, la dependencia en tales garantías tiende a ser limitada durante el periodo de inicio y normalmente es reemplazada rápidamente con los excedentes retenidos. En algunos casos recientes, los organismos de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales han actuado como fuente de capital o de garantías iniciales.
71. Algunas MCCO pueden tener acceso a capital recurriendo a los miembros. Esto puede ser considerado como comparable a capital no desembolsado de los accionistas, salvo que puede reconocerse en cierta manera los elementos de “Propiedad de miembro”, “Solidaridad” y el hecho de que la asociación se aviene a través de un “grupo y propósito definidos”. Por consiguiente, puede esperarse que tales llamadas sean respondidas de manera diferente a aquellas simplemente enviadas por los inversores propietarios. Al mismo tiempo, tal solidaridad puede descomponerse o disiparse a medida que la asociación crece y se diversifica y su “solidaridad” se debilita, aun cuando la amenaza de perder el acceso a seguros podría ser un incentivo para que los miembros respondan positivamente¹⁹. Por añadidura, en tiempos de considerable adversidad, y cuando hay disponible

¹⁸ Otra manera en que algunas MCCO abordan estas cuestiones incluye el cobrar una “tarifa de entrada” que incrementa directamente sus fondos propios cuando un nuevo miembro ingresa en la organización.

¹⁹ En Francia después de las fuertes tempestades de diciembre de 1999, una mutual importante solicitó contribuciones suplementarias a sus miembros. Los miembros estaban geográficamente dispersos en toda Francia de manera que la “solidaridad” era probablemente débil. Sin embargo, el 99% de los miembros respondieron a la

cierta alternativa, los miembros pueden decidir ir en contra de la compañía de seguros y abandonar por completo la solidaridad²⁰.

72. Asimismo, particularmente en lo que refiere a clientes de microseguros, es menos probable que su capacidad para efectuar llamadas materiales esté disponible con el mismo nivel de certeza que en el caso de una solidaridad idéntica basada en un grupo de miembros más afluentes.
73. Como resultado, sería sumamente inusual que una regulación y supervisión dependiera en gran medida en capital a la vista pero no desembolsado o en elementos de reserva a la hora de considerar la seguridad financiera de la institución, a menos que hubiera una convincente demostración de que los miembros respondieron a tales llamadas en la práctica y que la respuesta reflejó una solidaridad muy firme, un fuerte sentido de pertenencia de los miembros, etc.

ICP 24 a 28 - Mercados y consumidores

74. Los ICP 24 a 28 se refieren a aspectos relacionados con la protección de asegurados en los mercados y al papel que desempeñan los intermediarios, la protección del consumidor, el fraude y asuntos de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo. Éstas son áreas esenciales de supervisión en el sector de seguros y pueden tener un impacto en la reputación o un impacto prudencial en las aseguradoras si no se manejan de manera correcta.
75. Aquellos ICP relacionados con el fraude, el blanqueo de dinero y la lucha contra la financiación del terrorismo (AML/CFT) no son exclusivos de un determinado tipo de organización de modo que no requieren un examen detallado. No obstante, hay aspectos de la relación de los miembros que son relevantes en cuanto a cómo se considera la implementación de los ICP con respecto a intermediarios, protección del consumidor y divulgación de información.

ICP 24 - Intermediarios

76. La entrega efectiva de servicios de seguros a mercados poco servidos depende especialmente de una distribución rentable y capaz de tener un efecto de palanca como conexión entre el asegurador y los clientes. Como es el caso en las compañías de seguros regulares, el papel desempeñado por “distribuidores” puede extenderse más allá de la agencia convencional o los acuerdos de ventas e

solicitud. Es probable que la amenaza de perder la cobertura de seguro (la mutual hubiese terminado el contrato de las personas que no hubieran pagado) fue un factor.

²⁰ En Australia, varias organizaciones profesionales facilitaron a sus miembros cobertura de responsabilidad profesional en base a este principio. Esto fue satisfactorio en entornos normales durante un largo periodo de tiempo hasta que se produjo el colapso de una importante proveedora de seguros y reaseguros y como resultado de manera muy apremiante se solicitó contribuciones materiales a los miembros, pero como había disponible un proveedor alternativo que no tenía que cobrar por concepto de riesgos tanto actuales como retrospectivos, los miembros abandonaron el plan.

incluir el registro de asegurados, ciertos elementos de la administración ininterrumpida y, en algunos casos, elementos de evaluación o tramitación de reclamaciones. Las funciones más amplias de los distribuidores pueden resultar beneficiosas para la eficacia financiera de la provisión de seguros. Asimismo, pueden recurrir a elementos de solidaridad para reforzar la evaluación efectiva de reclamaciones, por ejemplo, en vez de depender de la alternativa de efectuar una evaluación intensiva de documentación cuando dicha evaluación puede no ser práctica o eficaz en el caso de participantes que viven en lugares remotos o de pequeños participantes en el mercado. En algunas situaciones y para ciertos clientes, las MCCO son una parte adecuada de distribución y del proceso administrativo continuo.

77. El criterio esencial (a) del ICP 26 indica que todos los intermediarios deberían tener una licencia o estar registrados. Lo mismo debería ser aplicable a las MCCO que actúan como intermediarios. Cuando los requisitos legislativos dan a entender que los intermediarios son personas físicas esto puede limitar el papel desempeñado por las MCCO y restringir la provisión de servicios de seguros en algunas jurisdicciones donde la MCCO no es considerada una persona física en términos legales. Por consiguiente, la provisión de una ruta para que las MCCO puedan actuar como intermediarios respalda la provisión de servicios de seguros a mercados escasamente servidos.
78. A este respecto, existe el potencial de que el campo normal de actividad de los intermediarios pueda en ciertos casos ampliarse y enfocarse en otros aspectos para reducir la carga reguladora y promover la provisión de servicios de seguros. Algunas jurisdicciones han creado una clase especial de intermediario para suministrar servicios enfocados y definidos. Cuando se introduce una clase especial trae el beneficio de que los requerimientos de los ICP en cuanto a que los intermediarios de seguros sean competentes para su función se pueda fijar como objetivo. Los criterios esenciales (b) en el ICP 26 denotan que los “intermediarios deben tener conocimiento y capacidad adecuada general, comercial y profesional, así como una buena reputación”. Como sucede en los seguros convencionales, sería apropiado considerar que las MCCO pueden funcionar desempeñando un papel limitado y definido y que sus obligaciones deberían ser consecuentes con este papel.
79. Cuando el distribuidor / agente es una MCCO, pueden surgir otras oportunidades para reconocer y aprovechar la estructura de una supervisión eficaz. Por ejemplo, ciertas MCCO usan organizaciones ápex o se incorporan colectivamente en otros modos para desarrollar sistemas comerciales o procesos de repartición. La existencia y utilización de organizaciones ápex también puede ofrecer una oportunidad para que los supervisores reduzcan el tiempo y costo de la supervisión²¹.

²¹ Por ejemplo, cuando varias MCCO hacen uso de plataformas administrativas provistas por una organización ápex, la revisión de este arreglo puede hacerse sin tener que hacer revisiones por separado de cada MCCO. Los convenios para disponer de una revisión efectuada por un supervisor o de otras funciones supervisoras usualmente se pueden hacer pensando en la manera como organización ápex está incluida en el perímetro regulatorio.

ICP 25 - Protección del consumidor

80. El ICP 25 también incluye algunos elementos relativos a la protección del consumidor mediante los cuales las MCCO presentarían una oportunidad para adoptar un enfoque alternativo, si se desea, teniendo en cuenta la naturaleza de su organización cuando la MCCO actúa ya sea como aseguradora o bien como intermediaria. Considerando que los miembros tienen derechos como asegurados y propietarios de las MCCO, su posición y el conocimiento de las obligaciones de la MCCO para con el miembro de la organización, pueden ser más sólidos en ciertos casos dependiendo de cuán bien realmente los aspectos de mutualidad mencionados en este documento funcionan en la práctica.
81. Adicionalmente y como ya se ha resaltado anteriormente, el potencial para que exista un conflicto entre los intereses de los propietarios y de los asegurados podría mitigarse un tanto debido a que ambos son los mismos en una organización mutual. Sin embargo, esto no aborda la situación cuando el asegurado y el beneficiario último pueden ser personas que no están relacionadas entre sí, en particular en el caso de seguros de responsabilidad civil frente a terceros.
82. Como una reflexión sobre este aspecto de mutualidad, algunas pero no todas las MCCO son capaces de demostrar un alto nivel de conocimiento del consumidor y del cliente y centrarse en resolver las inquietudes del cliente, en la necesidad de comprender a los clientes y la resolución de reclamos de forma particularmente diligente. En ciertos mercados en que los mecanismos de protección del consumidor pueden estar menos desarrollados, o específicamente para algunos clientes de microseguros que pueden tener acceso a mecanismos más convencionales pero menos eficaces para ellos, la resolución efectiva de inquietudes a través de mecanismos internos es importante y, al abordar esta cuestión, podrían considerarse la eficacia de los procesos internos y la orientación del cliente.

ICP 26 - Información, revelación y transparencia en torno al mercado

83. El papel desempeñado por los miembros como propietarios y votantes puede ser respaldado o debilitado dependiendo de la información que se les revela. La eficacia de la comunicación con los propietarios y el asegurar que pueden cumplir sus responsabilidades como propietarios es importante en las estructuras mutuales. Por consiguiente, muchas de las MCCO pueden poner especial importancia a considerar especialmente importante la divulgación y transparencia de la información y la disponibilidad de consejos de administración y gestión para responder preguntas y abordar las inquietudes a través de asambleas democráticas y reuniones anuales. Desde la perspectiva de un supervisor, la eficacia de la divulgación de información sustenta la eficacia del elemento democrático de las MCCO y hasta el punto de que las disposiciones reguladoras y supervisoras

pueden reconocer tales medidas, la operación eficaz de divulgación y democracia es crítica para cualquier enfoque de regulación y supervisión y debería estar sujeto a la evaluación del supervisor.

84. Sujeto a aspectos de tamaño, etc. y coherente con el criterio esencial (a) del ICP 26, la obligación de divulgar información puede ser problemática para todos los participantes del mercado cuando el alcance de la información es materialmente diferente. Por ejemplo, los participantes del mercado deberían ser capaces de evaluar su rendimiento en comparación con el mercado en general y no solamente como un subconjunto del mismo.

ANEXO

Función	País	Descripción
Como distribuidores	India	Las regulaciones de agentes de microseguro publicadas por la Insurance Regulatory And Development Authority (Autoridad de Regulación y Desarrollo de Seguros de India) han reconocido a grupos de ayuda autónoma que se enlazan con el asegurador, no solamente para la recaudación de formularios de propuesta sino también para la recaudación y el pago de primas y el servicio administrativo de pólizas. La gestión local de comercialización y ventas reduce los costos de las transacciones.
Apoyo en la recaudación de primas	Filipinas India	Las remesas de fondos de trabajadores filipinos en el extranjero han sido una importante fuente de ayuda para las familias locales y la economía más amplia. Grupos de la Iglesia que aportan apoyo a las comunidades de trabajadores extranjeros han trabajado con aseguradores en las Filipinas para recaudar primas en concepto de productos de seguro durante sus reuniones comunitarias regulares. Estas primas son remitidas colectivamente a las compañías de seguros, con lo cual se reducen los costos y se mejora la eficacia de estas contribuciones.
Como parte del proceso de evaluación de reclamaciones	India	Las regulaciones de agentes de microseguro publicadas por la Autoridad de Regulación y Desarrollo de Seguros - Insurance Regulatory And Development Authority (India) han permitido a los grupos de ayuda autónoma ayudar en el proceso de liquidación de reclamaciones.
Como propietarios de un producto de seguros en grupo	Sri Lanka Filipinas Guinea	Las cooperativas de ahorro y crédito (SACCO por sus siglas en inglés) son capaces de reducir los costos de transacciones y de ofrecer seguros en grupo diseñados para satisfacer las necesidades de sus miembros mediante la negociación de tarifas de primas más bajas de las que podrían ofrecer las compañías de seguros. Esto también es un ejemplo de motivación de reducción de riesgo colectivo mediante intervención individual que ulteriormente influencia la calidad y el costo de los servicios ofrecidos a los sectores de ingresos reducidos.
Como parte del proceso entendimiento de los clientes	India Nepal Sudáfrica	Las sociedades mutuales divulgan activamente información en torno a protección social formal y programas de alivio de pobreza. También aseguran el registro de todos los ciudadanos elegibles y supervisión por la sociedad civil.
Como parte del proceso de informar a los clientes	Etiopia Zambia Brasil India	Grupos comunitarios junto con MFI, llevan a cabo análisis de necesidades y campañas de concienciación en una diversidad de modos, incluidas reuniones enfocadas en grupos, juegos callejeros e invitaciones a receptores de reclamaciones de microseguro para que comuniquen a otros los beneficios del seguro. Esto mejora el conocimiento del seguro además de promover participación colectiva y actividades centradas en la reducción de riesgos por todos los

		miembros del grupo.
Como proveedores de servicios complementarios	Brasil India Filipinas	Muchas cooperativas de crédito complementan su oferta de servicios financieros, a saber ahorros y préstamos, mediante la venta cruzada de seguros de vida y seguros generales. A veces esto también puede involucrar productos no financieros.
Como portadores de riesgo de seguro	África Occidental	La legislación de UEMOA, publicada por la Comunidad Económica de Estados de África Occidental - Economic Community of West African States (ECOWAS) - ha desarrollado una estructura multinacional que permite a las organizaciones mutuales de salud proveer seguros de salud y se han prescrito requerimientos de contabilidad simplificados para tales proveedores.